

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 74/II

**Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Bonn 1972**

Macht und ökonomisches Gesetz

Zweiter Halbband



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 74/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 74/II

**Verhandlungen auf der Jubiläumstagung
in Bonn**

vom 4.-7. September 1972

aus Anlaß des Eisenacher Kongresses von 1872

**Herausgegeben von
Hans K. Schneider
und
Christian Watrin**

Zweiter Halbband



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

**Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Bonn 1972**

Macht und ökonomisches Gesetz

Zweiter Halbband



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02965 8

Inhaltsverzeichnis*

ERSTER HALBBAND

Eröffnungsveranstaltung	1
Begrüßungsansprache des Vorsitzenden, Professor Dr. <i>Hans K. Schneider</i> , Köln	3
Ansprache des Bundesministers für Wirtschaft und Finanzen, <i>Helmut Schmidt</i> , Bonn	8
Adresse des Präsidenten der International Economic Association, Professor Dr. Dr. h. c. mult. <i>Fritz Machlup</i> , Princeton, N. J.	16
Festvortrag von Professor Dr. Dr. h. c. mult. <i>Fritz Neumark</i> , Frankfurt: Wissenschaft und Politik	25
 Ökonomische Beziehungen und soziale Kategorie	 49
Leitung: Waldemar Wittmann, Frankfurt <i>Alec Nove</i> , Glasgow:	
Knappheit, Allokation und Macht	51
<i>Wilhelm Krelle</i> , Bonn:	
Macht und ökonomisches Gesetz in der Verteilung	77
<i>Hans Albert</i> , Mannheim:	
Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken	129
<i>Louis J. Zimmerman</i> , Amsterdam:	
Die Machtproblematik im ökonomischen Denken	163
<i>Ernst-Joachim Mestmäcker</i> , Bielefeld:	
Macht — Recht — Wirtschaftsverfassung	183
 Diskussion der Referate:	
Referat <i>Alec Nove</i>	201
Leitung: Stephan Koren, Wien (Karl Georg Zinn, Aachen)	
Referat <i>Wilhelm Krelle</i>	218
Leitung: Bernhard Gahlen, Augsburg (Helga Pollak, Göttingen)	
Referat <i>Hans Albert</i>	245
Leitung: Heidi Schelbert-Syfrig, Zürich (Werner Meißner, Frankfurt)	

* Die in Klammern erwähnten Teilnehmer haben die Diskussion mit einem vorbereiteten Beitrag eingeleitet.

Referat Louis J. Zimmerman	277
Leitung: Gottfried Bombach, Basel	
(M. A. G. van Meerhaeghe, Gent)	
Referat Ernst-Joachim Mestmäcker	301
Leitung: Hans Möller, München	
(Georg Brunner, Würzburg)	

1. Arbeitskreis

Der Gesetzes- und Machtbegriff in den Wirtschaftswissenschaften 329

Leitung: Walter Hamm, Marburg

Alexander Gerschenkron, Cambridge/USA:

Macht und ökonomisches Gesetz aus der Sicht der materialistischen
Geschichtsauffassung 333

Diskussion 368
(Harald Winkel, Aachen)

Oskar Morgenstern, New York:

Spieltheorie als allgemeine Theorie des Machtkonfliktes 385

Diskussion 403

Bert F. Hoselitz, Chicago:

Entwicklungsgesetze der Wirtschaft versus Theorien der wirtschaft-
lichen Entwicklung 417

Diskussion 446
(Wolfram Fischer, Berlin)

Walburga Rödding, Köln:

Macht: Präzisierung und Meßbarkeit 457

Diskussion 473
(Hans Heinrich Nachtkamp, Münster)

Erik Boettcher, Münster:

Ökonomische Gesetze und Wirtschaftsplanung — die Bedeutung der
Industrialisierungsdebatte in der UdSSR 491

Diskussion 511
(Friedrich Haffner, Berlin)

2. Arbeitskreis

Formen und Wirkungen der Marktmacht 529

Leitung: Artur Woll, Gießen

Armin Gutowski, Frankfurt:

Theoretische Ansätze zu einem Konzept von Anbietermacht 531

Diskussion 559
(Gerold Hauser, Zürich)

Gerhard Scherhorn, Hamburg:

Marktinformation und Marktmacht 583

Diskussion 605
(Erich Hoppmann, Freiburg)

Erich Kaufer, Saarbrücken:

Marktmacht und Innovationen 619

Diskussion 635
(Christian Smekal, Innsbruck)

Wolfram Engels, Frankfurt:

Die Macht nicht-hoheitlicher Kollektivvermögen 657

Diskussion 678
(Theo Thiemeyer, Linz)

Hans Würzler, Zürich:

Inflation als Machtproblem 697

Diskussion 721
(Klaus Dieter Arndt, Berlin)

ZWEITER HALBBAND

3. Arbeitskreis

Wirtschaftliche Macht und politische Ordnung 735

Leitung: Alois Oberhauser, Freiburg

François Perroux, Paris:

Macht und ökonomische Gesetzmäßigkeit 737

Diskussion 755
(Josua Werner, Stuttgart)

Dietrich Kebschull, Hamburg:

Die ökonomische und politische Macht multinationaler Unternehmen .. 763

Diskussion 791
(Wolfram Oehme, Hamburg)

Hellmut Stefan Seidenfus, Münster:

Umweltschutz, politisches System und wirtschaftliche Macht 809

Diskussion 832
(Frank E. Münnich, Dortmund)

Peter Bernholz, Basel:

Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Ent-
scheidungssystems 859

Diskussion 882
(Edwin H. Buchholz, Tübingen)

Lord Balogh, Oxford:

Macht oder ökonomisches Gesetz innerhalb der internationalen Wirt-
schaftsbeziehungen 899

Diskussion 929
(Gerhard Fels, Kiel)

4. Arbeitskreis**Gesellschaftliche Realität und ökonomische Theorien 945**

Leitung: Alfred E. Ott, Tübingen

Winfried Vogt, Regensburg:

Das ökonomische Gesetz als Macht 947

Diskussion 966

(Willy Meyer, Nürnberg)

Erwin K. Scheuch, Köln:

Soziologie der Macht 989

Diskussion 1043

(Marcell Schweitzer, Tübingen)

Robert Reichardt, Wien:

Strukturelle Aspekte der Reziprozität und allgemeiner sozialer Austauschphänomene 1049

Diskussion: Referate Erwin K. Scheuch und Robert Reichardt 1066
(zum Referat Reichardt: Helmut Schneider, Mannheim)*Kurt W. Rothschild*, Linz:

Macht: Die Lücke in der Preistheorie 1097

Diskussion 1112

(Karl Brandt, Freiburg)

Egon Sohmen, Heidelberg:

Machttheorie oder Preistheorie 1137

Diskussion 1154

(Werner Zohnhöfer, Freiburg)

5. Arbeitskreis**Wirtschaftsverfassung, Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht 1173**

Leitung: Helmut Meinhold, Frankfurt

Karl Oettle, München:

Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht 1175

Diskussion 1200

(Norbert Szyperski, Köln)

Otto Kunze, Düsseldorf:

Wirtschaftsdemokratie als Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht 1215

Diskussion 1237

(Hans Besters, Bochum)

Hans Heinrich Rupp, Mainz:

Die „öffentlichen“ Funktionen der Verbände und die demokratisch-repräsentative Verfassungsordnung 1251

Diskussion 1269

(Ludwig Bußmann, Düsseldorf)

6. Arbeitskreis**Allokationsmechanismen und Machtkontrolle 1285**

Leitung: Lore Kullmer, Regensburg

*Karl Heinrich Hansmeyer, Köln*Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle poli-
tischer und wirtschaftlicher Macht 1287Diskussion 1319
(Jürgen Pahlke, Bochum)*Béla Csikós-Nagy, Budapest:*Der Wettbewerb als Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht bei
alternativen Eigentumsformen 1337Diskussion 1349
(Peter Knirsch, Berlin)**Wirtschaftssystem und Gesellschaftsordnung 1363**

Leitung: Harald Jürgensen, Hamburg

Heinz-Dietrich Ortlieb, Hamburg:

Macht und Freiheit in der Sicht des Sozialismus 1365

Erich Streissler, Wien:

Macht und Freiheit in der Sicht des Liberalismus 1391

Diskussion 1427
(Paul Chamley, Straßburg)Adresse des Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften,*Hans K. Schneider, Köln:*

Ökonomische Theorie und politische Realität 1447

Verzeichnis der Referenten und Diskussionsteilnehmer 1463

Anhang: Ergebnisse der Mitgliederversammlung am 4. September 1972
in Bonn 1467

Zeitplan der Jubiläumstagung in Bonn

Montag 4. 9. 72	11.30 - 13.00	Beethovenhalle Studio	Mitgliederversammlung			
	16.00 - 19.00	Beethovenhalle Großer Saal	Eröffnung: Schmidt, Machlup, Neumark			
	19.30	Beethovenhalle Foyer	Empfang			
Dienstag 5. 9. 72	9.00 - 10.00 10.00 - 11.00 11.00 - 12.00 14.00 - 15.00 15.00 - 16.00	Beethovenhalle Großer Saal	Nove Krelle Albert Zimmerman Mestmäcker			
	16.30 - 18.00	Universität Bonn	Diskussion Nove Hörsaal VII	Diskussion Krelle Hörsaal III	Diskussion Albert Hörsaal IX	Diskussion Zimmerman Hörsaal XII
Mittwoch 6. 9. 72	9.00 - 11.00 11.00 - 13.00 15.00 - 17.00	Universität Bonn	Arbeitskreis 1 Hörsaal X Gerschenkron Morgenstern Hoselitz	Arbeitskreis 2 Hörsaal VII Gutowski Scherhorn Kaufer	Arbeitskreis 3 Hörsaal IX Perroux Kebschull Seidenfus	Arbeitskreis 4 Hörsaal VIII Vogt Scheuch Reichardt
	19.30	Stadthalle Bad Godesberg	Bankett und Gesellschaftsabend			
Donnerstag 7. 9. 72	9.00 - 11.00 11.00 - 13.00	Universität Bonn	Arbeitskreis 1 Hörsaal X Rödding Boettcher	Arbeitskreis 2 Hörsaal VII Engels Würgler	Arbeitskreis 3 Hörsaal IX Bernholz Balogh	Arbeitskreis 4 Hörsaal VIII Rothschild Sohnen
	14.30 - 15.15 15.15 - 16.00 16.15 - 17.45 17.45 - 18.45	Beethovenhalle Großer Saal	Ortlieb Streißer Diskussion Schneider			
						Arbeitskreis 6 Hörsaal XII Hansmeyer Csikos-Nagy

3. Arbeitskreis

Wirtschaftliche Macht und politische Ordnung

Leitung: *Alois Oberhauser*, Freiburg

Universität Bonn

Mittwoch, 6. Sept. 1972, 9.00 - 17.00 Uhr

Donnerstag, 7. Sept. 1972, 9.00 - 13.00 Uhr

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Auf Grund der tragischen Ereignisse in München darf ich vorweg auf einen Beschluß des Vorstandes unserer Gesellschaft aufmerksam machen. Der Vorstand regt an, daß nach den Referaten zu der Zeit, in der in München die Trauerfeier stattfindet, die Diskussionen für etwa eine halbe Stunde unterbrochen werden, nachdem wir zunächst eine Minute lang der Opfer des Anschlags gedacht haben.

Nach dieser Vorbemerkung möchte ich Herrn Perroux recht herzlich in unserem Kreise begrüßen.

(Beifall.)

Wir freuen uns, Herr Perroux, daß Sie als renommierter Vertreter der französischen Nationalökonomie zu uns sprechen und innerhalb unseres Arbeitskreises das Thema dieser Tagung „Macht und ökonomische Gesetzmäßigkeit“ aufgreifen werden.

Ich darf Sie um Ihr Referat bitten.

Macht und ökonomische Gesetzmäßigkeit

Von *François Perroux*, Paris

I. Problemstellung und Abgrenzung des Gegenstandes

Ich möchte hier, als Ausgangspunkt zu einer Diskussion, eine Darstellung der Grundbegriffe geben, auf die sich eine Theorie und eine Analyse der asymmetrischen Beziehung zwischen Subjekten aufbaut, und zwar nicht im soziologischen, sondern im *ökonomischen Bereich*. Das heißt, es sollen Begriffe geprüft und genauer bestimmt werden, die, wie zum Beispiel die „ökonomische Macht“, die „marktwirtschaftliche Macht“, die „Dominanz“ oder „Vormachtstellung“ weit öfter als Medien einer systematisierenden Beschreibung, denn als Werkzeuge der Analyse gebraucht werden.

Damit soll das Paradoxon aus dem Weg geräumt werden, daß zahlreiche Wirtschaftswissenschaftler, deren wissenschaftliche Einstellung und Kapazität unbezweifelbar sind, zwar die Machtrelation nicht verleugnen, sich jedoch vornehmlich, *explicite* oder *implicite*, auf das Modell des vollkommenen (reinen und vollständigen) Wettbewerbs berufen.

Ihre Haltung ist dann, je nach ihrer geistigen Einstellung, die eine oder die andere (bzw. die eine und die andere) der drei folgenden:

a) Sie räumen der *öffentlichen* Gewalt eine Vorzugsstellung ein, wobei sie deren Interventionen oft auf ein Minimum reduzieren. Nun ist aber jede Wirtschaft, ganz offensichtlich auch die Wirtschaft des Westens, also die unsere, ein *gemischtes* System, das enge Beziehungen zwischen den sogenannten „privaten“ und den sogenannten „öffentlichen“ Gebieten impliziert.

b) Sie verweisen die Machtrelation zu denjenigen Daten, zu denen sich der Ökonom prinzipiell jeden Zugang versagt, da er die Sachgebiete des Soziologen, des Psychologen, des Historikers usw. nicht unbefugt betreten will. Und doch ist der Wirtschaftswissenschaftler durchaus befugt, zu sagen, ob er eine Welt der Subjekte, der Agenten, interpretiert, oder aber eine Welt von Dingen, von Objekten, die durch mechanische Kräfte bewegt und im Gleichgewicht gehalten werden.

c) Sie beschränken, und das ist die beachtenswerteste Haltung, die Machtrelation auf bestimmte, genau festgelegte Erscheinungen des Marktes, doch stellt sich hier dem Wirtschaftswissenschaftler eine sehr

ernste, ja eine entscheidende Frage, nämlich die, ob der ökonomische Sachverhalt jeweils nur als Marktwirklichkeit auftritt oder nicht.

Dieser Vortrag will zeigen, daß die Machtrelation eng und wesentlich mit dem Ökonomischen verbunden ist, daß sie als eine unausbleibliche und nicht reduzierbare Komponente dazugehört und zur Einsicht in das Wirtschaftswesen unentbehrlich ist, *auf welcher Ebene der Abstraktion man sich auch bewege*.

Wir tun das im vollen Bewußtsein, daß wir damit keine „Häretiker“ sind, und keineswegs Verrat begehen an der großen wirtschaftswissenschaftlichen Tradition des Abendlandes. Es wäre ein Leichtes aufzuzeigen, daß von Adam Smith bis zu Cournot, von David Ricardo bis zu Karl Marx die geistige Welt der Begründer unseres Faches, wie auch gewisse ihrer expliziten Aussagen immer mit der Machtrelation vertraut waren. Nun geht es uns hier weder um eine Geschichte der Theorien, noch um eine systematisierte Geschichte der ökonomischen Fakten, sondern um die Aufstellung einer vorurteilslosen und nachprüfbaren wissenschaftlichen Theorie der Wirtschaftstätigkeit. Die jüngste, äußerst rigoros formulierte Entwicklung der Gleichgewichtstheorie ist solcher Art, daß wir meines Erachtens nur ihre Implikationen und Konsequenzen zu untersuchen brauchen, um auf die Machtrelation zu stoßen, und zwar in der ihr gemäßen zentralen Stellung.

Man dürfte bereits begriffen haben, daß das Ziel, das wir uns hier gesteckt haben, nichts anderes ist als die Beantwortung der Frage des großen Böhm-Bawerks: Macht oder ökonomisches Gesetz? Seine uns wohlbekannte Antwort ist mit drei Sätzen formuliert: 1. Macht steht nicht außerhalb der ökonomischen Gesetze, 2. Macht steht unter den ökonomischen Gesetzen, die ökonomischen Gesetze sind stärker als die Macht, 3. darum kann Macht keine Wirkung von irgendwelcher Dauer hervorrufen, wenn sie den ökonomischen Gesetzen zuwiderhandelt.

Man kann, ohne es an der Böhm-Bawerk gebührenden Ehrfurcht fehlen zu lassen, feststellen, daß seit der Zeit, zu der er dies schrieb, die Vorstellung von einem Naturgesetz in der Wirtschaft im Gefolge des Fortschritts der Naturwissenschaften und der Wissenschaften vom Menschen eine tiefgehende Wandlung erfahren hat. Heute geben wir der Vorstellung von *ökonomischen Gesetzmäßigkeiten* den Vorzug. Infolgedessen wird die Unterordnung der Macht unter höhere Gesetze der Menschennatur oder der Beschaffenheit der Dinge problematisch, und es läßt sich denken, daß die Machtrelation, sofern sie der ökonomischen Relation innewohnt, genauso lange weiterbesteht wie diese letzte auch.

Alle meine weiteren Erläuterungen dienen dazu, dies herauszustellen. Sie sollen zu dem Schluß führen: Macht *und* ökonomisches Gesetz, oder Macht *und* Gesetzmäßigkeit.

Zu diesem Zweck versuche ich folgendes zu charakterisieren und in eine logische und analytische Ordnung zu bringen:

1. die Entwicklung des Begriffes der ökonomischen Macht und die damit eng verbundene Axiomatisierung,
2. das Streben nach einer umfassenden Theorie des Pareto'schen Gleichgewichts,
3. das Streben nach einer umfassenden Theorie des makroökonomischen Gleichgewichts.

II. Der Begriff der ökonomischen Macht und die Axiomatisierung der Wirtschaftstheorie

Macht ist die asymmetrische Beziehung zwischen A und B in einem bestimmten Tätigkeitsbereich, und zwar eine innerhalb einer gewissen Periode irreversible Beziehung.

A übt eine Wirkung auf B aus. B übt demgegenüber keine neutralisierende Gegenwirkung auf A aus, sei es, daß er es nicht wünscht, sei es, daß er dazu nicht die wirksamen Mittel besitzt.

Diese Beziehung wird *ex post* festgelegt. *Ex ante* ist sie Inhalt eines Plans oder eines Projekts, sie kann effektiv oder potentiell sein. Ist sie potentiell, so hängt sie vom Horizont des Subjekts ab, und das von ihr erwartete Ergebnis ist mit einem gewissen Wahrscheinlichkeitskoeffizienten verbunden. Sie kann, wie jede andere Beziehung, durch eine deterministische oder durch eine stochastische Formel dargestellt werden.

A und B sind Agenten, die für eine einfache Einheit, eine Firma, oder für eine Gesamtheit, einen Firmenkomplex, Entscheidungen fällen. Und zwar unter Bedingungen, die noch genauer zu bestimmen sein werden. Die Macht läßt sich nur mit Bezug auf eine Gesamtheit von Zielen und von Verfahren erfassen.

Ihre direkten und indirekten Auswirkungen werden durch den Agenten, der sie vorauszuberechnen sucht, jeweils in äußerster Vereinfachung gesehen, wie das bei jeder wirtschaftlichen Tätigkeit der Fall ist.

Das Wesen der Macht liegt in der Unvollkommenheit der Interdependenz: Die Wirkung von A auf B ist nicht gleich der Wirkung von B auf A. Sie liegt nicht minder in der Unvollkommenheit der Reziprozität: Die Wirkung von A auf B einerseits, die Wirkung von B auf A andererseits sind nicht äquipollent, und nicht minder in der Ungleichheit von Wirkung und Gegenwirkung, falls letztere zustandekommt. Die Reaktion von B hebt die Wirkung von A nicht auf.

Nun sind aber, bei weitgehender Übereinstimmung über das Wesen der Macht, die Meinungsverschiedenheiten offensichtlich, wenn es darum geht, den *wirtschaftlichen Charakter* einer beliebigen Machtgröße darzustellen. Diese Verschiedenheiten ergeben sich aus der Vielfalt der für aufschlußreich gehaltenen Begriffsbestimmungen des Ökonomischen an sich.

Für die einen, und sie sind zahlreich, sind die einzigen ökonomischen Fakten die des Marktes, also, wenn man dessen Elemente aufzählt: Mengen der Güter, Beziehungen und Preise dieser Güter. In diesem Fall wird man über die üblichen Derivationen von Angebot und Nachfrage hinaus an den Tausch verwiesen. Tausch als rationaler Begriff impliziert Freiheit der Partner, Gleichheit der Verhältnisse und Gleichwertigkeit der Leistungen, wobei sich diese drei Größen selbstverständlich auf die Marktoperationen beziehen.

Die Partner können ganz frei kaufen und verkaufen, oder Kauf und Verkauf ablehnen: In dieser Beziehung ist ihre beiderseitige Stellung dieselbe, es wird die Gleichheit der Grenzophelimität an abgetretenen Gütern und erhaltenen Gütern verwirklicht oder angestrebt. Mildert man, wie es so oft geschehen ist, die Strenge jener Voraussetzungen, so ergeben sich Preise, die von denen des reinen Marktes verschieden sind. Es werden also die Preise eines *nicht* reinen Marktes analysiert. Was uns aber hier interessiert, das ist gerade und einzig die Tatsache, daß hier die Axiomatisierung des reinen Tausches als des Inbegriffs der Marktwirtschaft in ihrer Konstruktion jede Machtrelation ausschließt. Diese läßt sich erst durch einen Bruch in der inneren Logik jener Konstruktion wieder integrieren.

Ein solcher Bruch wird vermieden bei einer Begriffsbestimmung des Ökonomischen als der Verwendung von berechenbaren (bilanzierbaren) Gütern durch Wirtschaftssubjekte, die bestrebt sind, die durch den Markt oder andere Verfahren erwiesene Knappheit zu überwinden, und jene Güter nach rationalen Kriterien zu nutzen. Der Bereich der berechenbaren, das heißt im Hinblick auf einen Nutzwert abschätzbaren und kombinierbaren Objekte erweitert sich mit der Entwicklung der Technik des Rechnens und der Zuordnung *zahlenmäßiger* Daten. Dieser Bereich reicht weit hinaus über den der landläufig in Geldwert umzusetzenden Objekte, wie ihn Alfred Marshall im Auge hatte: Es wird in „shadow prices“ gerechnet und andererseits auch in Mengenwerten der objektiv nutzbaren Effekte. Die ökonomische Macht ist die, deren *Ziel* die Verfügung über berechenbare Objekte ist und deren *Mittel* die Verwendung berechenbarer Objekte mittels Marktoperationen, aber auch mittels marktfremder Verfahren sind. Sie wird ausgeübt zwischen Partnern, deren Freiheit durch die Verfügung über berechenbare Objekte gemessen wird, *deren Verhältnisse im*

Hinblick auf die Ausgangsbestände ungleich sind und deren Leistungen, Kosten und subjektiven und objektiven Beträge, in jene berechenbare Objekte umgerechnet, untereinander unvollkommen, äquipollent und gleichwertig sind, und zwar vor und nach jeder Übertragung von Gütern und Dienstleistungen. So tritt denn die Machtrelation zu Beginn, im Verlauf und nach Abschluß einer ökonomischen Übertragung als wesentliche Ungleichheit in Erscheinung. Dieser ökonomische Transfer tritt auf als *Markthandlung*, als Folge eines *Zwanges* oder als eine Tat der *Solidarität*. Schlicht ausgedrückt kann man sagen: In einer organisierten Gesellschaft wird der stets ungleiche kommerzielle Transfer durch den Solidaritätstransfer erträglich gemacht, und letzterer ist erst möglich durch den erzwungenen Transfer (z. B. durch Steuererhebung). In der Fachsprache ausgedrückt: Die Verwirklichung des Transfers unter dem Motto: „nothing for nothing“ setzt die sogenannten „direct transfers“ voraus.

So ist also der unter den Neoklassikern der Wirtschaftswissenschaft nicht hoch im Kurs stehende Kampf um die ökonomische Macht Sache eines jeden einzelnen, einer jeden kleinen Gruppe (Firma, Haushalt), einer jeden sozialen Gruppe, ob Tätigkeits- oder lokal festgelegter Gruppe. Diese Macht ist allgegenwärtig und besteht wesentlich, wie jede Machtbeziehung, in einem Verhältnis der Ungleichheit: Sie entspringt aus Ungleichheiten, entwickelt sich in der Ungleichheit und mündet wieder in Ungleichheit.

Da sie die ökonomische Übereignung ganz und gar durchdringt, ist sie ein wesentlicher Bestandteil dieses Vorganges, der ohne sie nicht erfaßt werden kann, wie hoch man auch die Abstraktion ansetzen mag.

Es lassen sich „multiple Komplementärgüter“ aufzeigen, die als Bestandteile in die Kombination einer großen Anzahl von Kostenberechnungen aufgenommen werden. Ganz ähnlich dürfen auch „multiple Komplementärmächte“ nicht übergangen werden, die die Wirtschaftshandlungen der Subjekte und ihrer Einheiten kennzeichnen. So wie das Funktionieren des Marktes erkennen läßt, welchen Objekten der Vorzug gegeben wird (revealed preferences), so läßt der Ablauf des Wirtschaftslebens die Machterscheinungen erkennen. Das „learning“ ist in Produktion und Konsum anerkannt, es beeinflußt aber ebenso sehr das Verlangen nach ökonomischer Macht und die ökonomische Nutzung der Macht.

Jede Statik ist nur momentaner Ausdruck (timeless) einer Dynamik. Die Statik des Ausgleichs der Objekte (Preise und Mengen), genauer gesagt, der Anpassung der Mengen an einen unter gewissen Bedingungen unbeanstandbaren und neutralen Preis, ist eben nicht der Machtausgleich zwischen Menschen, deren Projekte verschiedenartig

und einander entgegengesetzt sind. Die eine und die andere Statik sind spezifische Erscheinungen, wenn auch die bequemste mathematische Formulierung für beide dieselbe ist. Die Einordnung der Gleichgewichtsstörungen in der *selbsttätigen Regelung* der Preise und der Mengen unterscheidet sich radikal von der Einordnung der Gleichgewichtsstörungen, die hervorgehen aus der Unvereinbarkeit und den Gegensätzen von Projekten, die von Wirtschaftssubjekten und von durch sie beherrschten Einheiten entworfen werden.

Dieser Aspekt der *Begegnung ungleicher Mächte* schließt den Aspekt der *Anpassung der Güter* im egalitären Tausch in sein Blickfeld ein. Damit kommt man zur Einsicht, daß die Wahl des einen oder des anderen Aspektes die Wahl zwischen zwei Axiomatisierungen bedeutet.

Diese Wahl ist zu treffen zwischen der Axiomatisierung des *reinen* Tausches und der Axiomatisierung des *komplexen* Tausches, wobei beide den von den Mathematikern sogenannten Minimalbedingungen einer Entwicklung unterliegen und ebenso den generellen Bedingungen der *Möglichkeit*, wie sie von einer empirischen, wenn auch nicht experimentellen Wissenschaft gefordert werden.

Die Axiomatisierung des reinen Tausches kombiniert als bekannte Voraussetzung Teilbarkeit, Beweglichkeit und Kontinuität, was unter der Hauptvoraussetzung der Homogenität subsumiert wird. Letztere vermittelt eine rationale Ökonomie als reiner und schlichter Abklatsch des rationalen Systems der Mechanik eines Lagrange.

Nun geht es uns nicht darum, ob dieses Verfahren die Wirklichkeit schematisiert, was ja jede Theorie und jedes Modell tut, sondern ob damit nicht gerade *das Wesentliche* jener von unserer Wissenschaft erfaßten Wirklichkeit vernichtet wird. Gehört es auch zu den Grundverfahren, von den Funktionen des Verarbeitens und des Konsumierens aus zu den Hilfsmitteln von Lagrange zu greifen, um sie dann auszuschalten und durch Gleichgewichtspreise zu ersetzen, so bleibt es doch ein Ding der Unmöglichkeit anzunehmen, daß die Wirtschaftssubjekte unter sich und ihre Güter unter sich identisch sind. Sobald die Wirtschaftssubjekte, statt durch eine Darstellung als Punkte in einer Welt außerhalb von Raum und Zeit ausgeschaltet zu werden, eben als *Subjekte* aufgefaßt werden, kann man nicht umhin, ihnen Felder von Möglichkeiten, Mitteln und Wirkungen zuzuerkennen, die je nach dem einzelnen und der Gruppe, der er angehört, verschieden sind. Unter diesen Bedingungen nutzt jedes Wirtschaftssubjekt alle verfügbaren Mittel aus, um sein existentielles Projekt als Gegenspieler aller anderen und in der Zusammenarbeit mit ihnen zu verwirklichen. Handelt das Subjekt rational, so wählt es innerhalb der erfahrenen Beschränkungen zwischen Kampf und Kooperation, indem es die Minimalkosten und den Maximalertrag beider Verfahren vergleicht. Da das Wirtschaftliche

die schlichte Zerstörung ausschließt und da andererseits eine ertrags- und kostenlose Kooperation ökonomisch undenkbar ist, ist *die Wirtschaftsrelation ihrem Wesen nach eine Kombination von Kampf und Zusammenarbeit, von Konflikt und Kooperation*. Kurz, sie hat einen Januskopf: Kampf — Zusammenarbeit, Konflikt — Kooperation, sei es im Hinblick auf das Subjekt, auf die Zwischengruppen oder auf das Ganze.

Zwischen wesentlich verschiedenen und demnach im Bereich bestimmter Wirtschaftshandlungen unvermeidlich ungleichen Subjekten ist jede ökonomische Beziehung *komplex*. Keine Marktform, kein Preissystem vermag je dieses System der Wirtschaftsbeziehungen aufzulösen, die in ihrer Natur unveränderlich bleiben, gleichviel, ob sie sich in Markthandlungen oder in marktfremden Handlungen verwirklichen.

Eine solche Axiomatisierung, die die Machtrelation und die Beziehung des reinen Tausches unauflöslich miteinander verbindet, wirft ein neues Licht auf die verfolgbare Entwicklung der Gleichgewichtstheorien und nicht minder auf unsere eigene Stellung ihnen gegenüber.

III. Ansätze zu einer umfassenden Theorie des Gleichgewichts der allgemeinen Interdependenz

a) Die asymmetrische und innerhalb eines gegebenen Zeitraumes irreversible Beziehung tritt explizite oder implizite in allen Fällen der weder sofortigen noch vollkommenen Anpassung auf, die ausgedrückt werden in Begriffen der Elastizität, der „induzierten“ Investition (induced investment, induced invention), des „Aktivismus des Angebots“ (Giovanni Demaria), der oligopolistischen Preiskonflikte (W. Krelle), des „betriebenen“ Exports im Gegensatz zum „herausgeholt“ Export (K. W. Rothschild) usw. . . , und selbstverständlich des bilateralen Monopols und der Arbitrage, wie auch immer diese Begriffe abgewandelt sein mögen.

Das Subjekt tritt in den Bezeichnungen für bestimmte Konjunktursituationen („*seller's market*“, „*buyer's market*“, „*price fixer*“, „*price taker*“), oder für eine soziale Struktur („*upper part of society*“) bei Stuart Mill, die Klasse der Besitzer der Produktionsmittel bei Karl Marx auf.

Die Intentionalität des Subjektes in der asymmetrischen Wirtschaftsbeziehung wird gelegentlich ausdrücklich hervorgehoben (das Drohen mit der Einstellung des Wirtschaftsverkehrs bei Alfred Marshall, die unzähligen *Strategien* in der zeitgenössischen Theorie der Firma). Die Macht scheint allgegenwärtig zu sein, obwohl der Wirtschaftswissenschaftler sich nicht gern mit ihr befaßt, er schaltet sie aus, indem er eine

fristlose Anpassung der Variablen voraussetzt oder ihr Ausbleiben der Wirkung des „long run“ zurechnet.

Es ist nun um so bemerkenswerter, daß die allgemeine Gleichgewichtstheorie, nachdem sie so aufgestellt wurde, daß die Macht dabei außer Betracht bleiben kann, eben jene Macht gerade in ihrer vollendeten Ausgestaltung und in ihren reinsten mathematischen Formulierungen wieder anerkennen und miteinbeziehen muß.

Wer seinen Vilfredo Pareto aufmerksam gelesen hat, konnte dessen gewärtig sein. Im dritten Kapitel seines Lehrbuchs wird anlässlich des „allgemeinen Begriffs des wirtschaftlichen Gleichgewichtes“, und nicht etwa mit Bezug auf eventuelle Preissysteme, klar unterschieden zwischen dem Tausch, bei dem nur die Ausgangsvorräte an Faktoren und die allgemeine Verfahrenstechnik gegeben sind, und demjenigen, bei dem sich ein Zwang der „freien“ Wahl der Subjekte entgegenstellt, nicht nur der Monopolzwang, sondern auch z. B. die Tätigkeit von Gewerkschaften. Danach werden beim Subjekt der *Tangenspunkt* und der *Endpunkt* (Blockierungspunkt) sehr genau voneinander geschieden, ebenso wie die eine Handlungsart von der anderen und die eine Art Hindernis von der anderen.

Der eben erwähnte Inhalt des Paretoschen Denkens wurde richtungsweisend für eine wichtige Weiterentwicklung der Gleichgewichtstheorie. Diese verzichtet auf das bequeme Schema vom vollständigen Wettbewerb und bezieht der Macht fähige Agenten und Einheiten mit ein, wobei sie jedoch den Versuch unternimmt, die Bedingungen zu formulieren, unter denen sich diese Mächte wechselseitig ausgleichen. Ungleichgewichterscheinungen, die aus dem Kontrast mit dem so verstandenen Gleichgewicht hervorgehen, treten zwischen in asymmetrischer Beziehung stehenden Subjekten auf und nicht etwa zwischen Punkten, die durch symmetrische Relationen verbunden sind.

Die Information wird als neues Element in die Theorie des allgemeinen Gleichgewichts aufgenommen. Sie wird von Radner¹ nicht als ein Attribut der Objekte, sondern als eine Fähigkeit der Subjekte aufgefaßt. Jedes Subjekt trifft seine Entscheidungen aufgrund seiner Informationen über die Umwelt und das Verhalten der anderen Subjekte; beide werden entweder im Hinblick auf einen bestimmten Zeitpunkt oder auf die Zukunft betrachtet, und im zweiten Falle sind sie den Risiken der Voraussicht ausgesetzt. Wesentlich ist jedoch folgendes: Trifft das Subjekt seine Entscheidung aufgrund des Verhaltens anderer Subjekte, so tritt damit das „Bewußtsein des anderen“ in Erscheinung, eine Sichtweise, die dem sich selbsttätig verwirklichenden Gleichgewicht fremd und der automatischen Wirkung der Preise entgegengesetzt ist. Damit

¹ Competitive Equilibrium under Uncertainty, *Econometrica*, Jan. 1968, S. 31 – 58.

entfällt auch die Konstruktion der Stabilität des Paretoschen Gleichgewichts. Es ist angebracht, die Sätze zu verallgemeinern, von denen die Überlegung ausgeht, und vorauszusetzen, daß jedes Wirtschaftssubjekt über Mittel verfügt, nämlich über einen Bestand an Gütern und einen Bestand an Informationen, anders gesagt, daß die Nutzung der Güter im allgemeinen der *ergänzenden Information* bedarf. So wird es offensichtlich, daß die Macht die wirtschaftlichen Transferhandlungen durchdringt. Noch schwieriger wäre es, die Subjekte für gleich oder des gleichmäßigen Kompensierens ihrer Ungleichheit für fähig zu halten, da doch die Information in sehr verschiedentlichem Umfang und in sehr unterschiedlicher Qualität verbreitet ist. Genauso unvertretbar wäre die Behauptung, daß eine exogene Machtgröße für gleichmäßige Vertreibung der Informationen sorgt oder jede Ungleichheit in der Informationsverbreitung sofort ausgleicht. Wer wollte nun leugnen, daß die Märkte heute „informed markets“ sind, und behaupten, daß die Darstellung und die Mathematisierung ihres Funktionierens korrekt bleibe, wenn man diesen ihren Charakter außer Acht ließe?

b) Auch der *unvollkommene Wettbewerb* ist in die Modelle des allgemeinen Gleichgewichts eingedrungen. Als ein bemerkenswertes Beispiel unter vielen anderen soll hier T. Negishi zitiert werden, der eine mathematische Darstellung des Gleichgewichtes bringt, die zwei Räume einbezieht: einen Raum des vollkommenen Wettbewerbes und einen der monopolistischen Konkurrenz. Nun ist aber nicht zu vergessen, daß der monopolistische Wettbewerb mit Einwirkung auf Preise und Mengen nicht zusammenfällt mit dem gleichdimensionalen Modell der Mengenanpassung im Gleichgewicht des vollkommenen Wettbewerbs. So stellt sich von unserem Standpunkt aus die interessante Frage, wie und warum bei solchen Verhältnissen das Gleichgewicht erreicht worden ist: Die Antwort setzt einen gewissen Umfang der Asymmetrie zwischen den berücksichtigten Einheiten voraus. Solche Darstellungen bestätigen ganz bestimmte Analysen, die wir vor etwa zwanzig Jahren vorgenommen haben und die nicht gerade die Simplität aufweisen, die ihnen die Kritik zu unrecht nachsagte.

So erlaube man uns, zwei der Werkzeuge dieser unserer Analyse zu charakterisieren, deren Anwendung mit den heutigen Versuchen, die Macht zu formalisieren und zu mathematisieren, zusammentrifft.

Eine *Einheit* wird *aktiv* genannt, wenn sie durch eigene Wirkung und im eigenen Interesse fähig ist, ihre Umwelt zu modifizieren, das heißt das Verhalten der Einheiten, mit denen sie in Verbindung steht. Eine solche Einheit hebt sich ab von einer anderen, die ihre Umwelt als Parameter zu berücksichtigen hat. Kurz: Sie paßt die Umwelt ihrem eigenen Programm an, statt daß sie dieses der Umwelt anpaßt. Man erkennt in dieser Formulierung die verallgemeinernde Weiterentwick-

lung des Gedankens, von dem E. H. Chamberlin ausgeht: Eine Firma verschiebt mittels einer Steigerung ihrer Verkaufskosten die Kurve der an sie gerichteten Anfragen nach rechts, indem sie bei den anderen Firmen desselben Industriezweiges die wohlbekannten Folgen dieses Verhaltens bewirkt, unter anderem und unter gewissen Bedingungen eine Reduzierung des Absatzes einiger derselben.

Es zeigt sich also, daß eine Firma mittels eines gewissen Kosten-aufwandes zwecks Modifizierung ihrer Umgebung bei den Partnern einen Strukturwandel bewirken kann, z. B. durch offensive Differenzierung aufgrund von Innovationen, durch Verbreitung von Informationen, die ihrer Strategie dienlich sind, durch teilweise oder zeitweise Finanzierung einer neuen Kundschaft, usw. ... Darüber hinaus praktiziert die Geschäftswelt zahlreiche andere, kostspielige, aber rentable Methoden des Wirtschaftskrieges, die wir jedoch lieber nicht erwähnen.

Auf diese Weise lassen sich die direkten Beziehungen zwischen Firmen analysieren. Die aktive Firma schafft sich mindestens einen Teil ihrer Umwelt, z. B. ihrer Forschungs-, Verkehrs- und Informationswege, was in einem unterentwickelten Raum sehr offensichtlich ist. Es bleibt aber auch in entwickelten Räumen unbestreitbar, wenn es hier auch weniger sichtbar ist. Ungleich aktive Firmen üben also einen ungleichen Einfluß auf ihre Umgebung aus. Der wirtschaftliche Raum solcher Firmen ist unter ihrer Einwirkung umgestaltbar.

Der aktiven Firma sind auch die zahlreichen asymmetrischen Wirkungen zuzuschreiben, die sorgfältig zu unterscheiden und einzustufen sind: Weckung von Nachahmung, Ausübung der „leadership“ oder partieller Vormacht, weitgehende Vormachtstellung. Entgegen jeder voreiligen oder parteilichen Schlußfolgerung ist jeder dieser Effekte oder eine bestimmte Kombination einiger von ihnen für die Umwelt oder für einen Teil dieser Umwelt wirtschaftlich vorteilhaft oder unvorteilhaft. Damit sind die Antriebs- und Hemmungseffekte, die positiven und negativen „learning“-Effekte gemeint, die von der in einem geographischen oder wirtschaftlichen Raum aktiven Einheit hervorgerufen werden.

Da wir uns mit dem allgemeinen Gleichgewicht befassen, können wir sagen, daß eine Gesamtwirtschaft konsequent als ausschließlich aus aktiven Einheiten zusammengefügt konstruiert werden kann oder als ein Gefüge aus (relativ) aktiven und (relativ) passiven Einheiten. In bestimmten Bereichen der Wirtschaftshandlungen ist das statische Gleichgewicht im ersten Falle eine Balance gleicher und entgegengesetzter Mächte, im zweiten geht es hervor aus der Anpassung der passiven Einheiten bezüglich der „Daten“, die ihnen von der Strategie der Mächtigeren aufgezwungen werden.

Unser zweites Werkzeug der Analyse ist die *Makroeinheit*, die gewisse Beziehungen zu dem so bemerkenswert von Jacob Marschak und Roy Radner entwickelten Begriff des „team“ aufweist².

Es kann zur Vermeidung jeder terminologischen Verwirrung nicht genug wiederholt werden, daß die Makroeinheit nicht eine im Gegensatz zur kleinen, *große* Einheit ist, sondern eine *komplexe* Einheit.

Die einfache Einheit untersteht einer einzigen entscheidenden Gewalt, die durch die parametrische und durch die plastische Umwelt, in der sie wirkt, ihre Beschränkungen erfährt. Die komplexe Einheit ist ein Gefüge aus einer übergeordneten Einheit und teilweise untergeordneten Einheiten. Die entscheidende Einheit setzt die Höhe oder die Variationsspanne eines Teils der Variablen fest, die zum Programm der untergeordneten Einheiten gehören (gewisser Preise, wobei die anderen freibleiben; gewisser Mengen, wobei die anderen freibleiben; bestimmter technischer Koeffizienten). Anhand dieses Begriffes läßt sich eine Vielzahl wichtiger konkreter Situationen ausdeuten, bei denen ungleiche Einheiten zwar nicht total integriert sind, jedoch in unterschiedlichem Maß von einer maßgebenden Einheit abhängen. Solche Situationen reichen von Kombinationen betreffs „sous traitance“, fester Preise, Firmenassoziationen, „production sharing“, „market sharing“, „profit sharing“, wirtschaftlicher „Konglomerate“ bis zu den Kombinationen zwischen öffentlichen und privaten Einheiten betreffs bestimmter Objekte und in festgesetzten Grenzen. Greift der Staat, wie er es heute im Westen tut, durch zahlreiche und regelmäßige Interventionen ein, so kann eine Nation als solche für bestimmte Forschungszwecke als eine Makroeinheit betrachtet werden. *Mutatis mutandis* lassen sich auch die oben dargelegten Analysen der aktiven Einheit einerseits auf die Beziehungen zwischen der entscheidenden Einheit und den untergeordneten Einheiten, andererseits auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen entscheidenden Einheiten anwenden.

Aus diesen Analysen ergibt sich eine Lehre, die sich folgendermaßen zusammenfassen läßt: Das Gleichgewicht des vollkommenen Wettbewerbs, das man auch heute noch als *das* Modell beibehält, da es nun einmal so gründlich entwickelt worden ist und es sich mathematisch so bequem darstellen läßt, kann, streng genommen, nicht ein Gleichgewicht der Subjekte sein, es sei denn, man mache unhaltbare Minimalvoraussetzungen, die den Verzicht auf eine ideale Darstellung der ökonomischen Wirklichkeit bedeuten. Wollte man dagegen das Gleichgewicht als ein solches der Subjekte auffassen, so müßte man sagen, daß es der spezielle, unrealisierbare und fälschlich für analog gehaltene Fall wirtschaftlicher Beziehungen ist, bei denen die Resultante der Machtrelationen *gleich Null* wäre.

² Economic Theory of Teams, A Cowles Foundation Monography, 1972.

Die rein wissenschaftliche Methode ist nicht bereit, durch eine logische Konstruktion a priori die asymmetrischen und während einer Periode irreversiblen Beziehungen unter den Wirtschaftssubjekten zu eliminieren. Im Gegensatz, sie akzeptiert sie, um sie einem neuen Verfahren der Analyse und der Formulierung unterzuordnen, und sie zieht sie explicite in einer wirklich realen Theorie des Gleichgewichtes in Betracht, welche auf dem Axiom des *komplexen Tausches* beruht.

Wenn wir diese Methode gebrauchen, so wissen wir nunmehr, daß wir nicht in einer geistigen Isolierung arbeiten. Im Gegenteil, im Bereich der höchstentwickelten Mathematik sieht man die Aufgabe der zukünftigen Arbeit sich abzeichnen. Es ist die formale Kombination der *beiden Aspekte der Theorie* von Prof. von Neumann: 1. eine spezifische Theorie des allgemeinen Gleichgewichtes und 2. eine Theorie der Spiele.

Diese Untersuchung erstreckt sich in Richtung auf eine Unterscheidung zwischen der *Koalition* einerseits und dem „Kern“ andererseits, das heißt, der Verteilungen und Zurechnungen, welche nicht von irgendeiner Koalition blockiert sind. Diese Unterscheidung, abgesehen von ihrer analytischen Fruchtbarkeit, welche noch gar nicht erschöpft ist, ist schon prinzipiell eine raffinierte Form der Einbeziehung der Macht in das allgemeine Gleichgewicht.

IV. Ansätze zu einer umfassenden Theorie des makroökonomischen Gleichgewichts und deren Anwendung auf das ausgeglichene Wachstum

a) Die makroökonomischen Größen der sogenannten Globalmodelle, das heißt der sehr wenig desintegrierten Modelle, sind ohne streng analytischen Anschluß an die mikroökonomischen Größen geblieben: Das bedeutet, daß die Preise keine vollkommenen Wettbewerbspreise sind, und, was nicht weniger wichtig ist, die Machtbeziehungen zwischen den Einheiten nicht tatsächlich für die Bildung der globalen Quantitäten herangezogen werden. Es mag eine gewisse approximative Darstellung erlaubt sein, wenn man auf eine dem absoluten Wettbewerb (im wahrsten Sinne des Wortes) benachbarte Konkurrenz oder auf diejenige, die nicht „die Konkurrenz der text books“ (J. R. Hicks) ist, hinweist.

b) Wahr bleibt jedoch, daß die makroökonomischen Größen der Neoklassiker oder Neokeynesianer in ihren Wachstumsmodellen implizite eine Globalstruktur der Macht darstellen. Die Investition *befiehlt*. Der Lohnsatz ist exogen, oder, was auf dasselbe herauskommt, die Unternehmensgewinnrate (Zins im Gleichgewicht). Die „factor production frontier“ (P. A. Samuelson), die „wage frontier“ (J. R. Hicks) ergibt den Antagonismus dieser beiden Raten, welche sich auf einer absteigenden

Kurve auf der Abszissenachse ablesen läßt. Die Investierung wird von dem Agenten beschlossen, welcher über finanzielles und wirtschaftliches Kapital verfügt. Der goldene Leitsatz („golden rule“) der Akkumulation und die Wachstumsrate des goldenen Zeitalters („golden age rate of growth“) maximieren das Produkt, wenn man davon ausgeht, daß der Kapitalist auf die Akkumulation und der Arbeitnehmer auf den Verbrauch, der für ihn erschwänglich bleibt, „spezialisiert“ sind.

c) Die so beschriebene Gesamtstruktur der Macht tritt voll und ganz in Erscheinung, wenn man nach den in der scheinbar neutralen Symbolisierung enthaltenen und nach den ausgeschlossenen oder minimierten sozialen Rollen fragt.

Der Protagonist ist der Agent, der über die Investierung entscheidet. Arbeiter und Staat befinden sich im zweiten Rang. Der „innovateur“, der Unternehmer, welcher die neuen Kombinationen verwirklicht, scheidet aus, sobald man eine vorgegebene oder konstante Technik oder einen technischen Fortschritt in dem Maße vereinfacht, daß er mit dem ausgeglichenen Wachstum vereinbar wird.

d) Aufgrund dieser ungleichen Machtverteilung, welche als „selbstverständlich“ angesehen wird, und die der Kritik dank einer breiten institutionellen Unbestimmtheit entzogen ist, kann durch den Zinssatz und die „portfolio effects“ eine Selbstregulierung der Privatwirtschaft skizziert werden. Es hat sich jedoch, selbst unter den restriktivsten Bedingungen als unmöglich herausgestellt, das Versagen dieser sogenannten stabilisierenden Mechanismen mit Stillschweigen zu übergehen und in allen Fällen zu beweisen, daß die natürliche Wachstumsrate („natural rate of growth“) mit der Akkumulationsrate übereinstimmt.

e) Seit den Arbeiten anläßlich des Ökonometrikongresses in Cambridge (1971) hat man sich von dem Konzept des Gesamtkapitals getrennt zugunsten des Konzepts der Kombination der verschiedenen Kapitalien und der verschiedenen Akkumulationen in den wirtschaftlichen Sektoren. Es werden nicht mehr Überlegungen über *ein* Kapital oder *ein* für das Kapital repräsentatives Gut angestellt, sondern über *mehrere* Kapitalgüter, die analytisch spezifiziert sind. Infolgedessen betreffen das Interesse und die wissenschaftliche Forschung *die* Mächte, *die* Kapitalien und *die* Produktivitäten *der* Kapitalien. Hierdurch machen *die* dynamischen Substitutionen der Kapitalien und *die* dynamischen Komplementaritäten der Kapitalien ihren Einfluß geltend. Nach unserer Denkweise: die Kampf-Zusammenarbeit, die Konflikt-Kooperation *der* Kapitalien und *der* Kapitalisten, in ihrer Beziehung zu den Untergruppen der Subjekte in der Wirtschaft.

f) Aus diesem Grunde erscheint es gar nicht mehr als so seltsam, sich jenseits der Aufsplitterung („pulvérisation“) im Pasinettischen Modell

(ein Produkt, eine Industrie) und der Zerteilung in einen Sektor I und in einen Sektor II strukturierten Sektoren zuzuwenden, deren veränderliche Kombinationen und asymmetrisches Aufeinanderwirken das Wachstum bedingt.

Diese strukturierten Sektoren, wenn sie aus Einheiten mit Antriebs-effekt („unités motrices“) bestehen, üben auf ihre Umgebung Antriebs- oder Hemmungseffekte aus. Die Antriebseffekte wirken aufgrund der Größe des Angebots- und Nachfrageflusses und durch die Ausbreitung des Produktivitätszuwachses. Sie können sowohl in bezug auf das Produkt — das Wachstum des Produkts von B ist eine Funktion des Wachstums des Produkts von A —, als auch auf die Produktionsfunktion formalisiert werden, indem man aus der Funktion der Produktion von B eine Funktion der Produktion von A macht, oder die Funktion der Produktion von B als Funktion des „Restes“ (unexplored part) der Produktion von A betrachtet, wobei dieser Rest in erster Annäherung dem von A tatsächlich eingesetzten technischen Fortschritt assimiliert wird.

Zumindest in denjenigen Ländern, in denen die Industrialisierung verspätet eingetreten ist, übt die Industrie einen Antrieb auf die Landwirtschaft aus. Die Verwirklichung neuer Kombinationen und die Verbrauchsgewohnheiten verlaufen in ihrer Hauptrichtung von der Landwirtschaft zur Industrie hin: Die Landwirtschaft modernisiert sich hauptsächlich dank der Industrie — unter der Gefahr natürlich, von ihr beherrscht zu werden.

In allen Ländern mit dank einer fortgeschrittenen Industrie fortschrittlichen Entwicklung ziehen die Wachstumsindustrien (*Mertens*) das Produkt auf ganz spezifische Art und Weise nach sich. Andererseits geben neue Industriezweige den Basisindustrien Auftrieb, und die ältesten Industrien suchen sich zu erneuern, unter Ausnutzung der von den beiden anderen Industriearten gebotenen Leistungen. Auf diese Weise entstehen, im geographischen Raum lokalisiert oder nicht, *Wachstumspunkte* (growth points) und „leading sectors“. Es ist sicher, daß diese Tatsache unbeabsichtigte und beabsichtigte Wirtschaftsmacht erzeugt, die mit den verschiedenen Formen finanzieller und industrieller Konzentration ausgerüstet ist. Diese Wirtschaftsmacht wirkt sich aus durch Preis- und Qualitätsmanipulation, durch eine Politik der Verwirklichung neuer Kombinationen und durch Informationsstrategien. Raymond Courbis hat das Konzept der *passiven* und *aktiven* Konkurrenzbereiche und Georges Friedmann das Konzept der (aktiven) Kommunikatoren („communicateurs“) eingeführt, wobei letztere sich an diejenigen Einrichtungen richten, die die empfangenen Informationen mehr oder weniger passiv aufnehmen.

Wenn diese Analyse annehmbar ist, kann man zutreffend sagen, daß die wirtschaftliche Entwicklung auf mittlere und lange Sicht durch

Änderungen in den Strukturen und durch Wechsel in den betreffenden Machtverhältnissen auf die Firmen und ihre Gruppen einwirkt. Technisch ausgedrückt: Die Matrix der Wirtschaftstätigkeiten verändert sich innerhalb der vektoriellen Räume.

Wenn man sich nun fragt, wer eigentlich die Macht hat, so trifft man, was die wichtigsten Entscheidungen anbetrifft, auf Finanz- und Wirtschaftsgruppen, die in Kampf-Zusammenarbeit — in Konflikt-Kooperationen — mit den Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften begriffen sind. Je nach der Konjunktur und der geschichtlichen Lage ändert sich die Machtkonstellation: Während der säkulären Entwicklung, die im Abendland vom Beginn der Industrialisierung bis in unsere Tage geht, scheint sich eine Tendenz zu scharfer Kritik an der kapitalistischen Macht herauszukristallisieren, über die die theoretischen und statistischen Werke keine Rechenschaft geben:

Um es genauer zu charakterisieren, betonen wir kurz die wichtigsten Punkte.

Der Kapitalismus umfaßt drei Elemente:

1. eine dezentralisierte Wirtschaft, die in den Augen des Wirtschaftswissenschaftlers und, so wollen wir glauben, jedes vernünftig nachdenkenden Menschen unersetzlich ist;
2. die Macht derjenigen, die über die Produktionsmittel verfügen. Diese Eigenschaft ist wirtschaftlich nur vertretbar, wenn sich die Kompetenz und Effizienz vom Gesichtspunkt der *Gesamtheit* der Bevölkerung bewähren;
3. eine Logik der privaten Zahlungsfähigkeit und Rentabilität. Dieser Grundsatz legitimiert sich nicht, wenn er *exklusiven* Charakters ist, er wird jedoch vertretbar im Rahmen der „direct transfers“.

Die Optimierung in einem Modell, das die möglichen Bedingungen, die minimalen „Realitätsbedingungen“, nicht außer Betracht läßt, sucht man allmählich zu erreichen; sie läßt sich nicht aus einem System deduzieren. Dasselbe gilt für die Existenz eines globalen Gleichgewichtes und dessen Stabilität, oder besser gesagt, dessen „ergodicity“, womit die Richtung eines Systems bezeichnet werden soll, das seine Selbstregulierung dadurch findet, daß es sich von seiner ursprünglichen Position trennt.

Man sieht jetzt, wie weit man von einem spontanen, gleichmäßigen Wachstum entfernt ist und zum Konzept und zur Praxis des *harmonisierten Wachstums* gezwungen wird.

Bei *optimistischer* Betrachtungsweise kann man annehmen, daß die als Schiedsrichter fungierende Macht sich von den Zwangseinflüssen, die ihr von den herrschenden Wirtschaftsgruppen auferlegt werden, befreien kann und von Wissenschaftlern und Experten geleitet wird, die

sich von den intellektuellen Zwangsvorstellungen befreien können, welche die „théorie dominante“ (Fritz Neumark) auf ihnen lasten läßt.

Wenn das zutrifft, was mir von der „Nobel-Price-Lecture“, die kürzlich in Stockholm von Simon Kuznets gehalten wurde, berichtet wurde, so hat sich eine ansehnliche Zahl von Vertretern unseres Faches der Suche nach neuen Spielregeln (rules of game) zugewandt, die von wissenschaftlichen Methoden geprägt sind, aufgerüttelt vom Alarmruf der Stagflation. Diese noch sehr zerbrechliche und so lange erwartete Neuorientierung könnte einen schlagenden Beweis liefern für die These, nach der die Mächte und die Macht eng und wesentlich mit der ökonomischen Tätigkeit unserer abendländischen Gesellschaften verbunden sind.

V. Schlußfolgerungen

Wir wollen die Ergebnisse dieser Untersuchung zusammenfassen, um eine provisorische Antwort auf die Böhm-Bawerksche Alternative geben zu können:

Die asymmetrische und irreversible ökonomische Beziehung während eines Zeitraumes ist die Folge der irreduktiblen Charakteristika des Wirtschaftssubjektes und der Beziehungen zwischen verschiedenen und ungleichen Wirtschaftssubjekten. Sie besteht folglich *vor irgendwelcher Marktform* und irgendeinem *Preisregime*.

Die Wirtschaftssubjekte streben nach Macht, und die Ausübung ihrer Macht findet ihre Grenzen nur in der Gegenmacht, auf die sie treffen. *Im Grunde genommen* gibt es keinen Pfad („sentier“), auf dem die Wirtschaftssubjekte sozusagen „*self satisfied*“ werden könnten. Das Machtstreben ist um so weniger zu befriedigen und befriedigt, als die Wirtschaftssubjekte wirksame Möglichkeits-, Einfluß- und Handlungsfelder innehaben, die sich ausbreiten und von ihnen als noch weiter ausbreitbar angesehen werden. Das Machtstreben ist immer eines der Hauptmotive und der Hauptantriebe der ökonomischen Dynamik und besonders der ökonomischen Entwicklung auf lange und sehr lange Sicht hinaus.

Um diese ökonomischen Machtkämpfe einer ökonomischen Ordnung unterwerfen zu können, wird eine große Anzahl *ökonomischer Maßnahmen* eingesetzt: Der Markt ist nur eine davon.

Der heterogene Wettbewerb (R. Triffin) und a fortiori der Wettbewerb zwischen Oligopolen und Aktiven und Makroeinheiten, wie wir sie bereits definiert haben, sind im Laufe der Entwicklung instabil. Um eine gewisse Stabilität zu bewahren, bedarf es mehr als nur des Funktionierens des Marktes. Was die ökonomische Gleichheit zwischen Wirtschaftssubjekten und Einheiten anbetrifft, so würde sie die dyna-

mische Optimierung ihres Hauptantriebes berauben: Die Verwirklichung dieser Optimierung hängt von den strukturellen Versuchen (*tatonnements*) ab, die die Organisation der Machtverkettungen und den Einsatz ökonomischer Strukturen zum Erreichen der *optimalen* Ungleichheit betreffen, in Anbetracht der Maßnahmen zum Erreichen der Befriedigung aller Bevölkerungsgruppen.

Die Machtbeziehung ist dem Begriff wirtschaftlicher Beziehungen inhärent, sie ist eine von ihr untrennbare Komponente. Man kann daran zweifeln, ob man den wirtschaftlichen „stationary state“, den *stationären* Kreislauf, streng theoretisch aufbauen kann, wenn man die Axiomatisierung des komplexen Austausches annimmt.

Von hier ab wollen wir zu der Böhm-Bawerkschen Alternative Stellung nehmen:

1. Daß die Macht sich nicht außerhalb des Bereiches ökonomischer Tätigkeit befindet, versteht sich von selbst, denn sie ist deren *Bestandteil*. Es ist jedoch klar, daß Böhm-Bawerk die Macht in den ökonomischen Bereich nur miteinbezogen hat, um sie ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zu unterwerfen.

Er betont weniger das Vorhandensein der Macht bei jeder ökonomischen Tätigkeit, als vielmehr die Unterwerfung der Macht unter die ökonomische Gesetzmäßigkeit.

Berücksichtigen wir nun das Gesamtgleichgewicht: Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß eine Machteinwirkung immer eine ausgleichende Gegenmachteinwirkung nach sich zieht, oder daß die Vorwegnahme einer Änderung der Daten eine ausgleichende Korrektur bewirkt, oder daß eine tatsächliche Veränderung der Daten eine ausgleichende Veränderung eben dieser Daten nach sich zieht. Kann man sich innerhalb einer langen Periode ein einziges Gesamtgleichgewicht vorstellen, das nicht einen relativen und dauerhaften Vorsprung gewisser strukturierter Gesamtheiten gegenüber anderen in sich birgt? Hierbei sei nur an den *relativen* Vorsprung der Welt der Arbeit und an die Aufeinanderfolge der Industrien seit dem Ende des XVIII. Jahrhunderts im Abendland gedacht.

2. Die ökonomischen Gesetze des vorausgegangenen Jahrhunderts, die als Naturgesetze angesehen wurden, rufen am Ende des XX. Jahrhunderts die größten Bedenken wach. Es ist nicht nur die „invisible Hand“, die ökonomisch gesehen schlecht arbeitet und mit höchster Dringlichkeit die Mitarbeit der Menschenhand („*main de l'homme*“) zu Hilfe ruft, sondern die menschliche Natur erweist sich seit Freud und Karl Marx und im Lichte der modernen Wissenschaften als überschäumend von Widersprüchlichkeiten und Konfliktsituationen, deren Beruhigung nur durch „soziale Waffenstillstände“ (M. Hauriou), unter Schmerzen her-

vorgebrachte Institutionen, die vom Menschen unermüdlich immer neu wiedererfunden werden, erreicht werden kann. Die Erneuerungen in der Organisation, die den Neuerungen bei Sachen und Menschen angepaßten Spielregeln, werden über das Schicksal unserer Gesellschaftsformen und das erträgliche Funktionieren ihrer Märkte entscheiden.

3. Um den Teil der menschlichen Freiheit, die unter die Wirtschaftssubjekte sehr ungleich verteilt ist, zu bewahren, welchen die Märkte und der Markt beinhalten, wäre es unsinnig zu glauben, daß die Macht nicht dauerhaft die abstrakten oder universell gültigen ökonomischen Gesetze oder ökonomischen Gesetzmäßigkeiten vergewaltigen kann. Selbst im Bereich der Preise und Mengen haben wir gelernt, die kumulativen Effekte zur Kenntnis zu nehmen, und im Bereich der Machtstrukturen haben sich diese kumulativen Effekte, selbst eine Hybris, vor nicht allzulanger Vergangenheit dermaßen ausgewirkt, daß sie von der Dauerwirkung der zerstörerischen Kräfte beredtes Zeugnis ablegten.

Die Marktwirtschaft ist ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen, sie vermag diese jedoch nicht zu definieren: Die wichtigsten Gesetzmäßigkeiten beziehen sich auf die *vollständige Entwicklung jedes menschlichen Wesens*, das heißt eine dynamische Maximierung seiner Produktionsenergie, seiner Verbrauchsfähigkeit und seiner Befähigung zur Ausübung der Freiheit.

Die Anpassung der Marktwirtschaft an diese Hauptgesetzmäßigkeiten setzt die Verwerfung der „pseudo-market-society“ (J. Maurice Clark) voraus sowie eine Beherrschung der wirtschaftlichen Mächte durch eine Politik, welche die über den Lauf der Geschichte hinaus bestehenden Werte schützt, vorantreibt und reguliert.

Diskussion

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Ich möchte Ihnen recht herzlich für Ihre Ausführungen danken. Sie haben in Ihrem Beitrag aufzuzeigen versucht, wie man zu einer Überwindung der traditionellen Gleichgewichtstheorie kommen kann und daß man auch bei Einbeziehung der Machtphänomene in der Lage ist, eine umfassende Theorie eines allgemeinen Gleichgewichts aufzustellen. Sie haben damit eine Reihe von Punkten angesprochen, die einer Diskussion wert sind und die im Laufe der Tagung bestimmt noch aufgegriffen werden.

Da inzwischen die Trauerfeier für die Opfer von München begonnen hat, möchte ich Sie, meine Damen und Herren, bitten, sich jetzt für eine Minute zu erheben und der Opfer zu gedenken.

(Die Anwesenden erheben sich;

Unterbrechung der Sitzung bis 10.30 Uhr.)

Meine Damen und Herren, wir wollen nun mit der Diskussion über das Referat von Herrn Perroux beginnen. Ich darf Herrn Werner als erstem Diskussionsredner das Wort geben.

Josua Werner (Stuttgart):

Der dritte, hier versammelte Arbeitskreis befaßt sich mit dem Thema „Wirtschaftliche Macht und politische Ordnung“. Nun hat Herr Kollege Perroux in seinem Referat die Thematik dieser Jubiläumstagung nochmals in allgemeiner Form behandelt. Ich möchte versuchen, auf einige seiner Ausführungen etwas näher einzugehen und gleichzeitig zu einigen Fragen polit-ökonomischer Natur — um diesen wiederum in Mode gekommenen Begriff frühzeitig genug anklingen zu lassen — überzuleiten.

Herr Perroux geht in seinen Ausführungen von einem spezifischen Begriff der Macht aus, einem Begriff, der sich an die, in mehreren seiner zahlreichen Werke entwickelten Theorie einer „économie dominante“ anlehnt. Macht ist demnach eine „asymmetrische Beziehung zwischen zwei Handelnden A und B“, und zwar eine innerhalb einer gewissen Periode irreversible Beziehung. Die Beziehungen zwischen den zwei handelnden Subjekten sind nicht gleichwertig; A dominiert B. Oder um mit Galbraith zu sprechen: Die „countervailing power“ von B reicht nicht aus, um die „power“ von A auszugleichen.

Nun kennt nach Ansicht von Herrn Perroux der reine Markt keinerlei dominante Verhältnisse. „Tausch“ als rationaler Begriff impliziert nach seiner Meinung dreierlei, nämlich Freiheit der Partner, Gleichheit der Verhältnisse und Gleichwertigkeit der Leistungen. Ich bin zu wenig Theoretiker, um verbindlich sagen zu können, ob die reine Theorie des Marktes eine derartige Konstellation, insbesondere auch für die Handelnden die umfassende Gleichheit ihrer äußeren Verhältnisse, voraussetzt. Herr Perroux betont denn auch seinerseits, daß das Machtphänomen erst in den Griff zu bekommen sei, wenn nicht von den Objekten des Marktgeschehens — Gütern und Preisen —, sondern von den Subjekten, den handelnden Menschen ausgegangen wird. Betrachtet man aber die auf dem Markt handelnden Subjekte, so sind sie offensichtlich ungleich ausgestattet; es existieren somit zahlreiche und vielgestaltige Dominationsverhältnisse.

Zweifellos enthält die ungleiche Ausstattung der Wirtschaftssubjekte mit geistigen Fähigkeiten und noch mehr die ungleiche Ausstattung mit materiellen Ressourcen eine Art von Machtelement. Allein es stellt sich die Frage, ob eine solche ungleiche Ausstattung nicht gewissermaßen eine Voraussetzung für das Marktgeschehen bildet. Wenn der Wettbewerb für das Vorhandensein eines reinen Marktes geradezu konstitutiv ist — ich hoffe, sehr verehrter Herr Kollege Perroux, Sie richtig zu interpretieren —, so werden in Wirklichkeit die um die Wette sich Bewerbenden immer wieder unterschiedlich schnelle Zeiten laufen, d. h. unterschiedliche Leistungen erbringen. Die Ungleichheit der Leistungen ist aber nicht fest gegeben; sie kann sich immer wieder verändern. B kann unter Umständen stärker werden als A. Die Dauer eines Dominationsverhältnisses wird damit zum entscheidenden Faktor. Dennoch ist hier ein Machtproblem angesprochen, dem besonders dort eine Tragweite zukommt, wo Dominationsverhältnisse erstarrt sind.

Derart erstarrte Dominationsverhältnisse schaffen Machtpositionen auf den Märkten. Marktmacht liegt aber auch vor — wiederum in der Terminologie von Herrn Perroux —, wenn die Freiheit der Handelnden nicht mehr voll verwirklicht ist, wenn also beispielsweise ein Kartell noch existierende Außenseiter dem Organisationszwang zu unterstellen vermag. Wir sind damit bei Problemen der Wettbewerbspolitik angelangt, welche in dieser Sicht zwei Aspekte aufweist. Die Wettbewerbspolitik hat einmal, gewissermaßen in ihrem klassischen Sinne, dafür Sorge zu tragen, daß die Freiheit der am Markt Handelnden gewährleistet bleibt. Darüber hinaus ist es Aufgabe einer umfassender verstandenen Wettbewerbspolitik — und hier erkennen wir, daß der Ansatz von Herrn Perroux sich ausgesprochen aktualisieren läßt —, die Ungleichheit der äußeren Verhältnisse, unter denen die Handelnden am Markt auftreten, einigermaßen abzubauen. So gesehen stehen Bil-

dungspolitik und Vermögenspolitik im Dienste der Wettbewerbspolitik. Sie tragen dazu bei, Dominationsverhältnisse zu mildern, die Beziehungen unter den handelnden Wirtschaftssubjekten symmetrischer zu gestalten.

Eine Konstellation, bei welcher die Resultante sämtlicher Machtbeziehungen unter Wirtschaftssubjekten gleich Null ist, also eine Art „Super-Walrasianisches Gleichgewichtssystem“ hält Herr Perroux allerdings nicht für möglich. Im Gegenteil, er verwirft sie als Abklatsch des rationalen Systems der Mechanik eines Lagrange. Dominante Verhältnisse sind nun einmal in der Wirtschaft nicht wegzudenken; dieselbe Feststellung ließe sich auch für die Ebene der Politik treffen. Aus diesem Grunde plädiert Herr Perroux für solche theoretische Ansätze zur Erklärung des Marktgeschehens, welche — das trifft insbesondere für die von ihm herangezogene Spieltheorie zu — das Element der Machtausübung von vornherein in das Kalkül einbeziehen.

Im Prinzip gilt dies auch für den Makrobereich. Die heute gängig gewordene Kritik an der modernen Wachstumstheorie lautet dahin, daß letztere wohl über die Bedingungen, nicht aber über die Ursachen des Wachstums Aufschluß zu geben vermöge. Herr Perroux deutet zumindest andere Ansätze an. Wirtschaftssektoren, welche eine dominierende Stellung besitzen, üben auf ihre Umgebung Antriebs- oder Hemmungseffekte aus. Wachstumsindustrien ziehen andere Industrien oder andere Wirtschaftssektoren nach. In ihrer Stellung als dominierende Einheiten werden Wachstumsindustrien so zu Trägern der wirtschaftlichen Entwicklung. Mir scheint, daß hier eine etwas andere Version des Konzepts des „unbalanced growth“ vorliegt.

Wohl sind dominante Beziehungen zum Verständnis des wirtschaftlichen Geschehens für Herrn Perroux maßgebend; doch er übersieht nicht die ökonomischen und sozialen Wirkungen, die sich aus den fundamentalen Ungleichheiten ergeben. In einer organisierten Wirtschaftsgesellschaft müssen die stets ungleich bleibenden Tauschbeziehungen auf den Märkten — auch die auf Angleichung der Ausgangsbedingungen hinzielende Wettbewerbspolitik kann und soll meines Erachtens nicht bei einer völligen Gleichheit enden — durch einen „Solidaritätstransfer“ erträglich gemacht werden. Dieser Solidaritätstransfer nimmt die Form eines erzwungenen Transfers, d. h. die Form von Steuern, an. Steuern haben alsdann eine spezifische Ausgleichsfunktion; sie dienen insbesondere dazu, die aus den Verhältnissen der Domination zwangsweise resultierenden Ungleichheiten nachträglich zu mildern. Dies setzt allerdings eine entsprechende Ausgestaltung der Tarife voraus.

Nun wäre weiter zu fragen, ob die durch die Tarife Begünstigten mit den — in der Terminologie von Herrn Perroux — dominierten und

somit besser zu stellenden Wirtschaftssubjekten identisch sind. Spinnt man diesen Gedanken etwas weiter, ließe sich auch untersuchen, ob auf der politischen Ebene, auf welcher sich die Ausgestaltung der Steuertarife vollzieht, die Dominierten teilweise nicht zu Dominierenden werden. Somit wäre die Fragestellung in der Richtung zu erweitern, ob und unter welchen Bedingungen auf den Märkten bestehende Dominationsverhältnisse auf der politischen Ebene teilweise oder gar voll kompensiert werden können.

Ich möchte diese letzte Frage nur kurz aufwerfen, ohne sie aber beantworten zu können. Jedenfalls zeigt sich, daß das Konzept der „*économie dominante*“ auch für die Darstellung der sich auf der politökonomischen Ebene abspielenden Vorgänge fruchtbar gemacht werden kann. Da sich der hier versammelte Arbeitskreis nunmehr stärker den Beziehungen zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Ordnung zuwenden dürfte, wollte ich es nicht unterlassen, die aus dem Referat von Herrn Perroux hervorgehenden Verbindungen wenigstens anzudeuten.

(Beifall.)

François Perroux (Paris):

Ich danke Ihnen. Als ich 1955 am Balliol College war, habe ich eine Reihe von Vorlesungen über die sogenannte *economie dominante* gehalten. Man hat diese Vorträge ins Deutsche übersetzt und in der „Zeitschrift für Nationalökonomie und Statistik“ veröffentlicht. Deswegen ist ein Mißverständnis zwischen den französischen Gelehrten, welche diese Theorie häufig angewandt haben, und einem Teil der deutschen Kollegen entstanden. Ich habe das allgemeine Konzept der Domination sorgfältig analysiert. Ich habe heute, obwohl meine Vorlesung nur eine komprimierte Fassung der Theorie war, betont, daß es sich nicht um Domination, sondern um verschiedene Effekte handelt, welche man theoretisch in Betracht ziehen kann und in Betracht ziehen soll. Beispiele: Weckung der Nachahmung, Teileinflüsse und verschiedene asymmetrische Einflüsse, welche eine bestimmte Einheit, entweder eine Makroeinheit oder eine Mikroeinheit, auf die anderen Wirtschaftssubjekte oder Wirtschaftseinheiten ausüben kann. Ich bin nicht bereit, über sehr allgemeine Sätze, welche meiner Ansicht nach nicht von Bedeutung sind, zu diskutieren.

Ich habe eine ganze Reihe wissenschaftlicher Beiträge der Analyse der asymmetrischen Effekte gewidmet. Es geht hier, wie gesagt, überhaupt nicht um Domination, sondern um eine klare Darstellung der Grundbegriffe. Über die Terminologie kann man selbstverständlich diskutieren. Es besteht kein Zweifel, daß sich die mathematisierte Theorie des allgemeinen Gleichgewichts in eine bestimmte Richtung

entwickelt. Über die Einbeziehung der Information haben z. B. Radner, Marschak, Tomasini und viele andere gearbeitet, die mit der Wahrscheinlichkeitsrechnung vertraut sind. Es handelt sich hier um sehr moderne Modelle, und es sind selbstverständlich mathematisierte Modelle. Das hat mit dem sehr allgemeinen Begriff „Domination“ wenig zu tun. Am Balliol College in Oxford habe ich über diese Probleme nachgedacht und natürlich auch den Einfluß der Vereinigten Staaten studiert. Heute habe ich den Versuch unternommen, zu beweisen, daß es sich nicht um eine allgemeine Beschreibung, sondern vielmehr um eine exakte Analyse handelt.

Zweitens: die Einbeziehung des unvollkommenen Wettbewerbs. Ich habe Negishi erwähnt, da sein Modell sehr berühmt ist. Aber auch viele unserer Freunde in Frankreich befassen sich mit Mathematik und veröffentlichen mathematische Arbeiten, z. B. über die Spieltheorie. Was ist die Spieltheorie? Es ist eine Theorie, die sich auf den Konflikt oder den affrontement bezieht. Maximin und Minimax sind ein Problem des pointal, des Sattelpunkts. Hier kann man die „Gleichgewichte“ von Professor von Neumann konstruieren. Das haben wir im Collège de France letztes Jahr sorgfältig getan. Wir haben nicht nur ein Modell von Professor von Neumann in der ersten, sondern in der letzten Ausprägung der Theorie konstruiert. Es ist immer das gleiche: Es handelt sich nicht mehr um einen Preis, welcher die Größen determiniert und eine bestimmte Haltung der Wirtschaftssubjekte erzwingt, sondern es handelt sich um Kampf. Spiel ist mit Kampf in dieser Beziehung sinnverwandt. Also der unvollkommene Konkurrent, der unvollkommene Betrieb entwickelt sich in Richtung Einbeziehung der Konflikte. Ich spreche nicht von sozialen, sondern von wirtschaftlichen Konflikten. Es ist wirtschaftlich zu sehen und hat nichts mit einer vagen Vorstellung von wirtschaftlichen Ereignissen zu tun. Es handelt sich um eine reine Theorie, welche ebenso mathematisiert ist wie die alte Theorie. Die beiden Elemente sind: erstens Information und zweitens der unvollkommene Wettbewerb mit seinen sehr verschiedenen Formen. Jenseits dieser Formen sind die Probleme, welche mit der aktiven Einheit und der Makroeinheit verbunden sind, Probleme des Konflikts und nicht des friedlichen Gleichgewichts.

Ich habe meine eigene Position in diesem Bereich. Auf die allgemeine Richtung der Entwicklung habe ich keinen Einfluß. Es gibt viele Schulen in Amerika, in Deutschland, in Italien und auch in Frankreich, die so denken wie ich. Der Preismechanismus wird zur Ohnmacht verurteilt, wenn wir die wirtschaftliche Tätigkeit in einer logischen und streng theoretischen Weise beobachten und schematisieren. Sie sehen also, daß man, wenn man eine kurze Synthese der verschiedenen Beiträge versucht, sehr leicht mißverstanden wird.

Abgesehen von der Diskussion über die Anwendung des Begriffs „Domination“ oder der verschiedenen Formen, der verschiedenen Effekte, welche man theoretisch analysieren kann, hätte ich Ihnen gern ein paar Erklärungen zu zwei Grundbegriffen gegeben. Ich weiß sehr wohl, daß die Worte „berechenbar“ oder „bilanzierbar“ in bezug auf den Gewinn eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen zwei allgemeinen Vorstellungen erfordern, nämlich zwischen Marktoperationen und marktfremden Operationen, d. h. Wirtschaftsoperationen. Tatsache ist, daß die Berechnung der kleinen wirtschaftlichen Einheiten heutzutage in jedem Land in Europa im Rahmen einer Kollektivberechnung erfolgt. Wenn man also von Preisen, Mengen usw. in ihrer Beziehung zu den einzelnen Produktionseinheiten spricht, sind sie nur als Teil der Gesamtrechnung zu verstehen. Ich habe hier von shadow prices und auch von berechenbaren Elementen gesprochen. Es sind quantitative Elemente, welche man nach den objektiven Effekten berechnet. Man kann sich dabei selbstverständlich an den Marktpreisen orientieren. Es gibt aber noch viele andere Kriterien, welche in Betracht gezogen werden, um eine Gesamtrechnung aufzustellen. Wenn man von der engen Definition ausgeht: Wirtschaftliche Erscheinungen sind nichts anderes als Markterscheinungen, wirtschaftliche Phänomene sind nichts anderes als Marktphänomene, ist man logischerweise gezwungen, nur die Marktphänomene innerhalb der Marktwirtschaft zu studieren.

Meine These lautet: Vor jeder Marktform, vor jedem Preissystem, vor jeder Preisbindung gibt es in der Gesellschaft Marktrelationen, welche die Marktwirtschaft bedingen. Wenn Sie von diesem Konzept ausgehen, sind Sie in der Lage, das moderne Wirtschaftsleben zu verstehen. Wenn man z. B. eine neue Stadt gründet, spielen die Charakteristika individueller Berechnungen keine Rolle, sondern hier kommt es auf das Gemeinschaftskalkül an. Entweder zieht man nur die Marktwirtschaft oder aber die wirtschaftlichen Phänomene, wie sie sind, in Betracht. Logischerweise ist man dann gezwungen, diese zu schematisieren. Es gibt dafür verschiedene Modelle, welche nicht sehr weit von der Wirklichkeit entfernt sind. Das genaue Wort dafür zu finden, ist eine Frage der Terminologie.

Die Nationalökonomien pflegen die Marktphänomene zu analysieren. Es gibt wirtschaftliche Phänomene, welche man nicht analysieren und in ein mathematisches System einordnen kann. Ich habe, analytisch gesehen, nicht von „Domination“, sondern von „asymmetrischen Effekten“ gesprochen. Sie sind nicht nur von einem Wissenschaftler definiert worden. Im dritten oder vierten Kapitel des Buches „Models of Man“ von Simon, einem Mathematiker und Nationalökonom in den Vereinigten Staaten, finden Sie den Begriff „asymmetrische Relation“. Nachdem man die wissenschaftlichen Begriffe „Asymmetrie“ und

„asymmetrischer Effekt“ geprägt hat, kann man selbstverständlich auch die Hilfsmittel der Geometrie benutzen. Obwohl ich diese noch nicht definiert habe, habe ich schon daran gedacht.

Ein Beispiel ist die Indifferenzkurve. Wenn man den Indikator der Güter, welche nötig sind, um einen Einfluß auszuüben, als A bezeichnet und den Rest der Güter als B, hat man den Tangenspunkt. Wenn man z. B. von der elementaren Theorie des vollkommenen Wettbewerbs ausgeht, kann man sehr leicht eine dritte Dimension einführen, d. h. nicht nur diese eine Größe, sondern auch noch andere Elemente. Man kann mit relativ einfachen Methoden den Einfluß gewisser Sektoren auf andere Sektoren darstellen. Ich verweise auf die Arbeiten von Aujac, eines Schülers von mir. Während sehr viele Preise einer bestimmten Gruppe beeinflußt werden können, gibt es andere, welche das Wirtschaftssubjekt zu einer bestimmten Haltung zwingen.

Was die Formalisierung und die Mathematisierung betrifft, verweise ich auf entsprechende französische Arbeiten.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Ich glaube, es ist im Sinne des Auditoriums, wenn ich vorschlage, gleich zu dem zweiten Referat des heutigen Vormittags überzugehen.

Ich darf Herrn Kebschull bitten, mit seinem Referat zu beginnen.

Die ökonomische und politische Macht multinationaler Unternehmen

Von *Dietrich Kepschull*, Hamburg

Zum Problem

Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit haben deutlich gezeigt, daß eine ausschließlich am Prinzip des „nation state“ orientierte Wirtschaftspolitik an den Realitäten vorbeigeht. Besonders die Fehlschläge in der Währungspolitik — aber auch in der Steuer- und Handelspolitik — ließen erkennen, daß Großunternehmen in der Lage sind, die wirtschaftspolitischen Steuerungsmaßnahmen eines Landes zu unterlaufen bzw. zu konterkarieren. Diese Möglichkeit besteht vor allem für die internationalen und multinationalen Unternehmen.

Sie unterscheiden sich von den üblichen Unternehmen dadurch, daß sie in mindestens drei — zumeist aber weit mehr — Ländern in unterschiedlichem Ausmaß selbständige Tochtergesellschaften unterhalten und eine weltweite Strategie betreiben¹, die ohne besondere Bindung zu einem der Niederlassungsländer² vorrangig den Konzerninteressen dient. Kann sich das Verfolgen dieser Strategie schon auf die Politik der hochentwickelten Industriestaaten störend auswirken, so läßt sich eine weit stärkere Beeinträchtigung bei den Zielsetzungen der wirtschaftlich und politisch wesentlich schwächeren Entwicklungsländer vermuten. Das belegen zumindest einige Ereignisse, die in jüngster Zeit häufig angeführt werden.

Die Namen großer Konzerne wie United Fruit Company, ITT, Union Minère, Standard Oil oder British Petroleum sind heute eng verbunden mit dem Vorwurf wirtschaftlicher und politischer Pressionen — bis hin zur militärischen Intervention. Die Aktionen dieser Firmen führten

¹ Vgl. I. N. Behrmann, *Some Patterns in the Rise of the Multinational Enterprise*, Chapel Hill 1969.

² Vgl. dazu z. B. die Arbeiten von Ch. P. Kindleberger, *American Business Abroad*, New Haven, London 1969, S. 179 ff.; den sog. Watkins Report, *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa 1968. Auf die zahlreichen unterschiedlichen Definitionen von H. V. Perlmutter (vgl. z. B. *The Tertuous Evolution of the Multinational Corporation*, in: *Columbia Journal of World Business*, 6. 1. 1969, S. 9 ff.) wird hier wegen ihrer geringen Operationalität nicht eingegangen. Auch die Definition Dunning's, der internationale Unternehmen und Direktinvestitionen generell gleichsetzt, scheint im Zusammenhang mit diesem Thema wenig geeignet.

meist zu Verallgemeinerungen über die internationalen Unternehmen, die jedoch nur selten exakt begründet werden.

Vorgeworfen wird den internationalen Unternehmen seitdem unter anderem, daß sie

- aufgrund interner Absprachen über die Marktaufteilung weit weniger zur Exporterlössteigerung beitragen, als möglich wäre
- einen hohen Importbedarf entstehen lassen
- vor allem an einem hohen Gewinntransfer interessiert sind und diesen auch gegen den Willen der Gastländer durchsetzen können
- durch Anwendung moderner, für die Entwicklungsländer zumeist ungeeigneter technologischer Verfahren nur in geringem Maße zur Beschäftigungssteigerung beitragen
- zumeist eigenes Management beschäftigen und/oder sogar Spitzenkräfte aus den Entwicklungsländern abziehen
- sich vorwiegend auf die gewinnträchtigen Wachstumsbranchen sowie die Ausbeutung von Rohstoffen konzentrieren und damit nicht den strukturpolitischen Zielsetzungen der Entwicklungsländer Rechnung tragen
- keinen Beitrag zur Änderung der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse leisten
- Regierungsentscheidungen beeinflussen oder ihnen ausweichen
- und notfalls zu wirtschaftlichen und politischen Pressionen greifen, wobei die politischen Aktionen in der Regel dem Erreichen der wirtschaftlichen Zielsetzungen dienen.

Von diesen Vorwürfen ist es dann nur ein kleiner Schritt zu der Feststellung, daß internationale Unternehmen die eigentlichen Träger des Neokolonialismus und -imperialismus sind und daß sie den Zielen der betreffenden Länder im wirtschaftlichen wie im politischen Bereich deshalb kaum dienen. Diese auf Vermutungen und Behauptungen basierende Diskussion führt jedoch nicht weiter. Deshalb soll im folgenden der Versuch gemacht werden, mit Hilfe des lückenhaften Materials das Verhältnis von internationalen Unternehmen und Entwicklungsländern zu betrachten. Wegen der Materialschwierigkeiten sind allgemeinverbindliche Aussagen dabei nicht möglich. Die gewählten Beispiele dürften zwar einen hohen Repräsentationsgrad haben, aber keineswegs für alle internationalen Unternehmen und Entwicklungsländer gelten.

I. Einige Kriterien zur Erfassung der Machtposition

Die Macht internationaler Unternehmen kann mit Hilfe der traditionellen Ansätze *allein* nicht mehr erfaßt werden. Denn das Marktstruk-

tur-, Marktverhaltens- und Marktergebniskonzept erklärt die Marktmacht der internationalen Unternehmen, die in mehreren Ländern vertreten sind, nur zum Teil. Entscheidend für die Beurteilung wird damit in erster Linie die absolute Größe dieser Unternehmen.

a) Internationale Unternehmen

Die Stärke der internationalen Unternehmen auf dem Binnenmarkt läßt sich aus einer Untersuchung des Instituto de Ciências Sociais der Universität von Rio de Janeiro³ über die Verhältnisse in Brasilien im Jahr 1965 erkennen. Sie zeigt, daß 56,4 % der 55 größten Unternehmen ausländische Gruppen sind. Bezieht man auch die nationalen Unternehmen ein, an denen ausländische Gruppen Minderheitsbeteiligung halten, so erhöht sich der Prozentsatz auf 83,6 %. Unter den 83 nächstgrößten Unternehmen waren 29 = 34 % ausländische Gruppen. Von den restlichen 54 waren 25 mit ausländischen Gruppen verbunden. Damit erhöht sich der Anteil der Firmen, an denen Ausländer in irgendeiner Weise beteiligt sind, auf 65 %. Zwei Drittel dieser Unternehmen waren auf Märkten tätig, die vollständig oder überwiegend durch ausländische Gruppen beherrscht wurden.

Tabelle 1

Ausmaß der Marktkontrolle durch ausländische Gruppen bei Umsatzmilliardären in Brasilien

Ausmaß der Kontrolle	Zahl der ausländ. Gruppen	%	U.S.-Gruppen		Nicht-U.S.-Gruppen	
			Zahl	%	Zahl	%
über 90 %	10	34	6	46	4	25
groß	9	31	6	46	3	19
mittel	4	14	1	8	3	19
klein	6	21	—	—	6	37
Gesamt	29	100	13	100	16	100

Quelle: Teotonio dos Santos, Foreign Investment and the Large Enterprise in Latin America: The Brazilian Case, in: James Petras/Maurice Zeitlin (Hrsg.), Latin America, Reform or Revolution?, New York 1968, S. 448.

Von den 29 erwähnten Unternehmen waren 4 auf monopolistischen und 14 auf oligopolistischen Märkten tätig⁴. 17 Unternehmen (59 %) hatten eine beherrschende Stellung.

³ Vgl. Mauricio Vinhas de Queiroz, „Os grupos multibilionarios“; Luciduo Martins, „Os grupos bilionarios nacionais“; José Antonio Pessa de Queiroz, „Os grupos bilionarios estrangeiros“, in: Revista de Instituto de Ciencias Sociais (Rio de Janeiro, 2 (1), 1965).

⁴ Oligopolistische Märkte werden in der genannten Untersuchung definiert als Märkte mit höchstens 30 Anbietern.

Tabelle 2

**Marktstellung der ausländischen Gruppen
bei Umsatzmilliardären in Brasilien**

Marktstellung	Zahl der ausländ. Gruppen		U.S.-Gruppen		Nicht- U.S.-Gruppen		Nationale Gruppen	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
markt- beherrschend	17	59	11	85	6	37	8	15
nicht-markt- beherrschend	12	41	2	15	10	63	46	85
Gesamt	29	100	13	100	16	100	54	100

Quelle: Teotonio dos Santos, *Foreign Investment and the Large Enterprise in Latin America: The Brazilian Case*, in: James Petras/Maurice Zeitlin (Hrsg.), *Latin America, Reform or Revolution?*, New York 1968, S. 449.

Das Gewicht der internationalen Unternehmen wird noch deutlicher, wenn man die Branchen betrachtet, in denen die internationalen Unternehmen hauptsächlich tätig sind. Baklanoff weist z. B. darauf hin, daß zu Beginn des Jahres 1960 ausländische Unternehmen in Brasilien 69 % der Automobilindustrie, 62 % der pharmazeutischen Industrie, 57 % der Autoteilefabrikation, 38 % des Maschinenbaus, 37 % der chemischen Industrie, 28 % der Plastikproduktion, 22 % der Zelluloseindustrie, 17 % der Stahlherstellung und 15 % der Papierindustrie kontrollierten. Außerdem beherrschten im Jahr 1961 ausländische Tochtergesellschaften 52 % der brasilianischen Elektrizitätsgewinnung⁵. Ähnlich detaillierte Untersuchungen liegen für andere Länder nicht vor. Doch lassen Auskünfte über einige afrikanische Länder (z. B. Nigeria, Elfenbeinküste) ähnliche Schlüsse zu.

Diese Zahlen machen deutlich, daß die internationalen Unternehmen gegenüber den nationalen Unternehmen offensichtlich Vorteile aufweisen, die es ihnen erleichtern, eine beherrschende Marktstellung einzunehmen. Diese Vorteile bestehen in der Regel in der technologischen und organisatorischen Überlegenheit. Hinzu kommen Faktoren wie höhere Flexibilität, Größenvorteile und größere Kapitalkraft.

Um eine Vorstellung von der möglichen Verhandlungsmacht zu erhalten, wurde der Umsatz dieser Unternehmen dem Sozialprodukt von Entwicklungsländern gegenübergestellt. Sinnvoller wäre es gewesen, hier die Wertschöpfung zu berücksichtigen, doch lagen entsprechende Zahlen nicht vor. Insofern handelt es sich nur um einen sehr groben Indikator.

⁵ Vgl. Eric N. Baklanoff, *Foreign Private Investment and Industrialization in Brazil*, in: Eric N. Baklanoff, *New Perspectives of Brazil*, Nashville 1966, S. 112.

Der Vergleich zeigt, daß der Umsatz des größten internationalen Unternehmens, General Motors, mit 20 Mrd. \$ im Jahre 1967 mehr als die Hälfte des Bruttosozialprodukts von Indien als dem größten Entwicklungsland ausmacht. Von den 30 größten Entwicklungsländern haben 26 ein BSP, das kleiner ist als der Umsatz von General Motors. Der Umsatz des größten deutschen internationalen Unternehmens, VW, übertraf mit 2,3 Mrd. \$ noch das BSP von 7 der 30 größten Entwicklungsländer. Er entsprach etwa dem BSP von Marokko. Entsprechendes gilt für Siemens und Irak, Hoechst und Ghana, ATH und Libyen bzw. Ceylon, Bayer und Burma bzw. Uruguay.

Ein Vergleich der Umsätze der Tochtergesellschaften mit dem Sozialprodukt der Anlageländer ergab für die US-amerikanischen Tochtergesellschaften in Lateinamerika, daß deren Umsätze im Jahre 1966 rund 13 % des Sozialprodukts von ganz Lateinamerika betrugen⁶.

Allein ihre Größe dürfte diesen Unternehmen eine starke Position gegenüber den Entwicklungsländern geben. Hinsichtlich der Verhandlungsmacht gegenüber den Regierungen der Gastländer ist allerdings zu unterscheiden zwischen Unternehmen, die bereits im Gastland tätig sind, und solchen, die als potentielle Investoren in Frage kommen. Die potentiellen Investoren haben durchweg eine größere Verhandlungsmacht, da sie Wahlmöglichkeiten haben und damit drohen können, nicht zu investieren. Sie sind mit ihren Investitionen noch nicht festgelegt, und zwar in zweifacher Hinsicht: Sie sind weder an ein bestimmtes Land, noch innerhalb dieses Landes an eine bestimmte Region gebunden. Nach Behrman ist die Möglichkeit, die Investition in verschiedenen Ländern vorzunehmen, die stärkste Waffe in der Hand der internationalen Unternehmen bei den Verhandlungen mit den Regierungen der Gastländer⁷, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation auf zusätzliche Investitionen angewiesen sind.

Außerdem wird die Stellung der internationalen Unternehmen gegenüber den Gastländern durch die Haltung der Regierungen in den Mutterländern und durch die internationalen Organisationen bestimmt. Die Machtposition der Entwicklungsländer kann z. B. dadurch eingeschränkt werden, daß seitens der Regierungen der Mutterländer Garantien und Versicherungen zum Schutz der Investitionen gewährt werden. Denn dadurch wird das größte Risiko in Entwicklungsländern — die Enteignung — erheblich vermindert.

⁶ Vgl. N. N., Die nordamerikanische Präsenz in Brasilien, in: NZZ, Nr. 45, Zürich, vom 29. 5. 1970.

⁷ Vgl. J. Behrman, An Essay on Some Critical Aspects of the International Corporation. Background Study to the Interim Report on Competition Policy. Economic Council of Canada, Januar 1970, S. 9.

Tabelle 3

**Gegenüberstellung der 30 größten Entwicklungsländer
(BSP 1967 über 1,5 Mrd. US-\$) und der wichtigsten
internationalen Unternehmen (Umsatz 1967 über 1,5 Mrd. US-\$)**

Entwicklungs- länder	1967 Brutto- sozial- produkt	1967 Umsatz	wichtige internationale Unternehmen ^{a)}
Indien	37,2	20,0	General Motors
Brasilien	23,2	13,3	Standard Oil (N. J.)
Spanien	22,9	10,5	Ford
Mexiko	21,8	8,4	Royal Dutch / Shell
Argentinien	13,0	7,7	General Electric
Pakistan	12,0	6,2	Chrysler
Türkei	9,8	5,8	Mobil Oil
Indonesien	8,8	5,5	Unilever
Philippinen	8,0	5,3	IBM
Venezuela	7,1	5,1	Texaco
Iran	6,4	4,2	Gulf Oil
Griechenland	5,7	3,1	Du Pont
Kolumbien	5,1	3,0	BP
Vereinigte Arabische Republik	4,8	2,9	Westinghouse
Chile	4,3	2,8	ITT
Thailand	4,2	2,7	ICT
Korea	4,1	2,6	Goodyear
Portugal	3,9	2,5	Union Carbide
Puerto Rico	3,1	2,5	International Harvester
Peru	3,0	2,4	Procter & Gamble
Taiwan	2,9	2,4	Philips
Vietnam	2,5	2,4	Eastman Kodak
Marokko	2,4	2,3	*VW
Saudi Arabien	2,2	2,1	Montecatini
Irak	1,9	2,0	*Siemens
Ghana	1,7	1,8	Nestlé
Libyen	1,6	1,7	*Hoechst
Ceylon	1,6	1,6	*ATH
Burma	1,5	1,5	Renault
Uruguay	1,5	1,5	Daimler
			Caterpillar Tractor
			*Bayer

a) Ohne Berücksichtigung japanischer internationaler Unternehmen.

Quelle: Yearbook of National Accounts Statistics 1969, Vol. II, International Tables; UN, New York 1970, S. 3 ff., The Fortune Directory, The 200 largest Industrials outside the U.S., in: Fortune, Vol. 78, Nr. 4, Chicago 1968, S. 130 ff.; The Fortune Directory of the 500 largest U. S. Industrial Corporation, in: Fortune, Vol. 77, Nr. 7, Chicago 1968, S. 186 ff.

* Deutsche Unternehmen.

Hinsichtlich der Unterstützung durch internationale Organisationen behauptet Cecco, daß es den internationalen Unternehmen durch ihre Lobby in der Vergangenheit immer wieder gelungen ist, Entwicklungshilfeleistungen der Weltbank und der IDA in solche Projekte zu lenken, die die für ihre Operationen notwendige Infrastruktur bereitstellten.

Wenngleich einige Befunde, vor allem die Konzentration der IDA und IFC auf Projekte in Lateinamerika dafür sprechen, ist doch der nachweisbare Zusammenhang nicht immer eindeutig. Er müßte in Spezialstudien, die weit über die Untersuchung von Dr. Hayters hinausgehen, geklärt werden.

Schließlich kann die Position internationaler Unternehmen gegenüber den Regierungen der Entwicklungsländer durch personelle Verflechtung mit einheimischen Führungskräften einerseits und Regierungsbeamten des Mutterlandes andererseits gestärkt werden. Gerade diese Beziehungen machen deutlich, daß die Position der internationalen Unternehmen trotz der Aufhebung ihres besonderen Status, der früher durch umfassenden politischen, diplomatischen und militärischen Schutz des Mutterlandes gegeben war, nicht unmittelbar geschwächt worden ist.

b) Entwicklungsländer

Entscheidend für die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer sind vor allem⁸:

- die Verfügungsgewalt über natürliche Ressourcen, insbesondere Rohstoffe
- der Knappheitsgrad dieser Ressourcen
- die gegenwärtigen und künftigen Absatzmöglichkeiten des Unternehmens auf den nationalen Märkten sowie
- die Funktionsfähigkeit von Verwaltung und Gesetzgebung.

Entsprechend den vielfältigen Differenzierungen in diesen Bereichen unterscheiden sich auch die Verhandlungspositionen der einzelnen Entwicklungsländer.

Bei Investitionen im Rohstoffbereich sind die internationalen Unternehmen an die Fundorte, d. h. eine begrenzte Zahl von Ländern gebunden. Bei Investitionen in der verarbeitenden Industrie und im Dienstleistungssektor besteht dagegen eine derartige Einschränkung der potentiellen oder tatsächlichen Gastländer nicht. Mit der Verlagerung von Aktivitäten internationaler Unternehmen in diese Bereiche wird die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer in dem Maße schwächer, wie die internationalen Unternehmen es verstehen, die Gastländer gegeneinander auszuspielen. Die wachsende Mobilität der internationalen Unternehmen und die steigende Zahl der sich für Investitionen anbietenden Länder wirkt sich im Konfliktfall gegen die Entwicklungsländer aus.

⁸ Von Bedeutung ist darüber hinaus die Unterscheidung zwischen tatsächlichen und potentiellen Investoren. Siehe: Die Verhandlungsposition der internationalen Unternehmen.

Beide gegen die Entwicklungsländer gerichteten Tendenzen finden im Rohstoffbereich, insbesondere im Ölsektor, nur begrenzten Niederschlag. Die Tatsache, daß es den ölfördernden Ländern gelungen ist, die Laufzeiten der Konzessionsbestimmungen zu verkürzen und den Anteil der internationalen Gesellschaften an den Gewinnen zu reduzieren, ist jedoch nicht auf die Verhandlungsposition der Rohstoffländer schlechthin zu übertragen. Die regionalen Besonderheiten, die relativ geringe Zahl der ölfördernden Länder sowie ihre Zusammenarbeit innerhalb der OPEC sind bei zusätzlicher Berücksichtigung der Marktverhältnisse (Verkäufermarkt) zu beachten. Auch ist diese Entwicklung keineswegs von den ausländischen Gesellschaften ohne Kampf akzeptiert worden. Als beispielsweise die Mossadeq-Regierung 1951 die iranische Ölindustrie nationalisierte, weigerten sich die internationalen Ölkonzerne für mehr als drei Jahre, persisches Öl abzunehmen. Da die iranische Regierung keine anderen Abnehmer fand⁹, mußten 1954 die alten Besitz- und Herrschaftsverhältnisse wiederhergestellt werden.

Trotz dieser Einschränkungen ist die Verhandlungsposition der Ölländer heute relativ stark. Dies gilt auch für die Position anderer Rohstofflieferanten, z. B. bei Zinn (Bolivien) und Kupfer (Chile, Peru, Bolivien, Katanga).

Schwächer ist dagegen die Verhandlungsposition von Entwicklungsländern, deren Rohstoffe mit denen anderer Exportländer bzw. mit Substituten konkurrieren. Dies gilt insbesondere für Exporteure tropischer Agrarprodukte. Angebotsüberhang und einseitige Exportstruktur machen es den meisten dieser Länder unmöglich, mit Nachdruck Interessen durchzusetzen, die denen der internationalen Firmen zuwiderlaufen.

So befinden sich z. B. die Zuckerrohrplantagen Westindiens weitgehend in amerikanischer Hand oder sind von amerikanischen Abnehmern abhängig, und die Kaffee- und Bananenplantagen Mittelamerikas sind das unumschränkte Herrschaftsgebiet der United Fruit Company¹⁰.

Ein langfristig sehr wichtiger Faktor für die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer sind die Absatzmöglichkeiten des Unternehmens auf den nationalen Märkten. Wegen ihres auch längerfristig wenig interessanten Binnenmarktes befinden sich die am wenigsten entwickelten Länder hier in einer besonders schwachen Position. Das gilt auch für die meisten Länder Afrikas, die über ein Pro-Kopf-Einkom-

⁹ Vgl. M. d. Cecco, Der Einfluß der multinationalen Gesellschaften auf die Wirtschaftspolitik der unterentwickelten Länder, in: Kapitalismus in den siebziger Jahren, Frankfurt / M. 1971, S. 180.

¹⁰ Vgl. U. Kuntzel, Der Dollarimperialismus, Neuwied und Berlin 1968, S. 70 f.; und Stacy May / Golo Plaza, The United Fruit Company in Latin America, New York 1958.

men von weniger als 200 US-\$ verfügen. Auch in Asien kommt kaum ein Entwicklungsland über ein Pro-Kopf-Einkommen von 250 US-\$ hinaus. In Lateinamerika dagegen liegt kaum ein Land unterhalb dieser Marge¹¹. Lateinamerika ist deshalb mit Abstand die interessanteste Region für internationale Unternehmen. Das beweist nicht zuletzt die regionale Verteilung der US- wie der BRD-Investitionen¹².

Gestützt auf diesen Vorteil des Absatzpotentials könnten sich verschiedene Staaten dieser Region Schritte (z. B. im Rohstoffbereich) leisten, die für Länder Afrikas oder Asiens undenkbar sind. Indonesien z. B., das über ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 100 US-\$ verfügt, sah sich massivem Druck ausgesetzt, als es vor 1965 versuchte, eine zunehmende Unabhängigkeit vom Ausland, insbesondere von den westlichen Unternehmen, anzustreben. Venezuela und Mexiko gehörten dagegen trotz strikter Kontrollen der ausländischen Neuinvestitionen¹³ weiterhin zu den Schwerpunktländern amerikanischer und deutscher Investoren.

In dieser Betrachtung wurde bisher zwischen beschaffungs- und absatzorientierten Unternehmen unterschieden. Diese Trennung berücksichtigt nicht, daß einige Unternehmen, die im Rohstoffbereich tätig sind, auch einen Teil der Inlandsversorgung übernehmen. Da derartige Unternehmen noch zu den Ausnahmen zählen, wurde hier noch darauf verzichtet, sie näher zu untersuchen.

Neben den bisher erwähnten Faktoren ist die Verhandlungsposition in starkem Maße von der Wirksamkeit der Administration und Gesetzgebung abhängig. Die Vertreter internationaler Unternehmen heben immer wieder hervor, daß diese Gesetzgebung sie allen anderen nationalen Wirtschaftseinheiten angleiche: „Denn wie jede Einzelhandelskette oder jeder öffentliche Versorgungsbetrieb unterliegen auch wir der jeweiligen nationalen Gesetzgebung¹⁴.“ Doch sagt die formale Existenz einer autonomen Gesetzgebung über deren Wirksamkeit noch nichts aus. Zu fragen ist, ob und in welcher Weise gerade den internationalen Unternehmen Möglichkeiten gegeben sind, die Administration und Gesetzgebung zu unterlaufen.

Das ist zunächst dadurch möglich, daß es den internationalen Unternehmen aufgrund ihrer potentiellen Bedeutung für die Wirtschaft des Entwicklungslandes gelingt, Ausnahmeregelungen zu erwirken. Dafür

¹¹ Vgl. D. Kebschull, *Entwicklungspolitik — Eine Einführung*, Düsseldorf 1971, S. 16, 17.

¹² Vgl. E. Scharrer u. a., *Förderung von Direktinvestitionen im Ausland*, Hamburg 1972.

¹³ Vgl. Where Yanqui Companies are *Fuling* the Heat, in: *Business Week*, New York, 22. 11. 1969.

¹⁴ C. E. F. Brouwer, *Dichtung und Wahrheit im internationalen Ölgeschäft*, in: *Finanz und Wirtschaft* (Zürich), 1. 4. 1970.

gibt es eine Unzahl von Beispielen im Bereich der Importlizenzen-gewährung, der Steuerbefreiungen, Steuervergünstigungen, Zollvergütungen etc. Neben diesen Ausnahmeregelungen bleibt in vielen Entwicklungsländern außerdem noch die Möglichkeit der im Einzelfall schwer nachweisbaren aber ohne Zweifel vorhandenen direkten oder indirekten Bestechung. Gerade den internationalen Unternehmen ist es aufgrund ihres ökonomischen Potentials vielfach möglich, das Phänomen der Korruption in einer Weise auszunutzen, die den Zielen der Entwicklungsländer nicht entspricht.

II. Zielkonflikte

Die bisher skizzierten Positionen von internationalen Unternehmen und Entwicklungsländern führen aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen zwangsläufig zu Konflikten. Während die internationalen Unternehmen z. B. durch Marktsicherung, Markterschließung, Ausnutzung niedrigerer Produktionskosten oder Umgehung von Importhemmnissen vor allem an einer Erhöhung ihrer Gewinne interessiert sind, steht für die Entwicklungsländer neben der Sicherung und Erhaltung der nationalen Unabhängigkeit das Wachstumsziel im Vordergrund. Wichtigste Unterziele sind dabei Zahlungsbilanzausgleich, Beschäftigungssteigerung, Ausgleich regionaler und struktureller Ungleichgewichte sowie eine stärkere Nivellierung der Einkommens- und Vermögensverteilung. Besonders deutlich zeigen sich die Konflikte im Außenhandelsbereich.

a) Außenhandel — restriktive Geschäftspraktiken

Die Bemühungen, zu einem langfristigen Zahlungsbilanzausgleich zu kommen, erfordern sowohl eine Steigerung der Exporterlöse als auch eine Verminderung der Importe¹⁵. Über diesen handelsbilanzpolitischen Aspekt hinaus sind die Entwicklungsländer daran interessiert, langfristiges Kapital zu importieren und die damit erwirtschafteten Erträge im Lande zu halten.

Um höhere und gleichmäßige Exporterlöse zu erhalten, ist es erforderlich, die Steigerung der Ausfuhr nicht nur durch eine Erhöhung der traditionellen Exporte anzustreben, sondern die bei den meisten Entwicklungsländern heute noch vorhandene einseitige Exportstruktur stärker zu diversifizieren¹⁶.

¹⁵ Vgl. *Sidney S. Rolfe*, Das internationale Wirtschaftswachstum, Aufgaben, Rechte und Verantwortung der Internationalen Gesellschaft (Hrsg. IHK), Istanbul 1969, S. 36 ff.

¹⁶ Vgl. *C. Wilhelms, D. Vogelsang*, Untersuchung über Fragen der Diversifizierung in Entwicklungsländern, HWWA-Report Nr. 3, Hamburg, Juli 1971.

Durch die zunehmende Verlagerung ihrer Direktinvestitionen von der Grundstoffindustrie zur verarbeitenden Industrie könnten die internationalen Unternehmen zu einer derartigen Diversifizierung beitragen. Dies ließe sich bei einem ersten Blick auf die Struktur der amerikanischen Direktinvestitionen in Lateinamerika vermuten. Denn die Investitionen in den Bereichen Bergbau / Metallgewinnung und Erdölindustrie erhöhten sich von 1950 bis 1959 um 99,7 % bzw. 132,1 %, während die entsprechenden Zuwachsraten für den Zeitraum von 1960 bis 1969 nur noch bei 44,6 % bzw. 13,9 % lagen. Demgegenüber betrugen die Zuwachsraten für die verarbeitende Industrie für die gleichen Zeiträume 79,0 % bzw. 166,5 %¹⁷.

Tabelle 4

Nettobestände (Buchwerte der amerikanischen Direktinvestitionen in Lateinamerika^{a)}) nach Investitionsbereichen

Jahr	Welt insge- samt ^{b)}	Lateinamerika ^{a)}				
		insge- samt ^{b)}	Bergbau u. Metall- erzeugung	Erdöl- industrie	verarbei- tende Industrie	Handel u. sonstige Industrie
1950	11 788	4 445	628	1 233	780	1 804
1955	19 395	6 031	961	1 550	1 351	2 170
1959	29 827	8 120	1 254	2 862	1 396	2 607
1960	32 765	9 271	1 329	3 269	1 631	3 043
1965	49 328	9 391	1 174	3 035	2 745	2 498
1968	64 983	13 101	1 930	3 680	4 005	3 486
1969 ^{c)}	70 763	13 811	1 922	3 722	4 347	3 821

a) Incl. "other Western Hemisphere".

b) Incl. internationale Organisationen.

c) Vorläufige Werte.

Quellen: Balance of Payments, A Statistical Supplement to the Survey of Current Business, rev. ed., Washington 1963; Survey of Current Business, lfd. Jge.
Dietmar Haubold, Entwicklung und Förderung der amerikanischen Direktinvestitionen, in: Förderung privater Direktinvestitionen, Hamburg 1971, S. 202.

Tatsächlich kann aber aus dieser Entwicklung keinesfalls abgeleitet werden, daß in gleichem Maße zwangsläufig die Exporte diversifiziert werden. Daß dies nicht der Fall ist, zeigen die zunehmenden Klagen der Entwicklungsländer über die restriktiven Geschäftspraktiken der internationalen Unternehmen¹⁸. Zu diesen Praktiken zählen im einzelnen:

¹⁷ Vgl. D. Haubold, Entwicklung und Förderung der amerikanischen Direktinvestitionen, in: Förderung privater Direktinvestitionen, Hamburg 1971, S. 202.

¹⁸ Vgl. dazu die Stellungnahmen im Rahmen von UNCTAD III.

- die Beschränkung des Absatzes auf den Binnenmarkt
- das Verbot des Exports in bestimmte Länder
- eine Beschränkung des Exports auf bestimmte Länder
- die Abhängigkeit der Exporte von der vorherigen Genehmigung
- Exporte, die nur an bzw. über bestimmte Unternehmen gehen
- die Beschränkung der Verwendung von Handelsmarken bei Exporten

Tabelle 5

Veränderung der Nettobestände (Buchwerte) der amerikanischen Direktinvestitionen in Lateinamerika^{a)} nach Investitionsbereichen während der Zeiträume 1950—59 bzw. 1960—69

Regionen	Zuwächse	
	Periode 1950—1959	Periode 1960—1969 ^{c)}
Welt ^{b)} insgesamt	153,0 v.H.	116,0 v.H.
Lateinamerika insgesamt	82,7 v.H.	49,0 v.H.
Bergbau und Metallerzeugung	99,7 v.H.	44,6 v.H.
Erdölindustrie	132,1 v.H.	13,6 v.H.
verarbeitende Industrie	79,9 v.H.	166,5 v.H.
Handel und sonstige Industrie	44,5 v.H.	29,9 v.H.

a) Incl. "other Western Hemisphere".

b) Incl. internationale Organisationen.

c) Für 1969 wurden vorläufige Werte mit einbezogen.

Quellen: Balance of Payments, A Statistical Supplement to the Survey of Current Business, rev. ed., Washington 1963; Survey of Current Business, lfd. Jge.; Dietmar Haubold, Entwicklung und Förderung der amerikanischen Direktinvestitionen, in: Förderung privater Direktinvestitionen Hamburg 1971, S. 202.

Alle diese Maßnahmen sind nicht zuletzt Ausfluß der weltweiten Strategie der internationalen Unternehmen, die auf diese Weise eine Überschneidung und Störung der Aktionsräume der einzelnen Unternehmensteile zu vermeiden suchen.

Empirische Untersuchungen über restriktive Geschäftspraktiken innerhalb von Verträgen zwischen Tochtergesellschaften und Minderheitsbeteiligungen einerseits sowie ausländischen Gesellschaften (in der Regel die zugehörigen Beteiligungsgesellschaften) andererseits liegen für Indien, die Philippinen und Mexiko vor¹⁹. Danach enthielten von den 737 bis März 1969 insgesamt untersuchten Verträgen in Indien 381 derartige restriktive Elemente. In 349 Fällen handelte es sich um Exportrestriktionen. Die Verteilung dieser Restriktionen auf die erwähnten Kategorien zeigt die folgende Tabelle. Dabei wird jeweils zwischen Tochtergesellschaft und Minderheitsbeteiligung unterschieden.

¹⁹ Vgl. N. N., UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), Report TD/122/Supp. 1 — Restrictive Business Practices, 7. Jan. 1972, S. 41; sowie UNCTAD Preliminary Report — Restrictive Business Practices, TD/B/C.2/104 und Corr. 1 - 4, Kap. II B.

Tabelle 6
Arten restriktiver Bestimmungen: Indien

Arten restriktiver Bestimmungen	Anzahl der Vereinbarungen mit restriktiven Bestimmungen			
	Wirksame Vereinbarungen, denen seit März 1964 zugestimmt wurde ^{a)}		Wirksame Vereinbarungen, denen zwischen April 1964 und März 1969 zugestimmt wurde ^{b)}	
	Tochter-gesellschaften	ausländische Minoritäts-beteiligung	Tochter-gesellschaften	ausländische Minoritäts-beteiligung
I. Exportrestriktionen	56	230	8	55
1. Beschränkung des Absatzes auf den Binnenmarkt	32	80	1	1
2. Exportverbot in bestimmte Länder	3	17	1	21
3. Exportbeschränkung auf bestimmte Länder	16	101	3	22
4. Abhängigkeit der Exporte von vorheriger Genehmigung	3	15	1	—
5. Exporte nur an bzw. über bestimmte Unternehmungen	1	13	2	8
6. Beschränkung der Verwendung von Handelsmarken bei Exporten	—	—	—	3
7. andere Exportrestriktionen	1	4	—	—
II. Andere Restriktionen				
1. gebundene Einkäufe	14	46	2	8
2. Beschränkung der Produktionsmuster	2	36	—	—
3. Zahlung minimaler 'royalties'	1	14	—	1
4. Restriktion der Verkaufsweise	6	17	—	—
5. andere Restriktionen	1	1	—	1
A. Gesamtzahl der Vereinbarungen mit restriktiven Bestimmungen	63	251	9	58
B. Gesamtzahl der wirksamen Vereinbarungen	144	445	12	136

a) Vgl. Reserve Bank of India, Foreign Collaboration in Indian Industry, Survey Report, (Bombay 1968), p. 106.
b) Vgl. UNCTAD-Studie über Abkommen, die nach Billigung durch die Regierung zwischen April 1964 und März 1969 bis Ende September 1970 wirksam geworden sind.
Quelle: UNCTAD-Report über Restrictive Business Practices, TD/122/Supp. 1, 7. Jan. 1972, S. 42.

Daß die Zahl der festgestellten Restriktionen bei Minderheitsbeteiligungen wesentlich höher liegt als bei Tochtergesellschaften, läßt sich auf zweierlei Weise erklären. Erstens kann man davon ausgehen, daß die Einwirkungsmöglichkeiten der Muttergesellschaft im Falle von Mehrheitsbeteiligungen größer sind als bei Minderheitsbeteiligungen, so daß formal fixierte Abkommen weniger notwendig werden. Zweitens ist es bei der engen kapitalmäßigen Verflechtung von Mutter- und Tochtergesellschaften eher möglich, formale Abkommen durch Absprachen zu ersetzen. Derartige kaum feststellbare restriktive Vereinbarungen dürften insofern in der Praxis wesentlich häufiger sein, als sich aus den Zahlen ablesen läßt.

Für die Philippinen ergibt sich ein dem indischen Ergebnis sehr ähnliches Bild.

Aus der Häufigkeit derartiger restriktiver Abkommen allein läßt sich die Wirkung auf die Exporthöhe und -struktur noch nicht abschätzen. Ein Bild geben einige Zahlen über die Exportleistung der Tochtergesellschaften von internationalen Unternehmen in Entwicklungsländern. 1968 lag der Anteil der Exporte am gesamten Umsatz der US-Töchter in Industrie- und Entwicklungsländern bei 22 %. In Lateinamerika betrug er jedoch nur 10 %, in den anderen Entwicklungsländern nur 9 %. Der Anteil für Kanada lag bei 28 %, für die EWG der Sechс bei 26 % und für das restliche Westeuropa bei 23 %²⁰.

Auch die Aufgliederung der Exporte der Töchter in Entwicklungsländer nach Gütergruppen zeigt, daß die Diversifizierung nicht weit fortgeschritten ist. In Lateinamerika betrug der Anteil der Exporte am Gesamtabsatz der im Nahrungsmittelsektor tätigen US-Töchter 25 %, in den anderen Entwicklungsländern konzentrierten sich die Exporte im wesentlichen auf zwei Sektoren: auf Metalle (28 %) und Nahrungsmittel (18 %).

Betrachtet man die Zahlungsbilanz-Problematik der Entwicklungsländer unter Importgesichtspunkten, so kann festgestellt werden, daß mit der Verlagerung der Aktivitäten der internationalen Unternehmen auf die verarbeitende Industrie zunehmend jene Produkte im Lande selbst produziert werden, die vorher nicht produziert oder ausschließlich importiert wurden. Dies bedeutet aber noch keineswegs, daß die Zahlungsbilanz entlastet wird. Im Gegenteil, durch die Beschaffung von Inputs für die Produktion der internationalen Unternehmen aus dem Ausland können mehr Devisen verbraucht werden, als durch den Minderimport von Fertigwaren eingespart werden.

Hier zeigen Untersuchungen über US-amerikanische, britische und deutsche Direktinvestitionen, daß die Zulieferungen an die Tochter-

²⁰ Vgl. UNCTAD, Report TD / 122 / Supp. 1, S. 26.

Tabelle 7

Arten restriktiver Bestimmungen: Philippinen (1970)

Arten restriktiver Bestimmungen	Anzahl der Vereinbarungen mit restriktiven Bestimmungen	
	Tochtergesellschaften	ausländische Minoritätsbeteiligung
I. Exportrestriktionen	35	11
1. Beschränkung des Absatzes auf den Binnenmarkt	14	8
2. Exportverbot in bestimmte Länder	2	—
3. Exportbeschränkung auf bestimmte Länder	—	1
4. Abhängigkeit der Exporte von vorheriger Genehmigung	13	2
5. Exporte nur an bzw. über bestimmte Unternehmungen	4	—
6. Beschränkung der Verwendung von Handelsmarken bei Exporten	2	—
II. Andere Restriktionen		
1. gebundene Einkäufe	12	13
2. Beschränkung der Produktionsmuster	—	—
3. Zahlung minimaler „royalties“	5	7
4. Genehmigung von Patentvorgängen gegenüber dem Lizenznehmer	9	4
5. Nicht-Philippinisches Recht zur Beilegung von Streitigkeiten	9	4
6. Restriktion der Beendigung	2	1
A. Gesamtzahl der restriktiven Vereinbarungen ^{a)}	46	23
B. Gesamtzahl der Vereinbarungen	129	53

a) Die Gesamtzahl der Exportrestriktionen und der anderen Restriktionen können die Gesamtzahl der Vereinbarungen übersteigen, da eine gegebene Vereinbarung eine Exportrestriktion wie auch andere Restriktionen enthalten kann. Eine gegebene Vereinbarung kann außerdem eine oder mehrere Exportrestriktionen enthalten.

Quelle: UNCTAD-Report über Restrictive Business Practices, TD/122/Supp. 1, 7. Jan. 1972, S. 46.

Tabelle 8

Lokale Verkäufe und Exporte der US-Tochtergesellschaften in verschiedenen Regionen in v. H. ihrer gesamten Verkäufe von 1968

Regionen Produkt- gruppen	Alle Regionen		Kanada		Lateinamerika		Europa				andere Regionen				
	Exporte		Exporte		Exporte		EWG		übriges Europa und GB		andere Regionen				
	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder	Lokale Ver- käufe	in an- dere USA Länder			
alle Produkte zusammen	77,9	7,9	14,2	7,5	90,5	2,7	6,8	74,3	2,1	23,6	76,8	2,0	21,1	2,6	6,1
	85,6	3,9	10,5	4,8	75,8	8,2	16,0	72,1	2,2	25,7	91,3	1,4	7,3	8,5	9,3
	56,0	29,4	14,6	17,9	92,7	1,7	5,6	83,6	0,9	15,5	87,4	—	12,6	—	3,0
	83,2	1,9	15,0	3,3	89,5	2,4	8,2	83,8	0,6	15,6	80,0	0,6	19,4	1,0	7,9
	91,6	1,4	7,0	1,2	98,1	0,5	1,4	66,6	1,1	32,3	89,5	1,0	9,5	1,1	3,2
Metall - roh und vor- produziert - Maschinen (excl. Elektro- maschinen)	73,7	8,5	17,8	22,8	97,7	—	2,3	83,8	0,2	16,0	73,6	2,8	23,6	71,7	19,3
	75,3	4,1	20,6	5,4	90,0	2,0	8,0	66,6	2,3	31,1	67,8	3,3	28,8	92,1	1,1
	87,9	1,7	10,4	5,4	93,1	0,5	6,4	82,6	1,6	15,8	87,1	1,3	11,6	87,5	4,1
	71,6	17,1	11,3	4,6	98,4	0,6	1,0	71,5	4,7	23,8	76,5	3,0	20,4	97,1	—
	79,1	3,8	17,1	4,8	95,6	1,9	2,5	68,0	1,4	30,6	66,2	1,6	32,2	93,6	1,1

Quelle: United States Department of Commerce, Office of Business Economies, Survey of Current Business, October 1970/Volume 50, Number 10, p. 20, Table 3.

gesellschaften im Ausland im Zeitablauf zunehmende Tendenz aufweisen und den Investitionsbetrag häufig überschreiten. Für die Entwicklungsländer ergibt sich damit per Saldo ein Devisenabfluß. Er muß in jedem Fall den möglichen zusätzlichen Exporterlösen gegenübergestellt werden²¹.

b) Kapitalakkumulation

Neben dem Warenaußenhandel bleibt unter zahlungsbilanzpolitischen Gesichtspunkten noch das Problem des Kapitalim- und -exports zu behandeln. Um zu einer realistischen Einschätzung des Entwicklungsbeitrages der Direktinvestitionen internationaler Unternehmen zu gelangen, müssen den Kapitalzuflüssen die Kapitalabflüsse gegenübergestellt werden. Diese Abflüsse treten auf in Form von Dividenden, Zinsen und Amortisationen. Darüber hinaus kann durch überhöhte Managemententgelte, Lizenzgebühren in verdeckter Form Kapital transferiert werden.

Auch wenn das Ausmaß der Kapitalabflüsse erheblichen regionalen und sektoralen Schwankungen unterliegt, kommen unterschiedliche Auswertungen von Zahlungsbilanzstatistiken zu der Feststellung, daß die Erträge ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (einschließlich Ölwirtschaft) z. Zt. etwa doppelt so hoch sind wie der Neuzugang an ausländischen Anlagen²². In DIW-Publikationen wird die Relation zwischen Gewinntransfer einschließlich Zinszahlungen, Tilgungen und neuen Direktinvestitionen für die US-Direktinvestitionen zwischen 1961 - 1970 mit 1,5 angegeben (ohne Ölwirtschaft!). Die Rückflüsse britischer Direktinvestitionen außerhalb der Mineralölwirtschaft waren zwischen 1961 und 1969 fast doppelt so hoch wie die neuen Direktinvestitionen²³.

²¹ Vgl. dazu die Untersuchungen von Hufbauer - Adler, Reddaway und v. Jacobi. *G. C. Hufbauer / F. M. Adler, Overseas Manufacturing Investment and the Balance of Payments*, U.S. Treasury Department Tax Policy Research Study No. 1, 1968; *W. B. Reddaway, Effects of U. K. Direct Investment Overseas*, Cambridge 1967; *I. v. Jacobi, Wirkungen privater Direktinvestitionen auf die Exporte des kapitalausführenden Landes — dargestellt am Beispiel der deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern*, Diss. 1971 (ca. 300 Seiten, erscheint demnächst).

²² Vgl. *D. Schumacher, Direktinvestitionen in Entwicklungsländern — Umfang, Verteilung und Bestimmungsgründe*, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 45, Berlin 1971.

²³ Vgl. *D. Schumacher, Erträge aus Direktinvestitionen*, in: *Entwicklungspolitik, Materialien* Nr. 34, BMZ, Bonn 1972, S. 26; auch andere Quellen belegen, daß die Nettoabflüsse aus DI der USA und anderer Länder teilweise über den Neuzugängen liegen; eine Ausnahme bildet die BRD. Vgl. *Scharrer u. a., Förderung privater Direktinvestitionen*, a.a.O.

Für Brasilien liegen über die Bewegungen von ausländischem Privatkapital Zahlen für den Zeitraum von 1947-1958 vor, die in der nachstehenden Tabelle wiedergegeben werden. Trotz ihrer zweifelhaften Berechnungsgrundlagen entsprechen sie im Resultat den Untersuchungen anderer Autoren über die US-Investitionen in Lateinamerika.

Tabelle 9

Brasilien — Bewegung von ausländischem Privatkapital 1947—1958 (in Mill. \$)

Jahr	Effekt. Einfuhr (a)	Reinve- stition (b)	Gesamt- investition (c)=(a+b)	Gewinn- transfer (d)	Kapitalabfluß (netto) (e)=(d-a)
1947	36	19	55	42	— 6
1948	25	42	67	80	— 55
1949	5	39	45	80	— 75
1950	33	36	39	83	— 80
1951	0	67	63	137	—137
1952	9	85	94	100	— 91
1953	22	38	60	132	—110
1954	11	40	51	93	— 82
1955	43	36	79	80	— 37
1956	89	50	139	74	15
1957	143	35	178	61	82
1958	112	38	150	71	41
Ges.	498	525	1 023	1 033	—535

Quelle: Jorge Miglioni, Der Imperialismus in Brasilien, in: Lateinamerika — Semesterbericht des Lateinamerika-Instituts der Universität Rostock, Frühjahrsemester 1967, S. 29.

Anzuführen ist auch, daß sich die US-amerikanischen Direktinvestitionen in Lateinamerika in den 60er Jahren zwar von 8 Mrd. auf 15 Mrd. US-\$ erhöhten, die amerikanischen Firmen aber an Dividenden, Lizenzgebühren und anderen Zahlungen zwei Dollar für jeden neu investierten Dollar abzogen²⁴.

Ein Vergleich amerikanischer und britischer Statistiken läßt nach Cecco²⁵ den Schluß zu, daß nach Abzug der einheimischen Steuern durchschnittliche Profitraten von 10 - 15 % angesetzt werden können. Für die BRD ergibt sich eine wesentlich niedrigere Durchschnittrendite von 6,3 % (für die Jahre 1965 - 1967), die allerdings die Werte für die Chemie-, Bergbau- und Ölindustrie nicht berücksichtigt²⁶. Dies dürfte im wesentlichen darauf zurückzuführen sein, daß sich die Investitionen

²⁴ Vgl. F. Church, Der Dritten Welt keinen Dienst erwiesen — Die Amerikaner üben Selbstkritik, in: Handelsblatt, 27. Jg., Nr. 78, vom 21. / 22. 4. 1972.

²⁵ Vgl. M. d. Cecco, a.a.O., S. 178 f.

²⁶ Vgl. G. Grosche / R. Lehmann-Richter, Die Gewinne aus deutschen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, Bochum 1970, S. 80.

deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern noch in der Anlaufphase befinden. Die durchschnittlichen Nettorenditen der amerikanischen, britischen und deutschen Direktinvestitionen in verschiedenen Anlageregionen sind aus der folgenden Tabelle zu ersehen.

Tabelle 10

Durchschnittliche Netto-Renditen^{a)} amerikanischer, britischer und deutscher Direktinvestitionen in verschiedenen Anlageregionen — in v. H. des investierten Betrages^{b)} —

Anlageregion	Kapitalexportland		
	USA (1965—69)	Groß- britannien (1965—69)	BRD (1965—69)
Westeuropa	7,5	6,9	4,9 ^{e)}
USA	—	14,2	n. v.
Kanada	7,5	6,6	n. v.
Lateinamerika	12,0	8,8	6,5
Asien	30,4	10,1	6,0
Afrika ^{c)}	24,4	7,0	6,1
Australien, Neuseeland, Südafrika	10,0	9,8	n. v.
Rest der Welt	8,0 ^{d)}	n. v.	4,8 ^{f)}
Welt	10,9	9,8	n. v.
Industrieländer	7,9	9,6	n. v.
Entwicklungsländer	16,6	10,0	6,3

n. v. = nicht verfügbar.

a) Nach ausländischen Steuern.

b) Kapitaleinsatz am Jahresende.

c) Ohne Südafrikanische Union.

d) Regional nicht zurechenbar („unallocated“).

e) Nur Entwicklungsländer.

f) Mittlerer Osten.

Quellen: USA: Errechnet nach Angaben in den Aufsätzen über die „International Investment Position“ der USA, in: Survey of Current Business, Vol. 47 (1967) bis Vol. 50 (1970), jeweils Heft 9 oder 10.

Großbritannien: Errechnet nach Angaben in: Business Monitor, Miscellaneous Series, M 4 Overseas transactions, 1969, London 1971, Tabelle 37, und Klaus Boeck, a.a.O., Tabelle A III.—3, S. 300.

BRD: Günter Grosche und Rolf Lehmann-Richter, a.a.O., Tabelle II. 1 bis II. 6, S. 75 ff. Entnommen: Förderung privater Direktinvestitionen (HWWA-Studie), Hamburg 1971, S. 41.

Die Höhe der Gewinne ist allein noch kein ausreichender Indikator für Zielkonflikte zwischen internationalen Unternehmen und Entwicklungsländern. Von entscheidender Bedeutung ist die Gewinnverwendung.

Die Entwicklungsländer sind naturgemäß daran interessiert, das Kapital, das in ihrem Land gebildet wurde, auch im Lande zu behalten, während die internationalen Unternehmen zumindest unter der An-

nahme der eingangs geschilderten weltweiten Strategie über die erwirtschafteten Gewinne verfügen wollen.

Ausgehend von den britischen und amerikanischen Direktinvestitionen kommt Cecco zu dem Ergebnis, daß in Entwicklungsländern — bei einer angenommenen Profitrate von 10 bzw. 15 % — Gewinne von 3 bzw. 4 Mrd. \$ im Jahre 1966 Direktinvestitionen von lediglich 2 Mrd. \$ gegenüberstehen.

Eine neuere Untersuchung für die Direktinvestitionen der BRD in Entwicklungsländern hat ergeben, daß von (im Durchschnitt der Jahre 1965 - 1967) 111,17 Mill. DM Gewinnen 79 %²⁷, d. h. 87,74 Mill. DM reinvestiert wurden. Die Reinvestitionsquote aus englischen bzw. amerikanischen Direktinvestitionen in Entwicklungsländern betrug dagegen im Durchschnitt der Jahre 1966/67 34 %²⁸ bzw. 18 %²⁹. Ähnlich niedrige Raten könnten auch für die Unternehmen der BRD typisch werden, wenn die Mehrzahl der Firmen einmal aus der Anlaufphase herausgewachsen ist.

c) Beschäftigungspolitik

Trat eine nachhaltige Verbesserung der Zahlungsbilanz aufgrund der Tätigkeit internationaler Unternehmen nicht ein, so läßt sich das heute auch für die erhoffte gesamtwirtschaftliche Steigerung der Beschäftigung sagen. Während viele Entwicklungsländer versuchen, der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften durch die Heranbildung eines entsprechenden Angebots gerecht zu werden, geht es den internationalen Unternehmen um eine möglichst rasche Verfügbarkeit dieser Arbeitskräfte. Dabei ist es für die internationalen Unternehmen von zweitrangiger Bedeutung, woher diese Kräfte kommen, solange die Beschaffung nicht durch die Höhe der finanziellen Belastungen ökonomisch sinnlos wird.

Die Entwicklungsländer sind bemüht, ein Ausbildungssystem aufzubauen, das allerdings erst längerfristig einen Kapazitätseffekt haben wird und bis dahin mit erheblichen Infrastrukturinvestitionen verbunden ist. Die internationalen Unternehmen haben in der Regel an derart langfristigen und aufwendigen Investitionen nur ein geringes Interesse. Somit sind die Entwicklungsländer darauf angewiesen, ohne Unterstützung der internationalen Unternehmen Qualifikationsstandards zu verwirklichen, die zweifellos auch diesen Unternehmen zugute kommen. Gelingt es aber, einheimische Kräfte zur Übernahme von Führungspositionen heranzubilden, so besteht bei der Organisationsstruk-

²⁷ Außer Bergbau, Öl und Chemie.

²⁸ Ohne Ölindustrie.

²⁹ Vgl. G. Grosche / R. Lehmann-Richter, a.a.O., S. 55 f.

tur internationaler Unternehmen die Gefahr, daß diese Kräfte im weltumspannenden Filialnetz auch an anderen Stellen eingesetzt oder in die Zentrale abgezogen werden.

Geht man davon aus, daß die hochqualifizierte Arbeitskraft ihr Wissen anschließend wieder im Rahmen der nationalen Wirtschaft zur Verfügung stellt, sind hiermit durchaus positive Effekte verbunden. Zu einer Vergeudung knapper Mittel im Rahmen der Ausbildungsinvestitionen führt dieser *brain drain* allerdings in dem Moment, wo durch den Abzug heimischer Führungskräfte ein Verzicht auf qualifizierte Kontroll- und Dispositionsfunktionen verknüpft ist, die dann wiederum nur noch von ausländischem Management wahrgenommen werden können.

Neben den langfristigen Ansätzen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit durch die Beeinflussung der Qualifikationsstruktur haben die Entwicklungsländer vor allem ein Interesse an der Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten für die vorhandenen Arbeitskräfte. Das bedeutet vor allem einen verstärkten Einsatz des reichlich vorhandenen Faktors Arbeit. Unter dieser Zielsetzung müßten die internationalen Unternehmen arbeitsintensive Technologien in den Entwicklungsländern einsetzen. In den Industrieländern schlägt sich jedoch der technische Fortschritt in immer kapitalintensiveren Technologien nieder. Da aber im Rahmen der weltweiten Strategie der internationalen Unternehmen die Anforderungen der Industrieländer maßgebend sind, müssen sie sich auch an ihnen ausrichten. Der in internationalen Unternehmen realisierte technische Fortschritt bedeutet daher für die Entwicklungsländer Beschäftigung von weniger Arbeitskräften, als dies bei alternativen angepaßten Technologien und gleichem Produktionsvolumen der Fall wäre³⁰.

Die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten setzt einen Technologieimport voraus, der den Zielen der Entwicklungsländer angepaßt wird. Dieses ist jedoch nur dann möglich, wenn die internationalen Unternehmen bei der Entwicklung dieser an die Verhältnisse in den Entwicklungsländern angepaßten Technologien mitwirken, ohne daraus sofort unmittelbaren Gewinn ziehen zu wollen.

d) Strukturpolitik

In engem Zusammenhang mit den aus der Beschäftigungspolitik entstehenden Zielkonflikten stehen strukturpolitische Probleme der Entwicklungsländer. Ziel der Entwicklungsländer ist hier eine regional und sektoral ausgewogene Wirtschaftsstruktur. Ausgehend von ihren

³⁰ Vgl. S. Sideri, *International Trade and Economic Power*, Den Haag, o. J., S. 75 f.

privatwirtschaftlich orientierten Zielsetzungen sind dagegen die internationalen Unternehmen daran interessiert, bestehende Strukturen zu ihrem Vorteil zu nutzen.

Unter Berücksichtigung des für die absatzorientierten internationalen Unternehmen wesentlichen Motivs, Märkte zu sichern oder zu erschließen³¹, ist eine Mindestmarktgröße erforderlich. Die Unternehmen werden sich deshalb stets dort ansiedeln, wo Absatzchancen und in der Regel auch entsprechende Infrastruktureinrichtungen vorhanden sind.

Für die Entwicklungsländer bedeutet diese zunehmende Konzentration auf einige Regionen in der Regel die weitere Vernachlässigung der übrigen Wirtschaftsräume. Damit wird es immer schwieriger, notwendige Infrastruktureinrichtungen in diesen Regionen zu finanzieren. Beispiele für eine so forcierte regional dualistische Wirtschaftsstruktur lassen sich in nahezu allen Entwicklungsländern finden.

Im Zuge dieser Konzentration treten in verstärktem Maße Probleme in den Ballungszentren auf. Agglomerationsnachteile, mit denen sich auch die Industrieländer auseinandersetzen müssen, übersteigen oftmals die administrativen und finanziellen Möglichkeiten der Entwicklungsländer. Energieversorgung, Verkehr, Wohnungs-, Gesundheits- und Fernmeldewesen stellen diese Länder vor große Schwierigkeiten³².

Sind die Aktivitäten der internationalen Unternehmen weniger auf Marktsicherung als auf Rohstoffsicherung ausgerichtet, so sind sie weitgehend an die Fundorte gebunden. Alle Tätigkeiten, die über die Förderung und erste Verarbeitungsstufen hinausgehen, werden allerdings aus der Sicht der Unternehmen sinnvollerweise ebenfalls in die Zentren des Wirtschaftsraumes verlagert. Auch das muß keineswegs immer den Interessen der Entwicklungsländer entsprechen.

e) Verteilungspolitik

Nicht nur im Zusammenhang mit einer unausgewogenen räumlichen Verteilung von Angebot und Nachfrage bei Gütern und Dienstleistungen treten Probleme der Einkommens- und Vermögensverteilung auf, die durch die Verhaltensweisen internationaler Unternehmen induziert wurden. Auch im allgemeinen gesellschaftlichen und politischen Bereich haben die internationalen Unternehmen immer wieder ihren Einfluß geltend gemacht, bestehende Herrschaftsstrukturen ihrer eigenen Interessenlage entsprechend auszunutzen bzw. zu beeinflussen.

³¹ Vgl. D. Kebschull, K. W. Menck, Motive und Probleme deutscher Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, HWWA-Untersuchung, Veröffentlichung in Vorbereitung.

³² Vgl. D. Netto, Auslandskapital soll neue Märkte entwickeln helfen, in: Handelsblatt (Düsseldorf), 21. 6. 1972.

Je nach politischer Konstellation, die von Land zu Land sehr verschieden ist, unterstützen die internationalen Unternehmen die herrschenden Oligarchien erfahrungsgemäß immer dann, wenn zu befürchten war, daß eine breite nationale Massenbewegung sich nicht nur gegen die herrschenden Gruppen des Landes, sondern auch gegen deren ausländische Geschäftspartner richtet.

In diesem Fall ist das Interesse an einer Stabilisierung der bestehenden Verteilungssituation als Grundlage der bestehenden Herrschaftsverhältnisse zwischen den herrschenden Schichten in den Entwicklungsländern und den internationalen Unternehmen zwar gleichläufig, entspricht aber nicht den verteilungspolitischen Zielsetzungen für die Gesamtwirtschaft.

Anders stellt sich das Problem, wenn man die grundsätzlich unterschiedlichen Interessenlagen beschaffungsorientierter und absatzorientierter internationaler Unternehmen berücksichtigt. Unternehmen, die ihre Auslandsinvestitionen mit dem Ziel tätigen, neue Märkte zu erschließen, sind tendenziell an der Schaffung einer breiten Massenkaufkraft interessiert. Dieses Ziel können sie einmal durch die eigene Lohnpolitik ansteuern, zum anderen aber durch eine in vielen Fällen mögliche direkte Einflußnahme auf die Entscheidungsträger der nationalen Wirtschaftspolitik. Je nach der Prioritätenskala der nationalen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen kann es hier beispielsweise über die Gestaltung der Lohn- und Einkommensteuerepolitik zu Interessenkonflikten zwischen internationalen Unternehmen und nationaler Verteilungspolitik kommen.

Beschaffungsorientierte internationale Unternehmen sind in erster Linie daran interessiert, zu minimalen Kosten Rohstoffe oder agrarische Naturprodukte zur Weiterverarbeitung im Industrieland auszuführen. Dieses Kostenminimierungsziel schließt in der Regel die Lohnkosten ein. An der Schaffung einer breiten Massenkaufkraft haben beschaffungsorientierte Unternehmen in der Regel kein Interesse. Insofern werden sie auch keinen Versuch unternehmen, über eine Einflußnahme auf die nationale Steuerpolitik (Lohnsteuer, Einkommensteuer) eine Veränderung der Einkommens- und Vermögensverteilung herbeizuführen. Insgesamt dürfte der Einfluß der internationalen Unternehmen auf diesen Bereich der nationalen Wirtschaftspolitik jedoch gering sein. Das gilt auch für die regionale Integration.

f) Außenbeziehungen

Der mit der Integration verbundene Marktzuwachs der Entwicklungsländer und die daraus folgenden besseren Realisierungsmöglichkeiten einer eigenständigen Entwicklung trifft beschaffungsorientierte internationale Unternehmen besonders, weil sie einmal auf die nationa-

len bzw. regionalen Märkte nicht angewiesen sind, und insofern von einer Ausweitung der Märkte keinen Vorteil haben, andererseits aber durch den Zusammenschluß einem stärkeren Verhandlungspartner gegenüberstehen.

Dagegen werden solche internationalen Unternehmen, die sich auf die jeweiligen Binnenmärkte konzentrieren, von der Ausweitung dieser Märkte durch die Integration profitieren. Dadurch kann die Schwächung der Machtposition mehr als aufgewogen werden.

Wie unterschiedlich die Strategien internationaler Unternehmen gegenwärtig im Hinblick auf die regionale Integration sind, zeigen die Beispiele von Dow Chemicals und Union Carbide. Während Dow Chemicals kleine, auf den jeweiligen Binnenmarkt ausgerichtete und voneinander unabhängige Unternehmen in jedem Land aufbaute, setzte Union Carbide auf eine baldige regionale Integration und errichtete Unternehmen mit großer, auf den integrierten Markt abgestimmter Kapazität lediglich in den wichtigsten lateinamerikanischen Ländern³³.

g) Ordnungspolitik

Die kontroversen Vorstellungen im Bereich der Ordnungspolitik schlagen sich am deutlichsten in den ausgiebig geführten Nationalisierungsdebatten nieder, bei denen es den Entwicklungsländern üblicherweise um eine verstärkte Kontrolle und eine bessere Integration der ausländischen Firmen in ihre geplanten Volkswirtschaften geht, während die internationalen Unternehmen einen möglichst großen Freiheits- und Entscheidungsspielraum zu wahren suchen, den ihnen ein marktwirtschaftliches System am ehesten garantiert. Die Andenstaaten, Kolumbien, Ekuador, Peru, Bolivien und Chile haben mit ihren „Richtlinien für die Zulassung ausländischer Investitionen“³⁴ bereits deutlich gemacht, daß sie sich eine weitgehend nationale Kontrolle, insbesondere in den Bereichen des Bankwesens, der Informationsmedien, des Bergbaus und der Infrastruktur vorbehalten.

Vertreter der ausländischen Industrie halten dem recht offen entgegen, daß sich das Ausmaß ihrer Aktivität an der Verschärfung der restriktiven Politik der Entwicklungsländer orientieren wird, wobei sie davon ausgehen, daß zumindest die kleineren Länder Lateinamerikas „ohne die Mitwirkung der Industrieländer nicht hoffen können, mit eigenen Mitteln den Sprung in das Stadium der Industrialisierung zu schaffen“³⁵.

³³ Vgl. *Luis Turner*, *Invisible Enquiries*, London 1970, S. 140.

³⁴ Vgl. Andenstaaten schrecken US-Kapital ab, in: *Finanz und Wirtschaft*, Zürich, 12. 5. 1971.

³⁵ *A. Gräbe*, a.a.O.

Die Standpunkte der Entwicklungsländer auf diesem Gebiet sind jedoch insgesamt sehr unterschiedlich. Während z. B. der Finanz- und Wirtschaftsminister der Republik Elfenbeinküste kürzlich betonte, man sei bestrebt, die Gefahren, die ein bisher noch überwiegend von Ausländern getragener Kapitalismus in sich berge, zu vermeiden³⁶, sprach sich sein brasilianischer Amtskollege dafür aus, es ganz dem Ermessen des ausländischen Unternehmens zu überlassen, dort zu investieren, wo ihm nach genauer Überprüfung der Ertragsfähigkeit eine Investition am sinnvollsten erscheint³⁷. Dabei sollte man nicht übersehen, daß Entscheidungen dieser Art zumeist von der Notwendigkeit, zusätzliches Kapital zu erhalten, beeinflußt werden.

h) Folgerungen

Die bisherigen Überlegungen, die sich vorwiegend auf die Erfahrungen mit US-amerikanischen Unternehmen stützen, haben deutlich werden lassen, daß internationale Unternehmen in der Lage sind, ihre Ziele unabhängig und häufig sogar im Gegensatz zu den Vorstellungen der Entwicklungsländer zu verfolgen und durchzusetzen. Ihre Kapitalkraft, ihr technologischer Vorsprung und ihre Flexibilität sowie der Zwang in vielen Entwicklungsländern, Kapital und technisches Wissen in Form von Direktinvestitionen ausländischer Großunternehmen zu importieren, festigt ihre Stellung in den Ländern der Dritten Welt.

Da schon ihre wirtschaftlichen Zielsetzungen nicht denen der Gastländer entsprechen, kann von ihnen häufig ein störender Einfluß ausgehen. Er wird um so größer, je mehr sich diese Unternehmen zur Sicherung bzw. Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Position im politischen Bereich betätigen. Ihr Ziel kann dabei darin bestehen, rein auf ihr Unternehmen bezogene Einzelvergünstigungen und Vorzugsbehandlungen zu erwirken. Es kann aber auch durch Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger auf die Sicherung der Marktstellung und Existenz des Unternehmens gerichtet sein. Wenn in diesem Zusammenhang auch die besonders von den USA gepflegten militärischen Interventionen (in Lateinamerika) den Maßnahmen der Bestechung Platz gemacht haben³⁸, zeigt sich doch, daß eine verstärkte Kontrolle der internationalen Unternehmen durch die Entwicklungsländer erforderlich ist.

³⁶ Vgl. Elfenbeinküste fördert einheimische Unternehmer, in: Nachrichten für Außenhandel, Frankfurt / M., 2. 6. 1972.

³⁷ Vgl. Gespräch mit Finanzminister D. Netto, Auslandskapital soll neue Märkte entwickeln helfen, in: Handelsblatt, Düsseldorf, 21. 6. 1972.

³⁸ Vgl. hierzu die Aktionen der ITT bei der Wahl Allendes, Documentos Secretos de la ITT, Fotocopias de los originales en ingles y su traducción al castellano, Santiago de Chile, April 1972.

III. Möglichkeiten zur Machtkontrolle

Kein internationales Unternehmen investiert aus entwicklungspolitischen Motiven. Wenn ihre Aktivitäten dennoch für die Entwicklungsländer nutzbar gemacht werden sollen, ist es notwendig, bei allen Kontrollmaßnahmen eindeutiger auf die Ziele dieser Länder abzustellen. In diesem Punkte stimmen alle bisher erarbeiteten Vorschläge überein. Angeregt wird z. B.:

- die stärkere Beachtung der nationalen Ziele einschließlich der Prioritäten der Entwicklungsplanung
- ein langfristiges Engagement der internationalen Unternehmen
- die Beschränkung auf die Erzielung „vernünftiger“ Gewinne
- eine hohe Reinvestitionsquote und beschränkter Rücktransfer von Ressourcen
- eine stärkere Beteiligung einheimischen Kapitals (joint ventures)
- Kooperation mit einheimischen Unternehmen
- Bevorzugung einheimischer Zulieferanten und Beschränkung der Importe
- eine Forcierung der Exporte
- die Durchführung von Forschung und Entwicklung im Gastland
- Überlassung von Patenten, Lizenzen und technischem Know-how zu günstigen Bedingungen
- die Beschränkung der Zahl der ausländischen Beschäftigten (Arbeiter, Angestellte, Management)
- die Heranbildung einheimischer Führungskräfte³⁹.

Weitere Vorschläge beziehen sich auf gesetzliche Bestimmungen zur Einschränkung restriktiver Geschäftspraktiken sowie auf die Revision bestehender Verträge mit internationalen Unternehmen bei veränderten Bedingungen.

Die UNCTAD unterscheidet hinsichtlich der politischen, administrativen und gesetzlichen Maßnahmen zur Beschränkung der Macht der internationalen Unternehmen drei Gruppen⁴⁰:

1. Richtlinien für Auslandsinvestitionen

Derartige Richtlinien, die bisher in Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Ekuador, Indien, Kenia, Liberia, Mexiko, Pakistan und den Philippinen angewendet werden, enthalten im wesentlichen folgende Elemente:

³⁹ Vgl. W. Kraus, Ausbeutung der Entwicklungsländer durch Privatinvestitionen?, in: Materialien zur Entwicklungshilfekritik, Bonn 1969, S. 41 f.

⁴⁰ Report des UNCTAD-Sekretariats über restriktive Geschäftspraktiken, TD / 122 / Suppl. 1, Januar 1972, S. 79 ff.

- ausländische Investitionen sind nur in bestimmten Branchen erlaubt;
- einheimische Arbeitskräfte müssen ausgebildet werden;
- ausländische Unternehmen müssen periodisch Unterlagen über ihre Aktivitäten einreichen;
- einheimisches Kapital muß an den Investitionen beteiligt werden;
- die Steuerlast der Tochtergesellschaften muß eindeutig und in Übereinstimmung festgelegt werden.

2. Registrierungs- und Überwachungsmaßnahmen

Derartige Maßnahmen in den verschiedenen Ländern enthalten gemeinsame Elemente, die in drei Gruppen aufgeteilt werden können:

- Kriterien zur Genehmigung der geschäftlichen Aktivitäten;
- Faktoren, die gegen eine solche Genehmigung sprechen;
- Kriterien, die festlegen, was gestattet ist, nachdem die geschäftlichen Aktivitäten aufgenommen wurden.

3. Gesetzliche Bestimmungen gegen restriktive Geschäftspraktiken

Bestimmungen dieser Art gab es bis 1960 nur in drei Ländern, nämlich Mexiko, Argentinien und Kolumbien. 1963 wurden entsprechende Gesetze in Brasilien, 1969 in Indien und 1970 in Pakistan in Kraft gesetzt. In anderen Entwicklungsländern werden restriktive Geschäftspraktiken teilweise durch die Wettbewerbsgesetzgebung mit abgedeckt⁴¹.

Über die einzelstaatlichen Maßnahmen hinaus ist ein weiteres Instrument der „Gegenmachtbildung“ der Entwicklungsländer darin zu sehen, daß sie ihre Politik gegenüber den internationalen Unternehmen aufeinander abstimmen. Auf diese Weise kann vermieden werden, daß internationale Unternehmen einzelne Entwicklungsländer gegeneinander ausspielen. Beispiele für eine abgestimmte Politik der Entwicklungsländer gegenüber den internationalen Unternehmen sind das Statut über die gemeinsame Behandlung des Auslandskapitals im Rahmen des Andenpaktes sowie der Zusammenschluß erdölexportierender Länder in der OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries).

Einen Anhaltspunkt dafür, wie internationale Unternehmen auf derartige Maßnahmen reagieren, liefern die Reaktionen von US-Unternehmen auf die Ankündigung des Andenpaktstatuts: 56 US-Unternehmen stoppten 84 Investitionsprojekte in den Anden-Staaten. Davon

⁴¹ Eine detaillierte Studie über gesetzliche Maßnahmen gegen restriktive Geschäftspraktiken ist lt. UNCTAD in Vorbereitung und wird demnächst erscheinen.

entfielen 37 Projekte auf Kolumbien, 22 auf Peru, 12 auf Chile, 9 auf Ecuador und 4 auf Bolivien⁴². Eine Untersuchung von Guy B. Meeke von der George Washington Universität hat allerdings gezeigt, daß von 90 befragten Unternehmen lediglich ein Drittel die Möglichkeit eines Rückzugs aus den Anden-Staaten nicht ausschloß. Ausschlaggebend dafür war die Konkurrenz europäischer und japanischer Unternehmen⁴³. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, daß die Entwicklungsländer einer geschlossenen Front der internationalen Unternehmen gegenüberstehen.

Es zeigt sich, daß die Reaktionen auf spezielle Maßnahmen nicht einheitlich beurteilt werden können. In jedem Fall ist deshalb von den spezifischen Gegebenheiten der internationalen Unternehmen einerseits und der Entwicklungsländer andererseits auszugehen. Das Interesse der internationalen Unternehmen an der Präsenz in einem Entwicklungsland kann aufgrund möglicher Absatzchancen so groß sein, daß zeitweilig nicht nur auf Rentabilität, sondern auch auf formale Kontrolle kraft direkter Beteiligung verzichtet wird. Nur so ist zu erklären, daß sich internationale Unternehmen trotz Beschränkung auf Minderheitsbeteiligung in manchen Entwicklungsländern stark engagieren⁴⁴.

Daß internationale Unternehmen in der Lage sind, ihre Entscheidungen den Maßnahmen der Entwicklungsländer anzupassen, zeigt das Zitat eines US-amerikanischen Geschäftsmannes in Lima, der zu den Maßnahmen der Anden-Staaten meinte: „American companies will find a way to work here in spite of it all. Look at Yugoslavia, if they can go there, they will come here“⁴⁵.

⁴² Vgl. N. N. Learning to live with expropriation, in: Business Week (New York), 10. 7. 1971.

⁴³ Vgl. ebenda.

⁴⁴ Vgl. Thiessen / G. Cordemann, Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und Auslandsinvestitionen, in: B. Pfister (Hrsg.), Investitions- und Industrialisierungsprobleme in Entwicklungsländern (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 60, Berlin 1971), S. 114.

⁴⁵ Zitiert nach N. N., Learning to live with expropriation, in: Business Week (New York), 10. 7. 1971.

Diskussion

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herr Kebschull, ich darf Ihnen für Ihre Ausführungen vielmals danken. Sie haben eine Reihe von Aspekten aufgezeigt, die einer Diskussion wert sind. Die Beschränkung auf die Entwicklungsländer erweist sich als sinnvoll, weil es kaum möglich ist, im Rahmen eines solchen Referats auch über andere Fragen hinlänglich zu diskutieren. Über Ihre zentrale These, die letztlich darauf hinausläuft, daß sich die multinationalen Unternehmen insgesamt bisher negativ für die Entwicklungsländer ausgewirkt haben, wird natürlich zu sprechen sein.

Zunächst hat Herr Oehme das Wort zum ersten Diskussionsbeitrag.

Wolfgang Oehme (Hamburg):

Ich bin aufgefordert worden, als erster zu dem Beitrag von Herrn Professor Kebschull Stellung zu nehmen. Das ist natürlich in der für das Korreferat zur Verfügung stehenden Zeit angesichts der Komplexität des Themas nicht möglich. Ich werde mich auf einige Schwerpunkte beschränken, die mir wichtig erscheinen.

Die Diskussion über die Macht multinationaler Unternehmen zeichnet sich zweifellos durch zunehmende Schärfe und Polarisierung aus. Das Schlagwort vom „Erbe des Kolonialismus“, das die Weltkonzerne angeblich angetreten haben, ist zwar weit verbreitet, hält aber einer ausgewogenen und gründlichen Analyse nicht stand. Ich möchte dem gleich zu Beginn entgegenhalten, daß sich die multinationalen Unternehmen in ihrer Zielsetzung nicht von nationalen Unternehmen unterscheiden, zumindest nicht in einer Wettbewerbsordnung. Beide wollen und müssen Gewinne erzielen, a) zur Verzinsung des von den Eigentümern eingesetzten Kapitals und b) zur Finanzierung der notwendigen Investitionen. Entwicklungshilfe ergibt sich dabei häufig als ein sehr wesentliches Nebenprodukt; sie ist aber nicht das Hauptziel eines Unternehmens in einer Wettbewerbswirtschaft.

Besonders interessant erscheint mir an der bisherigen Diskussion, daß die multinationalen Unternehmen zwar von vielen Gruppen — Gewerkschaften, Entwicklungsländern, hochindustrialisierten Ländern, Politikern, Wissenschaftlern — ob ihres Verhaltens kritisiert werden, daß aber die Motive und die Beweisführung in dieser Kritik sehr un-

terschiedlich und vor allen Dingen widersprüchlich sind. Die ökonomischen Tatbestände werden dabei häufig vernachlässigt. Wahrscheinlich liegt die Ursache darin — das klang hier schon wiederholt an —, daß nur einzelne Segmente aus dem Erscheinungsbild multinationaler Unternehmen untersucht und dann, belegt jeweils durch passende Einzelbeispiele, kritisiert werden. Es fehlt — auch das wurde schon festgestellt, und es scheint mir sehr wichtig zu sein — an einer mit wissenschaftlicher Sorgfalt durchgeführten umfassenden Untersuchung dieses sehr komplexen Phänomens. Es ist zu begrüßen, daß auf der diesjährigen Tagung des Vereins für Socialpolitik dieses Thema in einem Arbeitskreis erörtert wird. Aber leider ist in dem vorgetragenen Referat auch wieder nur ein Segment, belegt durch entsprechende Beispiele, untersucht worden.

Die Beschränkung des Themas auf das Verhältnis von multinationalen Unternehmen zu den Entwicklungsländern ermöglicht keine ausreichende Beurteilung dieser Gesellschaften; denn das Schwergewicht unternehmerischer Tätigkeit gerade der multinationalen Gesellschaften liegt ja nicht in den Entwicklungsländern. Im Jahre 1969 beispielsweise betrug der Buchwert der Auslandsinvestitionen US-amerikanischer Unternehmen rund 68 Milliarden Dollar. Von diesen gesamten Auslandsinvestitionen entfielen 31 % auf Kanada und 32 % auf Europa, also rund zwei Drittel auf westliche Industriestaaten. Selbst wenn man das Untersuchungsobjekt, wie es geschehen ist, auf das Verhältnis der multinationalen Gesellschaften zu den Entwicklungsländern reduzierte, wären Rückschlüsse von Südamerika etwa auf andere Entwicklungsländer irreführend, weil die politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse sehr unterschiedlich sind. Man kann z. B. Saudi Arabien nicht mit Brasilien vergleichen, und man kann Libyen nicht mit Indien oder Venezuela vergleichen. Es ist sehr schwer, einen gemeinsamen Nenner zu finden.

Schließlich ist auch die Struktur der multinationalen Gesellschaften natürlich sehr unterschiedlich. Die regionale Repräsentanz z. B. einer internationalen Ölgesellschaft ist bei der Rohölsuche und -förderung von der geographischen Verteilung der Rohölreserven abhängig — darauf hat man keinen Einfluß —, während sich die Absatzstruktur bei den Fertigprodukten natürlich an den Verbrauchsschwerpunkten orientieren muß. In anderen Branchen sind es Arbeitskräftebedarf, Produktionsweisen, Beschaffungs- und Absatzmärkte, die völlig anders strukturiert sind und damit auch Ziele und Arbeitsmethoden der dort tätigen Unternehmen von anderen Kriterien abhängig machen.

Ich wollte mit diesen Vorbemerkungen nur deutlich machen, daß eine Teilanalyse keinen hohen Repräsentationsgrad hat und infolge-

dessen auch keine allgemeinen Rückschlüsse auf Vor- oder Nachteile multinationaler Unternehmen zuläßt.

Die zur Verfügung stehende Zeit gestattet es mir nicht, dieses komplexe Thema im einzelnen sorgfältig zu bewerten und zu analysieren. Ich muß mich auf einige punktuelle Bemerkungen zu dem vorliegenden Referat beschränken.

Zunächst ein Hinweis zur Definition multinationaler Unternehmen. Die Tätigkeit von Tochtergesellschaften in mindestens drei Ländern ist ein objektiver Tatbestand. Hingegen enthält der zweite Teil der Definition von Herrn Kebschull, wonach diese Unternehmen, die er als „multinational“ bezeichnet, eine weltweite Strategie betreiben, und zwar eine weltweite Strategie, die ohne besondere Bindung zu einem der Niederlassungsländer allein den Konzerninteressen diene, eine subjektive Wertung, die mit genereller Gültigkeit nicht bewiesen wird und wohl auch nicht bewiesen werden kann. Ich will die Existenz konzerngebundener Strategien nicht in Abrede stellen. Aber ich halte es für falsch, bei der Analyse multinationaler Unternehmungen grundsätzlich, und zwar als wesentliches Merkmal dieser Unternehmen, einen Kollisionskurs zwischen der Konzernpolitik und den Interessen des Gastlandes zu unterstellen. Jedes Land hat bestimmte politische, wirtschaftliche und soziale Umweltbedingungen, und die in den einzelnen Ländern operierenden Tochtergesellschaften sind sowohl Teil eines Gesamtunternehmens als natürlich auch Teil der jeweiligen nationalen Volkswirtschaften. Ich weiß aus eigener Erfahrung, wie sehr die Verhältnisse in den Gastländern die unternehmerischen Entscheidungen, ob national oder multinational, beeinflussen und wie sehr man in den Unternehmungen bemüht ist, eine Kollision mit den nationalen Interessen zu vermeiden.

Zugegeben, natürlich ist das auch eine Einzelerfahrung; aber sie zeigt, daß die generelle Unterstellung eines solchen Konflikts im Rahmen einer Konzernstrategie nicht richtig ist. Außerdem kann angenommen werden, daß ein Kollisionskurs mit nationalen Interessen, wie hier vermutet wurde, langfristig nicht im Interesse des Unternehmens liegt, weil dann früher oder später die Aktionsfreiheit multinationaler Unternehmen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen — bis zu Enteignungen — eingeschränkt würde. Diese Tendenz ist in den Entwicklungsländern genauso festzustellen wie in den Industrieländern. Im Grunde zeigt die Definition der multinationalen Unternehmen bereits, daß es hier gar nicht um die Struktur und Arbeitsweise einer bestimmten Unternehmensgruppe geht, sondern vielmehr um das generelle Problem ökonomischer Macht, die von nationalen Unternehmen ebenso ausgeübt werden kann wie von internationalen.

Die absolute Größe multinationaler Unternehmen ist natürlich ein-drucksvoll, wenn man sich die Liste der 500 größten Unternehmen der Welt ansieht und wenn man sie dann noch, wie es hier geschah, mit dem Sozialprodukt der Entwicklungsländer vergleicht. Nur sind die Dinge nicht vergleichbar. Man muß berücksichtigen, daß diese Unternehmen ihr Schwergewicht in den Industriestaaten haben und daß sich ihre Größe im Vergleich zu diesen Volkswirtschaften sehr viel bescheidener ausnimmt. Ferner muß man vor allem berücksichtigen, daß die US-Gesellschaften in der mit Abstand größten Volkswirtschaft der westlichen Welt domizilieren und daß dieser gewaltige Binnenmarkt andere Unternehmensgrößen zur Folge hat als in den europäischen Ländern, geschweige denn in den Entwicklungsländern. Erst eine wirkliche europäische Integration wird überhaupt vergleichbare Voraussetzungen schaffen.

Schließlich soll hier noch erwähnt werden, daß Umsatz und Sozialprodukt im Sinne ökonomischer Macht einfach nicht vergleichbar sind. Z. B. entfällt ein Drittel des Umsatzes der Standard Oil, der zweitgrößten Gesellschaft der Welt, auf Steuern, und dieser Teil der Steuern allein entsprach 1967 dem Bruttosozialprodukt Ägyptens. Aber hier gibt es keine innere Relation.

Aus der Unternehmensgröße wird unmittelbar eine starke Verhandlungsmacht gegenüber dem Gastland abgeleitet. Abgesehen davon, daß dies wieder nur an Beispielen der Entwicklungsländer erläutert wird, liegt diesem Gedankengang und vor allem der Schlußfolgerung die Annahme einer Konfliktsituation zugrunde. Es wird unterstellt, daß grundsätzlich eine unterschiedliche Interessenlage besteht, nämlich zwischen globaler Gewinnmaximierung auf der einen Seite und möglichst raschem wirtschaftlichem Wachstum auf der anderen Seite, und daß daraus zwangsläufig Konflikte herrühren müssen.

Lassen Sie mich noch eine kurze Bemerkung anfügen, eine Schlußfolgerung aus dem Gesagten. Ich komme in meiner Analyse zu dem Ergebnis, daß die multinationalen Gesellschaften nicht unter dem Motto antreten, das ihnen unterstellt wird. Wenn man eine weltwirtschaftliche Integration anstrebt, weil sie das Wachstum in allen beteiligten Ländern fördert, dann kann man diese Integration nicht dadurch fördern, daß man integrierende multinationale Unternehmen bremst. Die EWG, die von der wirtschaftlichen Integration ausgeht, zeigt deutlich, daß über die Integration der Unternehmungen dieses Wachstum erzielt werden kann. Deshalb bin ich der Meinung, daß man diese integrierenden Unternehmen nicht bremsen darf, sondern fördern muß.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Vielen Dank für Ihre Ausführungen.

Das Wort hat nun Herr van Meerhaeghe.

M. A. G. van Meerhaeghe (Gent):

Ich glaube, der Referent versteht Macht als Beherrschung. Er hat allein die Nachteile und nicht die Vorteile der Macht gesehen. Man kann wohl sagen, daß die internationalen Unternehmen auch Vorteile gebracht haben. Man könnte die Frage stellen: Wie ist der Saldo, ist er positiv oder negativ? Darauf hätte ich gern eine Antwort gehabt. Obwohl es keine internationale Kontrolle gibt — ich bin für eine solche —, erhebt sich, wie gesagt, die Frage: Wie ist der Saldo? Man könnte auch sagen — Sie haben es am Ende Ihres Referats getan —, daß diese Unternehmen keine Philanthropen sind. Wenn sie aber keine Philanthropen sind, dann liegt der Schwerpunkt auf institutionellen und politischen Faktoren in den Entwicklungsländern. Man kann doch nicht verlangen, daß die multinationalen Unternehmen in ein Entwicklungsland kommen und sagen: Wir werden hier alles ändern, eine neue Regierung einsetzen usw. Sie passen sich an. Ich glaube, daß man dem Rechnung tragen muß.

Sie haben von „Struktur“ gesprochen und gesagt, die Struktur sei nicht wichtig, sondern nur die absolute Größe. Aber ist die absolute Größe nicht auch ein Element der Struktur?

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als nächstem erteile ich Herrn Ingo Schmidt das Wort.

Ingo Schmidt (Berlin):

Ich möchte nicht über mögliche Konflikte zwischen multinationalen Unternehmen und Entwicklungsländern sprechen, sondern einige Hinweise darauf geben, daß auch die Industrienationen selbst Probleme mit Strategien derartiger Unternehmen haben. Ein instruktives Beispiel für die Praktiken derartiger Unternehmen — Sie können es in einem Aufsatz von Herrn Barnikel, einem Mitarbeiter des Bundeskartellamts nachlesen* — ist das Benzinpreisverfahren, das das Kartellamt 1967 nach der Suez-Krise gegen die internationalen Ölgesellschaften durchgeführt hat. Herr Oehme war damals an diesem Verfahren

* *Hans-Heinrich Barnikel*, Abuse of Power by Dominant Firms: Application of the German Law, in: *The Antitrust Bulletin*, Bd. 14 (1969), S. 221 ff.

mitbeteiligt. Es ist in diesem Zusammenhang insofern interessant, als es ein klassisches Beispiel für eine internationale Preisdiskriminierung auf dem westeuropäischen Markt darstellt.

Es hat sich im Rahmen der Untersuchungen gezeigt, daß die Ölgesellschaften die höheren Fracht- bzw. Transportkosten — die Tanker mußten statt durch den Suez-Kanal um das Kap der Guten Hoffnung herumfahren — in sehr unterschiedlichem Maße auf den westeuropäischen Markt und die einzelnen Länder abgewälzt haben. Den größten Teil der Mehrkosten versuchte man — das Bundeskartellamt ist dann mit einem gewissen Erfolg dagegen vorgegangen — auf den westdeutschen Markt abzuwälzen, weil man glaubte, man käme damit dort ökonomisch und auch politisch am leichtesten durch. In Frankreich, damals noch unter de Gaulle, hat man diesen Versuch nicht unternommen bzw. das Ausmaß der Überwälzung der Transportkosten war dort erheblich geringer.

Interessant sind auch die Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Politik und die Einflußmöglichkeiten, die solche Konzerne nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch in Industrieländern haben. Die Rechtfertigung der Preiserhöhungen für Benzin basierte im wesentlichen auf den gestiegenen Transportkosten. Das Kartellamt mußte also nolens volens in eine Kostenuntersuchung eintreten. Dabei zeigte sich, daß entgegen den Gepflogenheiten aller deutschen Unternehmen oder aller Unternehmen, die auf dem deutschen Markt tätig sind, die Ölgesellschaften ein Abkommen im Finanzministerium ausgehandelt und die Zustimmung dafür hatten, daß die Einstandspreise für Rohöl, die die Raffinerien in Deutschland an ihre Muttergesellschaften respektive an die Tankerreedereien, die als selbständige Gesellschaften eingeschaltet waren, zahlen mußten, erst Ende des Jahres festgelegt wurden. Das heißt, die Konzerne waren mit Hilfe eines solchen Privilegs, das zumindest praeter legem, wenn nicht überhaupt illegal ist — ich weiß nicht, ob es so etwas heute noch gibt —, in der Lage, ihre Gewinne und Verluste durch konzerninterne Verrechnungspreise hin- und her zuschieben. Wenn z. B. in Deutschland gesagt wird: Schauen Sie sich doch einmal die Bilanzen von Esso, Shell oder BP an, die arbeiten sogar mit roten Zahlen, so besagt dies überhaupt nichts. Denn mit Hilfe der konzerninternen Verrechnungspreise entstehen die Gewinne in sog. Steueroasen, wo diese Unternehmen nur sehr wenig Steuern zu zahlen haben.

(Beifall.)

Ich kann diese Dinge nur ganz kurz anschneiden. Ich verweise noch einmal auf den im „Antitrust Bulletin“ 1969 in englischer Sprache erschienenen Artikel.

Ich würde gern noch etwas über die geplanten Maßnahmen der OECD gegenüber multinationalen Unternehmen berichten.

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Ich glaube nicht, daß ich Ihnen das Wort zu einem weiteren Punkt geben kann. Entschuldigen Sie bitte!

(Beifall.)

Vielleicht in der späteren Diskussion. Geht das?

Ingo Schmidt (Berlin):

Es geht mir um die Frage der konkreten Maßnahmen. Ich wollte darauf hinweisen, daß sich auch UNCTAD, die Welthandelskonferenz, mit diesem Problem befaßt. Sie hat z. B. eine Studie über die Exportkartelle und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer herausgegeben. Ich weiß allerdings nicht, ob sie schon freigegeben ist. Sie ist erst in diesem Jahr von der Welthandelskonferenz in Santiago de Chile verabschiedet worden*.

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Sie werden derartige Hinweise im schriftlichen Referat von Herrn Keschull bekommen.

Ingo Schmidt (Berlin):

Ich erwähne dies nur, weil Herr Keschull auf den Mangel an empirischem Material hinwies.

Theodor Dams (Freiburg):

Durch die gesamte Tagung zieht sich wie ein roter Faden die Auffassung, daß privatwirtschaftliche Entscheidungen mit gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen nicht notwendigerweise übereinstimmen. Das würde ich, insbesondere was die Entwicklungsländer betrifft, unterstreichen und würde sogar sagen, daß die mittleren und kleineren Unternehmen davon gar keine Ausnahme zu machen brauchen, wovon man sich selbst in Entwicklungsländern überzeugen kann.

Nun aber zum Referat selbst. Sie haben Ihr Referat, Herr Keschull, mit den Worten eingeleitet: „Einige Bemerkungen zur ökonomischen

* Unctad, „Restrictive Business Practices. Report by the Unctad Secretariat“, Genf 1972.

und wirtschaftlichen Macht.“ Das macht es außerordentlich schwierig, dazu Stellung zu nehmen, weil Sie hier empirisch etwas „aufgeblättert“ haben, das ich nur sehr schwer einordnen kann. Herr Oehme hat bereits gesagt, daß man die Privatinvestitionen nicht mit entwicklungspolitischen Zielvorstellungen belasten darf. Wenn Sie das nämlich in diesem Zusammenhang tun, müßten Sie notwendigerweise Privatinvestitionen kommerzieller Art zur Entwicklungshilfeleistung hinzurechnen. Das wird glücklicherweise nicht getan, sondern man spricht von einem „capital flow“. Von daher gesehen hat man einen ganz anderen Ansatzpunkt, der hier gesehen werden muß.

Meine zweite Überlegung ist folgende. Wenn Sie heute „Angriffe“ gegen Privatinvestitionen in der Form reiten, könnte ich diese Angriffe in gleicher Weise gegen nationalstaatliche Wirtschaftspolitik internationaler Art richten. Es gibt erstens massive Konflikte hinsichtlich der Interessenlage zwischen den einzelnen Staaten, die auch nicht zu beseitigen sind. Es gibt zweitens — das ist besonders wichtig — massive Konflikte bei staatlich finanzierten Entwicklungsvorhaben, über die, vom Staat her gesehen, keineswegs die gleiche Übereinstimmung besteht, wie man sie von den für die Entwicklung wichtigen Investitionen privater Investoren verlangt. Mit anderen Worten: Wo findet man heute eigentlich Investitionskriterien, die seitens der öffentlichen Entwicklungshilfe nachvollziehbar sind? Sehen Sie sich doch einmal die Länderprogrammierung, die Länderhilfsprogramme und die makroökonomischen Planungen, und zwar sektorale und regionale, an.

Sie gehen noch über diesen ökonomischen Bereich hinaus, indem Sie sozialökonomische Entwicklungen mit Privatinvestitionen ansprechen. Hier ist der Privatunternehmer einfach überfordert. Denn selbst wir sind ja nicht in der Lage, den Politikern vonseiten der Nationalökonomie eine integrale Planung anzubieten, sei es vertikal vom lokalen Projekt, sei es hinsichtlich der Sektoralplanung und Makroplanung, auch nicht horizontal hinsichtlich der regionalen Investitionsvorhaben und erst recht nicht, wenn wir den sozialen Aspekt hier einbeziehen.

Nach meiner Auffassung kommt es darauf an, daß die Theoretiker folgende Aufgaben lösen. Sie müssen a) die Zielkonflikte genau aufzeigen, die sich auf der einen Seite in den Entwicklungsländern selbst ergeben — denn dort gibt es auch keine Konsistenz der für die Entwicklung wichtigen Ziele —, und sich b) den Förderungskatalog der Industrieländer ansehen. Zwischen diesen beiden Zielkatalogen, die zu konfrontieren sind, werden sie dann die Entscheidungen der Privatinvestoren zu beurteilen haben.

Eine letzte Bemerkung. Ich würde es sehr begrüßen, Herr Kebschull, wenn Sie mir jetzt die Theorie oder Teiltheorie nennen würden, in die

Sie Ihre Empirie „einfüttern“ würden. Sie können z. B. bei Adam Smith beginnen und sagen: Einen surplus gibt es nicht. Sie können auch weitergehen bis hin zu den modernen Ansätzen einer dynamischen Theorie des Außenhandels und sagen: Aus dem Niveau der Wirtschaftstätigkeit folgen bestimmte Marktformen, aus den Marktformen folgen wiederum Marktlagegewinne, Produktdifferenzierungen, Spezialisierungen usw., und daraus entsteht dann Marktmacht. Von dorthier sehe ich das Dilemma, daß wir heute zwischen Großer Theorie und grober Empirie stehen, und ich würde hier gern etwas von der Großen Theorie erfahren.

(Widerspruch und Beifall.)

Kurt Rothschild (Wien):

Ich glaube, es ist schon gesagt worden — und das ist sehr wichtig —, daß die kritischen Bemerkungen von Herrn Kebschull nicht nur für Entwicklungsländer, sondern auch für entwickelte Länder gelten. Ich könnte aus österreichischer Sicht eine ganze Reihe von Beispielen bringen, die zeigen, daß es doch ein Problem des multinationalen Konzerns gibt. Herr Oehme hat sicherlich recht, wenn er sagt: Es gibt ein Problem des Großkonzerns. Das ist ein allgemeines Problem, nämlich das Problem des Monopols. Aber es gibt noch ein weiteres Problem des multinationalen Konzerns. Es entsteht daraus, daß große Konzerne nicht einfach profitmaximierende, sondern politische Organisationen sind, für die Profitmaximierung eine große Rolle spielt. Es zeigt sich, daß Konzerne, die ihren Schwerpunkt in einem bestimmten Land haben, sehr stark auf dieses Land ausgerichtet sind. Ich könnte Ihnen Beispiele aus der österreichischen Stahlindustrie der Vorkriegszeit oder aus der österreichischen Ölindustrie bringen, wo Betriebsschließungen nicht nur auf Grund von Profitüberlegungen und Transfers von qualifiziertem Personal nicht allein nach Effizienzkriterien, sondern nach übergeordneten Organisationskriterien durchgeführt worden sind. Die Regierung hat nicht, wie bei nationalen Konzernen, die Möglichkeit, auf solche Entscheidungen multinationaler Konzerne Einfluß zu nehmen. Das gilt für relativ entwickelte Länder wie Österreich, und es gilt natürlich noch viel mehr für Entwicklungsländer. Ich erinnere mich an einen Vortrag des früheren englischen Labour-Ministers für Technologie, Wedgewood Benn, in Wien, in dem er schilderte, daß man in England relativ bescheidene Reformen habe durchführen wollen, die die Profitlage beeinflußt hätten. Dabei habe man mit großen amerikanischen Konzernen, die Niederlassungen in England unterhalten, verhandeln müssen. Sie hätten mit starken Produktionseinschränkungen gedroht. Abgesehen von den USA und der Sowjetunion lasse kein Land zu politischen Verhandlungen einen so großen Stab von Sachverständi-

gen aufmarschieren wie diese multinationalen Konzerne. Das sind konkrete Machtprobleme, die bei multinationalen, nicht aber bei nationalen Konzernen auftreten.

Man darf natürlich nicht die Frage stellen: Was wäre geschehen, wenn die multinationalen Konzerne nicht gekommen wären? Das Argument von Herrn Oehme ist ein altes Argument: Freihandel oder vollkommene Autarkie. Sicherlich ist Freihandel besser. Aber die Frage ist: Worin bestehen die Alternativen? John Robinson hat einmal gesagt: Es ist schrecklich, wie der Kolonialismus diese Länder ausbeutet. Noch schrecklicher ist es, wenn sie nicht ausgebeutet werden.

(Heiterkeit und Beifall.)

Manfred Nitsch (Ebenhausen - München):

Wenn man die multinationalen Unternehmen als durch verschiedene Nationalstaaten bedingt steuerbar ansieht, brauchte man eigentlich gar keine Esso-Zentrale. Wenn die Ziele jedes Unternehmensteils mit den anderen völlig kongruent wären, brauchte man keine Konzernspitze mehr. Genauso naiv wäre es, anzunehmen, daß eine prinzipielle Kongruenz zwischen der Aktivität eines multinationalen Unternehmens und den wirtschaftspolitischen Zielen eines Nationalstaates besteht.

Das Problem liegt darin, daß man wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die durch den „consent of the governed“, also nach dem demokratischen Prinzip, legitimiert sind, innerhalb des multinationalen Unternehmens ausweichen kann, indem die berühmte „Kuh“ von der Weide geht. Die multinationalen Unternehmen haben die Alternative, ihren Sitz zu verlagern, sich der Zahlung von Steuern, der Vermögensbildung und ähnlichem zu entziehen.

Was die Dynamik der multinationalen Unternehmen betrifft, so besteht das Problem, wenn man versucht, positiv-wissenschaftlich und weniger normativ an die Sache heranzugehen, darin, daß die Marktpartner — das gilt für das Bankwesen, die Zulieferer, die Kunden und die Gewerkschaften — ebenfalls multinational werden müssen. Der Dunlop-Pirelli-Streik hat einen ersten Vorgeschmack darauf gegeben, was sich auf diesem Gebiet tut. Im Zuge der „countervailing power“ wird dies nicht ein Einzelfall bleiben, sondern sich im Gegenteil ausdehnen.

Nun hört es sich gut an, wenn gesagt wird: Die Weltwirtschaft wird integriert, und deswegen sollte man die integrierenden Unternehmen fördern. Das Problem ist doch, daß die Lenkung der Ressourcen zur besten Lokalität dazugehört. Implizite gehört dazu aber auch, daß möglicherweise in *einem* Land nur ein „Saugnapf“ und nicht ein gewinnmaximierendes, selbständiges Unternehmen etabliert wird, und in einem

anderen ein „Fülltopf“, eben weil es sich auf den Bahamas sehr gut akkumulieren läßt. Diesem Problem kann man sich nicht entziehen. Ein Land wie z. B. Brasilien, wo jetzt alles hineinströmt, ist vielleicht im Augenblick ein „Fülltopf“ und im nächsten Moment für die multinationalen Unternehmen wieder ein „Saugnapf“, wie derzeit Chile oder Peru.

Wenn man nun versucht, die bisherigen Lösungsstrategien der Nationalstaaten zu systematisieren, stellt man fest, daß es, wiederum positivwissenschaftlich gesehen, zwei Wege gibt: einerseits eine partielle Desintegration an der Staatsgrenze durch Aufnahme von inländischen Partnern in „joint ventures“ und durch staatliche Kontrollen, und andererseits eine partielle Integration zwischen den steuernden Systemen, den Nationalstaaten, wie beispielsweise EWG oder Andenblock. Wenn man die allgemeine Steuerungstheorie und Kybernetik, beispielsweise die Produktionssteuerung in einem Betrieb, zugrunde legt, geht man davon aus, daß zur Gewährleistung erfolgreicher Steuerung eine strukturelle Kongruenz zwischen dem steuernden und dem zu steuernden System herrschen muß. Auf diese Art und Weise wird ein multinationales Unternehmen im Rahmen des Nationalstaates steuerbar: mit zwischenstaatlicher Kooperation und/oder partieller Desintegration des zu steuernden Systems.

(Beifall.)

Klaus Rohde (Bonn):

Die Ausführungen von Herrn Professor Kebschull haben eigentlich, was die Vorredner schon unterstrichen haben, einen Katalog von Negativa in den Raum gestellt. Herr Kollege Dams fragte sehr richtig, welchen Repräsentationsgrad man diesen Ausführungen zumessen solle. Herr Kebschull selbst hat sich „bedeckt“ gehalten, indem er nur gesagt hat, es seien „Anmerkungen“, ist aber dann doch in seinen Schlußfolgerungen, wie ich glaube, zu einer Generalisierung gekommen, über deren Berechtigung man noch diskutieren müßte.

Ich hätte von der Systematik her bei aller Würdigung der positiven Punkte zu kritisieren, daß man erstens die Negativa selbst auf ihre Repräsentationskraft hin erörtern müßte — ich werde mir gleich einige kurze Anmerkungen erlauben — und zweitens diesem Negativakatalog versuchsweise auch einige Antithesen gegenüberstellen müßte, um dann, wie schon gefordert wurde, einen Saldo zu ziehen.

Wie stark in Wahrheit die hier implizierte, wenn ich so sagen darf, Verteufelung der Tätigkeit multinationaler Unternehmen ist, dürfte daraus hervorgehen, daß es sich hier nicht nur um die ohnehin schon stark diffamierten Direktinvestitionen handelt, sondern diese darüber hinaus noch in Form multinationaler Unternehmen getätigt werden, so

daß hier eigentlich das Nonplusultra gegenüber den armen Entwicklungsländern unternommen wird.

Zur Repräsentationskraft der dargestellten Negativa wäre folgendes zu sagen. Man könnte umgekehrt argumentieren, nämlich daß die multinationale Verknüpfung vom Konzern her gesehen eine Risikobeschränkung bedeutet und deshalb in manchen Ländern eine Tätigkeit überhaupt erst ermöglicht wird, wo auf Grund eines hohen politischen Risikos anderenfalls jede Tätigkeit unterblieben wäre. Ich denke an brisante Nationalisierungssituationen, in denen sich heute vielleicht mancher Großkonzern zurückziehen würde, wenn nicht die Möglichkeit zu einem internationalen Ausgleich der Verluste bestünde.

Was die Direktinvestitionen vor allem in Form einer multinationalen Anlage betrifft, so werden sie — jedenfalls habe ich diesen Eindruck — ein wenig nach der These von der Quadratur des Zirkels behandelt. Auf der einen Seite sind sie willkommen, auf der anderen Seite will man sie — darin liegt, glaube ich, ein Denkfehler — mancher *Essentia* entkleiden: Die Giraffe soll ruhig kommen, aber bitte ohne den langen Hals. Das ist mir auf Grund des Sündenkatalogs klargeworden, den der internationale Kongreß der Gewerkschaften aufgestellt hat, wo von Übertragung von Know-how, Kapitalattraktion usw. die Rede war. Zugleich soll man typische negative Attribute vermeiden. Die Frage ist: Geht das, wenn man die Direktinvestitionen in dieser Form als eine Einheit ins Auge faßt? Kann man sie so denaturieren?

Abschließend möchte ich sagen: Mir ist aufgefallen, daß Herr Keb-schull dort, wo er auf moderne Tendenzen eingegangen ist, so etwas wie Ausweglosigkeit und grau in grau gezeichnet hat, z. B. im Hinblick auf die joint ventures. Joint ventures werden ja nicht nur mit anderen Privatgesellschaften im Inland, sondern auch mit dortigen Staatsgesellschaften betrieben, wo sowohl im Hinblick auf nationale Ziele der Entwicklungsländer als auch im Hinblick auf Verteilungsprobleme sehr wohl massive nationale Interessen einfließen könnten. Wenn man schon von Fakten spricht, sollte man den modernen Typus und vor allem seinen regulativen Effekt nicht außer acht lassen.

(Beifall.)

Michael Bohnet (München):

Lassen Sie mich eine grundsätzliche Bemerkung zu dem Thema von Herrn Keb-schull machen. Wenn ich es recht sehe, hat er sich auf die kurzfristigen Aspekte des Problems beschränkt, während die langfristigen Perspektiven der ökonomischen und politischen Macht multinationaler Unternehmungen negiert wurden. Er hat dies mit dem Hinweis, es handle sich um sporadische Ausführungen, begründet.

Ich möchte an einem Beispiel zeigen, worin meines Erachtens die langfristigen politischen Perspektiven der Wirkung multinationaler Unternehmungen liegen. Das Beispiel bezieht sich auf die Relation dieser Unternehmungen zu regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Entwicklungsländern. Hier meine ich im Gegensatz zu Herrn Kebschull, daß die Haltung der multinationalen Unternehmen zu diesen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften grundsätzlich negativ ist. Das erklärt u. a. das durchgängige Scheitern regionaler Integrationsversuche in Entwicklungsländern. Hinzuweisen wäre z. B. auf das Scheitern der zentralafrikanischen Wirtschaftsunion. Ich denke auch an die permanente Krise der ostafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft. Das wäre an sich noch nicht schlimm. Aber damit einher geht eine ideologische Differenzierung der Entwicklungsländer, indem sich die armen Mitglieder dieser Wirtschaftsunionen, in denen kaum multinationale Unternehmungen ansässig werden, sich mehr sozialistischen Leitbildern zuwenden, wie z. B. Kongo-Brazzaville in Zentralafrika und Tansania in Ostafrika, während sich die reicheren Mitglieder dieser Wirtschaftsunionen, die multinationale Unternehmungen anziehen, wie z. B. Kamerun in Zentralafrika und Kenia in Ostafrika, eindeutig zu kapitalistischen Staaten entwickeln. Die ökonomische Differenzierung zwischen arm und reich innerhalb der Entwicklungsländer wird also durch eine ideologische Differenzierung verschärft. Die daraus resultierenden politischen Konflikte in den verschiedenen Kontinenten scheinen mir politisch bedeutsamer zu sein als die von Herrn Kebschull aufgezeigten kurzfristigen Konfliktsituationen.

(Beifall.)

Ronald Clapham (Köln):

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit möchte ich mich auf eine Anmerkung zum methodischen Vorgehen von Herrn Kebschull beschränken. Sie haben gleich zu Anfang dargelegt, daß nach Ihrer Ansicht die traditionellen Konzepte der Marktstruktur und des Marktverhaltens für Ihre Fragestellung nicht viel hergäben, und statt dessen ein neues analytisches Instrument vorgeschlagen, nämlich die absolute Größe der Unternehmen. Ich habe allerdings den Eindruck, daß Sie nicht den Nachweis erbracht haben, inwiefern hier tatsächlich ein besser geeignetes analytisches Instrumentarium vorgeschlagen wird. Sie haben auch in Ihren folgenden Ausführungen dieses neue Instrumentarium, soweit ich sehe, nicht weiter verwendet. Außerdem ist die Gegenüberstellung von Unternehmensumsatz und Sozialprodukt ein völlig irrelevanter Vergleich, denn der Umsatz der multinationalen Unternehmen wird ja weltweit erzielt, während das Sozialprodukt der Länder eine nationale Größe ist.

Ich frage mich daher — um das auch etwas mit dem Generalthema unserer Tagung in Verbindung zu bringen —, ob nicht zur Erklärung der Verhandlungsposition multinationaler Unternehmen, also eines Machtphänomens, die vorhandenen Thesen und Hypothesen über Marktstrukturen und Verhaltensweisen einen besseren Ansatz bieten. Wir wissen, daß zumindest Oligopole und Monopole gegen nationale Wirtschaftsinteressen verstoßen, weil sie nämlich zu einer suboptimalen Faktorallokation führen. Wir wissen auch, daß Oligopole und Monopole eine ökonomisch bedingte politische Macht herbeiführen können.

Meine Frage wäre also: Ist der alte, wenn Sie so wollen, klassische Ansatz nicht doch fruchtbarer als Ihr Versuch, mit einer absoluten Größe zu operieren?

(Beifall.)

Heinz Heck (Bonn):

Ich will wegen des Zeitdrucks auch nur auf einen Punkt eingehen. Hinsichtlich der Frage der Beschäftigung und der Regionalentwicklung wurde hier der Zielkonflikt zwischen den Vorstellungen der multinationalen Gesellschaften einerseits und denen der nationalen Regierungen andererseits angeführt. Ich habe den Eindruck, daß man eher auf die nationale Wirtschaftspolitik abstellen muß, die weniger die arbeitsintensive als vielmehr die kapitalintensive Fertigung durch steuerliche und andere Maßnahmen fördert. Das ist im Grunde auch daran abzulesen, daß es kein Charakteristikum der multinationalen Gesellschaften ist, wenn sie sich so verhalten. Es ist vielmehr gerade für nationale Unternehmen typisch, daß sie kapitalintensiv fertigen und sich nur in den Ballungsräumen aufhalten. Betrachtet man Unternehmen in Entwicklungsländern, die den Bestrebungen der Regierungen folgen, sind es interessanterweise vor allem ausländische Gesellschaften, vielleicht nicht immer multinationale, aber jedenfalls ausländische Gesellschaften, die in neue Entwicklungspole gehen und damit der jeweiligen Regierung in diesem Punkt ein bißchen entgegenkommen.

Zu dem Zielkonflikt im Außenhandel wäre noch zu sagen, daß z. B. auch in Brasilien Unternehmen, die so typisch brasilianische Namen wie Philips oder IBM tragen, in der langen Liste der exportierenden Gesellschaften bei Industrieerzeugnissen an der Spitze liegen.

(Beifall.)

Alfred Lang (Bonn):

Ich möchte nur eine kurze Frage stellen, die sich auf die Ausführungen des Herrn Referenten bezieht, soweit restriktive Handelspraktiken, also Exportrestriktionen, angeführt wurden. Ich kenne die Untersu-

chungen, auf die Sie sich bezogen haben, nicht. Ich kenne aber einige konkrete Fälle und auch die handelspolitische Situation im GATT einigermaßen. Ist es vielleicht so, daß die Praktiken, auf die Sie sich in Ihrer Untersuchung bezogen haben, z. B. auf das Long-term-Agreement für den Export von Baumwollprodukten zurückzuführen sind, ein Agreement also, in dem die Regierungen der Entwicklungsländer selbst ihre Zustimmung zur Beschränkung der Exporte gegeben haben? Ist es nicht vielmehr so, daß die Regierungen der Entwicklungsländer die Aufgabe, die sie darin übernommen haben, einfach weitergeben, daß man also die Restriktionen nicht den ausländischen Firmen oder Konzernen anlasten kann, sondern den jeweiligen Regierungen, die bereit gewesen sind, ein solches Agreement zu schließen? Ist es nicht außerdem so, daß, wenn es zu handelspolitischen Restriktionen kommt, dahinter ein beschäftigungspolitisches Interesse, und zwar nicht der großen Konzerne, sondern derjenigen steht, die für die Beschäftigungslage in den Industrieländern selbst verantwortlich sind? Ich möchte nur darauf hinweisen, daß die Gewerkschaften daran selbstverständlich sehr interessiert sind. Ich könnte dafür viele Beispiele aus dem Bereich der Textil- und der Lederwarenindustrie anführen.

(Beifall.)

Werner Gebauer (Hamburg):

Drei Sätze zu dem, was Herr Oehme gesagt hat. Er hat erklärt, es gebe keinen Kollisionskurs gegenüber nationalen Interessen; außerdem trügen die Unternehmen zur Integration bei. Ich frage: zu welcher Integration? Überlegen wir uns einmal folgendes. Amerikanische Firmen haben jahrelang in Europa investiert, also Kapital exportiert. Das hat größtenteils zur negativen Zahlungsbilanz Amerikas sowie dazu beigetragen, daß wir in Europa große währungspolitische Schwierigkeiten bekamen. Das heutige außenwirtschaftliche Ungleichgewicht wurde weitgehend durch diesen einseitigen Kapitalexport hervorgerufen. Die Folgen davon haben wir in Europa zu tragen. Das sollten Sie sich einmal überlegen.

Ich meine deshalb: Integration, ja. Aber was für eine Integration. Und mit welchen Folgen?

Diskussionsleiter Alois Oberhauser (Freiburg):

Ich darf mich bei allen Diskussionsrednern dafür bedanken, daß sie meinem Wunsch entgegengekommen sind und sich kurzgefaßt haben. Ich weiß, wie schwer das ist und wie belastend es ist, auf Gedanken, die man gern noch bringen möchte, zu verzichten. Wir haben unsere

Zeit erstaunlicherweise eingehalten. Wir sollten aber dem Referenten noch Gelegenheit zu einem kurzen Schlußwort geben. Daß er nicht auf alle Fragen eingehen kann, ist selbstverständlich.

Dietrich Kebschull (Hamburg):

Ich danke Ihnen für die zahlreichen Diskussionsbeiträge. Nachdem ich sie gehört hatte, kam ich mir ein bißchen wie der arme Herr Kästner vor, bei dem das Positive fehlt. Es war die Rede von „Verteufelung“, von „Kollisionskurs“ und von „negativen Effekten“. Ich sollte vielleicht an dieser Stelle sagen: Ich war erstaunt, daß ich dennoch bei einigen Zustimmung und in einigen Punkten sogar Unterstützung gefunden habe.

Ich komme aus einem wissenschaftlichen Institut, in dem in erster Linie empirisch gearbeitet wird. Wir bemühen uns, das soweit wie möglich wertfrei zu tun. Daß es eine wertfreie Wissenschaft nicht gibt, haben wir am Montag gehört, wahrscheinlich nicht zum erstenmal. Mein Hauptgebiet sind die Entwicklungsländer, und das war der Grund dafür, daß ich mich in meinen Ausführungen auf das beschränkt habe, von dem ich einigermaßen etwas zu verstehen glaube und von dem ich zumindest einige Vorstellungen habe.

Es ist sicherlich — Herr Oehme, darin stimme ich mit Ihnen völlig überein — einer der Grundmängel dieses Referats, daß es sich nur mit den Entwicklungsländern und nicht mit den Industrieländern beschäftigt. Aber das war von vornherein meine Absicht, und so war es auch abgesprochen. Man könnte die Ergebnisse natürlich differenzieren, und man sollte an dieser Stelle sagen, daß wir im Hamburger Institut an einem großen Forschungsprojekt arbeiten, das sich mit beiden Aspekten auseinandersetzt. Aber dafür liegen uns noch nicht genügend Ergebnisse vor.

Was mich etwas, ich will nicht sagen, verärgert, aber leicht frustriert hat, ist der Umstand, daß auch in diesem Kreise immer wieder mit leicht hochgezogenen Augenbrauen von den „armen“ Entwicklungsländern gesprochen wird, die, obwohl sie so arm sind, von den „bösen“ Industrieunternehmen ausgenommen werden. Meine Damen und Herren, ich möchte an dieser Stelle unterstreichen: Diese Länder sind wirklich arm! Ich habe immer wieder das Gefühl, daß dieser Aspekt im gesamten Bereich der Entwicklungshilfe und der Außenhandelspolitik, die sich mit Entwicklungsländern beschäftigt, viel zu kurz kommt. Wir sehen heute, daß die Entwicklungsländer einen immensen Kapitalbedarf haben. Ich stimme mit Herrn Dams darin überein, daß dieser Kapitalbedarf nicht allein durch die Entwicklungshilfe befriedigt wird und daß auch Direktinvestitionen keine Entwicklungshilfe sind, obwohl

sie manchmal dazu gemacht werden. Auch die Ziele eines internationalen Unternehmens können nicht mit den Zielen von Entwicklungsländern übereinstimmen. Darüber sind wir uns alle im klaren.

Erstaunlich ist, daß man, nicht zuletzt aus entwicklungspolitischen Erwägungen, von seiten aller Industrieländer Förderungsmaßnahmen für Direktinvestitionen und für die multinationalen Unternehmen ausgearbeitet hat, vor allem wenn sie in Entwicklungsländern investieren. Man glaubt auf Grund — jetzt kommt es — der „Großen Theorie“, daß solche Investitionen zur Beschäftigung beitragen und das Pro-Kopf-Einkommen erhöhen. Es fehlt nur noch die invisible hand, um sogar eine bestimmte Strukturpolitik und regionale Zielsetzungen verwirklichen zu können. Daß das nicht der Fall ist, zeigt uns die „grobe Empirie“. Ich gebe zu, daß sie sehr grob ist. Ich gebe zu, daß meine Beispiele nicht repräsentativ sind. Aber wenn ich mich an die schöne Große Theorie halte, fällt mir immer das Wort von Herrn Schumpeter ein, der unsere Theorien einmal als „Schirm“ bezeichnet hat, der zwischen dem Studenten und der Wirklichkeit aufgerichtet wird und dem armen Jungen den Blick für das Wesentliche versperrt.

(Beifall.)

Wenn es mit der „groben Empirie“ möglich ist, einige negative Effekte zu finden, so heißt das nicht — das will ich gar nicht behaupten —, daß es nicht auch positive gibt. Ich habe sie nicht in erster Linie gesucht. Ich finde nur, daß darüber viel zuviel geredet und geschrieben wird. Ich halte es auch nicht für notwendig, auf Grund meiner beschränkten empirischen Ergebnisse diese Sache nun in die Große Theorie einzubauen und sie damit wiederum von der Wirklichkeit zu entfernen. Was ich hier zum Ausdruck bringen wollte, ist, daß es offensichtlich Zielkonflikte zwischen Entwicklungsländern und den Investitionen von Unternehmen in diesen Ländern, die sogar noch gefördert werden, gibt, und daß es nicht sinnvoll ist, eine solche Politik zu betreiben. Wenn man sie, was zumindest von seiten der Entwicklungspolitiker verständlich ist, dann doch in den Dienst der Politik der Entwicklungsländer stellen will — so etwas tun wir ja auch manchmal mit unseren Auslandsinvestitionen —, dann ist es notwendig, gewisse zusätzliche Kontrollmaßnahmen zu erarbeiten. Dafür hat UNCTAD Vorschläge gemacht, und dafür machen einzelne Länder Vorschläge. Ich glaube deshalb nicht, daß es erforderlich ist, sich über die theoretische Absicherung dieser Sache so viele Gedanken zu machen.

Wir sollten uns vielleicht auch einmal in der Entwicklungspolitik bemühen, wieder ein bißchen, wie es Herr Neumark gesagt hat, von den theoretischen economics wegzukommen, und uns wieder etwas mehr der political economy nähern, die auch den Realitäten Rechnung trägt.

Ich hoffe, daß ich damit auf die wichtigsten Punkte der Diskussion eingegangen bin. Herr Clapham, über den von Ihnen angeführten Punkt sollten wir uns noch einmal unterhalten. Es war ein erster Versuch, und ich bin mir bewußt, daß man nicht Umsatzzahlen und Brutto-sozialprodukt gegenüberstellen kann. Aber es gibt zumindest einen groben Eindruck davon, was hinter diesen Unternehmen steht.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Ich möchte allen Zuhörern, die ausgeharrt haben, herzlich danken. Der Arbeitskreis wird um 15 Uhr mit dem dritten Referat von Herrn Seidenfus fortfahren.

(Mittagspause.)

Meine Damen und Herren, wir beschäftigen uns heute nachmittag mit einem anderen Problem des Arbeitskreises, nämlich mit der Frage des Umweltschutzes im Verhältnis zum politischen System und zur wirtschaftlichen Macht.

Ich darf Herrn Seidenfus bitten, zu referieren.

Umweltschutz, politisches System und wirtschaftliche Macht

Von Hellmuth Stefan Seidenfus, Münster

Angesichts der Tatsache, daß sich — wie im Sommer des letzten Jahres mitgeteilt — die den Umweltfragen gewidmete Literatur allein im deutschen Sprachraum in den Jahren 1969 und 1970 versiebzehnfacht hat¹, könnte es relativ müßig erscheinen, auch auf dieser Veranstaltung über den Umweltschutz zu sprechen. Freilich geht es hier darum, die zum Problem gewordene Umwelt in einer sehr spezifischen Weise zu analysieren, genauer gesagt zu fragen, ob und, wenn ja, inwieweit das Umweltproblem als abhängige Variable von politischen Systemen und wirtschaftlichen Machtverhältnissen begriffen werden muß. Die thematische Kurzformel wäre insoweit in die Frage umzuformulieren: Ist der mehr oder weniger gelungene Umweltschutz Ausdruck eines bestimmten Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft?, wobei es naheliegt, auch Überlegungen über die Vorzugswürdigkeit politischer Systeme im Hinblick auf einen wirksamen Schutz der Umwelt anzustellen.

Diese Fragestellung dürfte zunächst den Intentionen gerade dieser Zentenarfeier gerecht werden, trat der Verein für Socialpolitik doch seinen Weg unter dem später als „Soziale Frage“ interpretierten Zeichen eines gesellschaftlichen Ungleichgewichts an, dessen wohlfahrtsbeschränkende Dimension Anlaß zu einer Erneuerung der „politischen Ökonomik“ gab. Wie immer man darüber urteilen mag, inwieweit es mittlerweile gelungen ist, die „sozialen Zustände“ zu verbessern, es steht dem Verein wohl an, seine Aufmerksamkeit einer neuen Seite dieses Ungleichgewichts zuzuwenden, die sich als kaum weniger gesellschaftsbedrohend darstellt. Damals wie heute ist die Aufgabe in gleicher Weise gestellt: Analyse von politisch-ökonomischen Zusammenhängen, darin eingeschlossen die Berücksichtigung der gesellschaftlichen Verhältnisse — insofern die politische Wirklichkeit Ausdruck der gesellschaftlichen Verfassung ist —, um die Notwendigkeit zum Handeln bewußt zu machen.

Ein weiterer Grund dafür, sich mit diesen Zusammenhängen zu befassen, läßt sich aus der Tatsache herleiten, daß die Entwicklung einer „politischen Ökonomik der Umwelt“ seit dem Ende des vergangenen

¹ Vgl. R. Sammet, Umweltschutz — eine vordringliche Aufgabe, in: Marktwirtschaft, 3. Jg. (1971), Heft 7, S. 9.

Jahrzehnts eine bestimmte Akzentuierung erfuhr. Sie finden ihren Niederschlag in Äußerungen, welche die in den westlichen Industriegesellschaften rasch zunehmende Umweltdiskussion als einen Versuch der „herrschenden Klasse“ bezeichnen, die durch die Umweltvernichtung neuerlich sichtbar gewordenen Grundwidersprüche der „kapitalistischen Produktionsverhältnisse“ zu verschleiern². Abgesehen von der vorgeblichen Wissenschaftlichkeit derartiger Analysen, auf deren ideologischen und ökonomisch einseitigen Charakter u. a. Thoss nachdrücklich hingewiesen hat³, man kann an ihnen nicht einfach vorübergehen, bieten diese Interpretationen doch zugleich den scheinbar einzig möglichen Ausweg zur Bewältigung des Umweltproblems an: die Änderung der Produktionsverhältnisse, will sagen: die Überführung des privatkapitalistisch organisierten Wirtschaftssystems in die sozialistische Gesellschaft. Grund genug also, sich mit folgenden Fragen zu befassen:

1. Ist die lebensbedrohende Störung des ökologischen Gleichgewichts ein systemgebundenes Phänomen?
2. Warum wurde das Phänomen hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Tragweite erst relativ spät erkannt und bis heute nur unvollkommen identifiziert und erklärt?
3. Welche ökonomischen Problemlösungen bieten sich an, und inwieweit sind sie als „systemkonform“ zu bezeichnen?
4. Welche Konflikte für die Herrschaftsverhältnisse treten bei diesen Problemlösungen auf?
5. Welche gesellschaftlichen Grundvoraussetzungen müssen erfüllt werden, um die Gefahr einer lebensbedrohenden Störung des ökologischen Gleichgewichts zu bannen?

Bevor ich mich dem Versuch einer Beantwortung dieser Fragen zuwende, halte ich dafür, eine terminologische Auffüllung und damit zugleich eine Abgrenzung der verwendeten Begriffe zu geben.

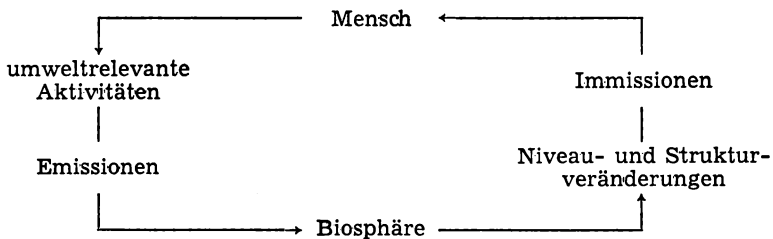
I.

Im ersten geht es um Umweltschutz zum Zwecke der Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines ökologischen Gleichgewichts. Der aus der Zoologie (Haeckel) stammende Begriff „Ökologie“ bezeichnet heute die Wechselbeziehungen zwischen Organismen und Umwelt. In der enge-

² So G. Kade, Ökonomische und gesellschaftliche Aspekte des Umweltschutzes, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 22. Jg. (1971), S. 257, und: Umwelt — Durch das Profitdenken in die Katastrophe, in: Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), Nr. 40, S. 39 ff.

³ Vgl. R. Thoss, Umwelt II — Vom Nutzen der Theorie für die Politik, in: Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), Nr. 41, S. 75 ff.

ren, hier gemeinten Auffassung „Humanökologie“ handelt es sich um das Verhältnis Mensch—Umwelt, das als dynamisches System gegenseitiger Abhängigkeiten, äußerst komplizierte biologisch-physische Vorgänge im Raum und in der Bevölkerung einschließend, zu interpretieren ist, „bei deren Dynamik auch psychische Faktoren eine Rolle spielen können“⁴. Insofern geht es für die Menschheit beim Umweltschutz, der ja immer in Umweltpolitik ausmündet, nicht nur um die Bewältigung eines materiellen, sondern auch eines geistigen Gegenübers⁵. Die Antwort auf die letzte Frage nach den „gesellschaftlichen Grundvoraussetzungen“ soll verdeutlichen, daß es unzulässig ist, diese „psychischen Faktoren“ zu vernachlässigen. Gleichwohl interessieren bei der Befassung mit dem „humanökologischen Gleichgewicht“ zunächst die Beziehungen zwischen dem Menschen und dem Umweltsystem, die als Kreislauf „in Form einer Kausalkette mit indirekter Rückkopplung“ gedacht werden können⁶:



Die umweltrelevanten Aktivitäten des Menschen lösen Emissionen aus, welche die Biosphäre (Umwelt) beeinflussen, in ihr Niveau- und Strukturänderungen herbeiführen, die ihrerseits als Immissionen auf den Menschen zurückwirken. Die Niveau- und Strukturänderungen der Biosphäre werden häufig als „Umweltbelastung“ bezeichnet, für die sich folgende Einteilung durchgesetzt hat:

1. die Änderung der Atmosphäre (durch Staub, Gase, radioaktive Strahlungen),
2. die Änderung der Gewässer (durch Abwässer, Versickerungen, Brauchwasserverwendung),

⁴ K. Meyer, Art. Humanökologie, in: HdRuR, S. 1226. Vgl. hierzu auch B. C. Knight, *Basic Concepts of Ecology*, London - New York 1966, und T. Lewis und L. R. Taylor, *Introduction to Experimental Ecology*, London 1967.

⁵ Insoweit heute von „Bewußtseinsverschmutzung“ gesprochen wird, sind derartige psychische Faktoren gemeint.

⁶ Nach W. Kentner, *Verkehrsökologie — Die Lehre von den Beziehungen zwischen Verkehr und Umwelt*, Schriftenreihe der DVWG, D 33, Köln 1972, S. 12.

3. die Veränderung der Landschaft (durch Abfalldeponie, Bebauung, landwirtschaftliche und bergbauliche Nutzung),
4. die Veränderung der Geräuschpegel (durch Lärmerzeugung).

Eine Störung des „ökologischen Gleichgewichts“ liegt dann vor, wenn Emissionen zu Immissionen führen. Sie wird lebensbedrohend, wenn die Organismen nicht mehr die Fähigkeit haben, sich an diese Immissionen anzupassen, anders ausgedrückt: wenn die Änderung von Umweltfaktoren nicht mehr durch Anpassungsvorgänge kompensiert werden kann. „Unzumutbare“ Lebensbedingungen für den Menschen stellen sich immer dann ein, wenn die durch seine wirtschaftlichen Aktivitäten und durch sein Freizeitverhalten produzierten Substanzen nicht mehr durch die Umwelt abgebaut werden können und unerwartete biologische Effekte zeitigen oder wenn er sich selbst Lebensbedingungen schafft, auf die seine physischen und psychischen Funktionen nicht abgestellt sind.

II.

Der Versuch einer Beantwortung der eingangs gestellten Fragen wird davon auszugehen haben, daß der Befund der zunehmenden Umweltbelastung offenkundig und — als Gesamtphänomen — unwidersprochen ist. Über seine technisch-wirtschaftlichen Gründe liegen mannigfache Erklärungsversuche vor. Die Aussagen über mögliche Problemlösungen sind schon wesentlich unsicherer. Die fundamentale Kontroverse betrifft jedoch die Frage nach der deterministischen Qualität der Verbindung zwischen dem Umweltproblem und dem politisch-gesellschaftlichen System.

Die Schwierigkeit einer Identifikation des Umweltproblems als eine der vielen Manifestationen des „Grundwiderspruchs privatkapitalistischer Produktionsverhältnisse“ ergibt sich aus dem Tatbestand, daß soziale Differenzierung stets mit einer Vermehrung von Gegensätzen zwischen Individuen und Institutionen verbunden ist. Jeder gesamtgesellschaftlichen Entwicklung ist eine mehr oder weniger große Zahl an Widersprüchen inhärent. Die empirische Makrosoziologie hat die Probleme, die bei dem Versuch auftauchen, die Art der Interaktion zwischen gesellschaftlich als bedeutsam erachteten Faktoren näher zu bestimmen, längst erkannt⁷. Schon deren Spezifikation bereitet größte Schwierigkeiten. Was ist eigentlich konkret unter Umweltbelastung zu verstehen? Wie groß sind die Grenzen des Handlungsspielraums einer Institution, jenseits deren „Individuen nachdrücklich den Wunsch einer

⁷ Vgl. E. K. Scheuch, *Methodische Probleme gesamtgesellschaftlicher Analysen*, in: *Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft*, Stuttgart 1969, S. 180, 175 passim.

Korrektur anmelden“? Angesichts dieser Identifikationsprobleme ist klar, daß zur Nachprüfung eines vermuteten Zusammenhangs zwischen dem privatkapitalistischen Wirtschaftssystem und der Umweltbelastung die Prozesse oder Institutionen spezifiziert werden müssen, über die „privatkapitalistisches Wirtschaftssystem“ dergestalt vermittelt wird, daß eine Anpassung „des Umgangs mit der Umwelt“ notwendig wird. „Gesamtgesellschaftliche Analyse bloß verbaler Art verzichtet hierauf meist und kann hierauf verzichten, weil sie als eine Art von Poesie in Prosa beim Zuhörer Assoziationen auslöst, die auf lediglich plausible Weise miteinander verbunden sind.“ Eine Erklärung für eine mögliche Kovariation beider Phänomene liefert sie freilich nicht.

Angesichts dieser Feststellung könnte man geneigt sein, die Möglichkeit einer Beantwortung der ersten Frage zu verneinen; denn es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die systemvergleichenden Bemühungen bis heute über den Zustand der Deskription nicht hinausgekommen sind, da jedoch, wo sie sich um Erklärungen, d. h. um die Zurückführung des Beschriebenen auf zureichende Gründe bemüht haben, eben jener „Poesie in Prosa“ verfielen. Und dennoch wird man nicht darauf verzichten können, auf dem Wege des internationalen Systemvergleichs beharrlich fortzufahren, Beobachtungsmaterial zu sammeln, Beziehungen zwischen als systemrelevant erachteten Faktoren herzustellen und die jedem Sozialsystem innewohnenden systemstabilisierenden Zusammenhänge aufzudecken, die dafür Sorge tragen, daß das System selbsttätig zu einem Gleichgewicht zurückstrebt. Die praktische Bedeutung der Frage liegt auf der Hand, insofern durch eine systembedingte Störung des ökologischen Gleichgewichts das System selbst gefährdet wird.

Die technisch-ökonomischen Ursachen, die zur Entstehung des Umweltproblems geführt haben, sind mehr und mehr durchsichtig geworden. Bevölkerungsvermehrung, exponentielles Wirtschaftswachstum, das mangels voller Berücksichtigung des Wertverzehrs seitens der jeweiligen Produzenten die natürlichen Wachstumsgrenzen überschreitet (Binswanger), moderne Konsumverhaltensweisen und unzureichende bzw. unzweckmäßige öffentliche Umweltpolitik sind die Hauptursachen, die häufig genannt werden. Befund und Vorschau stimmen gleichermaßen pessimistisch, wenn man z. B. die 1972 veröffentlichte Untersuchung des Massachusetts Institute of Technology⁸ über die Grenzen des Wachstums heranzieht. Auch in dieser Studie wird die Gefahr des exponentiellen Wachstums drastisch verdeutlicht und die Rolle des

⁸ D. H. und D. L. Meadows, J. Randers, W. W. Behrens, *The Limits of Growth*, New York 1972. Vgl. hierzu auch J. W. Forrester, *World Dynamics*, Cambridge (Mass.) 1971. — Die Studie des MIT wurde mit Hilfe eines von Forrester entwickelten ökonomischen Modells durchgeführt.

Faktors „Umweltbelastung“ stark herausgehoben. Die an sich berechnete Kritik Bruno Frey's an der Konsistenz des Modells bezüglich der Annahme verschiedener technischer Fortschrittsraten einmal in einem rein wirtschaftlichen Bereich, zum anderen an den Nahtstellen zwischen Wirtschaft und Umwelt ändert grundsätzlich nichts an der Richtigkeit der Voraussage eines Zusammenbruchs bei weiterem exponentiellem Wirtschaftswachstum, da auch den Entwicklungsmöglichkeiten umweltadäquater Produktionsverfahren Grenzen gesetzt sind⁹.

Fragt man sich nun, ob und inwieweit der Grad an Umweltbelastung in verschiedenen Wirtschaftssystemen Unterschiede aufweist, so wird man mit Nutzen zu den Berichten greifen, die auf dem Symposium für Umweltfragen, im März 1970 vom Internationalen Rat für Sozialwissenschaften in Tokio durchgeführt, erstattet und diskutiert wurden¹⁰. Die Antwort Dahmén's, der zusammen mit anderen Referenten über das Generalthema „Wirtschaftssysteme und Umweltschutz“ berichtete, gibt als Ergebnis seiner empirischen Untersuchungen wieder: „Eine Gesamtuntersuchung der in den verschiedenen Ländern (gemeint sind ausschließlich Industrieländer, d. V.) herrschenden Bedingungen führt zum eindeutigen Schluß, daß es verschiedene Grade der Umweltverschmutzung in jenen Ländern gibt, deren (industrieller, d. V.) Entwicklungsstand verschieden ist, wobei auch die Bevölkerungsdichte, die Verstädterung, die geographischen und klimatischen Gegebenheiten eine Rolle spielen. Doch gibt es absolut keinen Beweis dafür, daß der Unterschied der Wirtschaftssysteme irgendeine Rolle spielt. Die staatseigenen Betriebe unterscheiden sich in nichts von den Privatunternehmen in Bezug auf die Umweltverschmutzung¹¹.“ Goldman bestätigte die Feststellungen Dahmén's, „daß die Umweltverschmutzung eine weltweite Erscheinung ist und sich keineswegs auf die westlichen Industrieländer beschränkt“, an einer Fülle von Beispielen aus amtlichen Quellen der UdSSR, die auf die Versalzung und Versumpfung der Gewässer, das Fischsterben, die Zerstörung von Fauna und Flora, die Boden-

⁹ Vgl. B. S. Frey, Die Grenzen des Wachstums — Eine kritische Analyse der Thesen des „Club of Rome“, in: NZZ Nr. 214 v. 6. August 1972 und D. W. Hefti, Die Grenzen des Wachstums — Eine Entgegnung auf die Kritik von Prof. Frey, in: NZZ Nr. 226 v. 18. August 1972.

¹⁰ Proceedings of International Symposium on Environmental Disruption, A Challenge to Social Scientists, Tokio 1970, sowie H. Brabyn, Wirtschaftssysteme und Umweltschutz, in: UNESCO-Kurier, 12. Jg. (1971), Nr. 7, S. 24 ff. passim.

¹¹ Dahmén klassifiziert zwei Typen ökonomischer Systeme: Privatkapitalismus und Sozialismus unter Berücksichtigung von Differenzierungen der Marktverfassung, des Anteils des öffentlichen Sektors etc. S. Dahmén, Environmental Control and Economic Systems, in: Proceedings of International Symposium on Environmental Disruption, a.a.O., S. 149.

erosion u. a. m. verweisen¹². Selbst der sowjetische Vertreter, U.S. Semenov, gestand etwas vage zu: „In der Sowjetunion sind die Probleme der Umweltverschmutzung zum Teil allgemeiner Natur, doch weisen sie Besonderheiten auf, die sich aus den sozialistischen Großstädten ergeben.“ Daß es sich hierbei nicht um ein auf die UdSSR beschränktes Phänomen handelt, sondern um einen Sachverhalt, der in allen industrialisierten sozialistischen Wirtschaftssystemen anzutreffen ist, läßt sich leicht an Hand zahlreicher Verlautbarungen in den Massenmedien dieser Länder nachweisen¹³.

Die Versuche, in marxistischer Apologetik die Umweltbeeinträchtigung als neue Erscheinungsweise des Grundwiderspruchs der privatkapitalistischen Produktionsverhältnisse aufzudecken, können demnach gemessen an den genau gleichgelagerten Umweltproblemen der sozialistischen (realen) Wirtschaftssysteme als mißglückt bezeichnet werden. Wenn auch nicht zu leugnen ist, daß der sozialistische Staat bei der Fixierung ökonomischer Ziele bestimmte Belastungsgrade der Umwelt als Zielrestriktionen einplanen kann, so scheint dies doch in der Vergangenheit unter dem Druck des in diesen Ländern viel ausgeprägteren Wachstumsstrebens nicht der Fall gewesen zu sein. Andererseits ist noch in keiner Weise ausgemacht, ob nicht auch das privatkapitalistisch organisierte System so gestaltet werden kann, daß sich „environmental disruptions“ vermeiden lassen. Nach den Ermittlungen Dahmén dürfte die im Grundsatz gleiche Lage in allen Industriegesellschaften vornehmlich auf den bis vor kurzem außerordentlich unterentwickelten Informationsstand über die Beeinträchtigungen des ökologischen Gleichgewichts zurückzuführen sein. Er ist offensichtlich wesentlich dafür verantwortlich, daß der Kontrolle der Umwelt — unabhängig vom jeweils herrschenden Wirtschaftssystem — zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde¹⁴.

Damit ist gleichzeitig der Versuch einer ersten Erklärung für die in allen Industrieländern beobachtbare Umweltbeeinträchtigung gewonnen: Unabhängig von der Art und Weise der Fixierung von Produktionszielen — hier dezentral, dort zentral — ist die Wirtschaftspolitik in Ost und West derzeit zu eindeutig auf Sozialproduktmaximierung festgelegt, als daß sie noch genügend Spielraum für die Berücksichti-

¹² Vgl. M. I. Goldman, *Environmental Disruption in the Soviet Union*, in: *Proceedings of International Symposium on Environmental Disruption*, a.a.O., S. 171 ff., und Brabyn, a.a.O., S. 27 und 24 passim.

¹³ Beispielhalber seien folgende Übersichtsartikel genannt: F. Pohl, *Umweltschutzproblem in den sozialistischen Ländern — Tschechoslowakei*, in: *Osteuropäische Rundschau*, 18. Jg. (1972), Heft 8, S. 15 ff., und (o. V.), *Umweltschutzprobleme in den sozialistischen Ländern — Ungarn*, in: *Osteuropäische Rundschau*, 18. Jg. (1972), Heft 7, S. 11 ff.

¹⁴ Vgl. Dahmén, a.a.O., S. 150 passim.

gung des Umweltschutzes hätte. Wachstumsfetischismus ist eben kein Privileg sog. westlicher Konsumgesellschaften.

Das gilt auch für den ökonomischen Mikrokosmos. Denn: Sind die Produktionsziele einmal bestimmt, so bleibt es auch in sozialistischen Ländern „sehr oft dem einzelnen Betriebsleiter überlassen, Entscheidungen technischer Art zu treffen, und zwar sind das eben gerade die Entscheidungen, die auf die Umwelt einen direkten Einfluß haben können. In diesem Sinne ist also die Situation derjenigen in den nicht sozialistischen Ländern durchaus ähnlich“. In Bezug auf die Inanspruchnahme der Umwelt führt — einzelwirtschaftlich rationales Verhalten vorausgesetzt — die unternehmenspolitische Strategie der Kostenminimierung des sozialistischen Betriebs zu gleichen Ergebnissen wie die Maximierung irgendeiner Zielfunktion des privatkapitalistisch organisierten Unternehmens.

Ja, man könnte die Aussage wagen, daß die Gefahr der lebensbedrohenden Verletzung des ökologischen Gleichgewichts in der Planwirtschaft (mit autoritärer Herrschaftsstruktur) in dem Maße größer ist, in dem einmal im Verhältnis zu den Produktionsvorgaben zu knappe Inputzugeständnisse eine zusätzliche Inanspruchnahme der Umwelt nahelegen, zum anderen — beim Fehlen eines Bewertungssystems für Umweltschäden — keine Kontrolle der autoritären Anordnungen möglich ist, wogegen in den privatkapitalistischen Gesellschaften immerhin die Institution des Privateigentums der Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen noch gewisse Grenzen setzt.

Schließlich ist zu vermerken, daß die im Vergleich zu den marktwirtschaftlich orientierten Systemen bislang geringere ökonomische Effizienz der zentral verwalteten Systeme¹⁵ per se — gleiches Produktionsergebnis vorausgesetzt — eine relativ höhere Inanspruchnahme der Umwelt erfordert.

Damit ist die erste Frage beantwortet. Wer behauptet, nur der Übergang vom System des „organisierten Kapitalismus“¹⁶ zum System des Sozialismus erlaubte eine Verhinderung ökologischer Ungleichgewichte, kann dies aus der Analyse der bisherigen Entwicklung in den (realen) Wirtschaftssystemen nicht herleiten. Der auf das privatkapitalistische System gemünzte Satz von Brecht, den Kade zitiert: „Unaufhaltsam ist der Aufstieg dieses Ungetüms, ihm wird Natur zur Ware, selbst die

¹⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen von O. Šik über „überflüssige Investitionen“, „zu teuren Produktionszuwachs“, „überflüssigen Materialverbrauch“ etc. als Ergebnis zentraler Planung in der CSSR und seine Reformvorschläge (Plan und Markt im Sozialismus, Wien 1967, S. 95).

¹⁶ Vgl. hierzu H. St. Seidenfus, Spätkapitalismus, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), S. 141 ff., und: Kapitalismuskritik, in: Wirtschaftswoche, 26. Jg. (1972), Heft 17, S. 37 ff.

Luft verkäuflich“ gilt genauso für den Staatskapitalismus. Er spiegelt eine Seite der Entwicklung des Industrialismus wider. Bislang jedenfalls ist der Nachweis nicht gelungen, daß es im sozialistischen System leichter möglich sei, das Informationsproblem zu lösen, entsprechende umweltbezogene Ziele aufzustellen und wirksame Maßnahmen durchzusetzen¹⁷. Diese Feststellung läßt freilich nicht den Schluß zu, daß eine Lösung des Umweltproblems im privatwirtschaftlich organisierten Kapitalismus keine Veränderungen des politischen Systems und der ökonomischen Machtverhältnisse erforderte.

III.

Der Hinweis auf das Informationsproblem führt zur zweiten Frage, die sich mit der gewissermaßen verspäteten Einsicht in die Konsequenzen der Umweltbelastung und weiterhin mit der bislang noch unvollkommenen Identifikation des Phänomens befaßt.

Analysiert man zunächst den zweiten Aspekt, so wird man sehr schnell gewahr, daß wir das „Kausalgefüge dieser wechselseitigen Zusammenhänge“ deshalb noch zu wenig übersehen und „über den weiteren Verlauf ökologischer Kettenreaktionen nur sehr unsichere Aussagen machen“ können, weil einerseits die Kausalitäten nicht immer feststellbar sind — nicht alle umweltbelastenden Vorgänge lassen sich ja ohne weiteres laboratoriumsmäßig analysieren —, andererseits „Langzeitversuche“ überall da notwendig wären, wo sich die Wirkungen der Umweltbelastung erst nach Jahren, gar Jahrzehnten bemerkbar machen. Selbst da bleibt jedoch die Frage oft unbeantwortet, ob die sog. Zivilisationsschäden „Umweltschäden“, eigenständige „genetische Prozesse“ oder beides darstellen¹⁸. Man erinnere sich nur, daß für die Erfindung eines mittlerweile in der Welt weit verbreiteten Schädlings-Vernichtungsmittels 1948 der Nobelpreis verliehen wurde! Heute weiß man um die Schädlichkeit dieses Mittels; einige Länder haben daher seine Verwendung bereits verboten. Der Arzneimittelsektor bietet weitere Beispiele für diese Identifikationsschwierigkeiten.

¹⁷ Die Meinung *Semenov's* (vgl. Brabyn, a.a.O., S. 27), „daß es unter der sozialistischen Regierungsform weitaus leichter sei, neue Produktionsmethoden und Produkte ohne schädliche Nebenwirkung zu entwickeln, sobald einmal die Ziele festgelegt seien“, ist nicht mehr als plausibel wie ebenso seine Behauptung, „der Kollektivbesitz sei entscheidend, da unter diesen Umständen keine Schwierigkeit bestehe, eine Fabrikanlage mit großen schädlichen Nebenwirkungen zu schließen...“. Letztlich entscheidend ist, ob der Wille zum Umweltschutz vorhanden ist. Dieser aber kann — nach allem — nicht als systemimmanent angesehen werden.

¹⁸ K. Meyer, *Humanökologie*, a.a.O., S. 1226.

Unbeschadet der realen Tragweite des Phänomens, zumindest die Sozialökonomik hätte als der „Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt zugewandte Wissenschaft“ rechtzeitig auf den ökologischen Zusammenhang hinweisen müssen. Dieses allein von den öffentlichen Institutionen als Hütern des gemeinsamen Wohls zu verlangen, scheint in der demokratischen Verfassungswirklichkeit unrealistisch und unbillig dazu, wenn man bedenkt, daß dies nicht einmal im sozialistischen Staat mit seinen ungleich umfassenderen Zuständigkeiten gelungen ist. Für die Unternehmer im privatkapitalistischen System andererseits gab es im allgemeinen keine oder zu geringe Anreize, sich solche Informationen zu verschaffen und dann zu umweltadäquaten Produktionsverfahren bzw. Erzeugnissen überzugehen. Der kostenlose Input aus der Umwelt zeitigte lange — man ist versucht zu sagen: allzu lange — keine nachteiligen Folgen für die Unternehmenspolitik. Einen „Markt“ für die Inanspruchnahme von Umweltgütern gab es nicht. Wenn auch nicht zu leugnen ist, daß Staat und private Unternehmen, Verbände und Vereinigungen lange vor der allgemeinen Diskussion des Umweltproblems Initiativen zur Entlastung der Umwelt ergriffen haben¹⁹, diese „Umweltpolitik“ war nicht auf die Lösung des Gesamtproblems hin gerichtet. Sie orientierte sich vielmehr an besonders eklatanten Fällen der Beeinträchtigung des ökologischen Gleichgewichts. „Vielfältige Ansätze ... waren bis heute weder ausreichend koordiniert noch in eine langfristig angelegte Umweltpolitik eingebettet. Die Unvollkommenheit und Uneinheitlichkeit der Gesetzgebung erschwerte die Beseitigung bereits eingetretener Umweltschäden; auch hatte die Öffentlichkeit nicht klar genug erkannt, daß Umweltverschmutzung unsere elementaren Lebensgrundlagen bedroht.“ Auch im sozialistischen System fehlten und fehlen heute noch weithin Anreize zu umweltadäquaten Produktions- und Konsumweisen.

So richtet sich die Frage nach dem „Warum“ der zeitlichen Verzögerung der Problemerkfassung dann doch zwangsläufig an diejenigen, die von Berufs wegen die Aufgabe übernommen hatten, über die ökonomischen Bedingungen für die Verbesserung der „Lebenslage“ zu informieren: die Wirtschaftswissenschaftler. Nicht daß man das Phänomen der durch die sog. externen Effekte der Produktion repräsentierten „market failures“ nicht erkannt hätte! Thoss hat diesbezügliche Vorwürfe

¹⁹ So betont z. B. die Regierung der Bundesrepublik Deutschland zu Recht, daß „Naturschutz und Landschaftspflege, Luft- und Wasserreinhaltung, Abfallbeseitigung und Lärmbekämpfung, aber auch die Kontrolle der Strahlenbelastung sowie die Reinhaltung von Lebensmitteln (hier) teilweise auf langer, guter Tradition beruhen. Das zeigt sich besonders im Gewerberecht, im Wasserrecht, im Lebensmittelrecht und in zahlreichen technischen Richtlinien, die vorbildlich für andere Länder waren, und spiegelt sich auch im hohen Stand der Umweltschutztechnik wider“. Umweltprogramm der Bundesregierung, Reihe „betrifft“, Nr. 9, Bonn 1971, S. 7 passim.

Kades mit dem Verweis auf Pigou zu Recht zurückweisen können²⁰. Gleichzeitig verdeutlichte er freilich, daß dieses Konzept der „sozialen Zusatzkosten“ wirtschaftspolitisch unattraktiv bleiben mußte, da es als statische und mikroökonomische Analyse letztlich auf eine Drosselung jedwelder umweltschädigender Produktion hinausläuft. Es ist denn wohl auch erst Kapp zu verdanken²¹, daß die Diskussion um diesen Sachverhalt Ende der 50er Jahre wieder zögernd in Gang kam.

Joan Robinson hat im Dezember des vergangenen Jahres auf der Tagung der American Economic Association außerordentlich bittere Worte für die „Zweite Krise der ökonomischen Theorie“ gefunden, wobei sie ausdrücklich das Problem der Umweltbelastung erwähnte²². Äußerte sich nach ihrer Auffassung die erste Krise der Sozialökonomik in ihrer Unfähigkeit, realistische Bedingungen für eine Vollbeschäftigung ohne Inflation anzugeben, so zeigt sich die zweite — aktuelle — Krise in ihrer Hilflosigkeit, die Bedeutung des ökonomischen Wachstums für die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft darzutun. Wenn Myrdal in seiner Dankesrede von einer „overtheoretical era“ spricht, die durch eine institutionenbezogene Sozialökonomik abgelöst werden müsse, so verweist er damit in dieselbe Richtung wie Bruno Frey, Fritsch und Kapp u. a.²³, die sinngemäß allesamt die unvollstän-

²⁰ Vgl. Thoss, a.a.O., S. 76 — Kade, Umwelt, a.a.O., S. 40 — A. C. Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1920, S. 189 ff. Auch B. S. Frey und G. Schwödiauer, Über die zeitliche Nutzung der Natur, in: Schmollers Jahrbuch, Bd. 91 (1971), S. 693, bemerken im Hinblick auf die Theorie der externen Effekte, der Sozialkosten, der öffentlichen Güter und der Infrastruktur: „Dieser Zweig der Wirtschaftstheorie hat sich seit jeher teilweise mit Umweltproblemen beschäftigt.“

²¹ K. W. Kapp, *Social Costs of private Enterprise*, Cambridge 1950.

²² Vgl. J. Robinson, *The Second Crisis of Economic Theory*, AER Papers and Proceedings, Vol. LXII (1972), S. 7. — „Then consider the notorious problem of pollution. Here again the economists should have been forewarned. The distinction that Pigou made between private costs and social costs was presented by him as an exception to the benevolent rule of *laissez-faire*. A moment's thought shows that the exception is the rule and the rule is the exception. In what industry, in what line of business are the true social costs of the activity registered in its accounts? Where is the pricing system that offers the consumer a fair choice between air to breathe and motor cars to drive about in? The economists were the last to realize what is going on and when they did recognize it they managed to hush it up again. *Laissez-faire* and consumer's sovereignty were still absolute except for a few minor points discussed under the heading of 'externalities' that could easily be put right.“ — „These problems arise in the economies that boast of their wealth.“ „... the luxury of an economics profession that builds intricate theories in the air that have no contact with reality“.

²³ Vgl. G. Myrdal, Response to Introduction, in: *Papers and Proceedings*, a.a.O., S. 461. „And the new economics will be largely institutional, through preserving, as I hope, whatever can be useful from our overtheoretical era, when so commonly we succeeded in taking a much too narrow view of the problems.“ — „I could understand if colleagues in the other social sciences feel that we economists have inherited a slightly paranoid approach to the worlds problems.“ — B. S. Frey und G. Schwödiauer, Über die zeitliche Nut-

dige Problemsicht der neoklassischen ökonomischen Erklärungsversuche beklagen. Dazu tritt die Kritik an den new welfare economics, die sich — darin einigen wachstumstheoretischen Ansätzen verwandt — mehr und mehr auf formalen Pfaden bewegt und in gleichem Ausmaß an Relevanz für die Bewältigung praktischer Probleme verliert²⁴.

Welche Gründe für diese Entwicklungsphase der Sozialökonomik immer maßgeblich gewesen sein mögen — die Faszination modelltheoretischer Exerzitien, die von vornherein der Bewährungsprobe an der Wirklichkeit entzogen blieben, die Scheu vor der mühseligen Kleinarbeit am praktischen Problem oder die Interessenfixierung der Wissenschaft durch die gerade im Vordergrund stehenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele Vollbeschäftigung, Wachstum, Geldwertstabilität usw. —, man wird nicht leugnen können, daß diese Theorieentwicklung weithin den Pfad der „politischen Ökonomik“ verlassen hat und damit nicht mehr imstande war, der Gesellschaft Informationen zu liefern. Die Umweltprobleme lassen sich aber nur lösen, wenn die öffentlichen Institutionen über entsprechende Informationen verfügen. Daß sie darüber hinaus in der Lage sein müssen, geeignete Anordnungen zu treffen und sie durchzusetzen, führt zur dritten und vierten Frage.

IV.

Ökonomische Problemlösungen und ihre jeweilige „Systemkonformität“ sind der Gegenstand der nun folgenden Überlegungen. Nach Frey muß eine wirksame Umweltschutzpolitik folgende Ziele anvisieren²⁵:

1. Beschränkung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen,
2. Beschränkung der Abgabe unerwünschter Reststoffe an die Natur,
3. Erhöhung der Regenerationsfähigkeit des ökologischen Systems und
4. Förderung des „Recycling“.

Diese Ziele lassen sich, wie Thoss gezeigt hat²⁶, auf drei Wegen verwirklichen. Einmal dadurch, daß man die Verbrauchssteigerung dros-

zung der Natur, a.a.O., S. 693; B. Fritsch, Gesellschaft und Sozialprodukt, in: NZZ Nr. 158 v. 11. 6. 1972, S. 17; K. W. Kapp, Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics, in: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S. 833 ff., und Umweltgefährdung als ökonomisches und wirtschaftspolitisches Problem, in: Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 123 (1970²), Nr. 4.

²⁴ Der „Kreuzweg“ der von Schmölders schon 1953 vorgeschlagenen „ökonomischen Verhaltensforschung“ illustriert diese Entwicklung in eindrücklicher Weise.

²⁵ Vgl. R. L. Frey, zitiert in einem Beitrag der NZZ Nr. 154 vom 7. 6. 1972, über Herausforderung der Nationalökonomie durch die Umweltkrise (Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft).

²⁶ Vgl. Thoss, a.a.O., S. 77 ff.

selt, also eine relative Verringerung des Versorgungsniveaus der Haushalte anstrebt, sodann dadurch, daß man vermehrt Ressourcen für sog. Entsorgungsaktivitäten aufwendet, womit die Versorgungslage der Haushalte ebenfalls negativ beeinflußt würde und schließlich durch „nachhaltige und gezielte Förderung des technischen Fortschritts, die auf eine Verminderung der Faktorinputs und der Schadstoffoutputs in den Wirtschaftssektoren gerichtet ist“.

Es liegt auf der Hand, daß die dritte Variante die meisten Befürworter finden wird, weil sie langfristig auf eine Verringerung der Umweltbelastung bei möglichst geringer Beeinträchtigung des privaten Verbrauchs abzielt. Gleichwohl ist mit einer Entscheidung zu ihren Gunsten das Problem der Festlegung von Prioritäten und Standards noch nicht gelöst²⁷.

Welcher Rang dem Umweltschutz zukommen soll, m. a. W. was eine Gesellschaft bereit sein muß, zumindest kurzfristig an Opfern für die Erhaltung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts aufzubringen, das ist eine Entscheidung, die systemunabhängig zentral getroffen werden muß. Da viele Umweltgüter sog. öffentliche Güter darstellen, scheidet der Markt aus den bekannten Gründen als Bewertungsinstanz für die Verbraucherpräferenzen aus. Dazu ist die Information über den „Umweltnutzen“ wegen der komplizierten Beziehungsverhältnisse zwischen Mensch und Umwelt zumeist unzureichend. Schließlich ist zu bedenken, daß Umweltschutzpolitik nicht nur allokativen, sondern auch distributive Aspekte hat, die zentrale Entscheidungen notwendig machen; denn der Nutzen von Umweltschutzmaßnahmen wird keineswegs zwangsläufig jenen zugutekommen, die dafür in irgendeiner Weise bezahlt haben. Dies gilt sowohl in interregionaler, interpersonaler als auch in intertemporaler Hinsicht, wie sich am Beispiel der staatlich geförderten Erforschung und Entwicklung umweltadäquater Produktionsverfahren zeigen läßt²⁸.

Dieses Votum zugunsten einer systemunabhängigen zentralen Festlegung von Umweltprioritäten darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Diskussion von Präferenzfunktionen im privatkapitalistisch organisierten System einen gewissen Spielraum hat und damit auch zu anderen Ergebnissen führen kann als die zentrale Festlegung

²⁷ Hierzu K. Möbius, Das Umweltproblem aus wirtschaftlicher Sicht, Kieler Diskussionsbeiträge zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen, Nr. 14, Kiel 1971, S. 6 ff. passim.

²⁸ So sind die Ergebnisse dieser öffentlich finanzierten Forschungs- und Entwicklungspolitik für Bayern weniger nutzbringend als für Nordrhein-Westfalen, sie haben für „im Grünen“ wohnende Bezieher höherer Einkommen eine geringere Bedeutung als für einkommenschwächere Bevölkerungsteile, die in Ballungsgebieten wohnen und — nachdem das inter-generation-equity-Problem (trotz Anleihenfinanzierung) nicht voll lösbar ist, belasten sie finanziell die gegenwärtige Generation zugunsten der künftigen.

im sozialistischen Staat, innerhalb dessen die Art und Weise der Zielfindung anders strukturiert ist.

Die Festlegung sog. Umweltstandards, welche die Umweltqualitäten bestimmen, kann ebenfalls nur durch zentrale Entscheidung erfolgen. Dies einmal deshalb, weil wissenschaftlich lediglich Grenzwerte angegeben werden können, bei deren Über- bzw. Unterschreiten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit organische Existenz vernichtet wird. Daß derartige, auf „Sein oder Nichtsein“ abstellende Schwellenwerte keine gesellschaftspolitischen Zielgrößen abgeben können, liegt auf der Hand. Schon bei der Bestimmung des Bereichs „nur“ gesundheitsgefährdender Auswirkungen jedoch scheiden sich die Geister. Wenn es aber schließlich darum geht, eine Verbesserung der Wohlfahrt, d. h. der Vitalsituation²⁹ herbeizuführen, ist eine wissenschaftlich objektivierbare Beweisführung bislang schlechterdings undenkbar geblieben.

Berücksichtigt man zum anderen, daß viele Umweltbelastungen erst zu einem späteren Zeitpunkt sichtbar werden, und sich dann als irreversible Schäden herausstellen³⁰, dann wird man verstehen, daß man neben Standards zur Outputkontrolle im Rahmen eines „ex ante approach“ auch Maßnahmen treffen muß, die auf den „input mix“ der Produktion einwirken, wie Kapp ausführt³¹.

Die Festlegung der Grenzwerte kann folglich nur normativ erfolgen, es handelt sich in der Terminologie Tinbergens um „einseitig fixierte Ziele“³². Sie läßt gleichzeitig die Notwendigkeit einer makroökonomischen Rahmenplanung erkennen (etwa mit Hilfe des von Thoss vorgeschlagenen Simulationsmodells³³), insofern nur dann eine Maximierung des Sozialprodukts unter Beachtung der gesellschaftlich für erforderlich gehaltenen Umweltstandards möglich wird.

Ist nun eine derart zentrale Koordination, wie sie die Berücksichtigung von Umweltzielsetzungen erfordert, im zentralistischen Verwaltungssystem offenbar die Norm, so kann sie in marktwirtschaftlich orientierten Systemen Probleme aufwerfen, selbst wenn in diese Systeme — wie etwa bei der sozialen Marktwirtschaft — bereits eine Reihe globaler Steuerungselemente inkorporiert ist. Die Frage ist, wieviel an zentral geplanten Vorgaben und Eingriffen ein marktwirtschaftliches System „verträgt“, ohne damit seines dezentralen Charak-

²⁹ Vgl. A. Rüstow, Ortsbestimmung der Gegenwart, III Bände, Erlenbach - Zürich 1950, 1952 und 1957.

³⁰ Es sei in diesem Zusammenhang an den Contergan-Fall erinnert.

³¹ Vgl. K. W. Kapp, Environmental Disruption: General Issues and Methodological Problems, in: Social Science Information, 1970, S. 2 ff.

³² J. Tinbergen, Centralization and Decentralization, in: Economic Policy, Amsterdam 1954, S. 7.

³³ Vgl. Thoss, Umwelt II, a.a.O., S. 77 f.

ters verlustig zu gehen, wird doch durch jede zentral koordinierte Aktivität der Freiheitsspielraum von Produzenten und Konsumenten verringert. Es liegen freilich derzeit keine Indizien für die Annahme vor, die Beachtung heute übersehbarer notwendiger Umweltschutzprioritäten und Umweltstandards führe zwangsläufig zu einer derart starken Beschneidung individueller Entscheidungsspielräume, daß dann von einem marktorientierten System nicht mehr die Rede sein könne.

Richtet man nun sein Augenmerk auf die praktischen Interventionsmöglichkeiten zur Erreichung eines wirksamen Umweltschutzes, so zeigt sich, daß die heutige Diskussion noch immer durch das Konzept der „external diseconomies“ belastet ist. Dieses Konzept führt zu der — zunächst plausibel erscheinenden — Forderung, es genüge, die externen Effekte der Produktion zu internalisieren, um auf der Basis des Verursacherprinzips (mit oder ohne Kompensationszahlungen an die Geschädigten) zu optimaler Faktorallokation zu gelangen³⁴. Abgesehen davon, daß die gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeitskalküle die externen Effekte lediglich offenlegen, jedoch in keiner Weise einen Beitrag zu ihrer Bewertung leisten, haben Buchanan, Stubblebine und Turvey³⁵ schon 1962 und 1963 gezeigt, daß die mit dem marktwirtschaftlichen System an sich verträgliche Belastung des Wirtschaftssubjekts bzw. der Firma mit den von ihnen verursachten sozialen Zusatzkosten — etwa durch eine Emissionsabgabe — nur dann zu einer Minderung der Umweltbelastung durch die Aufnahme „umweltfreundlicher Produktionsverfahren“ führt,

- wenn die Umweltabgabe zumindest nicht völlig überwältzt werden kann und
- wenn die Kostenkurven beider Verfahren sich so zueinander verhalten, daß der erzielbare Gesamtgewinn mit dem umweltfreundlicheren Verfahren II größer ist als mit dem Verfahren I³⁶.

Auch das jüngste Plädoyer Baumols zugunsten einer Besteuerung der Produzenten negativer externer Effekte, also der ausschließlichen Beachtung des Verursacherprinzips, ändert an dieser Feststellung nichts, bezieht sich Baumol doch bei seinem Rechtfertigungsversuch des Pigou-Ansatzes auf den Fall der pure competition, der kaum von Inter-

³⁴ So etwa auch im Umweltprogramm der Bundesregierung, Bundesrats-Drucksache 553/71, S. 11.

³⁵ Vgl. J. M. Buchanan und W. C. Stubblebine, *Externality*, in: *Economica* 29 (1962), S. 371; R. Turvey, *On Divergences between Social Cost and Private Cost*, in: *Economica* 30 (1963), S. 309 ff.

³⁶ R. Thoss, *Zur Planung des Umweltschutzes*, in: „Raumforschung und Raumordnung“, 30. Jg. (1972), S. 180 - 190.

esse sein dürfte³⁷. In allen praktisch bedeutsamen Fällen der Anwendung des Verursacherprinzips wird folglich der Versorgungsgrad verringert.

Deshalb wird man bei der Konzeption von Umweltschutzmaßnahmen nicht allein auf „Systemkonformität“ abstellen dürfen, weist doch das marktwirtschaftlich dezentralisierte System im Hinblick auf die „externalities“ systemkonform nicht auffüllbare Lücken auf. Die Orientierung von Produzenten und Konsumenten an „gesellschaftlichen“ Preisen von Umweltgütern, d. h. die generelle Anwendung eines gesamtwirtschaftlich definierten exclusion-principle, scheitert einmal z. T. am physischen Charakter dieser Güter, zum anderen erfordert sie häufig einen zu hohen Aufwand und schließlich kann sie zu Konflikten distributiver Vorstellungen führen. Damit gewinnt das Nicht-Verursachungsprinzip besonderes Interesse, das auf eine Vermeidung von Umweltschäden hinausläuft und in dreifacher Weise gehandhabt werden kann, einmal als kollektive Beseitigung des Schadstoffs (z. B. Müll), sodann als individuelle Beseitigung durch den Verursacher (z. B. Luftfilter) und endlich als Verhinderung der Entstehung von Schadstoffen (z. B. Herabsetzung des Bleigehalts im Benzin).

Man wird nach diesen Überlegungen Jürgensen zustimmen müssen, wenn er zu der Feststellung gelangt, „daß das Verursacherprinzip auch unter grundsätzlichen ökonomischen Erwägungen nicht im Sinne einer generellen umweltpolitischen Leitmaxime interpretiert werden kann“. Er fordert demgegenüber einen „optimalen ‚policy mix‘ der Umweltpolitik“ durch eine Ergänzung der „primären Umweltkontrolle“ mit Hilfe „der Schaffung ökonomischer Anreize und direkter Verhaltensregulierungen“³⁸.

Je nach der Wahl eines der beiden Verfahren ergeben sich nun Auswirkungen auf das politische System und die Verteilung der ökonomischen Machtverhältnisse. Entscheidet man sich für das Verursacherprinzip in der Form des Kompensationsprinzips, so wird man auf eine gewisse selbsttätige Wirkung der Marktprozesse und des Profitstrebens in Richtung auf eine Verminderung der Umweltbelastung setzen. Da die Verursacher durch eine Verminderung ihrer umweltschädlichen Tätigkeit weniger an Gebühren zu zahlen haben, besteht für sie unter den beiden genannten Voraussetzungen ein Anreiz, „umweltfreundlichere“ Produktionsverfahren zu wählen³⁹. Die öffentlichen Institutio-

³⁷ Vgl. W. J. Baumol, On Taxation and the Control of Externalities, in: AER, Vol. LXII (1972), S. 309: „An appropriately chosen tax, levied only on the factory (without payment of compensation to local residents) is precisely what is needed for optimal resource allocation under competition.“

³⁸ H. Jürgensen, Das Verursacherprinzip im Umweltschutz, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 6/1972.

³⁹ Dahmén, a.a.O., S. 156 f.

nen könnten sich dann darauf beschränken, die sozialen Zusatzkosten zu ermitteln und — etwa auf dem Gebührenwege — zuzurechnen. Man muß trotz der Warnungen Baumols vor den schwerwiegenden Verwaltungsaufwendungen, Verzerrungen der Konsumwahl und „inefficiencies“, die nach seiner Meinung durch das andere Verfahren der „direkten Kontrollen“ heraufbeschworen werden⁴⁰, aus den genannten Gründen jedoch bezweifeln, daß der sog. marktkonforme Weg der Kompensationszahlungen durch ex post-Kontrollen gangbar sein wird.

Anders dagegen bei Regulierungen in Form von Geboten oder Verboten: Diese können zwar unmittelbare Wirkungen zeitigen, aber doch wesentlich stärkere Beschneidungen des Entscheidungsspielraums von Produzenten und Konsumenten mit sich bringen, ganz abgesehen davon, daß sie mit „größeren Anforderungen an die Verwaltungskunst des Staates verbunden sind“, da „die verwendeten Produktionsprozesse viel stärker überwacht werden“ müssen (ex ante-Koordination). „Ständig ist zumindest bei neuerrichteten Anlagen für eine Durchsetzung des technischen Fortschritts auf dem Gebiet der Umwelttechnik zu sorgen, auch wenn es für die Produzenten vorteilhafter wäre, nachträglich Kompensationszahlungen zu leisten“⁴¹.“ Obwohl Gebote und Verbote heute im Vordergrund der Umweltschutzdebatte stehen, sollte man die mit ihnen verbundenen Nachteile — begrenzte Anreizwirkung, permanente Kontrollen etc. — nicht unterbewerten. Wichtiger jedoch dürfte der Sachverhalt sein, daß solche Regulierungen von den öffentlichen Verwaltungen als Hebel einer Veränderung des Wirtschaftssystems zu verwenden sind. Je weniger eindeutig Prioritäten und Standards begründet werden können, je undurchsichtiger die Relationen im Mensch-Umwelt-System, um so leichter ist dies möglich.

V.

Damit ist auf die gesellschaftlichen Konflikte hingewiesen, die durch Umweltschutzpolitik — in welcher Weise sie auch immer betrieben wird! — entstehen können, und zugleich die Frage aufgeworfen, welches politische System voraussichtlich besser geeignet ist, diese Konflikte zu lösen. Solche Konfliktsituationen sind sowohl im Verhältnis Staat zum Individuum als auch zu Gruppen, insbes. wirtschaftlichen Gruppen zu erwarten.

Interessant ist hier zunächst das Beispiel, das Möbius in Anlehnung an Lerner und den „Economic Report of the President“ der Vereinigten

⁴⁰ Baumol, a.a.O., S. 319.

⁴¹ R. Thoss, Zur Planung . . . , a.a.O., S. 14.

Staaten von Amerika vom Februar 1971 gibt⁴². Das Verfahren läuft darauf hinaus, die individuelle Bewertung der Umweltbelastung über die Einführung eines Markt-Preis-Systems mit Hilfe von Zertifikaten zu umgehen. Die Anzahl der Zertifikate, die zu einer bestimmten Umweltbelastung berechtigen und durch Versteigerung unter die Interessenten gebracht werden, richtet sich nach der — etwa mit Hilfe von regionalen Schadstoffbilanzen errechneten — zulässigen Gesamtbelastung der Umwelt.

„Würde dieses Verfahren beispielsweise auf den Kraftfahrzeugverkehr angewandt, so würde sich für jeden Autobesitzer die Kraftfahrzeughaltung um die Kosten des Zertifikats erhöhen, ohne das ein Kraftfahrzeug nicht mehr betrieben werden darf. Solange der Preis für dieses Zertifikat, der sich als eine Funktion von Angebot (Zahl der insgesamt ausgegebenen Zertifikate) und Nachfrage (Gesamtzahl der Kraftfahrzeugbesitzer) gebildet hat, genauso hoch oder gar niedriger ist als die Kosten einer technischen Einrichtung, durch die die Abgasbelastung beseitigt oder zumindest in einem bestimmten Umfang reduziert wird, wird sich an der Luftverschmutzung nichts ändern. Der Staat kann nun den Preis für die Zertifikate in die Höhe treiben, indem er das Angebot verknappt, beispielsweise durch Aufkauf von Zertifikaten und/oder die Anordnung, daß Kraftfahrzeuge, die einem bestimmten Abgasstandard nicht entsprechen, in Ballungsgebieten nur noch mit zwei Zertifikaten⁴³ betrieben werden dürfen. Wenigstens ein Teil der Autobesitzer wird sich nun veranlaßt sehen, Schutzeinrichtungen einbauen zu lassen oder gleich entsprechend ausgerüstete neue Kraftfahrzeuge zu erwerben. Diese Kraftfahrzeugbesitzer werden ihre nun nicht mehr erforderlichen Zertifikate verkaufen. Soweit dieses Angebot nicht durch die zusätzliche Nachfrage neuer Kraftfahrzeughalter kompensiert wird, wird der Preis für diese Zertifikate sinken! Sollte das in einem als unerwünscht angesehenen Ausmaß der Fall sein, kann der Staat wieder durch Stilllegung von Zertifikaten und/oder weitere Verschärfung des Standards eingreifen. Und der wirtschaftliche Druck, Schutzmaßnahmen gegen die Umweltverschmutzung zu ergreifen, kann von den Nichtautobesitzern verstärkt werden, indem sie durch Aufkäufe die Gesamtzahl der Zertifikate ebenfalls verringern⁴⁴.“ (Es sei hinzugefügt, daß man bei Anwendung des Nicht-Verursacherprinzips, also mit Hilfe entsprechender Auflagen den „input-mix“ betreffend, zu ähnlichen Umweltschutz-Wirkungen gelangen kann.)

⁴² Vgl. Möbius, a.a.O., S. 12 f. passim.

⁴³ Das wäre gleichzeitig ein Versuch, das Problem des Individualverkehrs in den Großstädten ohne bürokratische Reglementierung oder gar ein totales Verbot zu bewältigen, wobei noch zwischen dem Kraftfahrzeugverkehr im Stadtzentrum und den Außenbezirken differenziert werden könnte.

⁴⁴ Economic Report, a.a.O., S. 118.

So bestechend der Gedanke, über dessen Praktikabilität hier im einzelnen nicht zu befinden ist, schon die Widerstände gegen die Einführung von Sicherheitsgurten, Geschwindigkeitsbeschränkungen u. a. m. zeigen, daß solche umweltbezogenen Maßnahmen den Widerstand der sich in ihrer Freizügigkeit bedroht sehenden Individuen hervorrufen. Eine um Stimmenmaximierung bemühte Politik, die sich an der „Machterhaltungsmaxime“ orientiert⁴⁵, wird derartige allgemeine Konflikte kaum mit der nötigen Entschiedenheit austragen können.

Auf der anderen Seite beweisen spontane Aktionen zur Säuberung stadtnaher Erholungsgebiete, wie sie in letzter Zeit wiederholt beobachtet werden konnten, und die z. T. großen finanziellen Belastungen, welche ganze Dorfgemeinschaften zur Teilnahme an den jährlichen Wettbewerben „Unser Dorf soll schöner werden“ auf sich nehmen, daß es möglich ist, den „Bürgersinn“ zur Verbesserung der Umweltverhältnisse zu aktivieren. Damit ist gleichzeitig ein Weg zur Überwindung möglicher Widerstände der um ihren Freiheitsspielraum besorgten Individuen gewiesen, auf den bei der Beantwortung der eingangs gestellten fünften Frage nach den gesellschaftlichen Voraussetzungen einer wirksamen Umweltschutzpolitik einzugehen sein wird.

Eine weitere Möglichkeit zur Verhinderung überwiegend emotional bedingter Widerstände gegen Einschränkungen der Konsumentenfreiheit kann in einer stärkeren Kontrolle des Werbungsgebarens der Konsumgüterindustrien gesehen werden, die mehr und mehr Einfluß auf das Konsumentenverhalten gewinnen. Ansätze hierzu lassen sich etwa im Arzneimittelsektor und bei der Zigarettenreklame verfolgen.

Neben der mehr passiven politischen Macht großer Konsumentengruppen ist in diesem Zusammenhang die wirtschaftliche Macht von Großunternehmen bzw. Wirtschaftsverbänden von Bedeutung, die — der Logik des marktwirtschaftlichen Systems folgend — Umweltschutzmaßnahmen ihren Widerstand entgegensetzen. Unter dem Eindruck dieser Tatsache ist denn auch wohl die Forderung Mansholts entstanden, durch „Einführung eines auf europäischer Ebene kontrollierten Systems von Produktionsbescheinigungen“ ein umweltschonendes Produktionssystem mit Wiedereingliederung verbrauchter Stoffe in den natürlichen Kreislauf zu erzwingen⁴⁶. Einige Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit haben freilich deutlich gemacht, daß eine umweltbezogene Regionalpolitik und entsprechende gesetzliche Vorkehrungen dieses Problems durchaus Herr werden können, da es sich hier in der Regel um abgrenzbare und damit leichter kontrollierbare Emissionsquel-

⁴⁵ Vgl. hierzu C. Böhret, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970, S. 44.

⁴⁶ In: marktwirtschaft, 4. Jg. (1972), Heft 9, S. 8.

len handelt, deren Gewicht gegenüber der allgemeinen Umweltbelastung durch bestimmte Konsumverhaltensweisen wesentlich geringer sein dürfte⁴⁷.

Zudem: Es hieße die Einsichtsfähigkeit der Träger wirtschaftlicher Macht unterschätzen, wollte man die Ansicht vertreten, sie wären an einer Verhinderung umweltschützender Maßnahmen auf Dauer interessiert. Bei einer solchen Strategie müßten sie nämlich befürchten, daß die Verhinderung der von der Mehrheit für existentiell notwendig erachteten Maßnahmen langfristig zu ihrem eigenen Nachteil ein Aufbrechen des Systems bewirkt. Von daher gesehen werden die Widerstände wirtschaftlicher Macht gegen eine umweltbewußte Wirtschaftspolitik zwangsläufig nur kurzfristiger Natur sein. Die Anpassungsfähigkeit marktwirtschaftlich orientierter Systeme an den Zwang zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichts wird durch derartige Widerstände grundsätzlich nicht in Frage gestellt.

Nun kann selbst eine solche kurzfristige Verhinderung notwendiger Umweltschutzpolitik, die angesichts der faktischen Einflußmöglichkeiten mächtiger Wirtschaftsgruppen durchaus nicht unrealistisch ist, den Verfechtern sog. progressiver wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Konzeptionen als Beweis für die nachteiligen Wirkungen des dem Privatkapitalismus inhärenten Eigennutzstrebens gelten. Das Argument ist richtig, es bezieht sich jedoch bezeichnenderweise nur auf einen Ausschnitt des Problems: Will man daraus nämlich die Konsequenz einer Beseitigung des Selbstinteresses als Basis der westlichen Wirtschaftssysteme ziehen, so muß man zuvor die gesamten Vor- und Nachteile der für marktwirtschaftlich-demokratische Wirtschaftssysteme konstitutionellen Prinzipien der individuellen Eigenverantwortlichkeit und der pluralistischen Willensbildung gegeneinander abgewogen haben.

Wo immer man die Hauptursachen der Herrschaftskonflikte sieht, die durch eine nachdrückliche Umweltschutzpolitik heraufbeschworen werden, die Frage, ob Anpassungsmaßnahmen der Umweltschutzpolitik das politische System zu verändern geeignet sind, dürfte zumindest für das System des „organisierten Kapitalismus“ nicht mit der nötigen Eindeutigkeit zu beantworten sein. Sollten die umweltbezogenen Interventionen als „gesellschaftspolitische Hebel“ benutzt werden und schließlich auf eine grundlegende Änderung der Eigentumsordnung hinauslaufen, so wäre dies wohl der Fall. Ein passives Verhalten der öffentlichen Institutionen andererseits würde bei fortschreitender Um-

⁴⁷ Dieser Meinung scheint auch die Bevölkerung der BRD zu sein, ergab doch eine im Juli 1972 durchgeführte Sonderbefragung, daß die von den Auspuffgasen herrührenden Umweltgefahren vor allen anderen Quellen der Umweltgefährdung rangierten.

weltverschmutzung vermutlich Reaktionen von einzelnen Gruppen auslösen, die — gewissermaßen von der Basis her — zu gleichen Resultaten führen müßten. Die oft zitierten „Sachzwänge“ der modernen Technostruktur⁴⁸ sind ja keineswegs ein Fatum. Sie liegen vielmehr im Widerstreit mit dem Willen der einzelnen Individuen zu einem menschenwürdigen Dasein, ein Imperativ, dem jedes System unterliegt. Insoweit ist jedes sozio-ökonomische System der Überbau, der langfristig nur bestehen kann, wenn er mit dem Bewußtsein der Individuen übereinstimmt. Allerdings wäre zu fragen, ob ein durch das unerträgliche Anwachsen ökologischer Ungleichgewichte erzwungener Systemumbruch einmal rechtzeitig erfolgte, zum anderen nicht mit zu hohen gesellschaftlichen Friktionsverlusten verbunden wäre, die bei wirksamer Umweltschutzpolitik mittels durchaus systemverträglicher Maßnahmen hätten vermieden werden können. Zu einer derartigen Systemanpassung käme es freilich nur dann, wenn bestimmte Grundvoraussetzungen erfüllt werden können, die eine Garantie für die Erhaltung eines allgemein angestrebten ökologischen Gleichgewichts bieten.

VI.

Auf zwei dieser Grundvoraussetzungen sei abschließend hingewiesen. Die eine betrifft die Tatsache, daß eine wirksame Umweltschutzpolitik heute keine nationale Angelegenheit mehr darstellen kann, die andere berührt den Sachverhalt des sog. Umweltbewußtseins.

Die Sicherung des ökologischen Gleichgewichts verlangt in bestimmten Bereichen internationale Lösungen⁴⁹, da einmal über geographische Gegebenheiten (Wasserläufe) und zum anderen durch die über nationale Grenzen hinweg wirksamen Umweltbelästigungen (Luftverschmutzung) eine sachliche internationale Verflechtung in Umweltfragen gegeben ist. Bei einer nur nationalen Lösung müßten in diesen Fällen häufig schärfere Toleranzgrenzen angesetzt werden, da die Umweltbelastung anderer Staaten zu der nationalen hinzugerechnet werden muß⁵⁰. Aus diesem Tatbestand können sich im umgekehrten Fall wirtschaftliche Vorteile für den Staat ergeben, der für sich weniger

⁴⁸ Vgl. etwa die Thesen von *Galbraith* in: *The New Industrial State*, Frankfurt 1967.

⁴⁹ Ganz in diesem Sinne wird in dem Bericht der EWG-Kommission über die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaften zum Ausdruck gebracht, daß echte Fortschritte nur möglich sind, wenn man auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu einer internationalen Zusammenarbeit findet und eine internationale Abstimmung der Methoden und Maßnahmen erreicht.

⁵⁰ Werden z. B. in der BRD bezüglich der Verschmutzung und Aufwärmung des Rheins keine umweltpolitischen Maßnahmen ergriffen, so müssen die Niederlande wesentlich schärfere Toleranzgrenzen für Industrie und Kraftwerke ansetzen, als dies bei einer internationalen Regelung notwendig wäre.

harte und damit kostengünstigere Toleranzgrenzen ansetzen kann, da andere, mit ihm in einem „Umweltverbund“ stehende Staaten durch ihre Umweltpolitik die Belastung von Wasser oder Luft schon wesentlich herabgesetzt haben.

Lassen sich schon aus diesen Gründen wirtschaftliche und wettbewerbspolitische Ungleichheiten ableiten, die nicht durch die Leistungsfähigkeit des einen oder anderen Landes bedingt sind, so werden beim Fehlen jeglicher internationaler Vereinbarungen auch konkrete wettbewerbspolitische Verzerrungen im Außenhandel auftreten. Die Unternehmen eines Staates, die gesetzlich zur Einhaltung bestimmter Produktnormen (Fahrzeugindustrie), Produktionsverfahren (Chemie) oder Schutzvorrichtungen (Kläranlagen) angehalten werden, haben im Vergleich zu entsprechenden Produkten anderer Staaten, in denen eine vergleichbare Regelung nicht vorgeschrieben ist, höhere Kosten und damit in der Regel auch höhere Verkaufspreise. Solange nicht von einem ausgeprägten Umweltbewußtsein gesprochen werden kann, muß man davon ausgehen, daß das billigere Gut mehr nachgefragt werden wird. Dadurch entstehen dem Land, das Umweltschutzpolitik betreibt, direkte Nachteile im Außenhandel. Ohne international gleichgeschaltete Umweltpolitik wird deshalb das nationale politische System mit vermeidbaren Konflikten durch den Widerstand wirtschaftlicher Machtträger belastet.

Die zweite Grundvoraussetzung für die Systemanpassung ist in der Aufklärung der Bevölkerung zu sehen⁵¹. Zitieren wir hierzu Kapp⁵²: „Worauf es u. a. ankommt, ist ein Maximum an Publizität über die Zusammenhänge und Konsequenzen der Umweltgefährdung. Diese Kausalzusammenhänge und Konsequenzen müssen im Bewußtsein der großen Massen der Bevölkerung verankert werden. Dazu bedarf es einer Eingliederung der Umweltprobleme in das gesamte Erziehungssystem, von der Grundschule bis in die Universitäten. Außerdem bedarf es einer allg. Politisierung des Problems. Erst wenn Bürgergruppen auf regionaler Basis, Gewerkschaften in bestimmten Industriesektoren, politische Parteien und internationale Organisationen auf weltweiter Ebene sich der Umweltschädigung aktiv zuwenden und den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß anfangen mitzubestimmen, dürften die Voraussetzungen für eine der Umweltkrise entsprechende Politik und Planung geschaffen sein, wie dies seinerzeit bei der Sozial- und Arbeiterschutzgesetzgebung der Fall war.“

⁵¹ Vgl. hierzu auch Umweltschutz, Sofortprogramm der Bundesregierung, in: Reihe „betrifft“, Nr. 3, hrsg. vom Bundesinnenministerium, Bonn 1970, S. 33.

⁵² Kapp, Umweltgefährdung, a.a.O., S. 10 f. passim.

In einer derartigen Transformation des individuellen Bewußtseins bereits einen Verstoß gegen den marktwirtschaftlichen Systemcharakter insofern sehen zu wollen, als dadurch die individuelle Präferenzbildung manipuliert wird und folglich nicht mehr unabhängig ist, wäre verfehlt. Der in diesen Systemen überall zu beobachtende steigende Wohlstand hat eine so starke Erweiterung der individuellen Freiheitspielräume mit sich gebracht, daß die heute und künftig notwendigen Beschränkungen beim Umgang mit der Umwelt den Freiheitsraum im ganzen kaum einengen dürften. Ja, man kann sogar die Meinung vertreten, daß solche Beschränkungen ein notwendiger Preis zur Erhaltung der gerade dem marktwirtschaftlichen System inhärenten Freiheitsgrade sind.

Eine sachlich fundierte „Umweltbewegung“ scheint nach Kapp tatsächlich von größter Bedeutung zu sein. „Indem sie die materielle und soziale Gefährdung des Menschen erneut in den Mittelpunkt stellt und uns dazu zwingt, menschliche Grundbedürfnisse zum Ausgangspunkt unserer Erörterungen zu machen, zwingt sie uns zu einer Objektivierung unserer Wohlfahrtskriterien für die Zielsuche und die Bestimmung von Prioritäten der Wirtschaftsplanung und der Gestaltung der Zukunft. Auf diese Weise würde die Umweltkrise zu einer Humanisierung der wirtschaftlichen Theorie und der wirtschaftlichen Realität beitragen — eine Humanisierung, die gleichzeitig eine Rückkehr zu einer politischen Ökonomie vorbereiten könnte, und zwar in einem noch grundsätzlicheren Sinne als sie den Klassikern vorschwebte.“

(Beifall.)

Diskussion

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herzlichen Dank, Herr Seidenfus, für Ihre Ausführungen und Ihre klar formulierten Thesen, die wahrscheinlich auf einigen Widerspruch stoßen werden. Aber das befruchtet die Diskussion.

Zunächst wird Herr Münnich das Wort ergreifen.

Frank E. Münnich (Dortmund):

Herr Seidenfus hat einen sehr umfassenden Vortrag gehalten, in dem er außerordentlich viele Aspekte, teilweise sehr knapp, teilweise ausführlich, teilweise ausgewogen, teilweise aber auch sehr pointiert, wenn nicht gar apodiktisch, aufgegriffen hat, die dann in anderen Teilen des Referats teilweise vorsichtig modifiziert, ergänzt oder wieder zurückgenommen worden sind. Aus diesem Grunde ist es außerordentlich schwer, hierzu eine kohärente Diskussionsbemerkung zu machen, insbesondere angesichts der Beschränkung der Zeit. Ich möchte aber versuchen, zu drei Problemkreisen einige wenige Bemerkungen zu machen, die mir wichtig erscheinen.

Der erste Problemkreis ist die Frage der Abgrenzung: Was ist überhaupt unter „Umweltschutz“, „Umweltstörung“ usw. zu verstehen? Das zweite ist die Frage der Ursachen der bisherigen Nichtbeachtung bzw. der Systemgebundenheit der bisherigen Nichtbeachtung der Ursachen und der Systemgebundenheit der möglichen Maßnahmen zur Beseitigung der Störungen, und der dritte Punkt ist methodologischer Natur. Dieser Punkt ist in dem Referat nicht so recht zum Ausdruck gekommen. Er ist aber an einer Stelle in der verteilten Kurzfassung etwas pointierter gefaßt, und er ist auch im Verlauf der Tagung allgemein auf größeres Interesse gestoßen.

Zum ersten Punkt: Das Wort „Umwelt“ ist von Herrn Seidenfus als „ökologisches System“, als „Beziehung des Menschen zu seiner Umwelt“, definiert worden, wobei nicht immer ganz klar war, auf welches konkrete Thema jeweils abgestellt wurde. Das scheint mir ein wichtiger Punkt in der gesamten Debatte zu sein. Das Wort „Umwelt“, die Diskussion über „Umwelt“ subsumiert in allgemeinen Kategorien Phänomene, die außerordentlich unterschiedlich sind und die nach meinem Dafürhalten auch eine unterschiedliche Interpretation sowie differen-

zierte Maßnahmen zu ihrer Beseitigung erforderlich machen. Es ist ein Unterschied, ob man beispielsweise über Lärm oder — das versteht der Referent offenbar nicht unter diesem Begriff — über traffic congestion oder über das Abholzen großer Wälder mit entsprechenden ökologischen Rückwirkungen auf den Wasserhaushalt spricht. Ich meine, daß das sehr wichtig ist und daß es wohl schwerhalten dürfte, auch wenn man die Implikationen für das politische System untersucht, zu allgemeinen Aussagen zu kommen, ohne zu differenzieren.

Die verwendete Definition scheint mir darüber hinaus ein wenig eng zu sein. Ich meine, daß in anderen Bereichen, nicht so sehr von den Ökonomen, aber von den Regionalökonomern und insbesondere natürlich von den Regional- und Stadtplanern, der Begriff „Umwelt“ gegenüber der hier verwendeten Begriffsbestimmung auch noch in einem erweiterten Sinne gebraucht wird. Einbezogen werden dabei alle Probleme, die, sagen wir es mit einem Schlagwort, durch Agglomerationsnachteile entstehen, Probleme, die sich aus der Verstädterung, der Verdichtung der ökonomischen und sozialen Aktivitäten des Menschen ergeben. Ich meine, daß diese Verdichtung ebenfalls essentiell ist und berücksichtigt werden muß. Eine Fülle von Problemen, beispielsweise das Smog-Problem, und natürlich sämtliche Probleme, die mit Verkehrsverdichtung und ähnlichem zusammenhängen, treten im wesentlichen in Agglomerationsräumen auf. Auch andere Phänomene, die mit der psychischen Reaktion des Menschen auf seine physische Umwelt zu tun haben, sind in diesem Zusammenhang zu sehen.

Nun könnte man sagen: Das sind eher Zivilisationsprobleme; vielleicht sind das gar keine Umweltprobleme. Das ist eine Frage der Definition des Wortes „Umwelt“. Im Hinblick darauf, daß diese Probleme einen interdisziplinären Ansatz in der heutigen Zeit nicht nur erforderlich machen, sondern bereits auch interdisziplinär gelöst werden, sollte man erkennen, daß man in anderen Bereichen unter dem Wort „Umwelt“ tatsächlich die physische Umwelt des Menschen — nicht nur die natürliche, sondern auch die von ihm selbst geschaffene artifizielle, dingliche Umwelt, möglicherweise auch die soziale Umwelt — versteht.

Nun zur Frage der Ursachen der bisherigen Nichtbeachtung ökologischer Probleme. Ich möchte Herrn Seidenfus voll zustimmen, wenn er sagt, daß das in hohem Maße ein Informationsproblem sei. Aber es ist nicht nur ein Informationsproblem. Die Wissenschaften, insbesondere die Sozialwissenschaften, unterliegen ebenso wie die Politik gewissen Zyklen. Es bedarf erst der Aktualisierung eines Themas, das seit langer Zeit bekannt ist und das von einigen, die später „Pioniere“ genannt werden, sehr frühzeitig verfolgt wird, bevor es im großen Stil in Angriff genommen wird. In diesem Sinne war beispielsweise vor fünfzehn

Jahren die Integration Europas ein großes wissenschaftliches Problem; es war eben aktuell.

Ich bin mir jedoch nicht ganz sicher, ob man die einseitige Beschränkung auf das Wirtschaftswachstum oder die, sagen wir, starke Betonung des wirtschaftlichen Wachstums als Ursache einfach akzeptieren kann, ob man insbesondere akzeptieren kann, daß dies der für alle Systeme geltende wesentliche Grund sei. Die Tatsache, die ich hier nicht bestreiten möchte — dazu kann ich nichts sagen —, daß, wie Untersuchungen offenbar ergeben haben, keine statistisch signifikanten Differenzen zwischen sogenannten sozialistischen und sogenannten kapitalistischen Gesellschaften bezüglich des Grades der Umweltverschmutzung nachweisbar sind und die statistischen Differenzen bzw. die Variabilität auf andere Faktoren, möglicherweise auf die Industrialisierung, zurückzuführen sind, besagt noch nicht, daß in den verschiedenen Staaten, in denen annähernd gleiche oder ähnliche Bedingungen bezüglich der Umweltverschmutzung herrschen, auch die gleichen Prozesse für das Entstehen der beobachteten Tatbestände ursächlich gewesen sein müssen.

Es ist sehr wohl denkbar, daß bei verschiedenen Staaten, die sich durch ihr gesellschaftliches System, ihren ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand unterscheiden, unterschiedliche Erklärungsmaßstäbe herangezogen werden können. Mir scheint — dies gilt zumindest für sogenannte kapitalistische Gesellschaften; ich verwende hier die übliche Terminologie —, daß neben dem Wachstumsimpetus sicherlich auch das Verteilungsmoment als Ursache berücksichtigt werden muß, wie mir überhaupt scheint, daß in der Diskussion Fragen der Distribution, also der Einkommensverteilung, und zwar der regionalen — darauf hat Herr Seidenfus völlig zu Recht hingewiesen —, der zwischen verschiedenen Personengruppen und verschiedenen Teilen des Sozialwesens, wichtig sind.

Ein Argument dafür, daß man im Grunde nicht das Wachstum für die Umweltverschmutzung verantwortlich machen kann, geht davon aus, daß der das wirtschaftliche Wachstum ermöglichende technische Fortschritt immer in verschiedener Weise Verwendung finden kann. Nichts hätte die kapitalistischen wie auch andere Gesellschaften daran gehindert, den technischen Fortschritt in Verwendungsrichtungen umzuleiten, die eine umweltfreundlichere Produktions- oder Konsumstruktur hervorgerufen hätten. Ursächlich ist also im Grunde nicht das Streben nach Wachstum an sich, zumal man Wachstum definieren muß, und es ist außerordentlich fraglich, ob man einfach sagen kann: Maßnahmen zur Umwelterhaltung senken das Wachstum. Sie senken das Wachstum nur bei Verwendung ganz bestimmter Sozialproduktsbegriffe. Es wäre ebenfalls denkbar, daß der technische Fortschritt in

bestimmte Verwendungsrichtungen gegangen wäre, wo sichergestellt gewesen wäre, daß die beobachteten Erscheinungen nicht oder zumindest in einem geringeren Maße entstanden wären. Man muß wohl annehmen — das möchte ich in Parenthese sagen —, daß sie in einem *geringeren* Maße entstanden wären; denn auf eine Beanspruchung der Umwelt werden wir nicht verzichten können. Wir werden bestimmte natürliche Prozesse als Produktionsprozesse weiterbenutzen müssen. Wir werden also nie in ein Stadium geraten, wo wir davon völlig absehen können. Wir werden stattdessen die Prozesse, die in der Umwelt ablaufen, bewußt und geplant einsetzen müssen.

Wenn es nicht zu einer solchen Verwendung des technischen Fortschritts gekommen ist, muß es dafür irgendwelche Gründe geben, die in den Steuerungsmechanismen der jeweiligen Systeme zu suchen sind. Ein solcher Mechanismus ist möglicherweise die Tatsache, daß diejenigen, die über den technischen Fortschritt und seine Verwendung entscheiden, in den allerseltensten Fällen von den dadurch hervorgerufenen Umweltschädigungen direkt betroffen werden. Insbesondere die Bezieher hoher Einkommen haben sehr viele Möglichkeiten, sich den Umweltschädigungen durch die Wahl geeigneter Wohnstätten, Arbeitsplätze, Verkehrsmittel usw. in ganz anderem Maße zu entziehen, als etwa ein Hüttenarbeiter in Dortmund, der in der Nähe seines Hochofens wohnt. Nach meinem Dafürhalten sind Verteilungsgesichtspunkte sowohl bei der Begründung der Entstehung von Umweltverschmutzung als auch bei Überlegungen hinsichtlich politischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Sie sind detaillierter und stärker zu berücksichtigen als die einfachen Hinweise, auf die ich mich hier beschränkt habe.

Was nun die Implikationen sowohl der notwendigen Differenzierung der Maßnahmen als auch der Berücksichtigung von Verteilungseffekten für die Instrumente betrifft, liegt es nahe, daß wir außerordentlich viele Instrumente durchspielen müssen. Ich glaube kaum, daß man generell urteilen und sagen kann: Die Probleme bedingen eine zentrale Steuerung bzw. sie bedingen diese nicht, d. h. eine zentrale Steuerung im Sinne direkter Produktionsbefehle, nicht etwa im Sinne einer marktkonformen Erhebung von speziellen Gebühren oder Steuern zur Allokationsveränderung. Man müßte das im einzelnen wissen, wobei nicht nur nach den verschiedenen Maßnahmen, sondern möglicherweise auch nach der Zielvorstellung zu differenzieren wäre, ob das Niveau der Umweltschädigungen generell herabgesetzt werden oder durch eine Redistribution der Umweltschäden eine angemessenere Versorgung der Bevölkerung in den einzelnen Teilen in Frage kommen soll. Da das Entstehen von Umweltschäden zum Teil ein Problem der Dichte ist, muß durch eine bewußte Gestaltung der Dichte, durch die Herbeiführung bestimmter Siedlungsstrukturen, durch eine entsprechende ökonomische

misch abgesicherte Regionalpolitik das ökonomische System besser genutzt werden, um auf diese Weise einen Teil der Problematik zu beseitigen.

Ich will nur noch eine methodologische Bemerkung anfügen. Auf dieser Tagung ist verschiedentlich sehr deutlich Kritik daran geübt worden, daß bestimmte Bereiche der Ökonomie, die man insbesondere mit der neoklassischen modelltheoretischen Richtung identifiziert hat, nicht dazu beigetragen hätten oder nicht dazu beitragen könnten, bestimmte Probleme zu lösen. Es ist so etwas wie eine politische Ökonomie, sei es eine bürgerliche oder eine nicht bürgerliche, gefordert worden. Mir scheint, daß die Forderung nach Einbeziehung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse, also die Berücksichtigung völlig anderer Verhaltensweisen, als sie bisher unterstellt worden sind, ein völlig legitimes Anliegen und eine essentielle Forderung ist, daß insbesondere auch die in ihrer Natur weder stochastisch noch deterministisch erklärbaren politischen Entscheidungsprozesse auf mittlerer und kleinerer Entscheidungsebene in solche Analysen einbezogen werden müssen.

Das bedeutet nach meinem Dafürhalten nicht einen Verzicht auf formalisierte Untersuchungen. Formalisierte Untersuchungen können sehr wohl, wie beispielsweise die Untersuchungen über effluent standards ergeben haben, von besonderer Bedeutung zur Lösung von Detailproblemen, zur Klärung der technischen Zusammenhänge sein. Wenn man aber das Umweltproblem insgesamt in den Griff bekommen will, ist es, meine ich, erforderlich, daß man von der engen Begrenzung auf eine ökonomische Problematik abgeht und versucht, nicht nur ökonomische Modelle zu entwickeln, sondern auch Modelle, die sowohl die gesellschaftliche als auch die dingliche Umwelt des Menschen in irgendeiner Weise berücksichtigen. Das ist nichts anderes als der schon wiederholt angesprochene system approach, der nach meinem Dafürhalten gerade bei der Bewältigung des Problems von Umweltstörungen und Umweltschäden im allgemeineren Sinne von Bedeutung ist.

Weniger zur Sprache gekommen bei allen Diskussionen ist das Problem der wirtschaftlichen Macht. Es ist zwar schon einiges zur Frage der Wirtschaftsordnung, aber weniger zur wirtschaftlichen Macht gesagt worden. Dieses Problem scheint mir in der Tat sehr schwierig zu sein, und es bedarf dringend der Mithilfe der Politologen. Jegliche Maßnahme, die wir treffen, setzt nämlich voraus, daß irgendwelche standards bezüglich der Umweltverschmutzung, des Lärmniveaus, der Dichte usw. bestimmt werden. Diese standards sind — darauf hat Herr Seidenfus völlig zu Recht hingewiesen — nicht aus irgendwelchen ökologischen Zusammenhängen — allenfalls weite Grenzwerte — und auch nicht aus physikalischen Gesetzmäßigkeiten ableitbar, sondern es sind echte politische Entscheidungen. Da es sich um echte politische Ent-

scheidungen handelt, wird nicht nur die Frage der Abstimmung der Produktionsentscheidungen, sondern auch der Abstimmung der Einflüsse auf die Bildung der standards relevant.

Von daher gesehen scheint mir, daß man nicht einfach sagen kann: In einer Marktwirtschaft kann man das nötige Maß an Zentralität ohne Veränderung ihres Charakters beliebig herbeiführen. In irgendeiner Weise muß man den Ausgleich der divergenten Interessen, also das Verteilungsproblem, in den Griff bekommen. Ich glaube, das haben Sie sehr richtig angedeutet, als Sie von den internationalen Problemen, die dabei entstehen, und der Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sprachen. Ich glaube aber, daß man auch diesem Problem durch einen entsprechenden systemtheoretischen Ansatz, der über die üblichen ökonomischen Modelle hinausgeht und sich praktisch zu einem sozial — ökonomisch — materiellen System entwickelt, näherkommen kann, ohne daß damit natürlich gewisse weltanschauliche Fragen geklärt werden.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herzlichen Dank, Herr Münnich, für Ihr Korreferat. In Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit darf ich vorschlagen, daß sich die weiteren Diskussionsredner bemühen, nicht über fünf Minuten hinauszugehen. Ich glaube, daß wir dann in etwa mit der Zeit zurechtkommen werden.

Klaus Rohde (Bonn):

Ich fand die von Herrn Seidenfus entworfenen Perspektiven außerordentlich instruktiv, wenn auch, wie mein Vorredner bereits sagte, noch vieles nachzutragen ist. Ich darf deshalb an die Ausführungen und Appelle von Herrn Seidenfus unmittelbar anschließen.

Der von Ihnen akzentuierten Notwendigkeit, den Bürgersinn zu fördern, gleichsam die Geneigtheit der Bürger irgendwie zu forcieren, um gesellschaftsintern unnötige Gewaltakte zur Vermeidung von Umweltschäden zu verhindern, sehe ich allerdings etwas pessimistisch entgegen. Es besteht heute, wenn wir einmal eine Tatbestandsaufnahme machen, eine ziemliche Kluft zwischen dem Inhalt der Rechtsnormen, die im Raum stehen, die also vom Standpunkt *de lege ferenda* eigentlich nicht mehr diskutiert zu werden brauchen, weil sie bereits dekretiert sind, und der faktischen Rechtsbefolgung. Es wäre nicht nur eine akademische Frage, sondern zur Verwirklichung der Effizienz auch außerordentlich nützlich, nachzuspüren, worin diese Widerstände liegen, um sie dann zu entkräften.

Ich glaube, daß diese Belastungskämpfe, die nicht nur im Hinblick auf das Ansinnen, sich umweltschutzkonform zu verhalten, sondern die z. B. auch auf dem Gebiet der Steuerpolitik stattfinden, aus dem Bewußtsein der Dynamik und des Wachstums heraus insofern mitgeschürt werden, als man jemandem im einzelnen unter illusionär stationären Bedingungen sehr wohl klarmachen könnte, daß er im Kreislauf nicht Gewinner, sondern Verlierer ist, weil seine eigenen umweltbelastenden Akte ihm wieder durch ähnliches Verhalten anderer doppelt — im negativen Sinne — entgolten werden. Aber gerade weil das Ganze in Fluß ist, vertraut der einzelne darauf, daß sich seine Position verbessert, d. h., daß er sein Verhalten nicht einzuschränken braucht und dennoch durch irgendwelche wohlstandspolitischen Maßnahmen von dem Bumerang verschont bleibt. Insofern ist es eine Tragik, daß das Vertrauen auf das Wachstum wegen dieser Einstellung der Bürger und ihrer daraus resultierenden Verhaltensweisen eine Bremse für das langfristige Wachstum ist.

Zweitens: Ich bin mit Ihnen der Meinung, daß es nicht damit getan ist, von der theoretischen Analyse her die external economies in eine theoretische Kategorie zu kleiden, dann das Verursachungsprinzip anzuwenden und zu sagen: Unter diesen mikroökonomischen, politischen Gesichtspunkten ist alles getan. Ich glaube vielmehr, daß man sehr wohl auch das Makrokonzept, die Aufstellung und Präferenzierung von Wachstumszielen, heranziehen muß. Die große Schwierigkeit in der Praxis besteht natürlich in der Bewertung, weil wir es hier insbesondere auch mit intertemporalen Problemen zu tun haben. Ich denke z. B. an die Frage der Augenblicksentscheidung. Die Investitionsentscheidung, nämlich Rohstoffausbeutung oder nicht, kann, wie wir heute morgen gehört haben, national oder multinational erfolgen. Immerhin muß man auch opportunitätsmäßig gewisse Vorstellungen haben. Wenn man die Ausbeutung eines Rohstoffes unterläßt, stellt man sich die Frage: Was wird der Weltmarkt später dafür zahlen? Hier ist die Frage wiederum, ob sich die Preisbildung marktwirtschaftlich vollzieht oder ob wir hier Wertbildungsprinzipien der sozialistischen Gesellschaften zu berücksichtigen haben. Ich glaube, daß der normative Appell, die Theorie dem Makroaspekt unterzuordnen, zwar wertvoll ist, daß aber mangels Informationen die Lösung doch weit vom Optimum abweichen dürfte.

Ein dritter Gesichtspunkt: Es gibt im Zuge der Bildung überregionaler Wirtschaftsorganisationen, also etwa der EWG, eine gewisse Tendenz zur Machtverlagerung, indem bestimmte Rechtsautonomien vom einzelnen Mitgliedsland auf die höhere, supranationale Ebene an die dort tätigen Organe delegiert werden. Ich habe mich damit beschäftigt und bin zu der Erkenntnis gelangt, daß das unter dem Gesichtspunkt

des Umweltschutzes ein zweischneidiges Schwert ist. Zweifellos gibt es auf seiten der supranationalen Organe Konzepte für den Umweltschutz mit mancherlei Strategien. Auf der anderen Seite wird gerade das, was über die Beseitigung größter Übel hinausgeht, was also die Feinarbeit in den einzelnen Staaten angeht, mitunter blockiert. Ich denke z. B. an den von der Bundesrepublik eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über den Bleigehalt im Benzin, mit dem wir uns gegen die Verwendung gewisser bleihaltiger Benzine schützen wollten. Die EWG hat sich dagegen mit dem Argument gewandt, das sei eine Produktdiskriminierung, mit der wir bestimmte Waren aussperren wollten. Wir hatten dafür gute Gründe, nämlich den Umweltschutz. Aber diese Autonomie sollte im Zeitalter der Angleichung der Rechtsvorschriften offenbar nicht bestehenbleiben.

Ich glaube also, daß man vor allem den Trend der Bildung übernationaler Machteinheiten auf wirtschaftlichem Gebiet unter dem Gesichtspunkt betrachten muß, wie weit der Umweltschutz dadurch begünstigt oder sabotiert wird.

Detlev Karsten (Stuttgart):

Ich habe an Herrn Seidenfus eine Frage zum Problem des Verursacherprinzips. Er setzt nämlich die Durchsetzung dieses Prinzips durch Emissionsabgaben dem Nichtverursacherprinzip, worunter er die kollektive Beseitigung von Schadstoffen oder die individuelle Beseitigung durch den Verursacher und die Verhinderung der Entstehung von Schadstoffen versteht, gegenüber. Der entscheidende Unterschied scheint mir jedoch in der individuellen Verhinderung bzw. Beseitigung der Schäden einerseits, und ihrer kollektiven Beseitigung andererseits zu liegen. Insofern sind zwei der Punkte, die Herr Seidenfus zum Nichtverursacherprinzip zählt, meines Erachtens als besondere Formen der Durchsetzung des Verursacherprinzips zu sehen.

Zum Verursacherprinzip wäre noch folgendes zu sagen. Dieses Prinzip strebt eine weitgehende Internalisierung der externen Effekte an. Dies ist in einer Marktwirtschaft deswegen von besonderer Bedeutung, weil man damit über eine Korrektur der Kostenstruktur zu einer Korrektur des Preissystems kommen will. In Verbindung damit steht ein weiterer Punkt, den sowohl Herr Seidenfus als auch Herr Münnich und Herr Rohde angesprochen haben, nämlich der Antagonismus von Umweltschutz und Lebensstandard — statt Lebensstandard könnte man auch Wachstum sagen — und zwar deshalb, weil Produktionen stattfinden, die ihrerseits durch Umweltbelastungen induziert sind. Man könnte auch sagen: Durch mögliche Umweltverbesserungen würden bestimmte Produktionen unnötig werden. Ich denke hier an Produktio-

nen, die uns allen geläufig sind: nicht korrosionsanfällige Häuserfassaden, erhebliche Teile des Aufwandes für medizinische Versorgung, hohe Kosten für die Wasseraufbereitung, die deshalb entstehen, weil der Vorfluter verschmutzt ist, und dergleichen mehr.

Gemeinsam ist den soeben genannten Beispielen, die sich leicht vermehren ließen, daß diese Produktionen die Folge von Umweltbelastungen sind. Es entsteht der Verdacht, daß die Produktionsstruktur in einer Weise deformiert ist, die am einleuchtendsten James Thurber in dem Beispiel dargestellt hat: Die Menschen fällen Ulmen, um damit Irrenhäuser für Leute zu bauen, die das Fällen von Ulmen zum Wahnsinn gebracht hat.

Eine positive Rückkoppelung legt den Gedanken nahe, daß man, wenn man an die Ursache herangeht, auch mit den Folgewirkungen fertigwerden kann. Insofern scheint mir das Verursacherprinzip von fundamentaler Bedeutung zu sein. Man sollte es nicht nur, wie es häufig geschieht, auf die Übernahme der Kosten beschränken, indem man sagt, daß diese ohnehin von der Gesellschaft getragen werden müßten, und deshalb sei es letztlich egal, wer die Umweltschäden verursache. Meines Erachtens geht es bei der Durchsetzung des Verursacherprinzips um eine Änderung der Kostenstruktur mit dem Ziel einer Änderung der Produktionsstruktur, um dergleichen Folgeeffekte auszuschalten.

(Beifall.)

Werner Meißner (Frankfurt):

Man muß in diesem Fall dankbar sein, wenn marxistische Apologetik und vorgeblich wissenschaftliche Analyse überhaupt zur Kenntnis genommen werden. Der Referent war fair genug, dies nicht mit dem Hinweis auf Identifikationsprobleme und Meßproblematik abzutun, sondern er hat schwereres Geschütz aufgeföhren, nämlich den Systemvergleich, und in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen: Braucht die Umweltproblematik die politische Ökonomie, wohlverstanden die marxistische politische Ökonomie?

Ich will die Frage umkehren. Ich behaupte: Die marxistische politische Ökonomie braucht die Umweltproblematik. Wie meine ich das? Man hat der marxistisch orientierten Kapitalismuskritik häufig vorgehalten, sie konzentriere sich auf zwei Punkte, auf das Krisenproblem und das Verteilungsproblem. Man hat dies getan, um gleichzeitig auf die Erfolge hinweisen zu können, die praktische Wirtschaftspolitik auf diesem Gebiet erreicht hat. Ich bin in der Tat der Meinung, daß sowohl Krisenproblematik als auch Verteilungsproblematik hinreichend gut gelöst sind, und zwar in dem Sinne, daß an dieser Stelle das revolutionäre Potential hinreichend gut befriedet ist oder, positiv ausgedrückt,

daß Hinweise auf saturierte Lohnabhängige diese Gefahr geradezu ausschließen.

Ein sehr viel wichtigerer Punkt ist hier mit der Umweltproblematik angesprochen, nämlich die Kritik der Produktionsentscheidungen, die Kritik der Zusammensetzung des output. Es ist kein Wunder, daß man an dieser Stelle etwas nervöser reagiert. Es ist in der Tat eine wichtige Stelle. Ich meine, daß Umweltproblematik genügend Mobilisierungspotential besitzt, um die gesellschaftliche Investitionskontrolle voranzutreiben. Schauen wir uns an, was die Ökonomie dazu sagt. Wie sehen die Lösungsvorschläge für das Problem — die Amerikaner sprechen vom 4 „p“-problem: production, progress, population, profit — aus. Der Griff in den Werkzeugkasten förderte ein altherwürdiges Instrument zutage, nämlich das Instrument der „externen Effekte“. Dieses Instrument hat nach dem Kriege unter dem Einfluß einer entscheidungstheoretisch orientierten Diskussion einen neuen Aufschwung erfahren, wobei bereits die Beispiele, über die hier diskutiert wird, etwas über die Realitätsnähe aussagen. Da fährt immer noch die Lokomotive durch das Kornfeld und gefährdet die Ernte, die Bienen in des Imkers Garten haben positive Effekte auf die Apfelblütenbestäubung, und überdies sagt das Beispiel mit dem Rasenmäher in Nachbars Garten, der den Besitzer des Nebenhauses stört, etwas über den sozialen Status von professionellen Ökonomen aus. Ich glaube, daß die Diskussion über die externen Effekte heute auch in der herkömmlichen Ökonomie nicht mehr den Rang hat, den man ihnen einmal zusprechen wollte.

Viel prominenter ist ein anderer Ansatz, der sogenannte Makroansatz. In der Tat werden hier Planungsansätze — input-output-Analyse, material balance approach — dazu benutzt, um die Wirkungen der Umweltproblematik im Produktionsprozeß aufzuzeigen. Das ist ohne Zweifel ein sehr wichtiger Ansatz. Aber selbst wenn hier Ergebnisse vorgelegt werden — wir brauchen diese Ergebnisse; daran möchte ich keinen Zweifel lassen —, stellt sich die Frage nach der Verwirklichung der Vorschläge, die erarbeitet worden sind, d. h. nach ihrer politischen Durchsetzung. Auf einmal kann das Verursacherprinzip — das erstaunt mich immer wieder — auf allseitigen Konsensus hoffen, auf den von Unternehmern, Parteien, Wissenschaftlern und Gewerkschaften. Das Verursacherprinzip ist in der Tat das weithin akzeptierte Prinzip zur politischen Durchsetzung der Vorschläge zur Lösung des Umweltproblems.

Was bedeutet das? Es bedeutet, daß sowohl bei Aufnahme als auch bei Rückleitung umweltschädigender Prozesse und Produkte Bepreisung eintritt: Bepreisung der Umwelt, Vermarktung der Umwelt und damit die Einbeziehung der Umwelt in das privatkapitalistische Kalkül. So weit, so gut. Unterstützt wird dieser Vorschlag, wie gesagt, durch die

Heranziehung des Systemvergleichs. Ich muß gestehen, daß mich dieses Argument überhaupt nicht beeindruckt, solange es sich auf die Steuerungsproblematik, auf die Frage Markt oder Plan beschränkt. Der Systemvergleich beweist mir nur, daß Schmutzstoffe in der Wolga den Stör belästigen und die Kaviarproduktion reduzieren.

Was gibt nun die marxistische Analyse für diese Frage her? Sie kommt zu einem Ergebnis, das ein so unverdächtig Autor wie William Kapp kürzlich in der Einleitung zur zweiten Auflage seines bekannten Buches über die sozialen Kosten der Privatwirtschaft niedergelegt hat. Dort sagt Kapp — zweifellos nach einem Lernprozeß —, Dreh- und Angelpunkt des Umweltproblems seien die private Investitionsentscheidung und die Organisation gesellschaftlicher Produktionsentscheidungen. Hier scheint mir auch der Ansatz marxistischer Kapitalismuskritik zu liegen: weg von Verteilung, weg von Krise, hin zum Problem der gesamtwirtschaftlichen Produktionsentscheidung. Ich glaube, daß sich das aktuelle Umweltproblem hier als Mobilisierungsfaktor zeigen wird, und zwar als Mobilisierungsfaktor für einen ersten Schritt auf dem Wege zur Systemtransformation zu einem Zielpunkt, den Marx als systembedingte und historische Konsequenz der kapitalistischen Produktionsweise bezeichnet hat, nämlich zu ihrer Aufhebung.

(Beifall.)

Joachim Starbatty (Köln):

Ich möchte zwei Bemerkungen machen, eine zu den Ausführungen von Herrn Meißner und eine zum Referat von Herrn Seidenfus. Es ist interessant zu sehen, daß in der Vergangenheit gesellschaftliche Investitionskontrollen gefordert wurden, um möglichst hohe Wachstumsraten zu erzielen. Das ist noch gar nicht lange her. Jetzt wird die gesellschaftliche Investitionskontrolle gefordert, um die „Qualität des Lebens“ zu steigern. Man müßte einmal prüfen, ob sich an der Einstellung der Befürworter einer gesellschaftlichen Investitionskontrolle etwas geändert hat. Ferner müßte man prüfen, wer in bestimmten Systemen für die gesellschaftliche Investitionskontrolle zuständig und verantwortlich ist. Das sind in allen Systemen, gleich welcher Couleur, die Politiker. Nun sind die Politiker in demokratischen Systemen immer bestrebt, Wahlen zu gewinnen; dazu sind sie sich selbst und denen gegenüber verpflichtet, die die tragenden Säulen einer Partei bilden. Insofern ist das Schlagwort „gesellschaftliche Investitionskontrolle“ noch lange kein Allheilmittel, um die Produktion in Verwendungen, die die „Qualität des Lebens“ steigern, zu lenken, da ja die gesellschaftliche Investitionskontrolle von der Wertung derjenigen abhängig ist, die über die Einweisung der Produktionsfaktoren entscheiden. Wenn in bestimmten Perioden die Wachstumsrate wichtiger erscheint, werden

Politiker über die gesellschaftliche Investitionskontrolle einfach Wachstumsraten produzieren und die „Qualität des Lebens“ unter den Tisch fallen lassen. Insofern ist das Schlagwort „gesellschaftliche Investitionskontrolle“ nicht geeignet, das Problem zu lösen, sondern eher dazu, es zu vergrößern.

Das gilt natürlich auch für sozialistische Staaten. Sicherlich kann man sagen, daß die Wolga schmutzig ist. Das ist ein populäres Beispiel. Die Probleme, die Herr Seidenfus aufgezeigt hat, sind keine systemabhängigen Probleme der Zurechnung, der Verursachung usw., sondern es sind systemunabhängige Probleme, die auch dann auftauchen, wenn das wirtschaftliche System von einer zentralen Stelle aus gelenkt wird.

(Werner Meißner, Frankfurt: Die interessieren mich aber nicht!)

— Gut! Sie ziehen sich aber immer auf ein System zurück, das erst noch erfunden werden muß.

(Beifall.)

Wir müssen uns mit dem System befassen, in dem produziert wird.

Eine Bemerkung zu den letzten Ausführungen von Herrn Seidenfus, ein wirksamer nationaler Umweltschutz müßte letztlich in internationale Lösungen eingebunden sein. Gut und schön; man muß allerdings aufpassen, ob man nicht der Diskussionstaktik derjenigen auf den Leim geht, die dieses Problem ad calendae graecas vertragen wollen. Denn überlegen wir uns einmal, wie und mit wem eine solche internationale Lösung zustande kommt. Dann werden wir nämlich feststellen, daß viele Staaten auf Grund anderer politischer Wertungen an der Lösung dieses Problems noch nicht das gleiche Interesse haben wie wir. Insofern muß man prüfen, ob dieses Argument jetzt gebraucht wird, um das Problem zunächst einmal wegzuschieben. Denn auch das Argument, das wir oft in der Wettbewerbspolitik hören, wir brauchten eine europäische Fusionskontrolle, ist auch etwas problematisch, da es, wie wir genau wissen, eine ganze Reihe europäischer Staaten gibt, die eine Fusionskontrolle nicht wünschen. Deshalb müssen wir hier sehr aufpassen.

Nun zum theoretischen Hintergrund dieses Arguments. Zwar ist es unbestritten, daß es grenzüberschreitende geographische Gegebenheiten wie Flüsse gibt, doch betrifft dies häufig nur einen kleinen Teil der Volkswirtschaft. Jedenfalls ist es unsere Ruhr, unsere Wupper, die wir verschmutzen. Insofern könnte man mit nationalen Lösungen schon etwas machen. Abgesehen davon ist es natürlich für andere Staaten viel schwieriger, etwa den Rhein zu verschmutzen, wenn wir das nicht tun. Wenn nur einer den Rhein verschmutzt, ist das Zurechnungsproblem relativ einfach.

Weiterhin muß man sehen, daß die Kosten, die in einer Volkswirtschaft durch die Umweltverschmutzung entstehen, natürlich auch in die Produktion eingehen werden. Das mag jetzt noch nicht der Fall sein; es wird dafür aber später, in absehbarer Zukunft, um so stärker der Fall sein, etwa über Steuererhöhungen. An sich handelt es sich um eine Verschleierung des tatsächlichen Kostenproblems. Genauso könnte man sagen: Eine Volkswirtschaft, die alle Produktionen subventioniert, ist im Welthandel wettbewerbsfähiger. Aber alle Staaten, die dies tun, sind eben nicht wettbewerbsfähiger.

Schließlich muß man auch die Relationen betrachten. Im Jahre 1971 hat die deutsche Industrie 1,14 Milliarden DM in den Umweltschutz investiert. Aber 1 % der Bruttolohnsumme macht bereits 3,5 Milliarden DM aus. Diese Relation zeigt, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch die Lohnpolitik viel stärker gefährdet wird als durch einen stärkeren Ausbau des Umweltschutzes, abgesehen davon, daß sich ein Land mit einem so großen Exportüberschuß wie die Bundesrepublik Deutschland ohne Zweifel am ehesten „Umweltschutz“ leisten könnte.

Infolgedessen sollte man nicht auf internationale Lösungen warten, insbesondere nicht solche Länder, die besonders stark gefährdet sind. Diese sollten vorangehen. Dann hat man am ehesten eine Gewähr dafür, daß das Problem des Umweltschutzes international nicht ad calendae graecas verschoben wird.

(Beifall.)

Jörg Ebel (Saarbrücken):

Mein Vorredner hat meine Argumente im wesentlichen schon vorweggenommen. Im Unterschied zu ihm wollte ich statt von „ad calendae graecas“ vom Sankt-Nimmerleins-Tag sprechen. Der Referent hat die Forderung aufgestellt, daß der Umweltschutz möglichst zentral geregelt und möglichst internationale Vereinbarungen angestrebt werden sollten. Beides ist richtig. Die Frage ist nur: Wollen wir mit dieser Forderung gleichzeitig sagen, daß wir auf lokal und regional begrenzte Regelungen verzichten? Letzteres würde ich in keinem Fall unterstützen. Ich weiß nicht, ob es der Referent so gemeint hat.

Zwei Überlegungen, durch die eine lokale Regelung zumindest in der Bundesrepublik vielleicht vereinfacht werden könnte. Wir standen in der Vergangenheit häufig vor dem Problem, daß die Preissteigerungen bei uns im Schnitt geringer waren als die im Ausland, so daß wir zu Aufwertungen gezwungen waren. Es erhebt sich die Frage, ob bei einer verschärften Regelung des Umweltschutzes — ich glaube, wir haben genügend Probleme, so daß sich ein verschärfter Umweltschutz nicht zu partiell auswirken dürfte — nicht die von Zeit zu Zeit notwendigen

Aufwertungen entfallen würden. Ich sehe durchaus, daß beide Auswirkungen nicht völlig gleichwertig sind.

(Heiterkeit.)

Meine zweite Überlegung ist auch schon von meinem Vorredner aufgegriffen worden. Wir haben genügend partielle Regelungen. Denken wir nur an das Bestreben der Gewerkschaften, von Tarifvereinbarungen, die für größere Gebiete gelten, zu Firmentarifen oder zumindest zu Tarifen für begrenzte Gebiete zurückzukommen. In beiden Fällen dürften Marktverzerrungen auftreten, wie wir sie auch von einer verschärften Umweltschutzregelung erwarten.

Holger Bonus (Bonn):

Ich möchte an eine Bemerkung von Herrn Münnich anknüpfen, wonach wir ohne Umweltbelastung nicht auskommen. Damit entsteht doch das Problem: *Wem* soll gestattet werden, die Umwelt zu belasten, und *in welchem Maße*? In diesem Zusammenhang finde ich es bedauerlich, daß Herr Seidenfus die Zertifikatlösung summarisch als nicht praktikabel abgelehnt hat, d. h. den Vorschlag, wonach „Verschmutzungszertifikate“ ausgegeben werden sollen, die bestimmen, in welchem Maße die Umwelt durch einen bestimmten Schadstoff verschmutzt werden darf. Diese Zertifikate sollten an der Börse gehandelt werden.

Nun wird sehr oft ein Höchstmaß an Verschmutzung mit einem bestimmten Schadstoff bekannt sein, sei es aufgrund unserer Kenntnis des ökologischen Systems, oder aber aufgrund einer politischen Entscheidung. Nehmen wir etwa an, dies wären konkret 100 000 t Kohlendioxyd pro Monat. Dann lautet das Problem: Wie soll die sehr wertvolle und knappe Ressource — denn um eine solche handelt es sich — der *assimilativen Kapazität der Umwelt* auf die Wirtschaftssubjekte aufgeteilt werden, und zwar systemkonform? Ich kenne keinen Mechanismus, der die Allokation dieser knappen Ressource so systemkonform vornehme.

Denn was würde passieren? Der Preis der Zertifikate wäre gleich dem *Schattenpreis* der knappen Ressource „assimilative Kapazität“: die Börse würde also genau das simulieren, was sich eingespielt hätte, wenn diese assimilative Kapazität kein öffentliches Gut wäre, sondern ein privat gehandeltes Gut. Es handelt sich mithin um einen Vorschlag, der *lupenrein marktwirtschaftlich* ist. Deswegen meine ich, daß in einem Systemvergleich, in einer Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Wirtschaftssystem und Umweltproblem also, dieser Vorschlag einige Beachtung verdient hätte.

Das Gegenargument war, dieses Konzept wäre politisch nicht praktikabel. Hier sind wir an einen wunden Punkt gekommen, für den ich

mir mehr Aufmerksamkeit gewünscht hätte. Denn *warum* ist es politisch nicht praktikabel? Sie sagten, Herr Seidenfus: Weil sich die Politiker nicht bereitfinden würden, das durchzusetzen. Damit stehen wir doch vor dem Problem, daß man sich offenbar mit *Machtkonstellationen* auseinanderzusetzen hat, die die Durchsetzung einer solchen Lösung tatsächlich verhindern könnten. Ich meine, daß dieses Problem im Zusammenhang mit dem Tagungsthema „Macht und ökonomisches Gesetz“ vielleicht doch etwas ausführlicher hätte analysiert werden müssen.

(Beifall.)

Erich Hödl (Darmstadt):

Ich möchte an einen wesentlichen Aspekt, den Herr Seidenfus hervorgehoben hat, anknüpfen, und zwar am Informationsproblem. Seine Darstellung war im wesentlichen darauf gerichtet, daß, wenn der Informationsfluß verbessert würde, ein Großteil der Umweltproblematik lösbar bzw. das Problem gar nicht in diesem Ausmaß entstanden wäre. Er meinte damit offenbar zum einen die allgemeine wissenschaftliche Erkenntnis, zum anderen aber auch die in Politik umgesetzte Wissenschaft, also die in Realität umgesetzte wissenschaftliche Erkenntnis.

Daraus ergibt sich zwangsläufig eine technizistische Perspektive, indem die Lösung jetzt nicht nur auf das Informationsproblem, sondern im wesentlichen auch auf das technische Problem abgestellt wird. Diese technische Lösung hat er zum einen unter Hinweis auf das Problem der Planungstechniken, die Herr Thoss an mehreren Stellen erwähnt hat, dargestellt, zum anderen hat er die rechtliche Problematik, die Organisation aufgezeigt, d. h. die Umweltschutzgesetzgebung, aber auch die Überwachung durch die Gewerbeämter, und schließlich hat er die technologischen Verbesserungen geschildert. Das sind Argumente, die auf rein technischer Ebene liegen und eigentlich noch nicht das gesellschaftliche Problem erfassen, das der Referent in Form eines Systemvergleichs angeschnitten hat.

Die Einführung des Systemvergleichs hatte in seinem Vortrag die Funktion, zu zeigen, daß eine Gesellschaft schlechthin Umweltprobleme erzeugen müsse und sich darüber hinaus die Lösungen nicht wesentlich voneinander unterscheiden, d. h. daß die Umweltprobleme durch Technologien sowie gesetzgeberische und organisatorische Veränderungen gelöst werden könnten. Richtig und an vielen Stellen nachweisbar ist, daß sich die Umweltprobleme gegenwärtig nicht wesentlich voneinander unterscheiden und daß man in beiden Systemen bei der Lösung auch nicht unterschiedlich ansetzt. Mit Hilfe des Vehikels Systemvergleich wird andererseits aber auch nachgewiesen, daß wir uns zwangsläufig auf ein Dilemma zubewegen.

Dahinter steckt nichts anderes als die Vorstellung von Alternativen, und zwar von Alternativen in folgender Form: kapitalistisches System — sozialistisches System; der Übergang von einem System zum anderen erfolgt alternativ und nicht in einem sich organisch entwickelnden Prozeß, wenn man hier diesen Begriff verwenden will.

Da nun aber diese Alternativen in der Form eingeführt sind, ist gleichzeitig das Interessenproblem ausgeklammert, und zwar in folgender Weise. Wenn Alternativen aufgestellt werden und wenn man über die Alternativen A und B diskutiert, dann wird der Prozeß des Übergangs zwangsläufig wegdefiniert. Bei diesem Prozeß des Übergangs sind Interessen angesetzt, und erst dort können Interessen überwunden werden. Das heißt, Alternativdenken schließt Interessen aus und somit auch die gesamte Problematik, die während dieser Tagung zur Diskussion steht, nämlich das Machtproblem. Anders gesagt: Mit dem Informationsproblem und dem Übergang zur technizistischen Perspektive ist das Machtproblem ausgeklammert worden, was u. a. in der Frage von Herrn Seidenfus zum Ausdruck kam: Was vertritt die Marktwirtschaft? Wenn man von dieser Vorstellung ausgeht, impliziert das wiederum die Frage: Marktwirtschaft oder nicht?, und das ist eben genau die falsche Alternative im Rahmen der Umweltproblematik, wenn man sie gesellschaftlich und nicht als technisches Problem begreift.

(Beifall.)

Herr Seidenfus hat es verständlicherweise vermieden, im einzelnen auszuführen, was in diesem Zusammenhang politische Ökonomie ist. Das heißt aber auch, daß politische Ökonomie nicht in ein Klischee eingefügt werden darf, in dem man zum einen von zentraler Verwaltung und zum anderen vom Markt spricht, denn beides sind nur Lenkungsinstrumente im Rahmen eines Interessenzusammenhangs. Über diesen Interessenzusammenhang im sozialistischen System wollen wir nicht weiter diskutieren. Er ist zwar wichtig, aber uns fehlt der Zugang dazu, und das Problem betrifft uns auch nicht so sehr. Aber wenn man kurz umreißt, welche Interessen im Kapitalismus vorhanden sind, kann man sicherlich sagen, daß für die Umweltproblematik die Frage der Produktion — warum Produktion und warum ein bestimmter Typ von Produktion entsteht, warum bestimmte Technologien in einer bestimmten Weise konzipiert sind und warum sie in einer bestimmten Form eingesetzt werden — ausschlaggebend ist. Das sind, von der technologischen Seite her gesehen, die Ursachen dafür, daß das Umweltproblem überhaupt entstanden ist.

Dahinter steht nun ein Zusammenhang, den man grob mit der in der Oligopoltheorie bestens ausgeführten Frage des Gewinnprinzips, aber auch des Sicherheitsprinzips, koppeln müßte. Gewinnprinzip und Si-

cherheitsprinzip sind wichtige Ursachen für die Produktion in einer bestimmten Richtung.

Auf der anderen Seite steht die Konsumtion. Sie wird gegenwärtig von den Präferenzen der Konsumenten bestimmt. Hier muß man jedoch die Frage stellen: Was heißt Konsumentensouveränität? Diese Frage ist längst entschieden, nachdem man erkannt hat, daß die Werbung eine enorme Funktion hat. Nun ist sie nicht so entschieden, daß man sagen könnte: Die Produktion, die eindeutig auf sich selbst gestellt ist, erzeugt eben den Konsum, sondern er wird wesentlich beeinflusst. Das heißt, Konsumtion ist mit ein Beiwerk von Produktion. Daran schließt sich die Frage des Verursachungsprinzips an, nämlich inwieweit man sagen kann: Der Konsument oder der Produzent verursacht Umweltschäden. Das ist eben in diesem Zusammenhang gekoppelt.

Die abschließende Frage, die noch keineswegs ausdiskutiert ist, lautet: Ist der Staat überhaupt in der Lage, in eine bestimmte Interessenkonstellation so einzugreifen, daß er eine gerechte Umwelt erzeugen kann? Der Staat selbst hängt ja nicht in der Luft. Die Diskussion über den Staatsinterventionismus zeigt, daß es dem Staat nur möglich ist, dem Verhältnis von Konsumenten zu Produzenten Ausdruck zu verleihen. Deshalb darf man sich in der Umweltdiskussion nicht zu sehr auf den Staat verlassen.

(Beifall.)

Lutz Schröter (Dortmund):

Wegen der Kürze der Zeit möchte ich im wesentlichen nur zu zwei Komplexen des Referats von Herrn Seidenfus Stellung nehmen. Der erste betrifft die Frage des methodischen Vorgehens bei Systemvergleichen und bei der Kausalanalyse von Umweltproblemen, und zwar vor allem in bezug auf den Hinweis von Herrn Seidenfus, daß es auch Umweltprobleme in der UdSSR, in der DDR und in anderen sozialistischen Staaten gibt. Natürlich gibt es diese. Nur ist der Hinweis auf ein Faktum allein noch keine hinreichende Aussage über das Verursachungsproblem. Verursachung von Umweltproblemen beruht auf mehreren Aspekten. Dabei sind zwei Bereiche zu unterscheiden. Das *generelle* Problem besteht in der Anwendung einer bestimmten Technologie sowie in der extensiven und intensiven Nutzung von Ressourcen, die in den letzten Jahren immer stärker geworden ist. Dadurch können Störungen im ökologischen Gleichgewicht hervorgerufen werden. Dieses Problem gibt es sowohl bei uns als auch in den sozialistischen Staaten und in den Entwicklungsländern. Nur reicht das alles nicht aus.

Wir müssen darüber hinaus — damit komme ich zur Methode des Systemvergleichs — an die einzelnen Erscheinungsweisen mit Fragen

herangehen wie: Wodurch sind sie *gesellschaftlich* begründet?, und: Wie sehen sie *im einzelnen* aus? Erstens ist zu fragen: Liegen in den sozialen Verhaltensweisen, in den sozialen Charakteristiken von Systemen über das generelle Problem hinausreichende Aspekte der Verursachung von Umweltproblemen? Das heißt zugleich die Frage stellen: Kann man eine Aussage darüber machen, *wie weit* bestimmte Systeme das Ausmaß der Umweltgefährdung gehen lassen? Es ist doch ein Unterschied, ob irgendein Fluß versalzt oder ob die Verschmutzung auf Grund des explosiven und unkontrollierten Wachstums, wie es z. B. in Japan der Fall ist, einen Grad erreicht, daß Leute sterben. Übrigens liegen inzwischen Gerichtsentscheidungen vor, in denen den Angehörigen der Toten Schadensersatz durch die Firmen zugesprochen worden ist. Hier ist die Frage nach dem Ausmaß der Verschmutzung zu stellen: Wie weit es ein System kommen läßt und wann die sozialen Korrekturen einsetzen.

Eine weitere Frage ist: Woher kommen die Umweltschädigungen, die Umweltverschmutzungen? Handelt es sich um aus der Vergangenheit übernommene Wirtschaftsstrukturen, die auf Grund der allgemeinen Situation nicht so schnell abgebaut werden können? Zu erwähnen wäre hier der relativ große Umweltverschmutzer in der DDR: die noch auf Karbid-, also auf Braunkohlebasis beruhende Chemieindustrie, die wegen der Gesamtplanung bisher noch nicht umgestellt worden ist; das wird erst in Angriff genommen. Aber es wird! Handelt es sich, um noch einmal von Japan zu sprechen, wo ein sehr großer Wohlstand, wenn man von dem Verteilungsproblem einmal absieht, erreicht worden ist, um eine unter diesen dort heute herrschenden Bedingungen eingetretene weitgehende Verschmutzung, oder handelt es sich um Agglomerationsschäden wie z. B. in der UdSSR, die zu einer Zeit entstanden sind, als die UdSSR unter sehr restriktiven Bedingungen — sie war vom Ausland abgeschnitten — eine nationale Wirtschaft aufbauen mußte und sie zunächst unter kostengünstigsten Aspekten aufgebaut hat, wobei sie ohne Rücksichtnahme vorgehen mußte, um andere Ziele, in diesem Fall die Existenz des Staates, nicht zu gefährden? Das sind Fragen, die bei der Beurteilung von Fakten gestellt werden müßten. Man kann nicht einfach sagen: Hier ist es so, und dort ist es so, also ist beides gleich. Herr Münnich hat vorhin schon darauf hingewiesen, daß auch beim statistischen Ausweis eines Faktums durchaus unterschiedliche Verursachungsketten vorhanden sein können.

Weiter müßte man nach den *Durchsetzungsmöglichkeiten* von Veränderungen fragen und müßten für die Produktionsfunktion und das Ziel der Kostenminimierung Parameter angegeben werden, durch die die Änderungen in der Technologie selbst schon mit vorbereitet werden können. Beispielsweise müssen die schon erwähnten Chemiebetriebe

in der DDR jährlich bedeutende Summen in einen Fonds zahlen, mit dessen Hilfe die Produktionstechnologie verändert werden soll.

Der dritte Punkt, den ich jetzt nur andeuten kann, betrifft die Systemneutralität. Ich meine, es ist unter dem Aspekt der Ausarbeitung einer empirisch gehaltvollen Theorie unzulässig, die Durchsetzungsproblematik von Umweltschutzmaßnahmen im kapitalistischen System weitgehend auszuklammern. Hier wäre z. B. die Frage nach der *Neutralität des Staates* und nach der Hypothese von der Stimmenmaximierung zu stellen: Gibt es vielleicht unterschiedliche Stimmen, welche Stimmen zählen stärker, und zu welchen Interessengruppen gehören diese Stimmen?

Schließlich wäre darauf hinzuweisen — das hat Herr Seidenfus meiner Meinung nach durchaus erkannt —, daß die erwähnten öffentlichen Standards durch die Möglichkeit oder sogar Notwendigkeit einer Beeinflussung der gesamten Wirtschaftsstruktur das System, nämlich das kapitalistische, gefährden können. In der heutigen Situation müssen Korrekturen von Standortentscheidungen, die zu große Dichten hervorrufen, zu einem wesentlichen Teil durch Bürgeraktionen und per Gerichtsentscheidungen durchgesetzt werden. Hier stehen die Bürger aber oft vor der Frage: reine Luft oder Verlust von Arbeitsplätzen? Dieses Problem kann auf längere Sicht nur dann im Interesse der Bürger in Angriff genommen werden, wenn die Frage von Umweltschutzmaßnahmen mit Fragen der demokratischen Regional- und Standortplanung verbunden wird, und zwar nicht global durch die Vergabe von Subventionen für irgendwelche Gebiete, sondern detailliert, indem man sich genau ansieht, wie die Sache läuft. Die Industrieentwicklung im Elbe-Weser-Gebiet zeigt, daß dort wiederum die gleichen Agglomerationerscheinungen auftauchen. Eine Möglichkeit zum Eingreifen besteht nicht, und sie würde, auch wenn sie bestünde, nicht wahrgenommen.

Herr Noë sagt, Preisentscheidungen sollten nicht von Oberregierungen getroffen werden. Das heißt aber auch, daß Standortentscheidungen, die ja Preisentscheidungen sind, nicht öffentlich getroffen, sondern weiter der Privatinitiative überlassen bleiben sollten. Überzeugen Sie sich einmal davon, wie es demnächst in dem Mündungsgebiet von Elbe und Weser aussehen wird.

Rainer Thoss (Münster):

Ich möchte Ihre Zeit nicht lange in Anspruch nehmen, weil ich sehe, daß Sie schon etwas ungeduldig geworden sind. Sie möchten das Schlußwort von Herrn Seidenfus hören. Lassen Sie mich aber zwei Bemerkungen machen, die mir wichtig erscheinen, die eine besonders deshalb, weil ich mich persönlich von Herrn Meißner angesprochen fühlte.

Der erste Punkt betrifft die Distributionswirkungen, die Herr Münnich in den Mittelpunkt seiner Ausführungen gestellt hat. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, daß diese im allgemeinen vergessen oder zugunsten der Allokationswirkungen sträflich vernachlässigt würden. So ungefähr war der Tenor seiner Darlegungen.

Herr Münnich, ich gebe Ihnen völlig recht. Wenn man jedoch einmal nach der gesellschaftlichen Relevanz fragt, muß man zu der Erkenntnis kommen, daß die Distributionswirkungen nur dann von Interesse sind, wenn wir bereit sind, uns mit Umweltschäden häuslich einzurichten, wenn wir bereit sind zu ertragen, daß unsere Umwelt auch künftig in der bisherigen Weise verschmutzt, vergiftet und zerstört wird. In dem Moment, wo wir nicht bereit sind, eine solche Entscheidung zu treffen, wird die Frage nach den Allokationswirkungen zur entscheidenden Frage. Wenn wir nämlich in der Lage sind, die Umweltschäden über Allokationsmechanismen zu beseitigen, brauchen wir uns über die Distribution keine Sorge mehr zu machen. Ich will damit sagen, daß mir von der gesellschaftlichen Relevanz her gesehen die Distributionsfrage nicht so wichtig erscheint, wie sie im allgemeinen hingestellt wird.

Unmittelbar im Zusammenhang damit steht die Frage nach dem Instrumentarium, das wir anwenden müssen, um die Umweltschäden zu überwinden und zu einer sauberen Umwelt zu kommen, in der wir alle einigermaßen zufrieden leben können. Ich war etwas betrübt darüber, daß Sie, Herr Meißner, die entscheidungstheoretischen Ansätze sozusagen als eine Art Neuauflage der Theorie der externen Effekte dargestellt haben. Sie haben zwar zugegeben, daß man solche Studien brauche; aber im Grunde haben Sie keinen Zweifel daran gelassen, daß es sich Ihrer Meinung nach um nichts anderes als um die Theorie der externen Effekte handelt. Ich bin nicht dieser Meinung, und ich glaube auch, daß Sie es besser wissen.

(Werner Meißner, Frankfurt: Ich bin auch nicht dieser Meinung!)

— Entscheidungstheoretische Ansätze unterscheiden sich nämlich gerade dadurch von der Anwendung der Theorie der externen Effekte, daß sie die *Überwindung* der Umweltschäden in den Mittelpunkt stellen. Sie sind aus dem Gedanken geboren worden, daß das Verursacherprinzip allein nicht ausreicht, um die Wirtschaft in die richtige Richtung zu lenken.

Sie haben ferner gesagt, die Durchsetzbarkeit der Ergebnisse solcher Studien sei sowieso fraglich, und deshalb brauche man gar nicht so viel Mühe darauf zu verwenden. Daran mag etwas Wahres sein, obwohl ich persönlich nicht dieser Meinung bin. Ich glaube, daß wir durch eine vernünftige Beratung der Politiker sehr viel Einfluß auf die Durchsetzung unserer Konzepte nehmen könnten, daß wir uns nur leider

durch eine sträfliche Abstinenz sowie dadurch, daß wir die politische Ökonomie als Teufelsblendwerk betrachten, der Einflußmöglichkeiten begeben haben.

Bevor wir uns mit der Durchsetzbarkeit beschäftigen, sollten wir uns aber erst einmal kritisch fragen: Was haben wir eigentlich als Wissenschaft zu bieten? Was haben wir an Planungsbeiträgen, an Planungshilfen zu bieten, um überhaupt etwas durchsetzen zu können? Was haben wir eigentlich in den vergangenen Jahren geleistet? Die Klagen von Joan Robinson und Myrdal sind hier schon erwähnt worden. Wir haben ja noch nichts auf diesem Gebiet geschaffen, von dem wir sagen könnten: „Das wollen wir jetzt durchsetzen!“

Lassen Sie uns doch zunächst einmal Modelle und Instrumente entwickeln, auf deren Basis wir überhaupt einen solchen Anspruch erheben können. Dann werden wir schon weitersehen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Ich darf nun die Diskussion abschließen und Herrn Seidenfus die Möglichkeit zu einem Schlußwort geben.

Hellmuth Stefan Seidenfus (Münster):

Ich werde mich kurzfassen, ohne damit den Eindruck zu erwecken, als wollte ich mich bestimmten gezielten Fragen entziehen.

Ich beginne mit dem Korreferat von Herrn Münnich, für das ich zu danken habe. Es war für ihn in der Tat nicht einfach, in zehn oder fünfzehn Minuten zu allen Fragen, die ich teilweise, wie Sie zu Recht bemerkten, nur kurz angeschnitten habe, etwas zu sagen. Sie sind von Überlegungen betreffend die Abgrenzung des Phänomens Umwelt ausgegangen. Sie haben völlig recht, wenn Sie sagen: Verkehrsengpässe, Lärm und Urbanisierung sind sehr unterschiedliche Erscheinungsweisen des Umweltproblems. Soweit sie uns aber unter dem Umweltgesichtspunkt interessieren, verbindet sie alle ein Sachverhalt, nämlich der, daß diese Phänomene einen Schaden für Dritte erzeugen, für den man nicht aufzukommen hat. Ihre Schlußfolgerung, daß diesen Umweltphänomenen in verschiedener Weise beizukommen sein müsse, teile ich natürlich voll und ganz. Eine Differenzierung von Maßnahmen im Hinblick auf differenzierte Zielgrößen ist ein Gebot rationaler Politik. Aber es hängt vielleicht doch letztlich von dem Umgang mit diesen Phänomenen ab, ob man die Sache weiter oder enger faßt, wie ich es getan habe. Ihr Stichwort „Urbanisierung“ zeigt, daß Urbanisierung einerseits mit allgemeinen Zivilisationsproblemen und andererseits

mit Umweltproblemen verbunden ist. Ich halte mich nicht für kompetent, hier über Zivilisationsprobleme zu referieren; das wird ein Soziologe besser können. Ich hielt deshalb eine Beschränkung für geboten.

Zum Problem Erkenntnis und Erklärung. Sie haben sich mit der Wachstumsmotivation — ich bin hier verschiedenen Berichten gefolgt und habe das exponentielle Wachstum erwähnt — auseinandergesetzt, kamen dann auf den technischen Fortschritt zu sprechen und sagten, der technische Fortschritt hätte schließlich auch in eine umweltfreundlichere Richtung umgebogen werden können, wenn es dafür einen Steuerungsmechanismus gäbe. Ich habe gerade zu zeigen versucht, daß er in weiten Bereichen versagt hat und versagen mußte, weil es sich hier um nicht marktgängige, nicht internalisierbare Größen handelt. Daraus resultiert meine Auffassung bezüglich bestimmter methodischer Zentralisierungsforderungen.

Daraus, um hier gleich einen Gedanken anzuschließen, den Herr Hödl geäußert hat, die Schlußfolgerung zu ziehen, ich hätte nur eine Alternative vor mir gehabt — schwarz-weiß, oder welche Farben Sie immer wählen wollen —, wäre sicherlich falsch. Denn die entscheidende Frage, die mich beschäftigt hat, war nicht und durfte wohl auch nicht sein: Wie gelingt es, das System, in dem wir leben, zu erhalten? — wie auch immer meine persönliche Meinung über dieses System sein mag —, sondern: Wie wirkt sich ein wirksamer Umweltschutz auf die Zukunft dieses Systems aus? Ich habe versucht, eine Antwort auf die Frage zu finden — eine eindeutige Antwort vermochte ich allerdings nicht zu geben —, wie Umweltschutz die von Ihnen nur als Alternative gesehene Marktwirtschaft zu verändern, ja sogar in einem Übergangsprozeß zu einem anderen System hinschieben vermag, so daß also nach meinem Dafürhalten weder die Interessenproblematik — ich wies ja auf die Rolle um Konsumentengruppen, Verbänden, großen Produzenten usw. hin — noch die Machtproblematik ausgeklammert worden ist. Jedenfalls habe ich es so nicht verstanden.

Die Frage: Was verträgt die Marktwirtschaft?, habe ich vor dem Hintergrund der Behauptung gestellt, Umweltschutzpolitik müsse zwangsläufig zu einer Systemänderung führen. Das wiederum ist eine These, die niedergeschrieben worden ist und mit der ich mich folglich auseinanderzusetzen hatte.

Die methodologischen Bemerkungen von Herrn Münnich waren im Grunde eine vorweggenommene Antwort auf eine Kritik von Herrn Hödl, der erklärt hat, was politische Ökonomik sei, hätte ich nicht gesagt. Herr Hödl, ich bin der Meinung: Wenn ich das in diesem Kreis definieren muß, habe ich meinen Vortrag vor dem falschen Auditorium gehalten.

(Erich Hödl, Darmstadt: Es war auch so gemeint, daß Sie es nicht definieren konnten!)

— Das „können“ würde ich hier nicht in Frage stellen. Ich habe es einfach für selbstverständlich gehalten, daß man weiß, was unter politischer Ökonomik im Gegensatz zur reinen Ökonomik zu verstehen ist, nämlich — Herr Münnich versteht darunter das gleiche wie ich — die Hereinnahme von Institutionen, Verhaltensweisen und anderen Dingen inklusive politischer Systeme in den sozialwissenschaftlichen Erklärungsprozeß. Der Systemvergleich etwa ist Bestandteil einer politischen Ökonomik, die reine Preistheorie sicherlich nicht, wenn ich es auf diese Kurzformel bringen darf. Ich meine also, im vierten Punkt von Herrn Münnich nur eine Bestätigung für die Notwendigkeit des systems approach gefunden zu haben, vor allem wenn man es mit derart umfassenden, die gesamte Gesellschaft ergreifenden Phänomenen wie dem Umweltschutz zu tun hat.

Herr Rohde, Sie haben sich pessimistisch über den Bürgersinn geäußert und befürchten Belastungskämpfe. Ob ich Ihren Pessimismus teile, ist recht uninteressant für alle hier, denn dies sind wohl eher Meinungen. Allerdings ist Ihre Besorgnis, die auch Herr Starbatty teilt, daß in der übernationalen Organisation von Umweltschutzproblemen Tendenzen zur Machtverlagerung — ich würde sagen, zur Einigung auf der Basis der geringsten Zugeständnisse — zu befürchten seien, sicherlich berechtigt. Ob jedoch ein Vorpreschen, eine Vorreiterposition unseres Landes andere zwingend nachziehen muß, scheint mir mehr als zweifelhaft zu sein. Wenn wir bei uns saubere Luft haben und dadurch bestimmte Produkte entsprechend teurer werden, bringt das anderen, die eventuell in ihrem Gesellschaftssystem nicht so großen Wert auf saubere Luft oder Lärmfreiheit legen, einen Vorteil bei der Produktion, den sie gern nutzen werden. Ich sehe jedenfalls nicht, wie wir als Musterknaben in punkto Umweltschutz Nachahmungseffekte in der Europäischen Gemeinschaft auslösen könnten. Dies scheint mir sogar ein wenig der Logik des internationalen Wettbewerbs zu widersprechen.

Sie haben zweitens bemerkt, Herr Rohde, daß auch das Makrokonzept Bewertungsentscheidungen erfordere. Natürlich! Aber normative Entscheidungen gibt es überall, schon wenn Sie sich darauf festlegen, wie weit Sie in die Zukunft planen wollen: bis 1980, bis zum Jahre 2000 oder 2020. Das ist, was den Werturteilsgehalt betrifft, eine rein willkürliche Entscheidung, die in keiner Weise objektiv begründbar ist. Aber wenn Sie einmal eine solche Entscheidung gefällt haben, können Sie wieder mit dem rationalen Kalkül arbeiten. Vielleicht darf ich Ihren Hinweis auf die Bewertung, die in jedem Fall, auch innerhalb

des Makrokonzepts, notwendig ist, in dieser Weise verstehen und mich damit Ihrem Urteil anschließen.

Herr Karsten, eine ähnliche Frage wie die der Abgrenzung des Umweltphänomens ist die Frage der Einteilung. Ob man einteilt nach individueller Beseitigung und kollektiver Übernahme oder entsprechend dem Vorschlag, den ich unterbreitet habe und der eher physisch zu interpretieren ist — einerseits kann das Verursachungsprinzip nur zum Zuge kommen, wenn etwas verursacht worden und ein Schaden entstanden ist; auf der anderen Seite steht das Nichtverursachungsprinzip, also Vorkehrungen in dreifacher Weise, die überhaupt keinen Schaden nach außen dringen lassen —, ist vielleicht auch wieder eher eine Frage der Zweckmäßigkeit als grundsätzlicher Natur. Jedenfalls kann ich das hier nicht in aller Ausführlichkeit darlegen. Ich habe aber Turvey, Stubbelbine und andere zitiert. Sie haben eingehend dargetan, daß man nur unter sehr restriktiven Bedingungen mit dem Verursachungsprinzip zu einer Minderung der Umweltbelastung gelangt. Schließlich kommt es uns darauf und nicht auf eine verstärkte Entwertung unseres Geldes durch Abwälzung von Umweltzertifikaten an.

Damit komme ich zu den Ausführungen von Herrn Bonus. Ich muß sagen, Ihr Argument hat mich natürlich getroffen. Sie haben mit Recht noch einmal auf den Vorschlag von Möbius hingewiesen. Ich habe seinen Vorschlag nicht umfassend vorgetragen, weil die Zeit dafür zu knapp war. Sie sagten, hier hätten wir doch ein Verfahren, das wirklich „systemkonform“ ist, indem man eben Zertifikate, orientiert an einer regionalen Schadstoffbilanz, wie Sie meinten, ausgibt, und wer dann zahlen wolle, der möge eben zahlen. In dem Zusammenhang tauchen allerdings Distributionsprobleme auf, die übrigens — das sei gleich hinzugefügt — auch bei anderen Lösungen entstehen. Mein Bedenken gegen dieses Verfahren, dessen Praktikabilität ich — das möchte ich ausdrücklich sagen — nicht untersucht habe, bezog sich auf etwas anderes. Ich bin nämlich der Meinung, daß es einfacher ist, Umweltschutz an wenigen zentralen Stellen durchzuführen, als umweltbeschränkende Auflagen einer Vielzahl von Bürgern zuzumuten, und zwar einfach auf Grund der Beobachtung, daß z. B. der Vorschlag von Tempo 100 oder Tempo 80 auf Landstraßen einen Aufschrei der Empörung hervorgerufen hat. Man beobachtet das und macht sich seine Gedanken.

Deshalb fände ich es auf die Dauer gesehen doch wirksamer, die wenigen Automobilhersteller zu konzentrieren und sie dazu zu zwingen, Geräte herzustellen, die die einmal prognostizierten Standards nicht mehr verletzen. Die Autos werden dann natürlich teurer. Ob ich also ein umweltverschmutzendes Auto plus Zertifikat nehme oder versuche, ein Auto zu bekommen, bei dem ich vielleicht statt zwei Zertifikaten nur eines brauche, weil es weniger Abgase erzeugt — das sind die

Gedanken von Möbius — ... der bessere, weil direkte Weg, finde ich, ist der, daß man versucht, durch eine ex-ante-Kontrolle des „input-mix“ und des „output-mix“, wie Kapp gesagt hat, zu Produktionsverfahren zu gelangen, die umweltadäquater sind. Aber das mag man unterschiedlich werten. Die Tatsache — das habe ich wohl deutlich zu erkennen gegeben —, daß eine Maßnahme „systemkonform“ ist, bedeutet für mich herzlich wenig.

Herr Ebel ist auf das Problem der zentralen Regelungen eingegangen und fragte im Zusammenhang mit den internationalen Vereinbarungen, ob diese ein Ersatz für lokale Regelungen sein sollten. Mein energisches Kopfschütteln hat ihm schon eine stumme Antwort gegeben: natürlich nicht. Aber die Beschränkung auf nur lokale Regelungen würde eben vermeidbare Machtkonfrontationen im nationalen Raum auslösen, wie ich am Beispiel des Rheins oder der Einfuhr von Erzeugnissen zu zeigen versucht habe, die ohne Berücksichtigung der Umweltbelastung hergestellt worden sind.

Herr Meißner sprach von der Bedeutung der Umweltproblematik in der marxistischen Politökonomik und anschließend von „nervösen Reaktionen“, wobei mir nicht klar war, ob sie die Vertreter der marxistischen Politökonomik oder jemand anderen betreffen.

(Heiterkeit.)

Gehen wir zur Sache über und sprechen wir von der gesellschaftlichen Investitionskontrolle, die in diesem Zusammenhang gefordert wurde. Ich glaube nicht, daß man von einer gesellschaftlichen Investitionskontrolle heute und unter dem Zeichen des Umweltschutzes morgen notwendigerweise wird sprechen müssen, sondern von Investitionsrestriktionen. Diese aber sind überhaupt nichts Neues in unserem System. Denken Sie an die regionale Wirtschaftsförderung, an Investitionssteuern, an die Veränderung der Abschreibungsmöglichkeiten etc. Solche Investitionsrestriktionen kennen wir seit langem. Sie würden keineswegs notwendigerweise eine Systemtransformation, wie Sie zu vermuten scheinen, herbeiführen. Daß das Verursacherprinzip nach meinen Ausführungen bei Ihnen noch uneingeschränkte Zustimmung findet, bekümmert mich freilich tief.

Zuletzt noch ein Wort zu dem Beitrag von Herrn Schröter, der verschiedene Gedanken zum Thema „Systemvergleich“ geäußert hat. Vielleicht sollte ich ihm sagen, daß ich hier nicht Idealsysteme, sondern Realsysteme verglichen habe. Das mag einige Meinungsunterschiede begründen. Sie haben völlig recht: Man müßte weiter fragen, ob bestimmte soziale Verhaltensweisen die Umwelt im gleichen Umfang beanspruchen, und wann die sozialen Korrekturen einsetzen. Diese Gedanken sind in meinen Bemerkungen über die Schwierigkeit einer

gesamtgesellschaftlichen Aussage angeklungen. Ich bin jedenfalls nicht bereit, von irgendwelchen spekulativen Annahmen auszugehen und nicht in der Lage, selbst empirisch zu erforschen, welche soziale Verhaltensweise den sozialistischen Betriebsleiter im Unterschied zum privatkapitalistischen Unternehmer dazu veranlaßt, die Luft zu verschmutzen. Mir genügte hier der Befund.

Das Weiterfragen ist sicherlich notwendig, wie denn ja wohl aus vielem Gesagten deutlich geworden ist, daß die Frage nach der Systemänderung, Systemanpassung oder Systemtransformation im Zusammenhang mit der Bewältigung der zukünftigen Umweltprobleme noch lange nicht endgültig beantwortet worden ist.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Meine Damen und Herren, bevor ich die heutige Diskussion schließe, möchte ich den Referenten, den Diskussionsteilnehmern und Ihnen allen für den heutigen Tag danken. Ich hoffe, daß wir uns morgen früh zu zwei weiteren Referaten mit anschließender Diskussion wiedersehen werden.

(Ende der Veranstaltung am 6. Sept. 1972, 17.00 Uhr; Fortsetzung des Arbeitskreises am 7. Sept. 1972, 9.00 Uhr.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Meine Damen und Herren, am heutigen Tage erwartet uns ein ziemlich umfangreiches Programm.

Wir hören zunächst das Referat von Herrn Bernholz: „Die Machtkonkurrenz der Verbände im politischen Entscheidungssystem.“ Herr Bernholz, ich bitte Sie, Ihr Referat zu halten.

Die Machtkonkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems

Von *Peter Bernholz*, Basel

I. Einleitung

Nach weitverbreiteter Ansicht sind Interessenverbände eines der wichtigsten Instrumente, wenn nicht sogar das wichtigste Instrument zur Beeinflussung staatlicher Entscheidungen mit Hilfe ökonomischer Macht. Unklar bleibt bei diesen Vorstellungen jedoch häufig, welcher Art die Macht der Verbände ist, auf welche Weise sie angewendet werden kann und welches Ausmaß sie besitzt.

Nach K. W. Rothschild lassen sich drei Arten ökonomischer Macht unterscheiden¹: „... we can think of economic power in terms of unequal initial positions in the market which permit some agents to reap special benefits in and through the market mechanism. Conversely, one can find situations where the workings of the market are used to derive power which may then be used for economic or non-economic ends or may even be an aim in itself. Again, a relationship arises when power — be it of economic or non-economic origin — is being used to change the institutional framework and the market mechanism itself so that its working yields different results.“

Geht man einmal von dieser Einteilung aus, so erkennt man, daß es sich bei einem möglichen Einfluß der Verbände auf politische und administrative Entscheidungen um die beiden zuletzt genannten Spielarten zum Erwerb und zur Verwendung von Macht handelt. Wir haben es also mit der Benützung von Marktmacht für politische Zwecke und der Verwendung politischer Mittel zur Änderung der Organisation der Märkte zu tun.

Im Hinblick auf das Generalthema dieser Tagung ist es aufschlußreich, daß Böhm-Bawerk in seinem Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz?“² die Möglichkeit der systematischen Verwendung von am Markt erworbener Macht zur Beeinflussung der Rahmenbedingungen

¹ K. W. Rothschild (Hrsg.), *Power in Economics*. Penguin modern economics Readings, Harmondsworth (Middlesex) 1971, S. 15 f.

² E. v. Böhm-Bawerk, *Macht oder ökonomisches Gesetz?* Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. 23, 1914, S. 205 - 271.

und der Funktionsweise der Märkte mit Hilfe der Politik nicht einmal diskutiert, obwohl schon damals besonders von marxistischer Seite behauptet wurde, daß die Kapitalisten als Inhaber der wirtschaftlichen Macht den Staatsapparat auch in der Demokratie beherrschen und zur Unterdrückung der ausgebeuteten Arbeiterklasse benutzen³.

Die damit beschriebene Lücke ist meiner Ansicht nach auch in der Zwischenzeit nicht in befriedigender Weise geschlossen worden. Grundlegende Fragen bezüglich der Art und des Ausmaßes des Einflusses der Verbände wie die folgenden sind nach wie vor unbeantwortet geblieben: Wie groß ist die Macht, die mit Hilfe von Verbänden von bestimmten Bevölkerungsgruppen ausgeübt werden kann und von welchen Faktoren und Bedingungen hängt sie ab? Würden die staatlichen Entscheidungen nicht ohne Existenz der Verbände in gleicher Weise oder ähnlich getroffen werden? Hebt nicht der Wettbewerb der Verbände, die Gegenmacht oder Countervailing Power, die Macht jedes einzelnen Verbandes wieder auf, so daß sich sozusagen ein neutrales Gleichgewicht ergibt? Oder ist die Macht der Interessenverbände so verschieden, daß starke Interessen sich immer durchsetzen, den Staatsapparat zu ihrem gehorsamen Diener machen und das allgemeine Wahlrecht zum Feigenblatt der Herrschaft der Bourgeoisie degradieren, wie Friedrich Engels meint?

Die aufgeworfenen Fragen haben verschiedene Antworten gefunden und finden sie auch heute noch. Antworten zudem, die nicht immer unabhängig vom politischen Standort des Verfassers sind. Dieser etwas entmutigende Tatbestand dürfte jedoch immerhin eines verdeutlichen: Die Sozialwissenschaften sind bisher noch nicht fähig gewesen, eine Theorie der Rolle der Verbände innerhalb des politischen Systems zu entwickeln, die durch ihre Leistungen bei der Erklärung beobachteter Erscheinungen und durch die Kraft ihrer Voraussagen sich die allgemeine Zustimmung erzwingen hätte. Die *Ableitung von Gesetzen zur Beschreibung des Wirkens der Macht* ist jedoch unumgänglich, wenn die Bedeutung der Verbände im politischen System verstanden und eine Verbesserung dieses Systems ermöglicht werden soll. Aus diesem Grunde möchte ich zunächst einige neuere theoretische Ansätze skizzieren und diese anschließend durch zusätzliche Hypothesen ergänzen. Dabei bedarf es wohl keiner besonderen Betonung, daß diese Hypothesen nicht unabhängig von empirischen Beobachtungen formuliert worden sind.

³ Vgl. etwa *Friedrich Engels*, *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates*, 17. Auflage, Stuttgart 1919 (1. Auflage 1884), insbesondere S. 177 ff. Diese Auffassung wurde später noch eindringlicher von Lenin vertreten. Siehe *W. I. Lenin*, *Staat und Revolution*. In: I. Fetscher (Hrsg.): *Lenin Studienausgabe*, Bd. 2, Frankfurt und Hamburg 1970, insbesondere S. 15.

Bevor ich mich jedoch dieser Aufgabe zuwende, möchte ich noch einige mehr methodologische Bemerkungen machen, die zudem einen engeren Bezug zu dem Generalthema dieser Tagung, „Macht und ökonomisches Gesetz“, herstellen. Folgende Punkte scheinen mir bedeutungsvoll zu sein:

1. Begriffe wie Macht, Marktmacht und politische Macht beziehen sich zunächst einmal recht unreflektiert auf Phänomene und Beziehungen der Wirklichkeit. Dagegen haben Begriffe wie ökonomisches Gesetz und Gesetzmäßigkeit es mit der wissenschaftlichen Beschreibung und Erklärung vermuteter Zusammenhänge der Realität zu tun. Die genannten Begriffe beziehen sich also auf verschiedene Ebenen und sind folglich zunächst einmal inkompatibel. Es ist daher auch wenig sinnvoll zu sagen, daß bestimmte Erscheinungen der Wirklichkeit, die sich nicht durch bisher bekannte „Gesetzmäßigkeiten“ oder Aussagen bestehender Theorien erklären lassen, durch die Willkür bestimmter Personen oder Gruppen bzw. durch ihre Macht hervorgerufen würden. Vielmehr sind auch soziale oder ökonomische „Gesetzmäßigkeiten“ oft Beschreibungen von Machtzusammenhängen der Realität. Und die von den Aussagen der Theorie nicht erklärten Zusammenhänge der Wirklichkeit haben auf der Ebene der Beschreibung und Erklärung nichts mit Willkür oder Macht, sondern viel mit der unzureichenden Aussagekraft der bestehenden Theorien, mit ihrer Lückenhaftigkeit zu tun.

Umgekehrt ergibt sich daraus natürlich auch, daß eine Theorie zur Erklärung von Machtphänomenen Begriffe wie Macht, Herrschaft, Abhängigkeit, herrschende Klasse usw. nicht zu enthalten braucht, obwohl sie eine gute Beschreibung der Realität liefern kann. Es ist eine Frage der Bewährung alternativer Theorien gegenüber der Wirklichkeit, ob Ansätze, die solche Begriffe verwenden, anderen Hypothesensystemen überlegen sind. Gegenwärtig läßt sich eine solche Überlegenheit entsprechender Versuche eher bezweifeln. So betont z.B. der amerikanische Politologe Robert A. Dahl in seinem Aufsatz über Power in der *International Encyclopedia of the Social Sciences*: „It ... seems most unlikely that the analysis of power will disappear as an approach to the study of politics. However, the fact that this approach is important and relevant does not shield it from serious difficulties. These have become particularly manifest as the approach has been more earnestly and systematically employed⁴.“

⁴ Robert A. Dahl, Power, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, 1968, S. 406. Außer dem genannten Aufsatz ist die Arbeit des gleichen Verfassers: *A Critique of the Ruling Elite Model*, *American Political Science Review*, Vol. 52, 1958, S. 463 - 469, wieder abgedruckt in: Alessandro Pizzorno (Hrsg.): *Political Sociology*, Penguin modern sociology Readings, Harmondsworth (Middlesex), 1971, S. 126 - 135, aufschlußreich.

Wegen dieser Schwierigkeiten schien es mir zweckmäßig zu sein, in dem vorliegenden Referat ein Hypothesensystem zu entwickeln, in dem als einziger Machtbegriff der Ausdruck „Marktmacht“ als Sammelbegriff für bestimmte ökonomische Phänomene verwendet wird. Trotzdem wird man kaum behaupten können, daß das hier verwendete Hypothesensystem völlig ungeeignet zur Beschreibung von Machtverhältnissen sei.

2. Der traditionellen ökonomischen Theorie wird vorgeworfen, daß sie

a) die sich aus den wirtschaftlichen Beziehungen ergebenden Machtverhältnisse zwischen Personen, Gruppen und Klassen nicht erklärt habe;

b) zu einer Erklärung dieser Machtstrukturen und Machtbeziehungen wegen der von ihr verwendeten Methoden auch gar nicht geeignet sei.

Der zuerst erwähnte Vorwurf scheint mir gerechtfertigt zu sein, wenn man einmal von der Erklärung gewisser Erscheinungen von Marktmacht durch die Theorie des Duopols, des bilateralen Monopols, des Bargainings usw. absieht. Sicherlich ist der Einfluß, der von Organisationen und Gruppen, die wirtschaftliche Macht besitzen, auf politische Entscheidungen ausgeübt wird, nicht analysiert worden.

Diese Feststellung besagt jedoch nicht, daß die Methoden der traditionellen Ökonomie gemäß dem zweiten Vorwurf völlig ungeeignet zur Erfassung von Machtphänomenen sind. So zeigt die mikroökonomische Gleichgewichtstheorie, daß selbst bei Annahme vollständiger Konkurrenz Kapitalgüter und Naturschätze den Eigentümern arbeitslose Einkünfte bringen, die ihrerseits den Kauf von Waren und Dienstleistungen und folglich die Verfügung über menschliche Leistungen ermöglichen. Sogar diese angeblich machtentleerteste aller ökonomischen Theorien zeigt also, daß der Besitz von Vermögen den glücklichen Eigentümern Macht verleiht und daß die Macht verschiedener Personen, Gruppen und Klassen bei ungleichmäßiger Vermögensverteilung größte Unterschiede aufweisen kann.

Auch das vorliegende Referat bedient sich gewisser Methoden, die in der ökonomischen Theorie verwendet worden sind, obwohl es sich gleichzeitig von den zu engen Grenzen dieser Theorie löst. Die Ziele von Wählern, Parteien und Interessengruppen werden als gegeben angenommen (obwohl das bei einer Weiterentwicklung sicherlich nicht erforderlich wäre) und unterstellt, daß diese Personen und Organisationen innerhalb bestimmter Grenzen (wie ihrer Marktmacht, den Regeln für den politischen Entscheidungsprozeß, den notwendigen Informationskosten usw.) ihre Ziele möglichst weitgehend und rational zu verwirklichen suchen. Nur der Wettbewerb zwischen dem hier vorgeschla-

genen Ansatz und anderen Hypothesensystemen um den Erfolg bei der Erklärung der Wirklichkeit wird zeigen, welcher theoretische Ansatz der bessere ist, nicht jedoch die Frage, ob eine Theorie z. B. explizit Machtbegriffe oder aber der traditionellen Ökonomie verpflichtete Methoden zur Beschreibung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse verwendet oder nicht.

II. Einige neuere Entwicklungen der Theorie der Interessenverbände⁵

1. Die Theorie von Olson

Einen entscheidenden Schritt zu einer allgemeinen Theorie des Einflusses der Verbände bedeutet die 1965 erschienene Arbeit von Mancur Olson „The Logic of Collective Action“⁶, in der der Verfasser auf die Theorie der öffentlichen Güter zurückgreift, um Entstehung und Verhalten der Interessengruppen zu erklären. Nach Olson handelt es sich bei den Vorteilen, die ein Verband am Markt oder durch politischen Druck bei Regierung und Parlament erzielen kann, um Kollektivgüter. Erreicht also ein Verband zum Beispiel einen Vorteil in Form einer steuerlichen Vergünstigung, eines Schutzzolls oder einer Lohnerhöhung, so werden davon notwendigerweise außer den Mitgliedern des Verbandes auch Nichtmitglieder begünstigt. Diese brauchen jedoch weder Zeit für den Verband zu opfern, noch auch einen Beitrag zu zahlen. Aus diesem Grunde lohnt es sich nicht, Mitglied zu bleiben oder zu werden, da der Beitritt oder Austritt eines Einzelnen bei einer *großen* tatsächlichen oder potentiellen Mitgliederzahl faktisch keinen Einfluß darauf hat, ob das öffentliche Gut geliefert wird oder nicht.

Angeichts dieser Zusammenhänge folgert Olson, daß große latente Gruppen der Bevölkerung sich nur dann in Verbänden organisieren lassen und von diesen vertreten werden können, wenn die Verbände ihren Angehörigen neben den unteilbaren Kollektivgütern auch teilbare, private Güter anbieten, deren Preis sozusagen über den Mitgliederbeitrag bezahlt wird, oder wenn die Mitgliedschaft erzwungen werden kann. Anders liegen die Dinge nur bei kleineren Personenkreisen mit gleichen Interessen, da hier das Verhalten des Einzelnen sehr wohl Einfluß auf die Erlangung des politischen oder sonstigen kollektiven Vorteils hat, macht doch in diesem Fall der einzelne Beitrag einen spürbaren Anteil der vom Verband benötigten Mittel aus. Zusätzlich können bei kleinen Verbänden alle Faktoren wirksam werden, die die So-

⁵ Zu den folgenden Ausführungen vgl. auch *Peter Bernholz, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie*, Kyklos, Vol. XXII, 1969, S. 276 - 288.

⁶ *Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

ziologie als für den Zusammenhalt von kleinen Gruppen bedeutsam erkannt hat⁷.

Akzeptiert man die vorgetragene Theorie als richtig — und dafür sprechen viele empirische Ergebnisse⁸ —, so ist damit der besonders von den Amerikanern Bentley und Truman vertretenen Auffassung eines allgemeinen Gleichgewichts der Interessen durch Druck der Verbände⁹ der Boden entzogen, da diese davon ausgeht, daß sich die negativ betroffenen unorganisierten Bevölkerungsgruppen zu Verbänden zusammenschließen, wenn bereits existierende Verbände versuchen sollten, ihren Einfluß zu weit auszudehnen. Dagegen ist, wie oben ausgeführt wurde, nach Olson eine Organisation großer latenter Gruppen immer dann unmöglich, wenn die Lieferung privater Güter oder Beitrittszwang nicht in Frage kommt.

2. Wagners Kritik der Theorie von Olson

Trotz der unbestreitbaren Fortschritte, die die Theorie von Olson gegenüber ihren Vorgängern aufweist, zeigt sie jedoch nicht, ob, in welchem Maße und warum ein Einfluß der Verbände auf die politische Entscheidungsbildung in Demokratien besteht. Die unbezweifelbare Tatsache, daß von der staatlichen Politik bestimmte, von Organisationen vertretene Interessen berücksichtigt werden, ist ja ebenso wenig wie ihre bloße Existenz ein Beweis für den Erfolg der Verbände als Lobbyisten. Nicht zu Unrecht hat Wagner in einer Besprechung des Buches von Olson¹⁰ betont, daß ein Einfluß von Interessenverbänden nur nachgewiesen werden kann, wenn ihre Angehörigen auf Grund der Existenz dieser Organisationen besser gestellt werden als das sonst der Fall wäre.

⁷ Vgl. zum Beispiel *George C. Homans, The Human Group*, New York 1950.

⁸ Vgl. *Olson*, a.a.O., insbesondere Kapitel III und VI. Dort werden eine ganze Reihe von empirischen Beobachtungen in Amerika angeführt. Bezüglich der deutschen Verhältnisse findet man viele, die die Theorie Olsons stützende Faktoren bei *Edwin Buchholz, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft*, Tübingen 1969. Die Versorgung der Mitglieder mit privaten Gütern erfolgt z. B. bei den Gewerkschaften in Form von sozialen Leistungen (S. 222), bei Bauernverband und Gewerkschaften in Form von besonders der Jugend gebotenen Vergnügungs- und Unterhaltungsleistungen (S. 192 f. bzw. S. 54 f.). Bestrebungen zum Organisationszwang (S. 63 ff.) und zum Solidaritätsbeitrag von Nichtmitgliedern (S. 64 f.) sind bei den Gewerkschaften ebenfalls vorhanden. Schließlich weist Buchholz auf die häufige Dominanz von Großunternehmungen in Wirtschaftsverbänden hin (S. 104, 109 f.), so daß auch die kleine Gruppe als Träger von Verbänden empirisch belegt ist.

⁹ *Arthur F. Bentley, The Process of Government*, Evanston (Ill.), 1949. *Dovid B. Truman, The Governmental Process*, New York 1958.

¹⁰ *Richard E. Wagner, Pressure Groups and Political Entrepreneurs*, in: *Papers on Non-Market Decision Making*, Charlottesville 1966, S. 161 - 170.

Wird angenommen, daß in Demokratien ein Wettbewerb der Parteien um die Regierungsgewalt stattfindet, so müssen sich diese bemühen, so viele Wählerstimmen wie möglich zu gewinnen. Es wird sich daher nach Wagner für politische Unternehmer lohnen, die Unzufriedenheit bestimmter Bevölkerungsgruppen zu entdecken und, z. B. durch den Vorschlag geeigneter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, zusätzliche Stimmen zu gewinnen. Wegen des Wettbewerbs zwischen den Parteien werden also auch bei Fehlen der Verbände die verschiedenen Interessen soweit berücksichtigt, als durch die erforderlichen Maßnahmen nicht andere Wählerkreise derart benachteiligt werden, daß mehr Stimmen verloren gehen als bei den Begünstigten gewonnen werden. Beispiele für eine solche Berücksichtigung nicht organisierter Interessen durch die Parteien sind in genügender Zahl vorhanden¹¹.

3. Primäre Ursachen des Einflusses der Verbände auf die Politik

Will man trotz dieser Kritik Wagners an der Theorie der Interessenverbände die Wichtigkeit der Verbände für den politischen Prozeß zeigen, so muß man offenbar beweisen, daß diese in der Lage sind, als Reaktion auf die staatliche Politik den Regierungsparteien mehr Wählerstimmen zuzuführen oder abspenstig zu machen, als die Parteien ihrer Ansicht nach ohne das Vorhandensein von Verbänden gewinnen oder verlieren würden. Ich habe an anderer Stelle darzulegen gesucht, daß die Interessenverbände zu einer entsprechenden Politik durchaus fähig sind¹² und möchte daher diese Ausführungen hier nur kurz wiederholen.

Als Ursachen für die beschriebene Macht der Verbände scheinen mir insbesondere ihre Marktmacht und ihre Stellung im Informationsnetz einer Gesellschaft in Frage zu kommen. Besitzen ein Verband oder die ihn bildenden Mitglieder als Monopol, Kartell oder Oligopol erheblichen Einfluß auf bestimmten Märkten, so kann dieser durch Drosselung der Produktion, durch Streiks, Liefersperren, Entlassungen von Arbeitnehmern usw. auch Wählerkreise beeinflussen, die als Abnehmer, Lieferanten, Arbeitnehmer oder Kapitaleigentümer nicht zu den Mitgliedern des Verbandes zählen. Gelingt es, für die durch solche Maßnahmen hervorgerufenen Nachteile in den Augen der Betroffenen die Regierung verantwortlich zu machen, so kann ein zusätzliches Wählerpotential gegen die Regierung mobilisiert werden. Ist das aber der Fall, so wird oft schon die Drohung einer entsprechenden Verwendung der Marktmacht genügen, um die staatlichen Stellen zur Berücksichtigung der Verbandswünsche zu bewegen.

¹¹ Wagner, a.a.O., S. 165 f., weist auf einige amerikanische Beispiele hin.

¹² Bernholz, a.a.O., S. 282 - 287.

Neben der Marktmacht sind die Informationsvorteile der Verbände für ihren Einfluß bedeutsam. Bei mangelnder und nicht kostenloser Information haben Wähler, Parteien und Regierungen Entscheidungen unter Unsicherheit zu treffen. Die Angehörigen von Verbänden besitzen nun auf den Gebieten ihrer Tätigkeit sozusagen zwangsläufig Kenntnisse, die mit minimalen Kosten an ihre Verbände weitergeleitet werden können. Diese sind daher in der Lage, den Politikern bei geringen zusätzlichen Kosten Informationen über die Lage in bestimmten Wirtschaftszweigen, die mutmaßlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen und anderer Ereignisse, sowie über die zu erwartende Reaktion bestimmter Wählerkreise und die zahlenmäßige Stärke derselben zu vermitteln. Dagegen können sich Parteien und Regierung die entsprechenden Kenntnisse selbst meist nur unter erheblichen Kosten verschaffen, haben also ein Interesse daran, billige Informationen von den Verbänden zu erhalten, um auf diese Weise Ressourcen zu sparen, die zur Begünstigung weiterer Wähler verwendet werden können.

Die Interessenorganisationen werden ihrerseits jedoch ihr Wissen nur für entsprechende Gegenleistungen „verkaufen“ und auch nur Informationen weitergeben, die den von ihnen angestrebten Zielen zumindest nicht hinderlich sind. So werden Regierung und Opposition lediglich auf positive oder negative Folgen einer Maßnahme für die Mitglieder, nicht jedoch auf entgegengesetzte Nebenwirkungen für andere Wählerkreise hingewiesen. Das aber kann zur Folge haben, daß die Regierung Entscheidungen fällt, die bei Kenntnis dieser Nebenwirkungen unterlassen worden wären. Daneben sind die Verbände in der Lage, die von ihnen vertretenen Wähler und die Öffentlichkeit über staatliche Maßnahmen oder Unterlassungen und ihre Auswirkungen zu unterrichten, wodurch mancher vorher unzureichend informierte Wähler sich zu einem anderen Verhalten bei den nächsten Wahlen entschließen dürfte.

Aus diesen kurzen Bemerkungen folgt offenbar, daß neben der Marktmacht die Tatsache, daß Interessenverbände auf ihrem Spezialgebiet über billige Informationen verfügen, zwangsläufig zu einer Änderung des politischen Prozesses gegenüber einem verbandslosen Zustand führt¹³.

¹³ Vgl. hierzu auch *Anthony Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, S. 94 f. und S. 247 - 259. Die große Bedeutung, die die Lieferung von Informationen für den Einfluß der Verbände auf die staatlichen Entscheidungen in der Schweiz hatte, kommt sehr eindrücklich in dem Buch von *Erich Gruner*, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Erlenbach - Zürich und Stuttgart 1956, S. 108 - 113, zum Ausdruck. Und *Klaus v. Beyme*, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1971, kommt auf Grund des empirischen Materials zu dem Schluß: „Ein großer Teil der Kontakte zwischen Ministerien und Verbänden wird auf diese Weise (durch ihre Mitwirkung in Beiräten und Kommissionen) institutionalisiert. Beide Seiten sind

Als weitere Ursachen für den Einfluß der Verbände kommt die Möglichkeit zur Finanzierung von Parteien und Abgeordneten¹⁴ und die Störung des normalen Tagesablaufs der Wähler, z. B. durch Störung der Verkehrsverbindungen oder durch Einschüchterungen mit Hilfe von Terror und Gewalt, in Frage¹⁵. Dabei hängen die Finanzierungsmöglichkeiten wiederum in hohem Maße von der Marktstellung der Verbände oder ihrer Mitglieder ab. Schließlich ist es auch möglich, daß wegen des Fehlens einer ausreichenden Organisation die Verbände zur Durchführung staatlicher Maßnahmen benötigt werden und dafür Gegenleistungen fordern können¹⁶.

Soviel zu den wesentlichen primären Ursachen der Verbandsmacht. Ist diese einmal vorhanden, so kann sie statt zur Verfolgung direkter Ziele natürlich auch zur Erweiterung der Macht verwendet werden. Es genügt hier, einige bekannte Dinge wie die Einflußnahme auf die Kandidatenlisten der Parteien, auf die Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse und auf die Personalpolitik der staatlichen Behörden zu erwähnen.

III. Die Konkurrenz der Verbände und ihre Folgen

Sieht man einmal von dem Verhältnis untergeordneter zu übergeordneten Verbänden (Spitzenverbänden) ab, so können sich zwischen den Verbänden bei ihrem Versuch, Einfluß auf öffentliche Entscheidungen zu gewinnen, die folgenden Beziehungen ergeben:

- a) Die von ihnen verfolgten Ziele sind komplementär, sie sind weitgehend identisch oder fördern sich gegenseitig.
- b) Die angestrebten Ziele sind substitutiv, schließen sich also entweder gegenseitig aus oder stehen wenigstens teilweise im Widerspruch.
- c) Die gewünschten Ziele behindern und fördern sich nicht, sie sind zueinander neutral.

Man macht sich sofort klar, daß alle Ziele, deren Verwirklichung öffentliche Ausgaben oder die Senkung öffentlicher Einnahmen voraussetzt, miteinander selbst dann in Konkurrenz stehen, wenn sie sich im übrigen nicht gegenseitig behindern oder ausschließen. Denn eine mit einer Erhöhung der Ausgaben oder einer Verminderung der Einnahmen verbundene Begünstigung einer Wählergruppe schränkt notwendigerweise den für die anderen Wählergruppen verbleibenden finanziellen Spielraum ein.

daran interessiert, weil beide Informationen und Unterstützung brauchen.“ (S. 171 f.).

¹⁴ Vgl. etwa v. Beyme, a.a.O., S. 137 - 142, wo auf verschiedene empirische Untersuchungen verwiesen wird.

¹⁵ Siehe v. Beyme, a.a.O., S. 158 - 162.

¹⁶ Diese Einflußmöglichkeit war besonders in der Schweiz bedeutsam. Vgl. Gruner, a.a.O., S. 105 ff.

1. Auswirkungen des auf Marktmacht beruhenden Einflusses der Verbände mit und ohne Verbandskonkurrenz

In der Folge sei zunächst von der Annahme ausgegangen, daß drei Wählergruppen Alpha, Beta und Gamma existieren, die nicht alle in Interessengruppen organisiert sind und die bei vollständiger Information der Parteien, der Regierung und der Wähler konkurrierende Ziele verfolgen. Ferner sei vorausgesetzt, daß die restlichen Wähler keine Präferenzen bezüglich dieser Ziele haben, sie ihnen also gleichgültig sind. Die Verbände besitzen auf Grund ihrer Marktmacht die Möglichkeit, der Regierung mit Maßnahmen zu drohen, durch die Nichtmitglieder negativ betroffen werden. Außerdem wird angenommen, daß die durch solche Maßnahmen der Verbände geschädigten Wähler die Regierungspartei(en) für die ihnen entstehenden Nachteile verantwortlich machen. Die Parteien suchen bei den Wahlen so viele Wählerstimmen wie möglich zu gewinnen.

Wir gehen zuerst davon aus, daß nur die Wählergruppe Alpha in einem Verband organisiert ist, dem Alpha-Verein. Dann hat (haben) die Regierungspartei(en) bei ihrer Entscheidung, zu wessen Gunsten sie eine Maßnahme ergreifen soll(en), zu prüfen, ob die Zahl der Mitglieder des Alpha-Vereins zusammen mit der Zahl der potentiell durch Schritte des Verbandes Benachteiligten größer oder kleiner ist als die Zahl der Angehörigen der nichtorganisierten Bevölkerungsgruppen Beta und Gamma. Nur im erstgenannten Fall wird die Entscheidung zu Gunsten des Alpha-Vereins ausfallen. Andererseits würde diese Entscheidung auch bei fehlender Organisation die Mitglieder dieses Verbandes begünstigen, wenn ihre Zahl größer als die einer jeden der beiden Wählergruppen Beta und Gamma wäre. Die Bildung der Interessengruppe bringt also nur dann Vorteile, wenn die Mitgliederzahl der repräsentierten Wählergruppe Alpha zwar ohne die potentiell Benachteiligten kleiner, mit ihnen jedoch größer als die der anderen Gruppen Beta und Gamma ist.

Wie ändert sich nun die Lage, wenn ausgehend von einer Situation, in der sich der Alpha-Verein gegen die größte Wählergruppe Gamma durchsetzt, unterstellt wird, daß sich die Wählergruppe Beta ebenfalls organisiert und mit Nachteilen für außenstehende Wähler droht? In diesem Fall wird die Wirkung der Drohung des ersten Verbandes offenbar regelmäßig geschwächt, da die Regierungspartei immer damit rechnen muß, daß sie unabhängig von ihrer Entscheidung wegen der Konkurrenz der Ziele der beiden Verbände Stimmen bei den benachteiligten Wählern verliert. Denn selbst wenn sie sich für eine Verwirklichung der Ziele eines der beiden Verbände entscheidet, ist ja zu befürchten, daß der andere Interessenverband seine Drohung wahr macht. Sie wird daher in ihrem Kalkül zusätzlich zu den Mitgliedern der Ver-

bände nur die *Differenz* der Zahl der durch die beiden Drohungen möglicherweise Benachteiligten berücksichtigen. Daraus folgt aber einmal, daß die Entscheidung nunmehr zu Gunsten der Angehörigen des Beta-Vereins statt zu Gunsten des Alpha-Vereins erfolgen kann. Wichtiger ist jedoch die Möglichkeit, daß unter diesen Bedingungen sogar eine Maßnahme getroffen werden kann, die die nicht organisierte Wählergruppe Gamma begünstigt, falls es sich — wie angenommen — bei dieser um die Gruppe mit der größten Mitgliederzahl handelt.

2. Die Möglichkeit der Formulierung von Kompromissen

Bisher haben wir von der Möglichkeit einer Kompromißlösung abgesehen, die zweien der drei Wählergruppen Vorteile bringt. Eine solche Kompromißentscheidung kann entweder von den Parteien, der Regierung oder den Verbandsleitungen formuliert werden. Dagegen ist die unorganisierte Gruppe Gamma nicht handlungsfähig. Das bedeutet jedoch nicht, daß ihre Interessen unberücksichtigt bleiben müssen, da der von Parteien, Regierung oder Verbänden formulierte Kompromiß diese Gruppe begünstigen kann.

Ein Kompromißvorschlag setzt dreierlei voraus. Einmal müssen die Vorteile desselben für die Begünstigten noch spürbar sein, obwohl sie sich jetzt auf die Mitglieder von zwei Gruppen verteilen. Zweitens darf nur eine teilweise Konkurrenz zwischen den Zielen der beiden Gruppen bestehen. Schließen sich diese Ziele gegenseitig völlig aus, so ist ein Kompromiß offenbar nicht möglich. Drittens muß eine Entscheidung zu Gunsten einer einzigen Gruppe ausgeschlossen sein, weil keine der drei Gruppen über ein genügend großes Wählerpotential verfügt, bzw. als Verband nicht genügend vielen Nichtmitgliedern Nachteile zufügen kann. Sind diese Bedingungen erfüllt, so hat z. B. die Leitung des Alpha-Vereins zu prüfen, ob ihr Ziel mehr mit dem des Beta-Vereins oder mit dem der nicht organisierten Wählergruppe Gamma konkurriert. Trifft das letztere zu, so kann sie zusammen mit dem Beta-Verein ein Kompromißziel formulieren. Eine gemeinsame Drohung wird in diesem Falle immer dann Erfolg haben, wenn die gesamte Mitgliederzahl der Vereine Alpha und Beta und die Zahl der außenstehenden Wähler, die durch ihre Maßnahmen benachteiligt werden können, größer ist als die der unorganisierten Gruppe Gamma.

Konkurrieren dagegen die Ziele des Alpha-Vereins in geringerem Maße mit den Wünschen der nichtorganisierten Wählergruppe Gamma als mit denen des anderen Vereins Beta, so kann die Verbandsleitung ein Kompromißziel formulieren, das den Absichten der Nichtorganisierten in gewissem Maße Rechnung trägt. Dabei muß sie allerdings damit rechnen, daß der Beta-Verein auf ihren Kompromißvorschlag mit einem Gegenkompromiß reagieren wird, der die Interessen der Wähler-

gruppe Gamma noch stärker berücksichtigt. Aus diesem Wettbewerb der Verbände wird schließlich derjenige siegreich hervorgehen, dessen Ziel stärker mit dem des anderen Verbandes und weniger mit dem der nichtorganisierten Gruppe Gamma konkurriert. Vorausgesetzt ist allerdings, daß die Mitgliederzahl eines jeden der beiden Verbände zusätzlich der Differenz der potentiell von den einzelnen Verbänden zu beeinflussenden Wählern zusammen mit den Angehörigen der nichtorganisierten Gruppe zahlreicher ist, als die entsprechende Größe bei dem andern Verband. Andererseits ist es wegen des Wettbewerbs zwischen den Verbänden auch möglich, daß die Vorteile, die sich bei einer Berücksichtigung der nichtorganisierten Wählergruppe Gamma für den siegreichen Verband ergeben würden, so gering sind, daß dieser einen Kompromiß mit dem anderen Verband für die bessere Lösung hält. Man beachte im übrigen, daß ein entsprechendes Kompromißprogramm auch von den Parteien oder der Regierung aufgestellt werden kann, und daß die nichtorganisierte Gruppe Gamma jedenfalls Vorteile aus dem Wettbewerb der Verbände Alpha und Beta zieht. Schließlich sei noch erwähnt, daß bei teilweiser Komplementarität der Ziele der verschiedenen Wählergruppen ebenfalls die Möglichkeit von Kompromißvorschlägen besteht.

3. Marktmacht und Konkurrenz der Verbände: Zusammenfassung

Fassen wir unsere Überlegungen zusammen: Die Konkurrenz von mit Marktmacht ausgestatteten Interessenverbänden vermindert den Einfluß einzelner Verbände und führt unter bestimmten Bedingungen zu einer Berücksichtigung der Wünsche nichtorganisierter Wählergruppen. Bei nur teilweiser Konkurrenz oder bei Komplementarität der Ziele der Verbände und der nichtorganisierten Gruppen besteht die Möglichkeit zum Aushandeln oder der einseitigen Formulierung von Kompromissen. Da eine völlige Unvereinbarkeit von Verbandszielen im Vergleich zur begrenzten Zielkonkurrenz relativ selten sein dürfte, ist zu erwarten, daß offene Interessenkonflikte zwischen Verbänden wegen der Möglichkeit der gegenseitigen Schädigung durch Wettbewerb um nicht organisierte Wählergruppen relativ selten auftreten werden. Vielmehr ist eine ausgeprägte Neigung zum Aushandeln von Kompromissen zwischen den Verbänden zu erwarten, die gemeinsam den politischen Entscheidungsgremien als Forderungen präsentiert werden können.

4. Die Auswirkungen des auf Informationsvorteilen beruhenden Einflusses der Verbände mit und ohne Verbandskonkurrenz

In den vorausgegangenen Überlegungen wurde lediglich auf die Verwendung der Marktmacht durch die Verbände eingegangen. Als weiteren wichtigen Einflußfaktor hatten wir neben der Marktmacht das Quasi-Monopol der Verbände für billige Informationen aus dem Bereich

der Tätigkeit ihrer Mitglieder kennengelernt. Es ist daher als nächstes zu prüfen, wie sich diese Informationsvorteile bei Verbandskonkurrenz auswirken.

Zur Untersuchung dieser Frage gehen wir wieder von drei Wählergruppen mit konkurrierenden Zielen aus, setzen jedoch diesmal voraus, daß Parteien und Regierung über die Wählerwünsche nicht voll unterrichtet sind. Ferner sei angenommen, daß die Verbände Alpha und Beta nur wegen ihrer Informationsvorteile politischen Einfluß ausüben können. Im einzelnen sei unterstellt, daß es Parteien und Regierung zwar bekannt ist, daß drei Wählergruppen mit unterschiedlichen Wünschen vorhanden sind, sie jedoch nichts über die Zahl der Angehörigen dieser Gruppen und über die Art ihrer Ziele wissen.

Wollen sich unter diesen Voraussetzungen Parteien und Regierung selbständig über die ihnen unbekannten Zusammenhänge informieren, so haben sie verhältnismäßig hohe Informationskosten aufzuwenden, während ihnen die Verbände entsprechende Kenntnisse für ihren Sektor praktisch kostenlos liefern können. Es ist also möglich, Kosten zu sparen und die gesparten Ausgaben für Maßnahmen zur Gewinnung zusätzlicher Wähler zu verwenden, wenn von den Informationen der Verbände Gebrauch gemacht wird.

Unterstellen wir zunächst wieder, daß nur die Wählergruppe Alpha in einem Verband organisiert ist und die Regierung ihre Entscheidung bei vollständiger Information treffen möchte. Sie kann sich dann die notwendigen Kenntnisse über Mitgliederzahl und Wünsche der drei Wählergruppen bei dem Alpha-Verein ohne, bei den beiden anderen Gruppen Beta und Gamma mit Informationskosten verschaffen. Die für Informationszwecke aufgewendeten Kosten stehen jedoch nicht zur Gewinnung anderer Wähler zur Verfügung. Folglich hat die Regierung bei ihrem Kalkül die Mitgliederzahl des Verbandes Alpha mit der Zahl der Angehörigen einer jeden der beiden nichtorganisierten Gruppen Beta und Gamma abzüglich der Zahl der zusätzlichen Wähler, die gewonnen werden könnten, wenn die Kosten zur Information über die beiden Gruppen Beta und Gamma nicht aufgewendet würden, zu vergleichen. Daraus folgt jedoch, daß der Alpha-Verein wegen der möglichen Ersparnis an Informationskosten bei der staatlichen Entscheidung u. U. auch dann berücksichtigt wird, wenn die Zahl der Angehörigen einer oder beider der nicht organisierten Gruppen Beta und Gamma größer ist als die seiner Mitglieder.

Natürlich werden die Regierung und wegen ihrer begrenzten Mittel erst recht die Oppositionsparteien die Kosten zur Information über die nichtorganisierten Wählergruppen in vielen Fällen gar nicht oder je-

denfalls nicht bis zur Erlangung vollständiger Information aufwenden. Denn diese Ausgaben würden sich ja nur dann lohnen, wenn sie eine Entscheidung zu Gunsten einer nichtorganisierten Gruppe nahelegen würden. Ist nach den Vorkenntnissen ein solcher Ausgang jedoch unwahrscheinlich, so lohnt sich die Beschaffung genauer Kenntnisse nicht. Allerdings wird die Entscheidung, in welcher Höhe Informationskosten aufgewendet werden sollen, notwendigerweise unter Unsicherheit getroffen werden müssen. Zu beobachten ist schließlich, daß bei unseren Überlegungen eine wahrheitsgetreue Information durch den Verband Alpha vorausgesetzt wurde. Diese Annahme dürfte allerdings einigermaßen realistisch sein, da politische Entscheidungen sich wiederholen und daher Fehlinformationen den Verband bei späteren Entscheidungen unglaublich machen würden, so daß er seiner Vorteile verlustig ginge.

Wie wirkt es sich nun in unserem Modell aus, wenn die zweite Wählergruppe Beta in einem Verband organisiert wird? Bei der Beantwortung dieser Frage soll davon ausgegangen werden, daß ohne die Existenz des neuen Verbandes die Entscheidung zu Gunsten des Alpha-Vereins ausfallen würde. Zunächst ist offensichtlich, daß in diesem Fall der Informationsvorteil des Alpha-Vereins gegenüber der Wählergruppe Beta verschwinden würde. Besitzt diese eine größere Mitgliederzahl als der Alpha-Verein, so würden nun ihre Mitglieder von der staatlichen Entscheidung profitieren. Dagegen ist die Möglichkeit einer Entscheidung für die nichtorganisierte Gruppe Gamma weiterhin ausgeschlossen. Die Entstehung neuer Verbände führt also wegen ihrer Informationsvorteile zwar zur stärkeren Berücksichtigung ihrer bisher benachteiligten Mitglieder, doch bleiben die auch weiterhin unorganisierten Wähler selbst bei Wettbewerb zwischen den bestehenden Verbänden im gleichen Maße benachteiligt, wie bei Abwesenheit dieses Wettbewerbs.

Abgesehen von diesen Schlußfolgerungen ist es wichtig, sich zu verdeutlichen, daß die Existenz von Verbänden für das Gesamtsystem wegen der gesparten Informationskosten Vorteile bringen kann. Würden die dadurch verfügbaren Mittel in unserem Beispiel gerade den Mitgliedern der nicht organisierten Gruppe Gamma zugute kommen, so wäre es unter Umständen möglich, daß diese sich bei einer Existenz der Verbände Alpha und Beta ebenfalls besser stehen würden als bei Abwesenheit derselben. Die Situation wäre also Pareto-superior. Mag man auch einen solchen Ausgang für unwahrscheinlich halten, so sollte man doch diese positive Auswirkung der Verbände auf die Informationskosten nicht übersehen.

5. Die kombinierten Auswirkungen von Marktmacht und Informationsvorteilen der Verbände

Abschließend seien noch einige Bemerkungen zu den Auswirkungen des kombinierten Einflusses von Marktmacht und Informationsvorteilen der Verbände gemacht. Hier ist besonders zu berücksichtigen, daß auch die Interessengruppen Kosten aufwenden müssen, wenn sie Informationen über die Art der Wünsche der nichtorganisierten Wählergruppen und ihre Mitgliederzahl erhalten wollen, während sie gegebenenfalls bei Kompromißverhandlungen mit dem anderen Verband fast kostenlose Informationen über dessen Ziel, seine Mitgliederzahl und die Zahl der potentiell zu beeinflussenden außenstehenden Wähler erhalten können. Allerdings ist es möglich, daß aus strategischen Gründen diese Informationen nur teilweise und nacheinander im Laufe der Verhandlungen gewährt werden. Trotz dieser Einschränkung ist jedoch zu vermuten, daß die höheren Informationskosten gegenüber der nicht organisierten Wählergruppe die Verbände veranlassen werden, bei der Suche nach einem Kompromiß auch in verschiedenen Fällen, in denen ihre Ziele stärker miteinander als mit denen der Nichtorganisierten konkurrieren, sich zu einem gemeinsamen Vorgehen zu entschließen.

6. Die Bedeutung des Wettbewerbs der Verbände für die Art der zu beeinflussenden politischen Entscheidungen

Über die bisher vorgetragenen Schlußfolgerungen hinaus läßt sich zeigen, daß der Wettbewerb der Verbände nicht nur Bedeutung für das Ausmaß ihres Einflusses auf politische Entscheidungen, sondern auch auf die Art derselben hat. Die von der Regierung zu treffenden Entscheidungen lassen sich grob unterteilen in solche, die sich in Geboten oder Verboten niederschlagen, und in andere, die die staatlichen Einnahmen oder Ausgaben betreffen. Da die öffentlichen Mittel notwendigerweise begrenzt sind, ergibt sich — wie bereits erwähnt — auch dann eine Konkurrenz zwischen den Zielen von Verbänden und von nichtorganisierten Wählergruppen, wenn diese Ziele im übrigen neutral oder auch komplementär zueinander sind. Das ist dagegen regelmäßig nicht der Fall, wenn Ziele von Verbänden oder nichtorganisierten Gruppen sich allein durch Gebote oder Verbote verwirklichen lassen. Darüber hinaus sind die Folgen von Geboten oder Verboten für Dritte oft schwerer abzuschätzen als von Maßnahmen, die mit Änderungen der öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben verbunden sind. Trifft das aber zu, so dürften die von einer Wählergruppe gewünschten Verbote oder Gebote von anderen Wählergruppen häufiger als neutral im Verhältnis zu ihren eigenen Zielen angesehen werden, als das bei mit finanziellen Auswirkungen verbundenen Maßnahmen der Fall ist.

Nach den angeführten Überlegungen ist damit zu rechnen, daß Interessenkonflikte bei mit Geboten und Verboten realisierten Zielen seltener als bei solchen auftreten werden, die mit einer Änderung der öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben verbunden sind. Da nun — wie in Abschnitt 3 c) gezeigt wurde — bei konkurrierenden Zielen die Möglichkeit einer Schwächung des Verbandseinflusses durch den Wettbewerb der Verbände besteht, ist zu vermuten, daß diese versuchen werden, ihre Ziele möglichst mit Hilfe staatlicher Gebote und Verbote zu erreichen. Lediglich wo ein solches Vorgehen der Natur der Sache nach ausgeschlossen oder mit größeren Nachteilen verbunden ist, werden die Verbände Maßnahmen anstreben, die die öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben berühren. Man beachte, daß diese Schlußfolgerung ebenfalls (vgl. auch Abschnitt 3 c) auf eine Einschränkung der Zahl der offenen Konflikte zwischen den Verbänden hinausläuft.

Die abgeleiteten Ergebnisse werden durch eine Reihe empirischer Beobachtungen gestützt. So wird in der von Schmölders herausgegebenen Untersuchung über „Das Selbstbild der Verbände“ bezüglich des Interessenausgleichs ausgeführt: „Ungefähr die Hälfte der Verbände hat zwar Interessengegensätze, aber diese Interessengegensätze treten nur von Fall zu Fall auf oder sind nicht sehr bedeutend. Beachtlich ist schließlich der Anteil von rund einem Drittel der Verbände, die überhaupt keine Interessengegensätze angeben. In diesem Ergebnis kommt allerdings ... nur das Selbstbild der Verbände zum Ausdruck. Bei den mündlich durchgeführten Befragungen machten wir vereinzelt die Erfahrung, daß die Befragten andere Verbände trotz der als stark empfundenen Gegensätze nicht als Gegenverbände bezeichnen wollten, um diese Verbände nicht zu verärgern und den Kontakt mit ihnen dadurch nicht zu erschweren. Selbst wenn aber die tatsächlichen Interessengegensätze etwa größer und häufiger als die angegebenen sind, bleibt dies für den Interessenausgleich ohne Bedeutung, denn die Verbände sind dann bestrebt, diese Interessengegensätze möglichst nicht oder nicht so stark zur Auswirkung kommen zu lassen ...“¹⁷.

In zwei Studien über die Budgetentscheidungen der amerikanischen Bundesregierung (einschließlich des Kongresses) bzw. über die Haushaltsentscheidungen von drei amerikanischen Großstädten¹⁸ mit Hilfe von ökonomischen bzw. simulationstechnischen Ansätzen kommen die Autoren zu dem Schluß, daß sich die Gesamthöhe des Budgets und seine Verteilung auf die wichtigsten Behörden unter Verwendung von überwiegend konstanten Wachstumsraten weitgehend aus den Gege-

¹⁷ G. Schmölders (Hrsg.), *Das Selbstbild der Verbände*, Berlin 1965, S. 121.

¹⁸ O. A. Davis, M. A. H. Dempster und Aaron Wildavsky, *A Theory of the Budgetary Process*, in: *American Political Science Review*, Sept. 1966. John P. Crecine, *Governmental Problem Solving*, Chicago 1969.

benheiten der Vorperiode erklären lassen. Diese Ergebnisse sprechen dafür, daß Interessengruppen entweder keinen Einfluß auf die Festlegung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben besaßen oder der relative Einfluß aller Verbände während der Beobachtungsperiode konstant blieb. John P. Crecine, der Verfasser der Städtestudie, führt dazu aus: „A tentative conclusion of our study, *relative to budget-level decisions*, is that influence groups are either an unimportant part of the process or that a stable influence group exists¹⁹.“ Und ferner: „If model parameters are constant over time and if interest groups, elites, etc., have an influence on budget amounts for various departments, then it must be a constant influence and reflected in parameter values. The presence of external influence or pressure in the political sense was not detected in the budget formation process during interviews with city officials. . . . A much more likely response pattern for the department is to change the agenda in response to political or elite pressure (if, in fact, it is exerted). The relevant question for the department head is: Whose street gets repaired first? And not: How many dollars should be spent on street repair? Which neighborhood will the new park be placed in? Not: How many new parks?“²⁰ Es dürfte einleuchten, daß die angegebenen Ergebnisse unseren theoretischen Überlegungen zumindest nicht widersprechen.

IV. Auswirkungen von Zentralisation und Dezentralisation auf den Einfluß der Verbände

1. Die Bedeutung des Zentralisationsgrades von Parteien und Staatsapparat

Bei den vorausgegangenen Überlegungen wurde davon ausgegangen, daß Parteien und Regierung gewissermaßen monolithische Blöcke darstellen, die vollkommen geschlossen danach streben, Wählerstimmen zu gewinnen, um die politische Macht im Staat zu erlangen oder zu behaupten. Darüber hinaus wurde angenommen, daß die Regierungspartei (Regierungsparteien) den Staatsapparat vollständig nach ihren Wünschen zu leiten vermag (vermögen). Diese rigorosen Vereinfachungen, die einer extremen Zentralisierung von Parteien und Staat entsprechen, stehen natürlich im Einklang mit den Tatsachen und sind daher in der Folge zu relativieren. In der Realität gibt es eine ganze Reihe von Faktoren, die auf eine mehr oder minder starke Dezentralisation von Parteien und Staatsapparat hinwirken, und die in verschiedenen Ländern in unterschiedlichem Maße wirksam sind. Es sei hier nur an den föderalistischen Aufbau des Staates, an Art und Ausmaß der Aufgliederung der Bürokratie in Behörden, die unter-

¹⁹ John P. Crecine, a.a.O., S. 191.

²⁰ John P. Crecine, a.a.O., S. 189.

schiedliche Selbständigkeit und Kontrollierbarkeit derselben, an die Wahlkreisgliederung, die Kontrolle der Kandidatenaufstellung, die Möglichkeit eines relativen oder proportionalen Mehrheitswahlrechts, die regionale Gliederung der Parteien und ähnliche Faktoren erinnert, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sein können. Wegen der Fülle der möglichen Einflußfaktoren ist es naheliegend, daß im Rahmen dieses Vortrags nur auf einzelne dieser Gegebenheiten verhältnismäßig kurz eingegangen werden kann.

Wir betrachten zunächst ein Zweiparteiensystem, in dem die Bevölkerung in vielen Wahlkreisen in direkter Wahl Kandidaten der beiden Parteien als Abgeordnete wählt. Die Parteileitungen werden in diesem Fall nicht mehr an der Gewinnung der Mehrheit aller abgegebenen Stimmen, sondern an der Mehrheit der Stimmen in der Mehrheit der Wahlkreise interessiert sein. Das aber wird zur Folge haben, daß nunmehr in bestimmten Fällen bei den Entscheidungen der Regierungsparteien lokale oder regionale Interessen von Wählergruppen stärker berücksichtigt werden.

Werden die Abgeordneten direkt gewählt, so ist es ferner wichtig, ob und in welchem Maße dieselben durch die Parteileitungen kontrolliert werden können. Hier ist neben anderen Faktoren insbesondere bedeutsam, wer die Kandidaten für die Wahlen aufstellen kann. Sind wie in den Vereinigten Staaten die örtlichen und regionalen Parteiorganisationen weitgehend unabhängig, so daß die Gesamtpartei nur eine mehr oder minder lockere Koalition derselben darstellt, so ist es der zentralen Parteileitung nicht möglich, einen wesentlichen Einfluß auf die Aufstellung der Kandidaten auszuüben. Die Abgeordneten sind folglich für die Wahl oder Wiederwahl in erster Linie auf die örtliche Parteiorganisation angewiesen, die ihrerseits von den Wünschen der Wähler des engeren Bezirks auszugehen hat, und nicht wie die Gesamtpartei in erster Linie auf eine Mehrheit der gewählten Abgeordneten bedacht sein muß. Das alles hat nun zur Folge, daß Abgeordnete und regionale Parteiorganisationen aus Rücksicht auf die örtlichen Wählerinteressen in vielen Fällen andere Ziele verfolgen werden als die Gesamtpartei und die von ihr gebildete Regierung. In den Vereinigten Staaten kann denn auch häufig beobachtet werden, daß Kongreßabgeordnete der regierenden Partei sich den Wünschen der Regierung widersetzen, ja sich bei Abstimmungen mit Abgeordneten der Oppositionspartei zum Widerstand gegen die Vorschläge der Regierung zusammenfinden.

Es ist einleuchtend, daß unter diesen Bedingungen lokale und regionale Interessen stärker berücksichtigt werden, zumal da die Regierung sich in diesem Fall die Zustimmung der Abgeordneten in bestimmten Fragen mit einem Entgegenkommen in anderen Entscheidungen erkaufen muß, die für deren Wahlkreise besonders wichtig sind. Schließlich

werden die einzelnen Abgeordneten geneigt sein, sich in Form des Stimmentausches (Logrolling) die Hilfe anderer Abgeordneter bei für ihre Wahlkreise besonders wichtigen Projekten zu sichern und ihnen dafür ihre Unterstützung in Fragen anzubieten, die für diese Abgeordneten bedeutsam, für sie selbst jedoch relativ unwichtig sind.

Anders liegen die Dinge in parlamentarischen Systemen, in denen die Parteiorganisationen zentraler organisiert sind. Hier ist es möglich, über die Aufstellung der Kandidaten durch die zentrale Parteileitung die Abgeordneten besser zu kontrollieren, so daß sich örtliche Interessen nicht im gleichen Maße durchsetzen lassen. Verstärkt wird die zentrale Kontrolle durch Einrichtungen wie die Reservelisten, über die z. B. in der Bundesrepublik bei proportionaler Repräsentation ein großer Teil der Parlamentarier je nach der Position auf der Liste gewählt wird oder nicht.

Bundesstaaten weisen wegen ihrer geographischen Aufgliederung und der Zuweisung wesentlicher Aufgaben an die Einzelstaaten und unter Umständen an die Gemeinden ebenfalls eine Tendenz zur stärkeren Berücksichtigung regionaler Wählerinteressen auf. Ihre Existenz führt schon dadurch auch zu einer Stärkung der regionalen Parteiorganisationen.

2. Der Einfluß und die Organisation der Verbände bei unterschiedlicher Zentralisation von Parteien und Staat

Worin liegt nun die Bedeutung dieser verschiedenartigen Strukturen für den Einfluß der Verbände? Bei der Beantwortung dieser Frage wollen wir zunächst davon ausgehen, daß die Interessenverbände aus den gleichen Gründen wie auf nationaler auch auf örtlicher oder regionaler Ebene Einfluß auszuüben vermögen. Ist das aber der Fall, so kann erwartet werden, daß bei dezentraler Organisation von Parteien und Staat nunmehr auch Interessengruppen Aussicht auf Erfolg haben, die spezielle, örtlich oder regional wichtige Interessen vertreten. Aus diesem Grunde wird es um so mehr und durchschnittlich um so kleinere Interessenverbände geben, je stärker die Dezentralisierung bei den Parteien und im Staatsaufbau ist.

Bei einer starken Zentralisierung dagegen, bei der die Leitung der Regierungspartei diese Partei selbst und über das Kabinett die Staatsorgane relativ streng kontrolliert, kommen als Adressaten der Verbände im wesentlichen Regierungschef und Kabinett in Frage, während die Bedeutung des Parlaments als Adressat relativ abnimmt²¹. Regie-

²¹ Vgl. v. Beyme, a.a.O., S. 107 f. und Wilhelm Hennis, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, in: Politische Vierteljahresschrift 2, 1961, S. 24 ff.

rungschef und Minister haben jedoch schon aus zeitlichen Gründen nur eine begrenzte Aufnahmefähigkeit für die Entgegennahme von Wünschen und müssen in ihren Entscheidungen die Behauptung der Mehrheit im Parlament bei den nächsten Wahlen im Auge haben. Folglich sind sie gerade aus den bereits dargelegten Gründen weniger geneigt, kleinere Interessenverbände mit nur regionaler oder örtlicher Bedeutung zu berücksichtigen. Beide Faktoren werden jedoch zu einem Zusammenschluß von regionalen Verbänden und zum Verzicht einer Bildung von Interessengruppen mit sehr speziellen und nur örtlich bedeutsamen Zielen führen. Wir können also festhalten, daß die Verbände um so weniger zahlreich, durchschnittlich um so größer und um so weniger spezialisiert sein werden, je zentraler der Aufbau von Parteien und Staatsapparat in einer Demokratie ist. Dem verbandsinternen Ausgleich von unterschiedlichen Mitgliederinteressen wird in diesem Fall wegen der stärkeren Unterschiede in den Interessen der Mitglieder größere Bedeutung zukommen. Die vorgetragene Theorie wird durch verschiedene empirische Beobachtungen gestützt. So weist v. Beyme darauf hin, daß der legislative Lobbyismus in Amerika die größte Bedeutung hatte²². Gerade dort war jedoch die Dezentralisierung von Parteien und Staatsapparat besonders ausgeprägt. Eine entsprechende Feststellung gilt für die Schweiz²³. Ferner führt v. Beyme auf Grund des empirischen Materials aus: „In föderalistischen Staaten spielt der Einfluß auf die zweite Kammer (in Deutschland z. B. auf die Landesregierungen und indirekt über diese auf den Bundesrat) eine wichtige Rolle²⁴.“ Samuel H. Beer weist auf die stärkere Konzentration in Großbritannien im Vergleich zu den Vereinigten Staaten hin²⁵. Bezüglich der sogenannten Vocational Pressure Groups betont er: „Hardly without exception the big vocational groups in Britain have a higher density and concentration²⁶.“

Unsere Analyse läßt eine andersartige Struktur der Verbände und eine stärkere Berücksichtigung spezieller Interessen bei größerer Dezentralisierung von Parteien und Staatsapparat als bei stärkerer Zentralisierung erwarten. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß eine stärkere

²² v. Beyme, a.a.O., S. 103.

²³ v. Beyme, a.a.O., S. 67 f.

²⁴ v. Beyme, a.a.O., S. 89. Vgl. auch O. Stammer (Hrsg.), *Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes*. Köln und Opladen 1965, S. 203.

²⁵ Samuel H. Beer, *Group Representation in Britain and the United States*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 319, 1958, S. 130 - 140. Abgedruckt in: Alessandro Pizzorno, *Political Sociology*, *Penguin Modern Sociology Readings*, Harmondsworth (Middlesex) 1971, S. 191 - 206, vgl. insbesondere S. 194 - 197.

²⁶ Beer, a.a.O., S. 195 f.

Zentralisierung notwendigerweise den Einfluß der organisierten im Vergleich zu den nichtorganisierten Wählergruppen erhöht. Immerhin lassen sich auch einige Gründe für eine solche Aussage anführen. Die Informationskosten sind für regionale Parteiorganisationen, für einzelne Abgeordnete, für Gemeinden und bei einer Vielzahl von Einzelstaaten in einem Bundesstaat auch für diese regelmäßig relativ höher, als das für eine zentral geführte Partei oder einen zentralistisch aufgebauten Staat der Fall ist. Denn unter diesen Bedingungen werden von vielen Stellen häufig gleiche oder ähnliche Informationen benötigt, die wegen ihrer kleineren Größe naturgemäß nur über geringere Mittel verfügen. Trifft das aber zu, so wird bei dezentraler Organisation der Parteien und bei föderalistischem Staatsaufbau eine Tendenz bestehen, sich in stärkerem Maße der Informationen von Interessenverbänden als bei zentraler Organisation zu bedienen und ihnen dafür weiterreichende Zugeständnisse zu machen²⁷.

Nun hat jedoch andererseits eine Zentralisation der Parteien und des Staatswesens in Form eines Einheitsstaates eine weitere wichtige Dimension. Wie bereits betont wurde, steht den leitenden Personen der Regierungspartei(en), dem Ministerpräsidenten und den Kabinettsmitgliedern, angesichts einer Fülle von Entscheidungen nur begrenzt Zeit zur Vorbereitung von Entscheidungen und zur Kontrolle der Maßnahmen von Partei(en) und Staat zur Verfügung. Das hat zur Folge, daß eine Zentralisierung von Partei(en) und Staat in Form eines Einheitsstaates notwendigerweise mit einer größeren Delegation von Aufgaben an untergeordnete Behörden verbunden ist. Informationen für Entscheidungen müssen gesammelt, Alternativen formuliert und vorgeschlagen und die genaue Art der Ausführung geplant werden. Aus diesen Überlegungen folgt aber, daß die bürokratische Organisation des Staates ein um so größeres Gewicht, zumindest bei Fragen, die den leitenden Politikern weniger bedeutsam zu sein scheinen, gewinnt, je einheitlicher das Staatswesen und je zentralisierter die Parteien sind, d. h., je mehr Aufgaben von einer einheitlichen Spitze von Regierungspartei(en) und Einheitsstaat zu lösen sind. Ist dieser Tatbestand aber gegeben, so wird sich der Versuch einer Einflußnahme durch Interessenverbände notwendigerweise weniger auf das Parlament und die Parteien und stär-

²⁷ Auch diese Schlußfolgerung läßt sich durch empirische Beobachtungen plausibel machen. So besitzen z. B. Interessengruppen bei den Präsidentschaftswahlen in Amerika keinen nennenswerten Einfluß, während ihr Einfluß bei Wahlen zum Kongreß und besonders zu den Staatenlegislativen nicht zu unterschätzen ist (vgl. v. Beyme, a.a.O., S. 144 und die dort angegebene Literatur). E. E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff*, New York 1935, schlug schon vor fast dreißig Jahren für Amerika vor, die Parteidisziplin zu erhöhen und die Parteiführung zu straffen, um den Gruppeneinfluß zu mindern.

ker auf die einzelnen Behörden konzentrieren. Auch dieses zuletzt abgeleitete Ergebnis läßt sich mit Beobachtungen aus Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland belegen²⁸.

V. Zusammenfassung der Ergebnisse

Abschließend seien die Ergebnisse unserer Analyse einschließlich der Ergebnisse von Olson und Wagner kurz zusammengefaßt:

1. Da eine erfolgreiche Einflußnahme der Verbände auf politische Entscheidungen für die interessierten Wähler ein öffentliches Gut ist, wird eine Interessengruppe sich nur dann bilden, wenn

- a) die Zahl der Interessenten klein ist, oder
- b) Organisationszwang ausgeübt wird, oder
- c) der Verband seinen Mitgliedern private Güter liefert (Theorem von Olson).

2. Die Anwesenheit von Verbänden bedeutet nicht, daß die nicht organisierten Wähler im politischen Entscheidungsprozeß unberücksichtigt bleiben. Vielmehr sorgt die Konkurrenz der Parteien um die Regierungsgewalt dafür, daß auch auf diese Wählerinteressen Rücksicht genommen wird (Satz von Wagner).

3. Die Macht der Interessengruppen, über das ihrer Mitgliederzahl entsprechende Maß hinaus im politischen Prozeß Einfluß zu gewinnen, beruht primär

- a) auf ihrer Marktmacht bzw. auf der ihrer Mitglieder,
- b) auf ihrem quasi-Monopol für billige Informationen aus ihrem Sektor.

4. Durch den Wettbewerb der Verbände werden die aus der Marktmacht für ihre Mitglieder folgenden Vorteile beschränkt, aber nicht aufgehoben. Die Interessen nichtorganisierter Wählergruppen finden stärkere Berücksichtigung als ohne diesen Wettbewerb.

5. Soweit der politische Einfluß der Verbände lediglich auf ihren Informationsvorteilen beruht, führt der Wettbewerb zwischen den Verbänden nicht zu einer Minderung ihres Einflusses im Verhältnis zu dem der Nichtorganisierten.

²⁸ Vgl. W. Hennis, a.a.O., S. 24 ff. Beer, a.a.O., S. 199, führt aus: „British pressure groups exert their major influence at the administrative level, taking this to include both ministerial and official contacts. Perhaps their second most important influence is within the party. In contrast American pressure groups, by and large, concentrate on the first two points: the electorate and the legislature.“

6. Offene Interessenkonflikte zwischen Verbänden sind selten, da es sich für sie häufig lohnt, ein gemeinsames Ziel als Kompromiß zu vertreten.

7. Interessenverbände werden durch den Wettbewerb untereinander veranlaßt zu versuchen, ihre Ziele eher mit Hilfe staatlicher Gebote und Verbote als durch Maßnahmen zu erreichen, die eine fühlbare Minderung der öffentlichen Einnahmen oder eine spürbare Erhöhung der öffentlichen Ausgaben mit sich bringen würden.

8. Wegen der relativ höheren Informationskosten für dezentralisierte Parteien und für die Teilstaaten und Gemeinden eines Bundesstaates besitzen — in einem Land mit stark föderalistischer Organisation und (oder) stark dezentralisierten Parteien — die Interessengruppen einen größeren Einfluß als bei größerer Zentralisation. Gleichzeitig finden speziellere Interessen Berücksichtigung.

9. Unter den gleichen Verhältnissen ist eine größere Zahl von durchschnittlich kleineren Verbänden zu erwarten als bei höherem Zentralisationsgrad. Der Interessenausgleich innerhalb der Verbände findet nur in geringerem Maße statt.

10. Je stärker die Zentralisation der Parteien und des Staatswesens ist und je größer Zahl und Umfang der dem Staat übertragenen Aufgaben wird, desto stärker werden die Interessengruppen ihre Einflußnahme statt auf Abgeordnete, Fraktionen und Parlament auf das Kabinett und die Bürokratie richten.

(Beifall.)

Diskussion

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herr Bernholz, vielen Dank für Ihre Ausführungen. Sie haben versucht, ein Modell zu entwickeln, mit dessen Hilfe es möglich ist, den Einfluß der Verbände innerhalb der Wirtschaft und Gesellschaft zu erfassen. Sie haben dabei eine bestimmte Theorie der Demokratie zugrunde gelegt. Wahrscheinlich wird einer der Hauptpunkte der Diskussion die Frage sein, inwieweit es möglich ist, die Realität mit diesen Theorieansätzen in Einklang zu bringen.

Ich schlage Ihnen vor, eine Pause von fünf Minuten einzulegen, bevor wir mit der Diskussion beginnen.

(Pause)

Meine Damen und Herren, wir wollen jetzt mit der Diskussion beginnen. Herr Buchholz wird die Diskussion eröffnen.

Edwin Buchholz (Tübingen):

Lassen Sie mich meinen kurzen Beitrag mit einer Frage zum Thema beginnen: Impliziert die Formulierung des Themas nicht die bekannte Vorstellung, daß diejenigen, die wirtschaftliche Macht besitzen, auch den Staatsapparat beherrschen oder ihn doch zumindest zu beherrschen trachten? Sind damit nicht vorwiegend die Kapitalisten gemeint, wie es der marxistisch-leninistischen Lehrmeinung entspricht? Einige Formulierungen am Anfang Ihres Referats, Herr Bernholz, scheinen darauf hinzudeuten, daß auch Sie diese Assoziation beim Abhören des Themas hatten. Wäre das Thema in der Tat so zu verstehen, dann stellte es lediglich die Frage, welche Gruppen in einer kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung den Kapitalistenverbänden ihre Herrschaftspositionen und -funktionen unter Umständen streitig zu machen in der Lage sind.

Dazu hat Walter Scheel, der heutige Minister des Auswärtigen, bei einem europäischen Gespräch der Gewerkschaften in Recklinghausen einmal gesagt — ich zitiere —:

Der DGB vereinigt eine sehr große Zahl wirtschaftlich nicht besonders potenter Mitglieder, ist aber selbst eine wirtschaftliche Macht. Die Verbände der Unternehmungen dagegen vereinigen eine geringere Zahl wirtschaftlich potenter Mitglieder, sind aber wirtschaftlich weit schwächer als der DGB.

Ich frage also: Ist das, worum es den Verbänden vornehmlich geht, Macht? Kann man andererseits die Summe der Verbandsaktionen auf ein Ziel dieser Art hin Konkurrenz nennen? Man sagt bekanntlich, Verbände seien immer wieder zum Erfolg verurteilt, wobei als Erfolg vor allem die Besserstellung der Angehörigen des Verbandes gilt, wie auch Herr Bernholz definierte. Nach welchen Kriterien eine solche Besserstellung zu beurteilen ist, bleibt freilich ebenso offen wie die Frage, ob sich z. B. ein wirtschaftlicher Vorteil in der Gegenwart auch noch in ein paar Jahren als ein solcher ausnimmt, wie z. B. die Subventionierung der deutschen Landwirtschaft und des deutschen Steinkohlenbergbaus anschaulich demonstrieren.

Offenbar geht es — so sieht es auch Herr Bernholz — bei der unterstellten Machtkonkurrenz der Verbände vornehmlich um zweierlei: erstens um die Beeinflussung der staatlichen Gesetzgebung und zweitens um die Regelung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben. Sicherlich wird niemand bestreiten wollen, daß ein Verband, der hierbei zu einer Einflußnahme fähig ist, Macht — sei es zu seinen eigenen Gunsten oder zugunsten seiner Mitglieder — ausübt, wie immer man dieses Phänomen auch definieren mag. Dies vorab, um allen Mißverständnissen vorzubeugen.

Aber auch das Folgende muß gesehen werden. In beiden Fällen handelt es sich um sogenannte externe Verbandsfunktionen, d. h. die begehrte Besserstellung kann nur von Seiten Dritter, entweder eines Verbandes oder in der Regel öffentlicher Stellen, gewährt und gewährleistet werden, nicht aus eigener Machtvollkommenheit des betreffenden Verbandes selbst. Nun unterscheiden sich aber externe und interne Funktionsbereiche der Verbände ja gerade dadurch, daß die Leistungen bzw. die Vorteile im externen Funktionsbereich nicht auf den Kreis der Verbandsmitglieder beschränkt werden können, wie es die Verbandsleitungen schon aus Werbezwecken und zur Demonstration der eigenen Existenznotwendigkeit gern hätten. Vielmehr kommen die Vorteile im externen Funktionsbereich in der Regel mindestens der gesamten Quasi-Gruppe, also dem gesamten potentiellen Mitgliederkreis zugute, wenn nicht einem noch größeren Kreis von Begünstigten, seien es Personen oder Unternehmungen. Ich weise hier etwa auf Zoll- oder Steuererleichterungen hin. Schon dieser Umstand setzt der Aktivität eines Verbandes im externen Funktionsbereich gewisse Grenzen. Andere Faktoren und Erscheinungen in den Verbänden sind einer allgemeinen Machtkonzentration — selbst in einer pluralistischen Gesellschaft — nicht minder abträglich. So haben z. B. permanente Versuche zur Beeinflussung der Gesetzgebung — das ist ganz gewiß Ausübung von Macht — einen so hohen finanziellen und personellen Bedarf, daß im allgemeinen nur wirtschaftlich äußerst potente Spitzenverbände diese

Voraussetzungen zu erfüllen vermögen. Die große Masse mittlerer und kleinerer Verbände muß sich dagegen häufig auf Aktionen beschränken, die eine ad-hoc-Intervention des Staates auf Grund solcher Ereignisse oder Staatsmaßnahmen begehren, die den Mitgliederkreis des betreffenden Verbandes besonders belasten oder zu belasten drohen. Verbandsvorstöße dieser Art können zwar ebenfalls relativ aufwendig sein, unterscheiden sich aber von den auf Permanenz angelegten Machtinstrumenten dennoch grundlegend. Es überwiegen nämlich unmittelbare Vorstellungen von Verbandsvertretern bei den Verantwortlichen aus Regierung und Verwaltung, Parlamentsausschüssen, Fraktionen usw., sehr oft begleitet von flankierenden Verlautbarungen in Massenmedien, also von einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit.

Was jedoch den Widerspruch gegenüber der Unterstellung einer generellen und undifferenzierten Machtkonkurrenz der Verbände am meisten herausfordert, ist die Tatsache, daß sich häufig Vorstellungen eines quasi-automatischen Machtgleichgewichts damit verbinden. Eben diese Erwartung ist aber meines Erachtens so gefährlich, daß sie geradezu aus dem ideologischen Giftschrack eines Großverbandes stammen könnte. Vor allem drei Tatsachen verweisen alle Konzepte dieser Art in den Bereich bloßer Utopie.

Erstens sind auch in der pluralistischen Gesellschaft längst nicht alle wirtschaftlichen und sozialen Interessen so weit und vollkommen organisiert, daß sie alle gleichermaßen an der allgemeinen Machtkonkurrenz teilhaben können. Im Gegenteil! Eine wirksame Organisierung und Wahrnehmung gerade so elementarer Interessen wie jener der Konsumenten, der Sparer oder der Steuerzahler gelingt doch, wie wir alle wissen, nur äußerst unvollkommen oder gar überhaupt nicht.

Zweitens machen sich auch die großen und potenten Verbände bei ihren Aktionen im externen Funktionsbereich keineswegs immer Konkurrenz, sondern sie gehen durchaus auch zweckbedingte Koalitionen auf Zeit ein und können dann ihre ohnehin schon großen Machtmittel noch erheblich potenzieren. Auch dafür gibt es Beispiele: Kartelldiskussionen, Paritätsdiskussionen in der Bundesrepublik.

Drittens schließlich hat der Staat nicht zu jeder Zeit zu allen Verbänden das gleiche Maß an Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit. Auch dafür kennen wir Beispiele aus diesem Land.

Damit ist auch das Verhältnis der politischen Parteien zu den Verbänden angesprochen. Auf die sehr nüchterne Frage, was eigentlich eine politische Partei ausmacht, kann die nicht minder nüchterne Antwort lauten: erstens ein Parteiprogramm, zweitens Kandidaten, drittens Wähler, viertens Geld und fünftens öffentlicher Kampf um die Mandate, worauf gestern Professor Rupp in einem anderen Arbeitskreis mit

besonderem Nachdruck hinwies. Über die Gewichtung und die Reihenfolge dieser Faktoren kann man sicher streiten, nicht aber darüber, ob Verbände politischen Parteien bei der Bereitstellung dieser ihrer Machtmittel behilflich sein können. Mit anderen Worten: Alles, was eine politische Partei braucht, kann sie von Verbänden nehmen, und sie tut es auch, manchmal mehr, manchmal weniger bereitwillig.

Diese enge Verwandtschaft zwischen politischen Parteien einerseits und Interessentenverbänden andererseits verleitete und verleitet noch heute Verbände dazu, sich in bestimmten politischen Fragen wie eigenständige politische Parteien zu verhalten, obwohl sie wissen, daß sie nicht derselben öffentlichen Kontrolle und Verantwortung wie die Parteien unterliegen. Hier an der Verbindungsstelle von Gesellschaft und Staat schwelt also ohne Zweifel ein Konfliktherd, der unter gewissen politischen Konstellationen die Verantwortung der Verantwortlichen gerade in den Großverbänden erheblichen Belastungen aussetzen könnte.

Ich will, um die Zeit nicht zu überziehen, hier abbrechen. Es wäre sehr reizvoll gewesen, hier noch etwas zum Verhältnis der Kostenlosigkeit und der Zuverlässigkeit der Informationen zu sagen. Mir scheint, daß hier in der Bundesrepublik ein besonderes Phänomen darin besteht, daß wir z. B. auf Länder- und Bezirksebene Institutionen in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts haben, die den Politikern von Gesetzes wegen zuverlässige Informationen zu liefern hätten; es ist aber erlaubt, daß diese Einrichtungen sich dann auf Bundesebene zu Institutionen privaten Rechts zusammenschließen und den staatlichen Bundesinstitutionen zu nichts, aber auch zu gar nichts verpflichtet sind. Meine Gedanken hierzu werde ich Ihnen schriftlich nachreichen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Vielen Dank, Herr Buchholz, für Ihre Hinweise. Wir haben nun etwa eine halbe Stunde für die allgemeine Diskussion Zeit. Diejenigen, die sich zu Wort gemeldet haben, bitte ich, eine Redezeit von fünf Minuten nicht zu überschreiten und möglichst noch kürzer zu sprechen. Zunächst hat Herr Birken-Bertsch das Wort.

Götz Birken-Bertsch (Langen):

Das Referat von Herrn Bernholz hat eine sehr interessante und belebende Beziehung zwischen Denkansätzen der politischen Wissenschaften und ökonomischen Problemen gebracht. Es ist insofern von besonderem Reiz, darüber zu diskutieren. Ich möchte auf eine der Grundvoraussetzungen des Modells von Herrn Bernholz eingehen. Er hat am

Anfang seiner Überlegungen unausgesprochen unterstellt, daß zwischen Verbandszugehörigkeit und Wahlverhalten eine Kongruenz besteht, daß also die Interessen der Wirtschaftssubjekte im Wahlverhalten ihren Niederschlag finden. Damit hat er doch angenommen, daß andere Entscheidungen, die in Verbänden vielleicht nicht zum Tragen gebracht werden, hier keine Rolle spielen. Ich frage mich, wo in diesem Denkansatz die politischen Parteien bleiben, denn die politischen Parteien haben auch Interessen zu vertreten. Die politischen Parteien sind in unserem Staatsgefüge ja ein Mittler zwischen den Wählern, also der Bevölkerung, und dem Staatsapparat. Die Verbände sind etwas ähnliches. Ich habe hier eine Abgrenzung vermißt. Damit sehe ich eigentlich die Basis für das Modell von Herrn Bernholz gefährdet.

Ich kenne nur sehr wenige Fälle, in denen wir zwischen Wirtschaftsverbänden und politischen Parteien solche Beziehungen haben, daß wir davon ausgehen können, daß die Mitglieder der Interessenverbände auch eine ganz bestimmte Partei wählen werden. Ich möchte als Beispiel einmal die Labour Party und die englischen Gewerkschaften nennen. In der Bundesrepublik und in den meisten anderen westlichen Demokratien kann man aber nicht von einer solchen Annahme ausgehen. Im Gegenteil, wir wissen ja, daß viele Brüger in verschiedenen Verbänden organisiert sind, in Verbänden, die zu Einzelfragen sehr oft widersprüchliche Auffassungen haben. Man fragt sich, ob die Personen gesplante Psychen haben. Oft scheinen sie gar nicht zu merken, daß sie durch ihre Mitgliedschaft, durch ihre Beiträge indirekt zwei ganz entgegengesetzte Anliegen unterstützen.

Es fragt sich also, wo der Unterschied zwischen den politischen Parteien und den Verbänden liegt. Es müßte dann der Mechanismus der Übertragung der Interessen, die von den Verbänden vertreten werden, auf die politischen Parteien und der Mechanismus der Übertragung der Anliegen der Verbände auf den Staatsapparat analysiert werden. Hier mag es einen direkten Weg und den indirekten Weg über die Parteien geben. Es fragt sich weiter, wie das Verhalten der Verbände gegenüber der Öffentlichkeit indirekt das Wahlverhalten und das Verhalten anderer Verbände und der Parteien beeinflußt.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herr Neumark, bitte!

Fritz Neumark (Frankfurt):

Ich habe eigentlich nur ein paar Fragen, die mich beunruhigt haben und noch weiter beunruhigen, an den Herrn Referenten zu stellen. Er

hat an einer oder zwei Stellen seiner Ausführungen die Notwendigkeit empirischer Untersuchungen hervorgehoben. Ich teile die Meinung, daß empirische Untersuchungen notwendig sind, vollkommen und möchte den Referenten fragen, ob ihm Untersuchungen über den Einfluß der Zahl der Mitglieder eines Verbandes und damit der potentiellen Wähler und über die irgendwie zu quantifizierende Größe des Einflusses dieses Verbandes bekannt sind. Ich bezweifle nämlich, daß wir, ohne gewisse irrationale — metaökonomische oder spezifisch politische — Momente mit in Berücksichtigung zu ziehen, den absoluten und relativen Einfluß (wobei ich unter relativem Einfluß das Konkurrenzproblem verstehe) von Verbänden richtig beurteilen können. Als Beispiel — ich könnte „*δ*“ sagen, möchte hier aber konkreter werden — führe ich solche Organisationen wie den Bauernverband oder den Haus- und Grundbesitzerverein an. Für mich ist nach wie vor unerklärlich, daß auch heute noch, und zwar keineswegs auf die Bundesrepublik beschränkt, der Einfluß der agrarpolitische Interessen vertretenden Verbände unverhältnismäßig groß ist, gemessen an deren Bezug auf irgendwelche konkreten ökonomischen Größen, etwa den Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Daß wir vor 100 Jahren einen so enormen Einfluß der Agrarier hatten, habe ich verstanden. Daß wir in der Weimarer Republik einen sehr großen Einfluß der Landwirte hatten, begreife ich auch, weil eine Umstrukturierung des alten, nahezu feudalen Systems so gut wie völlig mißlungen war und die berücktigten „Ostelbier“ auch in der Weimarer Republik, selbst dann, wenn einer ihrer Vertreter zufällig nicht Landwirtschaftsminister war, einen großen Einfluß auszuüben in der Lage waren. Warum aber nach der Errichtung der Bundesrepublik, also eines überwiegend industriellen deutschen Teilstaates, und warum in einer Volkswirtschaft, in der die relative ökonomische Bedeutung der landwirtschaftlichen Interessen tendenziell ständig zurückgeht, der politische Einfluß immer noch so unverhältnismäßig groß ist, bedarf, wie mir scheint, einer empirischen Untersuchung. Diese Anregung wollte ich geben.

Herr Bernholz, es mag natürlich sein, daß Sie Ihr Referat hier etwas verkürzt vorgetragen haben.

(Peter Bernholz, Basel: Ich habe es sehr gekürzt! Ich habe noch einen weiteren ganzen Vortrag da, der viele dieser Fragen behandelt!)

— Dann bitte ich um Verzeihung, wenn ich jetzt etwas sagen sollte, was in der ausführlichen schriftlichen Fassung, die ich nicht gelesen habe, steht. Es scheint mir nicht unzweckmäßig zu sein, zwischen der horizontalen und der vertikalen Konkurrenz von Verbänden zu unterscheiden. Unter horizontaler Konkurrenz wäre z. B. die Konkurrenz verschiedener Verbände, die zum Sektor Industrie und Gewerbe gehö-

ren, zu verstehen. Vertikale Konkurrenz könnte man etwa jene zwischen landwirtschaftlichen Verbänden und gewerblichen Verbänden nennen. Natürlich können Verbände mit unterschiedlichen Interessen sich zusammenschließen. Es gibt ja seit 1878 die bekannten Beispiele eines „Solidarschutzes“; damals wurde dank Bismarck in Deutschland zum erstenmal auf großer Ebene der Versuch gemacht, die Bereiche von Stahl und Eisen einerseits und Getreide andererseits so zu begünstigen, daß die Mitglieder der betreffenden Verbände sich nicht benachteiligt fühlten.

Noch ein Wort zur Größe des Stimmenpotentials. Herr Buchholz hat darauf hingewiesen, es sei erstaunlich, daß gewisse Interessentengruppen kaum organisiert seien. Das ist ein alter Schmerz: Obwohl jeder ein Konsument ist, lassen sich die Konsumenten offenbar nicht straff organisieren, und selbst wenn sie organisiert sind, ist ihr Einfluß auf die Gesetzgebung, soweit ich sehe, außerordentlich gering.

Als letzten Fragenkomplex möchte ich den der Information anschneiden. Herr Bernholz, ich schlage vor, hier folgende Unterscheidung zu machen: Auf der einen Seite gibt es Informationen, die von der Regierung an die Verbände gegeben werden und die die relative Machtposition der Verbände sehr beeinflussen können, wenn die Informationen nämlich unterschiedlich gegeben werden, indem z. B. manche Verbände gar keine Informationen von der Regierung erhalten. Auf der anderen Seite gibt es Informationen der Verbände an die Regierung. Ich unterstelle, daß Sie in Ihrem Vortrag hauptsächlich den zweiten Tatbestand ins Auge gefaßt hatten. Die Informationen, die man von der Regierung bekommt, können ja außerordentlich interessant sein, da unter anderem in der Geschäftsordnung der Bundesregierung festgelegt ist, wann Gesetzentwürfe, bevor sie noch vom Kabinett gebilligt sind, wem vorzulegen sind. Gegenwärtig handelt es sich, wenn ich mich nicht irre, um zwischen 60 und 80 Verbände. In der Zeit der Weimarer Republik waren es nur ungefähr 10 % dieser Zahl. Das ist, nebenbei gesagt, einer der Gründe, warum die Gesetze damals sehr viel schneller zustande kamen als heute. Sie werden feststellen, daß z. B. Sportvereine, Jugendorganisationen usw. zu denjenigen Verbänden gehören, die von der Regierung rechtzeitig informiert werden müssen. Zu dem Kreis dieser Verbände gehören dagegen natürlich nicht Vereinigungen von solchen uninteressanten Persönlichkeiten wie etwa wissenschaftlichen Experten.

(Heiterkeit und Beifall.)

Diskussionsleiter Alois Oberhauser (Freiburg):

Als nächster hat Herr Braun das Wort.

Gerald Braun (Hamburg):

Ich möchte an etwas anknüpfen, was Herr Neumark eben schon gesagt hat. Ich möchte einige Zweifel in den prognostischen Wert Ihres Modells setzen, etwas Kritik anmelden und gleichzeitig ein paar Verbesserungsvorschläge machen. Zunächst scheint es mir etwas undifferenziert zu sein, von „den Interessengruppen“ und „den Verbänden“ zu sprechen. Man muß doch offensichtlich zwischen Funktionärsinteressen und Mitgliederinteressen unterscheiden und sich überlegen, ob es eigentlich Koordinations- oder Sanktionsmechanismen gibt, die Funktionäre zwingen können, Interessen der Mitglieder in irgendeiner Weise zu vertreten. Es gibt ja jenes berühmte Michel'sche Gesetz der Oligarchie. Es ist eben die Frage, ob die Funktionäre nicht eigentlich mit der Ministerialverwaltung und mit Parteifunktionären kooperieren und die Mitgliederinteressen weitgehend vernachlässigen. So sieht es jedenfalls in der landläufigen Kritik aus.

Ich komme nun zu meinen Verbesserungsvorschlägen. Mir scheint, man *kann* den Wettbewerb der Funktionäre um Stimmen bei Verbandswahlen als einen Koordinationsmechanismus auffassen, der eine gewisse Interessenangleichung oder -annäherung erzwingt. Man könnte unter Umständen auch den Wettbewerb von Verbänden um Mitglieder — Beispiel: Wettbewerb von DGB und DAG um Angestellte — als einen Koordinationsmechanismus auffassen. Man könnte auch den berühmten Austritt aus einem Verband, wenn jemandem die Politik des Verbandes nicht mehr paßt, als einen gewissen Sanktionsmechanismus ansehen, der die Funktionäre zwingt, sich mehr um die Mitgliederinteressen zu kümmern. Eine andere Maßnahme ist z. B. der wilde Streik. Man unterläuft dabei die Funktionäre. Sie müssen dann plötzlich eine besonders aggressive Politik betreiben, um ihre Leute noch im Griff zu behalten.

Dieser Punkt erscheint mir deshalb wichtig, weil — das ist in dem Referat zu kurz gekommen — offensichtlich doch wohl Wechselwirkungen zwischen der internen Struktur, dem Aufbau der Verbände und der Art und Weise, wie sie Einfluß nehmen, dem Ausmaß des Einflusses im politischen Entscheidungssystem bestehen.

Ein zweiter Punkt: Wenn ich es richtig sehe, haben Sie in Ihrem Referat bei vollkommener und unvollkommener Information unter Annahmen rationalen Verhaltens argumentiert. Dies scheint mir, insbesondere wenn man Verbandsmitglieder und Wähler nimmt, eine recht problematische Annahme zu sein. Die politische Soziologie und die Wahlsoziologie haben ja gezeigt, daß soziale Faktoren — ich nenne z. B. Alter, Geschlecht, Konfession, Parteipräferenzen und ähnliche Dinge — wenig mit Annahmen rationalen Verhaltens abgedeckt werden

können. Ich könnte mir vorstellen, daß man, analog zur neueren Konsumtheorie, vielleicht drei oder vier Typen von Wählern aufstellen könnte: Traditionalwähler, sozial abhängiger Wähler, Impulsivwähler, rationaler Wähler. Der Prozentsatz der rationalen Wähler ist wahrscheinlich doch verschwindend gering.

Das Problem des Wahlverhaltens von Verbandsmitgliedern ist hier schon angesprochen worden. Es wurde gefragt: Ist dieses Verhalten eigentlich identisch mit dem von Nichtverbandsmitgliedern, oder gibt es dort Unterschiede?

Drittens: Es scheint mir wichtig, daß neben den Einflußfaktoren, die Sie genannt haben — Marktmacht, Informationsvorteile, Staatsaufbau, föderatives System oder nicht —, die „Personalpolitik“ von Verbänden erwähnt werden muß. Ich meine hier das Hereinschleusen von Funktionären in den Staatsapparat. Das kam hier nicht zur Sprache.

Viertens: Meines Erachtens ist die Intensität des Parteienwettbewerbs entscheidend für das Ausmaß der Einflußnahme, die Verbände erreichen können. Ich schlage vor, daß man die Wählerbeweglichkeit in Analogie zur Nachfragebeweglichkeit am Markt als Maßstab dieser Intensität des Konkurrenzprozesses nimmt. Wenn also die Wählerbeweglichkeit gleich null ist, d. h., wenn wir keine Wechselwähler haben, befindet sich die Regierungspartei praktisch in einer Monopolsituation. Sie kann machen, was sie will — die Wähler reagieren nicht, sie verändern also nicht ihr Wahlverhalten. In dieser Situation ist der Einfluß der Verbände auf die Politik praktisch gleich null. Bei steigender Wettbewerbsintensität, bei einer steigenden Zahl von Wechselwählern wächst sozusagen auch die Einflußmöglichkeit der Verbände, die dann ja mit Wählerstimmen drohen können.

Fünftens: Der Referent hat in seinem Modell die Verbände zu den Parteien in Beziehung gesetzt. Mir scheint, daß die Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen, was die Verbandseinflußnahme anbelangt, ja permanent durch das ständige Bargaining von Verbandsfunktionären mit der Ministerialbürokratie überlagert, wenn nicht sogar verdrängt wird. Wenn Sie die Ministerialbürokratie aus Ihrem Modell herauslassen, gehen Sie sozusagen von einem wertneutralen Beamten aus, der nichts anderes tut, als sich als verlängertes Instrument der politischen Kontrollinstanz zu fühlen. Das ist aber eine Fiktion. Das eigentliche Problem scheint mir zu sein, daß Parteifunktionäre und Ministerialbeamte gewissermaßen hinter verschlossenen Türen bestimmte Entscheidungen entweder behindern oder vorfabrizieren. In den parlamentarischen Ausschüssen bestehen dann, auch auf Grund der Informationsnachteile, außerordentliche Schwierigkeiten, um einen solchen vorparlamentari-

schen Kompromiß, der bereits gefunden worden ist, zu durchschauen, zu durchleuchten oder gar noch zu korrigieren.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Jetzt hat Herr Huppert das Wort.

Walter Huppert (Bad Homburg):

Herr Bernholz, ich habe Sie doch wohl richtig verstanden, daß Sie die Unterscheidung zwischen Parteien und Verbänden aufrechterhalten und daß es deshalb für Sie auf das Problem ankommt: Wie können Verbände die Parteien beeinflussen und über die Parteien auch unmittelbar die Wähler beeinflussen? Ich glaube, daß es eine solche Möglichkeit für wirtschaftliche Verbände praktisch nicht gibt. Es gibt für sie nur den üblichen Weg der Organisierung von Wahlspenden für eine Partei.

Die Verbände haben andererseits erhebliche Einflußmöglichkeiten auf Regierung oder Verwaltung. Dafür kommt es aber nicht auf die Marktmacht, sondern auf die Marktkennntnis der Verbände an, also auf ihre sachliche Argumentation. Verdeutlichen wir es hier einmal an einem Beispiel. Es wird ein neues Handelsabkommen mit Ungarn geschlossen, das es ermöglicht, in größerem Umfang elektronische Bauelemente und Glühlampen einzuführen. Die deutsche Wirtschaft wendet sich dann, wenn sie sich stark betroffen fühlt, über den Verband an das betr. Referat für gewerbliche Wirtschaft und an die Außenhandelsabteilung des Wirtschaftsministeriums. Sie legt dort dar: Aus den und den Gründen kann in diesem Fall nach dem Außenwirtschaftsgesetz eingegriffen werden. Bitte, helfen Sie uns; es handelt sich hier um Dumping. Ebenfalls kann die sogenannte Notbremse gezogen werden, wenn die Existenz wichtiger Wirtschaftszweige bedroht wird. Das kann dann z. B. den Effekt haben, daß sich der DGB — wie jetzt wegen der übermäßigen Textileinführen — mit „Gesamttextil“ verbündet. Sonst tut er das nicht. Oder denken Sie etwa an die gegenwärtige Konkurrenz mit Japan auf dem Gebiet der Rundfunk-, Fernseh- und Tonbandprodukte. Hier muß die Regierung die nötigen Informationen durch die Verbände erhalten. Der betreffende Verband hat in diesem Fall kürzlich eine Delegation nach Japan geschickt, die sich über die Verhältnisse informiert hat; sie hat auch mit den Japanern etwas ausgehandelt. Die Regierung kann aber ihrerseits das Vorbringen der Verbände durch Statistiken und alle möglichen anderen Informationen überprüfen.

Es handelt sich im übrigen nicht um eine Machtkonkurrenz der Verbände, sondern um eine Interessenkonkurrenz. Wenn z. B. die Einfuhr von Transistorradios aus Japan eingeschränkt werden soll, wird der Einzel- und Großhandelsverband hinzugezogen, die unter ganz anderen Gesichtspunkten argumentieren. Der Elektroverband kann dann jedoch sagen: Ihr seid ja nur deshalb für diese Einfuhren, weil ihr bei den enorm niedrigen Einkaufspreisen einen so hohen Handelszuschlag verbuchen könnt; nicht etwa deshalb, um dem Publikum zu helfen. Letztlich muß dann das Ministerium entscheiden. So viel Sachverstand, um dies entscheiden zu können, erwarten wir von der Regierung. Sie hat auch diesen Sachverstand. Sonst wäre sie nicht befähigt und legitimiert zu regieren.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Nunmehr hat Herr Rosenmöller das Wort.

Christoph Rosenmöller (Bonn - Bad Godesberg):

Ich bin Mitarbeiter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und spreche zu Ihnen, damit ein Vertreter der Regierung auch einmal zu Wort kommt. Zunächst einmal kann man, wie ich glaube, als Fazit der bisherigen Diskussion festhalten, daß sich nicht automatisch ein Gleichgewicht oder zumindest nicht ein sozial- oder gesellschaftspolitisch befriedigendes Gleichgewicht einstellt. Das zeigt zugleich die Korrekturfunktion auf, die der Staat hier hat. Erschwert wird alles noch dadurch, daß wir praktisch einigen wenigen Verbänden eine Monopolstellung einräumen. Ich erinnere nur an den Arbeitgeberverband, den DGB usw. Herr Bernholz, vielleicht hätte man diesen Gesichtspunkt in Ihrem Referat noch etwas stärker hervorheben müssen. Wir haben diese Monopolstellung in vielen Fällen, etwa im sozialen Bereich, geradezu noch institutionalisiert. Ich denke z. B. an die Bundesanstalt für Arbeit und an die Sozialversicherungsträger. Hier sind die Verbände quasi mit öffentlichen Funktionen ausgestattet und können ihre Interessen mit vertreten. Diese Möglichkeit der Interessenvertretung mag in der Sozialversicherung begrenzt sein. Im Falle der Bundesanstalt für Arbeit ergeben sich aber schon erheblich größere Einflußmöglichkeiten. Über die Bundesanstalt für Arbeit oder die Sozialversicherungsträger ergibt sich dann ein höchst interessanter Rückkopplungseffekt auf den Staat selbst, weil die Interessen sozusagen aus einer zweiten Position heraus noch einmal an den Staat herangetragen werden. Bei dieser Ausgangssituation ist es für den Staat natürlich schwierig, sich noch einen gesellschaftsfreien Raum zu erhalten. Ich

glaube, das Problem, daß der Staat noch einen gewissen Raum vor sich haben muß, in dem er entscheiden kann, wird in absehbarer Zukunft gelöst werden müssen. Eine Entscheidung zur Aufwertung der DM kann eben nicht das Ergebnis von Interessenabsprachen sein. Hier muß der Staat ganz eigenständig entscheiden. Ich möchte den Staat jedenfalls nicht nur als abhängige Variable eines derartigen Modells sehen. Der Staat als solcher, wie immer er im einzelnen definiert werden mag, muß einen gesellschaftsfreien Raum haben — auch im sozialpolitischen Bereich —, weil sonst sehr einseitige Entscheidungen zugunsten bestimmter Gruppierungen in der Gesellschaft getroffen werden. Herr Professor Neumark hat das ja auch bereits angedeutet. Ich denke in diesem Zusammenhang etwa an die Künstlerhilfe. Künstler organisieren sich nicht. Sie haben praktisch überhaupt keinen Einfluß auf den Staat. Ich denke hier auch an die im Moment äußerst brennende gesellschaftspolitische Frage der Alten-Infrastruktur. Auch darum kümmert sich heute noch niemand. Noch niemand ist aufgewacht. Auch um den Umweltschutz hat sich niemand gekümmert, bis langsam ein gesellschaftliches Bewußtsein dafür heranreifte.

Ich habe mich eigentlich deswegen zu Wort gemeldet, weil in dem Referat Informationsmacht und Marktmacht in etwa gleichwertig nebeneinanderstanden. Ich glaube, die Marktmacht — man kann auch sagen: die politische Macht — größerer Verbände ist erheblich größer als die Informationsmacht. Zahlen vom DGB oder von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände interessieren im staatlichen Raum nur selten, weil der Staat über ein ganz ausgezeichnetes Informationssystem — Industriestatistiken usw. — verfügt, so daß er gerade in diesem Punkt nicht abhängig ist. Nehmen wir das Beispiel der Konzertierte Aktion. Hier präsentiert der DGB zwar seine Modelle, aber diese Modelle sind auf Grund von staatlichen Daten stets nachprüfbar. Ähnlich ist es mit den Modellen der BDA.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als letztem Diskussionsredner gebe ich nunmehr Herrn Zechlin das Wort.

Hans-Jürgen Zechlin (Kronberg):

Der Referent hat die Parteien und Verbände dargestellt, wofür er ein Modell mit nur drei Verbänden gewählt hat. Ist es möglich, mit einem derartigen Modell, das von nur drei Verbänden und — hier orientiere ich mich jetzt an der Realität — nur drei Parteien ausgeht, überhaupt noch eine Abgrenzung zwischen Parteien und Verbänden

vorzunehmen? Müssen sich in einem derartigen Modell nicht die gruppierten Interessen und Wahlvorstellungen in den drei Parteien und den drei Verbänden fast identisch treffen? Müssen Verbandsinteressen und Wahlvorstellungen dann nicht ineinander verschwimmen? Ist es möglich, mit einem derartigen Modell, das nur drei Verbände vorzieht, die Realität einzufangen?

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Wir haben jetzt noch zehn Minuten Zeit für das Schlußwort von Herrn Bernholz. Dann können wir pünktlich zur vorgesehenen Zeit mit dem nächsten Referat beginnen.

Peter Bernholz (Basel):

Es sind hier viele interessante Beiträge und Anregungen gebracht worden. Ich möchte gleich vorweg sagen, daß ich selbst natürlich auch viele dieser Aspekte gesehen habe. Ich habe aber zwangsläufig darauf verzichten müssen, hier näher darauf einzugehen.

Ich habe in meinem Referat nichts anderes tun wollen, als ein erstes Hypothesensystem zu formulieren, um überhaupt einmal aus dem Wust von sehr wertvollen, aber meiner Ansicht nach nicht mehr weiterführenden empirischen Untersuchungen herauszukommen. Sehen Sie einmal die Literaturverzeichnisse durch. Sie finden Hunderte von Titeln von Büchern und Aufsätzen über die verschiedenen Interessengruppen und Parteien in den verschiedenen Ländern, und zwar jeweils unter verschiedenen Aspekten. Unser Problem ist also zunächst nicht eines der empirischen Forschung, obwohl auch dort noch Probleme zu lösen sind, sondern vielmehr das Problem der Formulierung eines Hypothesensystems, an dem sich die weitere empirische Forschung kristallisieren kann. Ich wäre als erster bereit, zuzugeben, daß es in diesem Hypothesensystem noch Mängel, Fehler oder Lücken gibt. Aber wir sind jetzt wenigstens zum erstenmal in der Lage, den Finger auf die Wunde zu legen. Wir sehen, wo die weitere Forschung ansetzen kann. Ich würde jede weiterführende Formulierung, jede Alternativhypothese, jede Alternativtheorie begrüßen. Die Konkurrenz der Theorien zur Erklärung ist das Wesentliche.

Dem, was Herr Buchholz gesagt hat, würde ich weitgehend zustimmen. Im Zusammenhang mit den externen Verbandsfunktionen ist zu sagen — ich glaubte, das mit meinen Ausführungen über die öffentlichen Güter weitgehend erfaßt zu haben —, daß sich auch Vorteile

für die Nichtmitglieder ergeben. Das wirft eine Reihe von Problemen auf.

Ein Punkt, den ich in meinem Referat vernachlässigt habe, ist der der internen Kosten, die den Verbänden selbst bei der Beeinflussung politischer Entscheidungen entstehen. Das war eine wichtige Anregung, die aber naheliegend ist. Beim ersten Ansatz muß man freilich vereinfachen.

Auch die Intensität der Wünsche der Mitglieder spielt eine große Rolle. Es wird gefragt, ob diese Kosten lohnend sind. Daraus folgt natürlich eine Differenzierung zwischen den Verbänden. Es ist klar, daß nicht jeder Verband in jeder Angelegenheit etwas unternehmen kann und will.

Herr Dr. Birken-Bertsch gab den wertvollen Hinweis, daß eine Kongruenz von Wahl- und Verbandsverhalten weitgehend oder zum Teil nicht vorhanden ist. Auch die empirischen Untersuchungen scheinen das zu bestätigen. Mein Modell, das ich hier vorgetragen habe, stellt natürlich eine rigorose Vereinfachung dar. Ich bin mir vollständig darüber im klaren, daß sich die Wähler natürlich auch gegen die Verbandswünsche aussprechen können, zumal wenn sie damit rechnen müssen, daß der Verband unter Umständen seine Drohung ausführen muß, was zu Nachteilen für sie führen kann. Dies kann durchaus dazu führen, daß nicht im Sinne des Verbandes abgestimmt wird. Ich konnte dies hier aus Zeitgründen leider nicht näher erläutern. Hier ergeben sich tatsächlich sehr komplexe Probleme auch formaler Art. Ich nenne hier nur die Drohstrategie und die Problematik, die sich aus den Mitgliederwünschen und dem, was die Mitglieder an Entbehrungen für diese Drohungen zu tragen bereit sind, ergibt.

Natürlich ist das Verhältnis von Verbänden zu Parteien wichtig. Dieses Thema ist von verschiedenen Rednern angeschnitten worden. Ich würde allerdings — im Gegensatz zu dem, was Herr Zechlin gesagt hat — sagen: Je mehr Parteien wir haben, desto größer ist die Gefahr, daß sie sich als Verbände auffassen, desto größer ist auch die Gefahr, daß ein Verband sich als Partei organisiert. Die Erfahrungen der Weimarer Republik zeigen das ganz deutlich. Wir können das aber auch in anderen Systemen sehen. Ich habe es manchmal selbst in der Schweiz im konkreten Fall schon stärker vor Augen als hier in der Bundesrepublik. Daß hier ein ernsthaftes Problem besteht, ist klar. Die Gefahr ist bei einem Zweiparteiensystem am geringsten, weil die Parteien dann am stärksten gezwungen werden, Allgemeininteressen, also breite Interessenlagen der Wähler, zu verfolgen, während die Verbände sich spezialisieren können. Wir müssen aber natürlich auch Systeme, die ein Mehrparteiensystem und eine Vielzahl von Verbänden haben, untersuchen.

Herr Zechlin, ich bin in meinem Modell von nur drei Verbänden ausgegangen, weil die Darstellung sonst sehr komplex geworden wäre. Ich habe bereits ein komplexeres Modell selbst für die drei Verbände hier vorliegen; dieses Modell ergibt sich, wenn wir komplexere Ziele der Verbandsmitglieder annehmen oder wenn wir annehmen, daß die Verbandsmitglieder mehr Wünsche als nur einen haben, oder wenn wir die Zahl der Verbände erhöhen. Hier eröffnet sich für die Forschung noch ein weites Feld. Dem, was Sie in dieser Hinsicht gesagt haben, stimme ich insofern völlig zu.

Ob wir mit diesem sehr simplen Modell schon etwas aussagen können, muß ich Ihnen überlassen. Ich habe mich natürlich bemüht, von der Realität auszugehen und von daher so viel wie möglich zu erklären. Ich bin überzeugt, daß mir das nur in einem begrenzten Maße gelungen ist, aber man muß eben einen Anfang machen.

Herr Neumark fragte nach empirischen Untersuchungen über den Einfluß der Verbände unter dem Gesichtspunkt der Zahl der Mitglieder. Soviel ich weiß, sind erste Ansätze zur Untersuchung dieser Frage gemacht worden. Ich habe die Unterlagen nicht bei mir und müßte das zu Hause nachprüfen. Die Untersuchungen stecken aber noch in den Anfängen.

Des weiteren wurde das Problem der irrationalen Elemente angesprochen. Ich bin nicht sicher, ob ich so schnell zum Irrationalen übergehen würde, obwohl man natürlich dieses Element in ein Modell einbauen kann. Sie nannten den riesengroßen Einfluß des Bauernverbandes. Ich glaube, der Einfluß des landwirtschaftlichen Teiles der Bevölkerung — ich habe dazu in einem Aufsatz in „Kyklos“ früher einmal eine These entwickelt — würde sich weitgehend sogar ohne Verbandsbildung ergeben. Ich glaube, die Sachlage ist, kurz skizziert, folgende: Wir haben in einer wachsenden Wirtschaft auch stagnierende oder sich rückbildende Sektoren vor uns. Das Realeinkommen der auf diesen Sektoren Tätigen muß aber natürlich ungefähr in gleichem Maße erhöht werden — ich erwähne in diesem Zusammenhang die typische Paritätsforderung — wie das der in anderen Sektoren Tätigen. Man kann also Umverlagerungen von jenen Sektoren, die ein schnelles Wachstum zu verzeichnen haben, auf die stagnierenden oder sich rückbildenden Sektoren vornehmen, ohne daß es für die Masse der Bevölkerung in starkem Maße fühlbar wird. Das Budget der Konsumenten für Ausgaben auf dem Nahrungsmittelsektor wird ja, im Verhältnis gesehen, immer kleiner. Meine These lautet also: Je unbedeutender ein Wirtschaftszweig für die Gesamtwirtschaft wird, der stagniert, desto größer sind seine Chancen, Hilfe zu bekommen. Ich gebe allerdings zu, daß hier noch viele andere Faktoren hineinspielen, z. B. die Wahlkreiseinteilung und ähnliches. Ich will das hier nur andeuten.

In der Diskussion wurde das Thema der Informationen von der Regierung an die Verbände angeschnitten. Mir scheint es sich hier um einen Aufbau sekundärer Macht zu handeln. Die Drohstruktur institutionalisiert sich sozusagen. Ein System kann Drohungen hinterher sozusagen internalisieren. Das hängt davon ab, wie oft sich die Verbände mit ihren Drohungen früher schon durchgesetzt haben. Ich habe dazu auch ein kleines Modell entwickelt, das ich Ihnen hier jetzt aber nicht anbieten kann.

Sehr interessant war auch der Beitrag von Herrn Braun. Das Verhältnis zwischen Mitgliedern und Verbandsfunktionären ist natürlich außerordentlich wichtig. Ich bin der letzte, der das bestreitet. Ich konnte hier aber nicht näher darauf eingehen. Ich stimme Ihnen jedenfalls insofern völlig zu, als auch der Wettbewerb um die Stimmen bei der Verbandswahl und auch die Möglichkeit des Austrittes hier eine Rolle spielten. Der Hinweis auf die wilden Streiks bedeutet für mich einen willkommenen Merkposten.

Schließlich noch ein Wort zur Rationalität des Wählerverhaltens. Wir können in ein solches System sehr wohl Gruppen, die auf Grund der Sozialstruktur von den Parteien abhängig sind, einbauen. Dann taucht genau das Phänomen auf, das hier genannt wurde: Je ungleichmäßiger diese Abhängigkeiten auf die Parteien verteilt sind, desto mehr Macht hat eine Partei. Es tauchen dann auch noch ganz andere Phänomene auf. Ich habe das, ohne Bezugnahme auf die Verbände, früher einmal in einem Aufsatz in „Kyklos“ erörtert.

Das Bargaining mit den Bürokraten spielt natürlich eine wichtige Rolle. Die Frage ist auch hier: Inwieweit kann die Bürokratie von der Regierung kontrolliert werden? Wenn sie weitgehend nicht kontrolliert werden kann — ich kann Ihnen dafür einige empirische Beispiele nennen —, ist klar, daß sich die einzelnen Behörden wie Interessenverbände verhalten und mit den anderen Interessenverbänden Bargaining treiben, um mit den Kongreßabgeordneten oder wem auch immer die Mehrheit der Stimmen zu gewinnen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Nochmals herzlichen Dank, Herr Bernholz!

Wir freuen uns nun ganz besonders, daß wir diesen Arbeitskreis mit einem Referat von Lord Balogh von der Universität Oxford abschließen können. Lord Balogh ist Ihnen aus der Literatur gut genug be-

kannt, so daß ich nichts Näheres über ihn und seine Veröffentlichungen zu sagen brauche. Er ist in besonderer Weise prädestiniert, über das Thema zu sprechen, das für ihn ausgewählt wurde: „Macht oder ökonomisches Gesetz innerhalb der internationalen Wirtschaftsbeziehungen“. Lord Balogh, wir danken Ihnen vielmals, daß Sie zu uns gekommen sind. Ich bitte Sie, nunmehr mit Ihrem Referat zu beginnen.

Macht oder ökonomisches Gesetz innerhalb der internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Von Lord Balogh, Oxford

I. Einführung

Die Liberalen und in noch stärkerem Maße die Sozialisten haben sich schon immer in einer unangenehmen geistigen und moralischen Position befunden, wenn es darum ging, die Beziehungen zwischen einzelnen Menschen und die Beziehungen zwischen Ländern zu diskutieren. Es war die offensichtliche Ungleichheit in diesen Beziehungen, widergespiegelt in der Dominanz einiger und der Abhängigkeit anderer, die nicht mit dem ausgesprochenen Abscheu sowohl der Christen als auch der Radikalen gegenüber offener oder versteckter Macht von Menschen über andere Menschen in Einklang gebracht werden konnte. Das war besonders unangenehm für das viktorianische und postviktorianische Großbritannien, das den größten Vorteil erlangte, und zwar nicht nur aus der Eröffnung einträglicher, jedoch moralisch verwerflicher Beschäftigungsmöglichkeiten für die Angehörigen der Oberschicht in den abhängigen Gebieten (die weit mehr als nur die Kolonien umfaßten), sondern auch (und das war nicht weniger beunruhigend) aus der Anhebung inländischer Einkommen einschließlich der Löhne, die sich für Großbritannien aus der bevorzugten Behandlung seiner Exporte und aus seiner Vorherrschaft auf dem Gebiet des Handels, der Schifffahrt, der Versicherungen und anderer Dienstleistungen ergab.

Es überrascht daher nicht, daß die klassische und neoklassische ökonomische Theorie, die am ausgeprägtesten in den angelsächsischen Ländern entwickelt war, Wege gefunden hat, die Atmosphäre der Ambivalenz, der moralischen Abscheu und der materiellen Vorherrschaft zu zerstören und das ethische Dilemma, das besonders im Verhältnis zu den kolonialen Territorien akut war, zu lösen, indem sie die bestehenden politisch-ökonomischen Verhältnisse in der Welt rechtfertigte¹. Die Behauptung, es existierten allgemeingültige und unparteiische ökonomische Gesetze, denen alle Teilnehmer am Produktionsprozeß vollkommen unterworfen sind, machte es möglich, alle moralischen Zweifel zu zerstreuen.

¹ Vgl. T. Balogh, *Economics of Poverty*, London 1967, Kap. 2.

Niemand — und kein Land — konnte dann beschuldigt werden, unumschränkte Macht auszuüben, auch wenn das Gegenteil augenscheinlich war. Was Vorherrschaft zu sein schien, konnte dann mit Hilfe von ökonomischen Gesetzen erklärt werden, deren anonyme Kräfte kein einziges Land zu seinem Vorteil lenken konnte und die unbeirrbar in Richtung auf den „Fortschritt“ durch die „optimale“ Allokation der Ressourcen und die optimale Struktur des Outputs wirkten. Es war unmöglich, einem bloßen Vollstrecker eines höheren Willens moralische Verantwortung oder Fehler zuzuschreiben, sei es im nationalen oder im internationalen Zusammenhang.

Der — meistens unbewußte — Zweck sogenannter ökonomischer „Gesetze“ ist es, die wirtschaftlichen Vorgänge zu entpersonalisieren, ein determiniertes System zu schaffen, in dem alle von *jeder* moralischen Verantwortung freigesprochen werden. Außerdem soll ein solches System auch beweisen, daß es eine Harmonie der Interessen gibt — oder wenigstens eine unabänderbare Verteilung der Früchte menschlicher Wirtschaftstätigkeit. In einer geschlossenen Wirtschaft wird das letzte Ziel durch den vollkommenen Wettbewerb erreicht (oder besser: es ist ein Charakteristikum der Theorie des vollkommenen Wettbewerbs), wie sie in der Walrasianischen allgemeinen Gleichgewichtstheorie verallgemeinert wird, und zwar gegenwärtig unter Anwendung der Keynesianischen oder der monetaristischen Erklärungshypothesen. Auf internationaler Ebene wird diese harmonische Vision vervollständigt durch die Hinzufügung eines nur leicht modifizierten Modells eines internationalen „Reallokationsprozesses“, der ursprünglich auf relativen Bewegungen der Preise (und Einkommen) unter dem Einfluß der „Bargeldströme“ basiert; diese Bewegungen, die automatisch und reibungslos erscheinen, sind sozusagen das Nettoergebnis der Veränderungen der ökonomischen Lage, die unendlich viele Individuen berühren. Dieser Mechanismus wurde, in Anlehnung an die Naturwissenschaften, besonders von amerikanischen Autoren üblicherweise als Humesches Gesetz bezeichnet und ist seit seiner Formulierung im 18. Jahrhundert in geeigneter Weise verändert worden².

² Vgl. z.B. J. Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, New York 1937, S. 365 - 74. Mit dem wachsenden Einfluß der Regierungen über die Zentralbanken wurde der Automatismus des „Gold-Standards“ immer mehr eingeschränkt. Sogar Viner versuchte, das zu berücksichtigen, indem er Unterschiede in der Effizienz des Einsatzes von Gold postulierte. Offensichtlich erklärt dieser nachträgliche Einfall nicht die Phänomene des monetären Oligopols, der Vorherrschaft und der Einschüchterung, die einerseits durch Unterschiede in der Politik und andererseits durch Unterschiede in den Reservepositionen verursacht werden. Er besagt nur, daß eine gegebene Menge Gold ein größeres Kredit- und Zahlungsvolumen „begünstigen“ könnte. Daher könnten Schwierigkeiten durch diese unterschiedlichen Wirkungen von Goldströmen entstehen.

Selbst wenn (in völligem Widerspruch zu den grundlegenden Eigenschaften des Modells) dynamische Phänomene im Nachtrag oder in Fußnoten zugelassen wurden, wurde diese Harmonie als unverletzlich angesehen. Die nützlichen Folgen des technischen Fortschritts würden — so sagte man — sich unvermeidlich in einem Sinken der Preise von (industriellen) Produkten auswirken, deren Produktion angeregt werde. Die Preise landwirtschaftlicher Güter würden entsprechend dem Ertragsgesetz relativ oder sogar absolut steigen³. Auf diese Weise würden schließlich auch die Länder der Urproduktion die Früchte des Fortschritts genießen.

Der allerwichtigste Aspekt dieses Modells der Harmonie zwischen den Klassen aber war, daß es auch die unbequeme Ungleichheit der Verhältnisse zwischen Nationen und Rassen nicht nur erklärbar, sondern sogar unabwendbar machte, indem es das Problem auf die Ebene von Individuen reduzierte. Unter der Voraussetzung, daß individuelle Präferenzen (und Einkommen) gegeben sind, wurde eine einfache „Geometrie des internationalen Handels“ erfunden, um zu beweisen, daß freier „Handel“ das Welteinkommen „maximieren“ werde. Die Frage, ob dieses Konzept in irgendeinem relevanten Sinne bedeutungsvoll war, und die äußerst einschränkenden Bedingungen, unter denen es anwendbar sein könnte⁴, wurden meistens mißachtet, wenngleich sehr praktische Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik daraus abgeleitet wurden⁵.

Insbesondere die Möglichkeit, daß „der Fortschritt“ traditionelle Formen sozialer Organisation zerstören und die soziale und wirtschaftliche Sicherheit vieler gefährden könnte, während er wenigen nützt, war irrelevant, soweit dies den Bereich der Wirtschaftswissenschaft betrifft. Solche Veränderungen konnten nicht quantitativ in Einheiten von Sachgütern und Dienstleistungen gemessen werden. Die Tatsache, daß es der Kapitalist war, der den größten Teil des durch den Fort-

³ Zweimal in neuerer Zeit hat eine (sehr kurzfristige) Verbesserung der Terms of Trade zugunsten der Länder, die primäre Produkte herstellen, Ökonomen veranlaßt, trotz des Bestehens der Keynesianischen Theorie die Befürchtung zu äußern, es werde zu einer Verteuerung der Rohstoffe kommen. Vgl. z. B. *Colin Clark*, *The Economics of 1960*, London, Macmillan, 1942.

⁴ Das sind Vollbeschäftigung, vollkommener Wettbewerb, steigende Kosten, gegebene Präferenzen und Unabhängigkeit der Terms of Trade von der verfolgten Politik. Kürzlich hat Professor Little diesen Ansatz, dem so oft widersprochen wurde, noch einmal aufgenommen: Vgl. *I. M. D. Little* und *J. A. Mirrless*, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*; Band II, *Social Cost Benefit Analysis*, Paris, Development Centre of the Organisation for European Cooperation and Development, 1968. Eine ausführliche Diskussion findet sich in: *T. Balogh*, *Unequal Partners*, Oxford 1963, Band I, Abschnitt 1.

⁵ Obwohl bewiesen war, daß die „soziale“ Wohlfahrtsfunktion von der Einkommensverteilung abhängt, wurde diese wesentliche einschränkende Bedingung munter mißachtet.

schritt geschaffenen Gewinns erlangte, fiel nicht ins Gewicht; sein Anteil war nicht mehr als das exakte Äquivalent seines Beitrags zum Fortschritt. Daß er zufällig Brite war — im letzten Jahrhundert — und Amerikaner — in diesem Jahrhundert, und daß Großbritannien damals, und Amerika heute, den größten Nutzen aus dem Fortschritt zog, wurde als eine Angelegenheit des Glücks oder des Geschicks angesehen. Es wurde sicherlich nicht für moralisch verwerflich gehalten.

Es besteht kein Zweifel, daß das führende Land Großbritannien, und später Amerika⁶, am meisten von diesem System profitierte. Darüber hinaus bedurfte Großbritannien als stärkste wirtschaftliche Macht im 19. Jahrhundert keiner staatlichen Hilfen oder Interventionen, politischer Bindungen oder diskriminatorischer Privilegien, um mehr zu erreichen, als sich nur zu behaupten. Im Gegenteil, indem man der Industrie der nichtautonomen Kolonien im Namen des freien Handels den staatlichen Schutz entzog, zwang man diesen den Status bloßer Anhängsel des eigenen industriellen Wirtschaftssystems auf. Weil die kolonialen Territorien arm waren, hing die Entwicklung ihrer natürlichen Ressourcen — zumindest im Zusammenhang dieses „liberalen“ Systems — von ihrer Fähigkeit ab, die internationalen Märkte, und insbesondere Großbritannien, zu beliefern. In der Tat gab der Mechanismus den Mutterländern die Möglichkeit, die benötigten Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren, indem sie in diesen Gebieten Geld in Umlauf brachten⁷. Niemals wurde bewußt der Versuch unternommen, die Wirtschaft dieser Gebiete im Hinblick auf wachsenden Output oder steigende Einkommen zu verändern; aber es gab damals auch keine bewußte staatliche Intervention im Mutterland, um die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Weil Großbritannien nicht nur der mächtigste Markt, sondern auch industrieller Pionier war, war es „natürlich“, daß in den abhängigen Gebieten mehr komplementäre als konkurrierende Volkswirtschaften heranwuchsen. Alle konkurrierenden vorindustriellen Manufakturen, die in den Kolonien existierten — wie die indischen Baumwollmanufakturen im 18. und frühen 19. Jahrhundert —, wurden zerstört. Nicht-Diskrimination bedeutete offenbar Diskrimination zugunsten des stärksten und dynamischsten Teils der Weltwirtschaft; das zeigte sich deutlich in den kumulativen Problemen, vor die die Innovationen und Investitionen der mächtigsten Länder die restlichen Länder stellten⁸.

⁶ Und, nach dem Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg — innerhalb des Gemeinsamen Marktes — Westdeutschland.

⁷ Vgl. *Economics of Poverty*, Kap. 2.

⁸ Nichts scheint die wahren Anhänger des laissez-faire mehr in Wut zu versetzen, als die Symmetrie der internationalen Beziehungen durch kumulative Trends zugunsten des Vorteils einer Partei in Abrede gestellt zu sehen. Solche ungleichgewichtigen Prozesse werden jedoch nicht „auf natürlichem Wege“ beendet, sondern durch gezielte nicht-marktwirtschaftliche Eingriffe

Ohne Zweifel war diese „Ausbeutung“ hauptsächlich „unbewußt“: Sie erfolgte automatisch. Ein großes Angebot an ungelernter Arbeit⁹ stand einem fest kontrollierten Kapitalangebot im Mutterland gegenüber. Aber das bedeutete, daß der überwiegende Teil des Gewinns nach Großbritannien zurückfloß, während die Löhne für ungelernte Arbeit in den abhängigen Gebieten kaum stiegen¹⁰. Dieser überlegene Status wurde durch ein informelles aber effektives Protektionssystem bekräftigt — informell in dem Sinne, daß es nicht durch die öffentliche Gesetzgebung sanktioniert wurde. Die Verwaltung der Unternehmen in den abhängigen Gebieten lag in britischen Händen; wegen des britischen Geschmacks und der technischen Erfahrungen der Briten kam zwangsläufig der größte Teil der Lieferungen aus Großbritannien. Das

der Regierungen. Ebenso zeigt die Nachkriegsgeschichte, daß die Vereinigten Staaten ihre günstige Zahlungsbilanzposition einbüßten, infolge von ungeheuren militärischen Ausgaben (an der Spitze eines ziemlich großen Hilfsprogramms) und teilweise durch (ebenfalls riesige) internationale Investitionen, die ihnen eine nahezu dominierende Position in den meisten dynamischen Industrien, in den meisten entwickelten Ländern und auf dem Rohstoffmarkt verschafften. Amerikas Handelsposition wurde zweifellos durch das Anwachsen seiner Kosten-Inflationsrate bedroht. In diesem Zusammenhang wird jedoch die Wahrscheinlichkeit übersehen, daß die produktive Aktivität in anderen Ländern sicherlich gelitten hätte, wenn Amerika in der Lage gewesen wäre, einen laufenden Überschuß aufrechtzuerhalten, der ausgereicht hätte, seinen Kapitalexport zu finanzieren, weil wenige, wenn überhaupt einige, in der Lage gewesen wären, den deflationären Einfluß der Importe durch eine expansive Politik im Inland auszugleichen. Vgl. T. Baugh, *Unequal Partners*, Oxford 1963, Band I, Theoretical Introduction, und Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957.

⁹ Falls notwendig, konnte dieses durch staatliche oder direkte Maßnahmen vergrößert werden, wie Kopfsteuer oder Manipulation der Konsumnachfrage mit dem Ziel, ein Bedürfnis nach Geld zu schaffen (wie in Indonesien). Der Mißbrauch dieses Systems führte zu gutgemeinten aber übel wirkenden internationalen Konventionen, die Zwangsarbeit für friedliche Entwicklungszwecke verbot, aber für „Verteidigungszwecke“ erlaubte.

¹⁰ Ausländische Investitionen, abgesehen von der Infrastruktur, waren beschränkt auf Plantagen und das Land auslaugende Industrien. Die Infrastruktur selbst war hauptsächlich abhängig von diesen Unternehmungen. Diese Investitionen — wie Eisenbahnen oder Banken — wurden von ausgebildeten Kräften, die aus dem Mutterland ausgewandert waren, verwaltet; sie erzielten damit wesentlich höhere Einkommen als mit ähnlicher Arbeit zu Hause. Dieses System wurde vielleicht am systematischsten in Belgisch-Kongo entwickelt, nur in Süd-Afrika wurde es noch weiter getrieben. In Algerien waren sogar untergeordnete Stellen des öffentlichen Dienstes (etwa Postbeamte) hauptsächlich für Franzosen reserviert. Mit der Befreiung und der Verdrängung der Europäer durch die eingeborene Bevölkerung wurden Klassenunterschiede, die sehr ungleiche Einkommensverteilung und das Elitensystem aufrechterhalten (vgl. *Economics of Poverty*, Kap. 2). In jüngster Zeit hat die fortschreitende Automation der Produktion es den internationalen Konzernen ermöglicht, relativ arbeitsintensive Produktionszweige in weniger entwickelten Gebieten anzusiedeln. Weil die Löhne ziemlich niedrig bleiben und Steuervorteile ausgenutzt werden, fällt der Hauptanteil des Gewinns dem überlegenen Partner zu — den (meistens amerikanischen) Konzernen, die erfolgreich die kleinen Länder gegeneinander ausspielen.

Bild wurde durch den britischen Charakter der politischen Verwaltung vervollständigt, es bedurfte keiner bewußten Planung, um dieses sich selbst verstärkende System der Vorherrschaft abzurunden.

Aber Protektion und Diskrimination waren notwendig, um das Entstehen und das Wachstum konkurrierender Industrien in den Vereinigten Staaten, Deutschland und anderswo um die Mitte des 19. Jahrhunderts zu unterstützen. Die Folge war, daß gegen Ende des Jahrhunderts einige junge Industrien in diesen Ländern Großbritannien schon überholt hatten; Großbritanniens Vorherrschaft war unterhöhlt. *Mutatis mutandis* läßt sich dieses Bild auf die Verhältnisse nach 1945 anwenden. das japanische, oder auch das deutsche „Wirtschaftswunder“ wurde nicht durch verfrühte Liberalisierung, sondern durch intensive Investitionen erreicht¹¹.

Die Nachkriegsperiode war durch die erstaunliche Tatsache gekennzeichnet, daß es die Vereinigten Staaten waren, die, konventionellen ökonomischen Empfehlungen zum Trotz, das Versagen der Vorkriegs-„Freihandels-Laissez-Faire“-Philosophie erkannten. Hauptsächlich aus Angst vor russischer Aggression organisierten sie großangelegte Hilfsaktionen und willigten, in der Tat sehr mutig, in Diskriminierungen ihrer eigenen Exporte ein. Das sollte bis zur Vollendung des westeuropäischen und japanischen Wiederaufbaus und der dramatischen Verschlechterung der amerikanischen Zahlungsbilanz dauern. Letzteres war nicht die Folge einer „verschwenderischen Lebensweise“ im üblichen Sinne¹², sondern von militärischen Ausgaben und ausländischen Investitionen in enormem Ausmaß.

¹¹ Das neue Wiederaufleben der Religion vom „freieren“ Handel, die sogar die wachsende Angst vor der Urbanisation einem irreführenden Protektionismus zuschreibt, zeigt die ungebrochene Macht des Neo-Klassizismus. Ein Vergleich der jüngeren Wirtschaftsgeschichte mit den Ergebnissen des „Liberal“-Kolonialismus zeigt ein deutliches Ansteigen der Wachstumsraten, auch wenn man konventionelle Maßstäbe anwendet. Einige der Cost-Benefit-Analysen, die von diesem Ansatz ausgingen, haben die Nichtmarginalität von Projekten, die auf der Basis von partiellen Gleichgewichtsanalysen erforscht wurden, nicht beachtet. Sie können natürlich die Auswirkungen wachsender Erträge auf die Beschäftigungslage in Betracht ziehen; aber falls sie sich auf diese Modifikationen einlassen, insbesondere auf die Quantifizierung dieser Größen, geschieht das willkürlich und beweist nichts. Als ein Beispiel neuerer Trends vgl. I. M. D. Little and J. A. Mirrlees, a.a.O.

¹² Vgl. Lord Keynes: The Balance of Payments of the United States, in: Economic Journal, Juni 1946, S. 172 - 87. Keynes sagt in diesem Artikel nicht, wie Prof. Kaldor anscheinend annimmt (vgl. The Times, 6. Sept. 1951, S. 21, Spalte 4), die gegenwärtige Dollar-Überfluß-„Krise“ voraus. Auf S. 185 schreibt Keynes „... daß die Chancen, daß es in den nächsten 5 bis 10 Jahren zu einer gefährlichen Dollarknappheit kommt, nicht sehr groß sind“.

Jene Jahre waren die Zeiten aktueller und akuter Dollarknappheit. Diese Knappheit wurde durch eben diese disziplinarischen Maßnahmen und durch direkte Kontrollen (die weit über das Abkommen von Bretton Woods hinausgingen), die ich befürwortete, gelindert — ein großangelegtes Hilfsprogramm eingeschlossen. Die durch das europäische Wiederaufbau-Programm

Die Genesung wurde — und wird in Japan immer noch — durch rigoreuse Handelsprotektion unterstützt, die jetzt auf amerikanischer Seite weitverbreitete und scharfe Entrüstung hervorruft. Diese Entrüstung kann man kaum verteidigen, wenn man sie im ökonomischen neoimperialistischen Zusammenhang der allgegenwärtigen Expansion großer amerikanischer multinationaler Firmen sieht; sie ist jedoch vollkommen berechtigt im Falle des landwirtschaftlichen Protektionismus Westeuropas und des japanischen Industrieprotektionismus.

Diese Erfahrungen zeigen, daß kumulative Kräfte am Werk sind, die dazu tendieren, die harmonische Koexistenz zwischen Ländern auf verschiedenen Entwicklungsstufen und mit divergierenden dynamischen und institutionellen Charakteristika zu behindern oder gar zu zerstören.

II. Dynamische Probleme und statische Modelle

Die ökonomische Theorie fand durch einen einfachen Kunstgriff einen Ausweg aus den moralischen Problemen und Konflikten, und zwar im Modell eines ökonomischen Systems, das auf der Annahme des vollkommenen Wettbewerbs basierte. Ihm wurde allgemeine und unbedingte Gültigkeit zugesprochen. Es wurde angenommen, daß atomistisch organisierte Produzenten, die unabhängig voneinander und ohne die Verhaltensweisen der anderen zu beachten, miteinander konkurrieren und daß sie ein homogenes, standardisiertes Gut auf einem Markt anbieten, der aus schnell reagierenden, fachmännischen Konsumenten besteht, die im Besitz aller Fakten sind und einen untrüglichen, unveränderlichen Geschmack haben. Dieses Bild impliziert die Annahme, daß Angebot und Nachfrage unabhängig voneinander sind, und postuliert nicht nur vollkommene Voraussicht, sondern auch die unaufhörliche Wiederholung eines gleichartigen Prozesses.

Funktionale Beziehungen werden nicht deshalb postuliert, weil sie erklären können, was in der Realität vor sich geht, sondern weil sie mathematisch befriedigende Antworten liefern. Die Tendenz, Komplikationen als anormal abzutun, ohne sich um empirische Analysen zu

gewährte Hilfe, die 12 Milliarden Dollar überstieg, betrug allein dreimal so viel wie die Ziehungsrechte der Vereinigten Staaten gegenüber dem I. M. F., welche diese in einem Zeitraum von vier Jahren hätten in Anspruch nehmen können. Tatsache ist, daß der Fehlbetrag der europäischen Handelsbilanz mit den Vereinigten Staaten und Kanada allein 6,1 Milliarden Dollar betrug, d. h. anderthalbmal die gesamte verfügbare Dollarmenge des I. M. F., vgl. *H. B. Price, The Marshall Plan and its Meaning*, New York 1955, S. 139 und 162. Soviel zu Lord Keynes' Voraussagen in seiner letzten konservativ-liberalen Phase.

bemühen¹³, hat sich in zunehmendem Maße ausgebreitet. Definitorische Identitäten werden behandelt, als ob sie bedeutsame Gleichungen wären; Beziehungen, die aufgrund unsicheren statistischen Materials über begrenzte Perioden gewonnen werden, werden als ausreichend stabil, symmetrisch und reversibel angesehen, um als legitime Grundlagen für politische Entscheidungen zu dienen. Weiter wird angenommen, daß diese Beziehungen funktional unabhängig voneinander sind; denn nur dann ist es möglich, daß die Interaktion zwischen diesen Beziehungen zu eindeutigen und determinierten Gleichgewichtslösungen führt.

Darüber hinaus ist es angeblich möglich, diese hypothetischen Beziehungen auf der Basis von Daten, die sich auf verschiedene Perioden beziehen und oft durch sehr unterschiedliche psychologische Bedingungen und institutionelle Gegebenheiten gekennzeichnet sind, mit Hilfe einer Kurvenschar darzustellen, von denen jede der anderen in ihrer mathematischen (oder zumindest schematischen) Einfachheit gleicht. Wenn man auf diese Weise den verschiedenen beobachteten Punkten Kurven zuordnet, stellt jede der Kurven, die bei weitem nicht die Verhältnisse in der Realität widerspiegeln, formal eine zeitlos-dauerhafte reversible Beziehung zwischen zwei Variablen dar, wie z. B. im Falle der Nachfrage- und Angebotskurven. Jede Veränderung wird auf Variationen der unabhängigen Variablen zurückgeführt, während alle anderen Faktoren als konstant angenommen werden. Auf diese Weise führt, wenn man die angenommene gegenseitige Unabhängigkeit von Angebots- und Nachfragebedingungen und die Existenz einer zeitlosen, ursprünglichen Gleichgewichtslage voraussetzt, jede Veränderung der ursprünglichen Verbindung zu einem neuen eindeutigen Gleichgewicht, dessen Lage durch die Elastizitäten der maßgebenden Größen bestimmt wird. Es werden zwei *statische* Gleichgewichtszustände verglichen, es kann nichts darüber ausgesagt werden, *wie* die neue Position erreicht wird.

Wie legitim ist dieser *ceteris-paribus*-Ansatz? Es sollte klar sein, daß solche Modelle nicht wegen ihrer Plausibilität konstruiert werden; vielmehr deshalb, weil sie schematisch oder mathematisch leicht zu handhaben sind. Die einzige zugelassene Ausnahme ist die des reinen Monopols, und zwar aus ziemlich dem gleichen Grund. Es sollte berücksichtigt werden, daß sogar auf einem so unwichtigen Teilgebiet der Wirtschaft wie z. B. dem Markt für Rüben und Karotten die Expansion der Nachfrage infolge sinkender Preise (d. h. die negative Steigung der Nachfragekurve) und ihre Unabhängigkeit von den Angebotsbedingungen (d. h. der Angebotskurve) nur dann angenommen werden kann,

¹³ Beweise kann man leider nie erbringen. Es sind viel zu viele Fakten zu beachten und ihre Variationen sind speziell in funktionalen Beziehungen zueinander viel zu kompliziert.

wenn man die historischen Begleitumstände für diesen Markt und folglich die sich wahrscheinlich daraus ergebende Struktur der Erwartungen mißachtet¹⁴. Die hochmütige Behauptung, daß in wirtschaftlichen Angelegenheiten Vergangenes vergangen sei, trifft sicher nicht zu. Es bestimmt die Zukunft mit und überträgt einfache Anschauungen über ökonomische Zusammenhänge, die in gefährlicher Weise irreführend sind. Wenn diese Schwierigkeiten einmal zugegeben werden, schwindet die Einfachheit eines zeitlosen Gleichgewichts selbst in solchen begrenzten Fällen. Selbst wenn man der *ceteris-paribus*-Methode analytische Eignung (wenn nicht Legitimität) zugesteht, so muß man ihre praktische Anwendbarkeit doch ernsthaft bezweifeln, d. h. falls man solche naiv gedachten Zusammenhänge überhaupt jemals untersuchen kann. Wer kann sagen, ob zwei beliebige Punkte tatsächlich auf derselben Kurve liegen, d. h. ob sie wirklich die behauptete Beziehung erfüllen. Der Unterschied könnte genauso gut eine Verschiebung der Kurve darstellen, mit anderen Worten, eine Modifikation der vermuteten Beziehung, weil die Beobachtungen sich auf verschiedene Zeitpunkte beziehen. (Wenn die Sammlung einer ausreichenden Anzahl von Beobachtungen beträchtliche Zeit in Anspruch nimmt, steigt unweigerlich die Wahrscheinlichkeit weitreichender Veränderungen in der Natur der Zusammenhänge, die man zu beobachten meint, wenn man tatsächlich sagen kann, daß sie überhaupt existieren.) Solche Zusammenhänge können daher nicht bewiesen werden; ebensowenig, und das ist ein unschätzbarer Vorteil, können sie widerlegt werden. Ihre Signifikanz beschränkt sich, wie in den unklarerer Bereichen abstrakter Malerei, auf die Vorstellungskraft ihrer Erfinder.

Wenn die Existenz eines systematischen Zusammenhangs aus dem Vergleich zweier zeitlich auseinanderfallender Beobachtungen abgeleitet wird, kann das nur eine *Beschreibung* der Veränderung implizieren, aber nicht deren *Erklärung*. Alles andere würde auf implizites Theoretisieren im schlimmsten Sinne hinauslaufen, das, wenn es als Prognose dient, in gefährlicher Weise irreführend sein könnte. Ferner kann, wenn die Gesetzmäßigkeit nicht aus der historisch beobachtbaren Veränderung, sondern aus hypothetischen Überlegungen, die vom ursprünglichen Gleichgewicht ausgehen, deduziert wird, weder die Richtung noch das Ausmaß der Veränderung vorausgesagt werden. Wenn die „endgültige“ Gleichgewichtslage historisch beobachtbar ist, kann es sein, daß die ganze Übung trivial ist; wenn sie das nicht ist, kann nicht angenommen werden, daß Angebot und Nachfrage unabhängig voneinander sind, und das „endgültige“ Gleichgewicht — das, im Prinzip natürlich nicht notwendig und in der Wirklichkeit niemals erreicht wer-

¹⁴ Vgl. J. Bhagwati und H. B. Johnson, Notes on some Controversies in the Theory of International Trade, in: Economic Journal, März 1960, S. 74 - 93.

den wird — kann nicht legitimer Weise von „Gesetzen“ abgeleitet werden, deren Elastizitäten trotz Veränderungen der relevanten Variablen, die durchaus nicht unendlich klein sind und infolgedessen einen signifikanten Effekt auf die relative Veränderung der Einkommen haben, als konstant angenommen werden. Es werden sich nicht nur die ursprünglichen Beziehungen infolge der Veränderung geändert haben; ihre Veränderung kann auch nicht einfach aufgrund der Postulate von Marshall, Graham¹⁵ oder anderen Autoren¹⁶ vorausgesagt werden, weil, selbst wenn man die Existenz solcher „Gesetze“ einräumt, ihre „Form“ sich während des Anpassungsprozesses geändert haben wird. Daher wird die mögliche Lage des endgültigen Gleichgewichts in entscheidender Weise von historischen Begleitumständen abhängen, und nicht bloß von den Werten, die mit einer einzigen Veränderung verknüpft sind¹⁷.

Die Behandlung von Veränderungen in langfristiger Sicht ist ebenso sonderbar. Im Interesse wissenschaftlicher Generalisierbarkeit ist es wesentlich, daß die Auswirkungen von Veränderungen analysiert werden können, ohne daß spezielle Probleme, die mit historischen Begleitumständen zusammenhängen, untersucht werden müssen. Über die Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit, daß in der Realität Reaktionen auf Veränderungen selbst zu autonomen Kräften werden könnten, die weitere Veränderungen herbeiführen, ist man hinweggegangen, weil man annahm, sie seien von sekundärer Bedeutung. Wieder wird der einfache Kunstgriff benutzt, zwei langfristige Gleichgewichte zu vergleichen, wobei in jedem alle notwendigen Anpassungen stattgefunden haben und ein vollkommener Ausgleich erreicht ist. Die Art der langfristigen Entwicklung selbst wird beschrieben als „a sort of timeless long-run throughout which nothing new happens except the full adjustment to each other of the factors existing at the beginning of the long-run period“¹⁸. Es wird angenommen, daß zwischen den beiden Zuständen nur ein Unterschied besteht; nur ein einziger Faktor ändert sich, und die Analyse beschränkt sich auf die Folgen dieser Veränderung. Auf diese Weise werden die Probleme, die durch die Veränderung entstehen, auf einen einzigen Faktor beschränkt; das Problem, das analysiert

¹⁵ Vgl. *F. D. Graham*, *The Theory of international Values*, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 46, 1932, S. 601 - 2.

¹⁶ Vgl. *Bhagwati* und *Johnson*, a.a.O.

¹⁷ Und doch, so stark ist die konventionelle Meinung, daß Zweifel an der Legitimität solcher Plan-Krämerei nur als Beweis hoffnungsloser Ignoranz belächelt werden. Die absurdeste der verbreiteten Anwendungen ist die sogenannte Phillips-Kurve gewesen, die erfunden wurde, um das neoklassische Modell im Zusammenhang variierender Grade von Unterbeschäftigung zu rehabilitieren.

¹⁸ Vgl. *J. Viner*, *Cost Curves and Supply Curves*, in: *Zeitschr. für Nationalökonomie*, III, 1932, S. 23 - 46 (wieder abgedruckt in: *American Economic Association, Readings in Price Theory* (1953), S. 198 - 226).

werden soll, wird isoliert. Auf diesem Wege können einfache mathematische oder zweidimensionale graphische Analysen angewandt werden.

Die Anwendung dieser Methode hat auf manchen Gebieten zu wertvollen Ergebnissen geführt und ist als Prüfstein für den wissenschaftlichen Charakter der Wirtschaftswissenschaften angesehen worden. Eine Art semantischer Selbstbetäubung hat stattgefunden, die die pseudomathematische Sprache als Beweis für die Zulässigkeit solcher spekulativer Konstruktionen ansah. Natürlich, für infinitesimal kleine Veränderungen eines unwichtigen Faktors, d. h. eines Faktors, dessen Veränderung nur eine infinitesimal kleine, unbedeutende Wirkung auf andere Faktoren hat, ist ein solches Verfahren offensichtlich gerechtfertigt; aber gleichzeitig trivial und uninteressant.

Die Anwendung dieser Methode für ehrgeizigere Zwecke, z. B. um die Konsequenzen der Wahl zwischen verschiedenen Arten der Lebensführung zu erklären, muß als illegitim angesehen werden. Kurzfristige Erschütterungen werden, wenn sie überhaupt von Bedeutung sind, wahrscheinlich langfristig die Situation durch überlagernde Effekte beeinträchtigen. Außerdem sind Veränderungen kontinuierlich, Anpassungen sind unvollkommen und brauchen Zeit. Diese *time-lags* und Unvollkommenheiten könnten die Rolle autonomer neuer *Anstöße* annehmen (sogar ohne weitere Veränderungen in der Grundposition), die ihrerseits wieder die Position eines eventuellen Gleichgewichts, die erreicht werden soll, weiterverändern. Daher wird das Konzept eines eventuellen „langfristigen Gleichgewichts“ selbst unverwendbar, wenn nicht bedeutungslos.

Während ein Zwei-Länder-Modell, das in dieser Weise konstruiert wird, einige allgemein wichtige Probleme umgeht, verdeckt eine Zwei-Güter-Analyse die meisten anderen. Die Beziehung zwischen den beiden Gütern *definiert* eher den Mechanismus des Wechsels als daß sie ihn erklärt. Die Ergebnisse, die erzielt werden, sind trivial. Wenn ferner angenommen wird, daß diese Güter keine „inferioren“ Güter sein sollen, d. h., daß inverse Reaktionen auf Veränderungen der Preise ausgeschlossen sind, wird auch ein großes Gebiet der Einwirkungen von Innovationen (technischem Fortschritt) auf den Handel aus dem Bereich der Analyse ausgeschlossen, weil die Verdrängung von Exporten durch technischen Fortschritt in einem Zwei-Länder-Modell nicht analysiert werden kann. Probleme des Außenhandels, insbesondere des Handels mit Industrieerzeugnissen, können kaum in dieser Form untersucht werden. Güter sind alles andere als homogen und verändern sich ständig. Daher sagen Preisvergleiche sehr wenig aus. Es ist aus diesem Grunde unmöglich, statistisch mit einiger Genauigkeit festzustellen, ob die Leistungsfähigkeit oder die Preise eines gegebenen Landes relativ zu denen eines anderen gestiegen sind.

Wenn der Begriff „Güter“ auf aggregierte Größen angewandt wird, wenn man darunter also „Güterballen“ oder Warenkörbe versteht, treten Indexprobleme von größter Schwierigkeit auf, weil jede signifikante, nicht infinitesimal kleine Veränderung (so wie sie also analysiert werden sollte) die ursprüngliche komparative Kostenposition aufheben und die Struktur des Warenkorbes verändern wird. Die Konsequenzen sind bedeutend. Die Marshall'schen Kurven der reziproken Nachfrage für den Außenhandel sind *mixta composita*. Sie verdecken in ihrer Einfachheit die extrem komplexen Probleme, die hinter ihren „Verschiebungen“ stehen (die begleitet werden müssen und untrennbar sind von Veränderungen in dieser Form).

Der Begriff einer „verschobenen Kurve“ und ihrer (*ex post*) „Elastizität“ ist noch weniger legitim. Die traditionelle Theorie und ganz besonders die traditionelle Außenhandelstheorie basiert, wie wir gesehen haben, auf einem streng statischen Modell der Wirtschaft, mit gegebener Faktorausstattung, technischem Wissen und gegebenen Präferenzen. Den Autoren muß eine Art idyllisches Bild vorgeschwebt haben von einer friedlichen (und sehr gewinnbringenden) „einfachen und statischen Neuordnung“ oder „Reallokation“ von „gegebenen Faktoren *zwischen* den Industrien, zum Zweck der Kostenminimierung“. Solange dieser „Reallokations“-Prozeß tatsächlich in ländlicher Einfachheit stattfindet — auf *beiden* Seiten — könnte dieses Bild nicht vollständig in irreführender Weise verzerrt werden. Man kann sich arkadische Mägde vorstellen, die sich vom Kühemelken dem Wollspinnen zuwenden, das „Kapital“ würde nicht vollständig seinen Tauschwert verlieren. Es kann leicht eine „Reallokation“ stattfinden, und die Vorteile aus den billigeren Importen werden nicht durch Verluste ausgeglichen. Die schmerzlichste Konsequenz dieser Verluste wäre die Ausschaltung unternehmerischer Tüchtigkeit¹⁹ und der Bereitschaft und Fähigkeit zu investieren. Solange man sich „Ressourcen“ als Boden und (mobile) Arbeit vorstellte, die potentiell in der Lage sind, sich selbst alternativen Verwendungsmöglichkeiten anzupassen, mag diese Ansicht akzeptabel gewesen sein. Jeffersons landwirtschaftliches Amerika war vielleicht das letzte Beispiel dieses segensreichen Zustandes.

Nichts könnte weiter von der modernen Realität entfernt sein. Das Problem besteht heute in den wechselseitigen Einflüssen (dem Handel zwischen, generell gesagt, ungleichen Partnern), die die Rate und Richtung des Wachstums von Mitgliedern in einem offenen System bestimmen. Der Handel wird das Wachstum und das Wachstum den Handel bestimmen. Kapitalakkumulation, die Produktivität von Boden und Arbeit, erhöht die Vorteile der Kostendegression bei Massenproduktion.

¹⁹ Wie es in Indien im 18. und 19. Jahrhundert geschah.

Die Bedeutung dieser drei in Beziehung zueinander stehenden Faktoren macht den konventionellen Ansatz unsinnig.

Mit anderen Worten, der Weg in der Zeit, den jede Anpassung durchlaufen muß, ist nicht mehr ohne Bedeutung. Er wird durch monetäre Faktoren beeinflusst werden und wird induzierte oder autonome Veränderungen der produktiven Ressourcen, insbesondere des Kapitals, beeinträchtigen (und davon beeinträchtigt werden). Deshalb ist die Annahme, daß wir es mit einer reversiblen Beziehung zu tun haben und daß darum der Vergleich von gleichgewichtigen Endzuständen bedeutungsvolle Antworten für Prognosezwecke liefern kann, trügerisch. Wenn der Weg von der Ausgangsposition aus abweichend sein kann und wenn verschiedene gleichgewichtige Endpositionen erreicht werden sollten — abhängig davon, was als Ergebnis des ersten autonomen Impulses oder der ersten autonomen Veränderung geschieht —, dann kann die komparativ-statische Analyse zweier gegebener gleichgewichtiger Endpositionen nicht zu *generell* akzeptablen Schlüssen führen. Ein langfristiges Gleichgewicht kann sich tatsächlich niemals einstellen, weil das ganze System kontinuierlichen Veränderungen unterworfen sein wird. Die Anpassungsprozesse, die durch die erste Störung hervorgerufen werden, werden niemals ganz zu einem Ende kommen.

Ressourcen sind nicht „gegeben“. Es findet nicht nur die ganze Zeit eine Akkumulation statt, sondern der Handel ist immer eine der Hauptdeterminanten des Wachstums der Ressourcen gewesen. Er wird es notwendigerweise immer sein, besonders bei jenen lebenswichtigen Faktoren wie Kapital, unternehmerische Fähigkeiten und technisches Geschick. Auf diese Weise verändern sich relative Faktorvorräte und komparative Kosten ständig, wobei die Tatsache, daß Handel getrieben wird, mit diesen Veränderungen untrennbar verbunden ist. Daraus folgt, daß das eventuelle Ergebnis, der genaue Charakter und die Art dieser sogenannten „Gleichgewichtslage“²⁰, die nach der Anpassung erreicht wird“, analytisch nicht vom Verlauf des Anpassungsprozesses zu trennen ist.

Daher ist es auch illegitim, die „kurzfristigen“ Faktoren und ihre wechselseitige Beziehung mit ihrem Einfluß auf das Volkseinkommen und dessen Verteilung nicht zu beachten. Was wir kennen, ist die Position, die sich nach einer Veränderung ergeben hat. Ob das eine Bewegung auf einer Kurve oder eine Verschiebung einer Kurve ist, ist nicht zu ermitteln; diese theoretischen Konstruktionen sind Erfindungen der Vorstellungskraft, die unter bestimmten Umständen hilfreich sein kön-

²⁰ Die Definition des langfristigen „Gleichgewichts“ selbst ist in diesem Zusammenhang unsinnig, und zwar wegen der Untrennbarkeit von Wachstum und Handel.

nen, wenn Angebot und Nachfrage unabhängig voneinander sind und Einkommenseffekte ignoriert werden können.

Das ist bei den makroökonomischen Problemen des internationalen Handels nicht der Fall; Einkommenseffekte bewirken eine kontinuierliche Verschiebung der „Kurve“, wenn solch eine „Kurve“ überhaupt existiert. Was wir beobachten können, sind Punkte, und es ist empirisch und logisch unmöglich zu entscheiden, ob diese Punkte zu einer „Kurvenschar“ in irgendeinem bedeutungsvollen Sinn oder zu einer einzigen Kurve gehören. Auch wissen wir nicht, wie die einzelnen Kurven verlaufen könnten, dazu müßte man den historischen Hintergrund kennen, weil es ohne das unmöglich ist, überlagernde Effekte abzuschätzen.

Es läßt sich leicht zeigen, daß in der Realität der ökonomische Fortschritt weniger Jahre jede denkbare „Verbesserung“, die aus einer „besseren Allokation“ *gegebener* Ressourcen resultiert, an quantitativer Bedeutung bei weitem übertrifft. Die Öffnung oder Liberalisierung des Handels könnte dazu führen, daß die wichtigsten Industrien der schwächeren Länder „unter Wert verkaufen“ und so einen starken deflationären Schock verursachen. Die profitierenden, stärkeren Länder könnten in diesem Prozeß eine Expansion ihrer eigenen Industrien betreiben. Die Zerstörung des Kapitals, die die ärmeren Länder auf diese Weise erleiden würden, wäre vielleicht nicht wieder gut zu machen. Es ist unwahrscheinlich, daß der Handel zwischen ungleichen Partnern die Faktorausstattung unverändert läßt; sein Einfluß wird nicht einmal symmetrisch sein (besonders wenn die ursprüngliche Diskrepanz aufgrund des verschieden ausgeprägten technischen Fortschritts noch weiter vergrößert wird). Es ist bezeichnend, daß diejenigen, die am meisten Großbritanniens Eintritt in den gemeinsamen Markt befürworten, auch diejenigen sind, die am stärksten im Bann dieser überkommenen theoretischen Trugschlüsse stehen.

So wie die Wirkung der Akkumulation und der wachsenden Erträge vom traditionellen Ansatz von vornherein ausgeschlossen wird, so geschieht das auch mit dem verwandten Problem des *technischen Fortschritts*, indem man einen „gegebenen Stand“ des technischen Wissens postuliert. Wenn überhaupt, dann wird er eher als eine externe, autonome, einmalige Veränderung behandelt, an die sich das sonst vollständig unveränderliche System langsam anpaßt. Das Modell, das zwei nicht genauer bezeichnete Länder, A und B, behandelt, geht von einer symmetrischen Situation aus, in der der Einfluß einer solchen begrenzten Veränderung zufällig und unbeeinflusst ist. Ohne Zweifel wird eingeräumt, daß einigen Ländern oder Gebieten durch eine Veränderung Schaden zugefügt werden könnte²¹, aber der Eindruck, daß das ein Ausnahmefall sei, bleibt beharrlich bestehen. Die Kontinuität des Prozes-

ses und seine enge Verbindung zur Kapitalakkumulation wird nicht betont. Auf diese Weise bleibt die systematische Verzerrung zugunsten der stärkeren Länder gegenüber den schwächeren, die sich durch die Verdrängung der Produkte von Boden und Arbeit durch die Erfindung synthetischer oder verfeinerter Produkte ergibt und die daraus folgende Zerstörung der komparativen Vorteile der ärmeren Gebiete, die von der Urproduktion für den Export abhängig sind, unbeachtet.

Es wird angedeutet, daß das neue technische Wissen sich ausbreiten und so auch außerhalb des Ursprungsortes des Fortschritts die Einkommen erhöhen würde. Diese Ansicht vernachlässigt den grundlegenden Unterschied des internationalen Handels zwischen ungleichen Partnern und inter-regionalem Handel in modernen, hoch integrierten Gesellschaften oder Wohlfahrtsstaaten²²: Ohne wohlerrwogene Intervention einer souveränen Vermittlungsstelle scheint der technische Fortschritt im Rahmen ungleicher ökonomischer Stärke nicht nur historische Ungleichheiten verstärkt, sondern auch als wirkungsvolles Hindernis für die Entwicklung der ärmeren Gebiete gewirkt zu haben²³.

Die Wettbewerbsmacht der „alten“ (und altmodischen) Produzenten wurde durch wachsendes technisches Wissen und daraus folgende Kostensenkungen, durch die Einführung neuer und überlegener Produkte (oder von Produkten, für die besser geworben wurde) oft in noch dramatischerem Ausmaß reduziert als durch die Auswirkungen der Kapitalbildung²⁴. Technischer Fortschritt bringt in dieser Form wahrscheinlich dem dominierenden Initiator der Veränderung einen Nettogewinn — auch wenn *einige* der Opfer innerhalb seiner politischen Grenzen leben²⁵. Er wird in zwei kontinuierlichen Prozessen fortschreiten.

²¹ Diese Zugeständnisse wurden in früheren Schriften, wie in denen von Edgeworth, Marshall und Wicksell häufiger ausgesprochen, als es später der Fall war.

²² Prof. J. H. Williams' berühmter Artikel: The Theory of International Trade reconsidered, in: Economic Journal, Juni 1929, S. 195 - 209 (wieder abgedruckt in: American Economic Association: Readings in the Theory of International Trade (1966), S. 253 - 71) war eine auffallende Ausnahme von dieser Vernachlässigung. Er zeigte auch, daß in einem „Nachtwächter“-Staat sogar interregionale Unterschiede erschreckend sein können. Seine Warnung wurde völlig ignoriert.

²³ Vgl. meine Antwort auf Prof. Samuelson (1948): Static Models and Current Problems in International Economics, in: Oxford Economic Papers, Juni 1949, S. 191 - 98. Prof. Myrdal nannte das in: Economic Theory and Underdeveloped Regions „backwash“-Effekt.

²⁴ Das Hervortreten solcher Produkte macht Preis- und Produktivitätsvergleiche als Maß der produktiven Überlegenheit ungültig.

Hätten die Amerikaner auf dem Gebiet der Autoproduktion weiter in der Welt geführt, statt zu folgen, hätte ihre „Überlegenheit“ vielleicht bestehen bleiben können, trotz unveränderter Produktivitätsstatistiken.

²⁵ Die Tatsache, daß Großbritannien einen großen Nettogewinn aus Veränderungen zog, könnte erklären, warum dies während der unumstrittenen Herrschaft der englischen Wirtschaft nicht in die klassischen Schriften vor-

1. Verbesserungen in der Produktion bereits vorhandener Güter und Dienstleistungen, die wahrscheinlich auch von anderen Ländern produziert werden;
2. Entdeckung und Entwicklung neuer oder erheblich verbesserter Produkte.

Der erste Prozeß wird eine Preissenkung im In- und Ausland ermöglichen. Der Einfluß des zweiten Prozesses reicht viel weiter. Er wird zu einer Verdrängung von älteren Produkten führen und auf diese Weise entweder Preissenkungen von gefährlichem Ausmaß oder unbegrenzte strukturelle Veränderungen für die früheren Anbieter desselben Produkts oder von den mit diesen Produkten in engen Wettbewerbsbeziehungen stehenden Substitutionsgütern erzwingen. Aber wenn der neue Produktionsprozeß sich drastisch von dem alten unterscheidet (z. B. durch die technische Struktur), dann wird die Verdrängung, die auf den ersten Prozeß zurückzuführen ist, nicht weniger zerstörerisch oder heftig sein; die Preise könnten leicht in einem solchen Ausmaß gesenkt werden, daß die Existenz der Arbeiter in nicht-rationalisierten Industrien anderswo gefährdet würde.

In beiden Fällen ist es wahrscheinlich, daß die technische Verbesserung (verkörpert in neuen Investitionen) den Bedarf an Arbeitskräften reduzieren wird. Der Faktor Arbeit wird in dem dominierenden Land relativ knapp sein, und die Unternehmer werden sehr daran interessiert sein, mit Hilfe des technischen Fortschritts die Knappheit abzuschwächen. Daher liegt es in der Natur der Dinge, daß die Forschung in dem dominierenden Land auf die technischen Probleme konzentriert sein wird, die, falls man sie lösen kann, es ermöglichen, den Wert des produktiven Faktors zu senken, der anderswo relativ reichlicher vorhanden ist. Die Tatsache, daß Forschungsaufwendungen die Tendenz zu kumulativer Konzentration in den reichsten dynamischen Ländern haben, verstärkt diesen Trend.

Die Bevorzugung arbeitssparender Methoden in einer Wirtschaft mit hohen Löhnen und Arbeitskräftemangel bestimmt die Art der Erfindungen. Das entwickelte Land wird eine Monopolstellung erreicht haben, die nicht nur die Verdrängung der Produkte weniger entwickelter Länder erlaubt, sondern ihm auch durch hohe Quasi-Renten die Ressourcen verschafft, um sich weiter zu entwickeln und seinen Vorteil zu

drang. Die Geschwindigkeit, mit der sich Wissen zwischen hochindustrialisierten Ländern ausbreitet, hat zugenommen und der Monopolgewinn des dominierenden Gebiets ist kleiner geworden.

Aber die anwachsende Rate der Neuerungen hat diesen Vorteil zum großen Teil ausgeglichen und die Diskrepanz zwischen industrialisierten und nicht-industrialisierten Ländern hat beträchtlich zugenommen.

rechtfertigen²⁶. Wenn keine gleichgerichteten Produktivitätsverbesserungen in den ärmeren Ländern auftreten, in denen die Produktion auf einer relativ boden- und arbeitsintensiven Basis organisiert ist, werden ihre Kosten durch die herrschenden Länder unterboten, und die Einkommen der ärmeren Handelspartner werden unter Druck geraten²⁷. Wenn die technische Revolution einmal stattgefunden hat, gibt es eine Reihe von Gründen, warum sie in der Praxis unwiderruflich sein wird. Protektionismus ist nur ein solcher (wenn auch zeitweilig durchschlagender) Grund. Eine spätere Veränderung der Lage durch die Übernahme der Technik des vorherrschenden Landes im Ausland wird den ausländischen Anbietern keine große Hilfe bei der Rückgewinnung ihrer verlorenen Märkte in dem vorherrschenden Land sein (obwohl es ihnen in dritten Ländern nützlich sein könnte). Wenn sich eine Industrie einmal etabliert hat, wird man ihr wahrscheinlich nicht erlauben, wieder zu verschwinden. Asymmetrie — wie sie sich in der „geknickten“ Nachfrage-„Kurve“ widerspiegelt — muß als die Norm akzeptiert werden. In der Tat, es besteht eine ernsthafte Gefahr, daß Innovationen über das Ziel hinausschießen²⁸, und dadurch das ärmere Gebiet sogar noch mehr schwächen.

Der frühere komparative Nachteil für die dominierenden Länder bei der Produktion von ursprünglich arbeitsintensiven Produkten verschwindet daher. Wenn das einmal geschieht, können überlegene Marketing-Techniken und andere institutionelle Faktoren die Industrie²⁹ sogar zu einer Exportindustrie machen.

²⁶ Ich habe dieses Problem behandelt in: *The Dollar Crisis Revisited*, in: *Oxford Economic Papers*, September 1954, S. 243 - 84, als Erwiderung auf Professor *Hicks'* Antrittsvorlesung (*Oxford Economic Papers*, Juni 1953, S. 117 - 35), in der er meiner Meinung nach ohne Belang und ohne Erfolg versuchte, dieses im wesentlichen dynamische Problem in einem völlig statischen System zu behandeln. Professor Johnson's Taxonomie (vgl. *Money, Trade and Economic Growth* (London, George Allen and Unwin, 1962, Kap. IV)) leidet unter den gleichen Unzulänglichkeiten.

²⁷ Zum Beispiel hat die Erfindung künstlicher Fasern oder künstlichen Gummis den relativen Preis der natürlichen Produkte gedrückt, der verbesserte Verfeinerungsprozeß in der Herstellung von Speiseöl macht die Hersteller von Olivenöl arm, die Entwicklung der Glaswolle hat den Markt für Kork verkleinert. Der größte Teil des Gewinns geht in diesen Fällen an die Fabrikanten.

²⁸ Nicht nur im Sinne der Überwindung von Arbeitskräftemangel, sondern von aktueller Verursachung technologischer Arbeitslosigkeit: Sie können auch in einer bisher arbeitsintensiven Industrie anwendbar sein (z. B. Büromaschinen, Rechenmaschinen, Textilien), weit unten auf der Skala ehemals vorteilhafter Positionen. Vgl. *T. Balogh: Factor Intensities of American Foreign Trade and Technical Progress*, in: *Review of Economics and Statistics*, November 1955, S. 425 - 27. Die relative Unbeständigkeit der Preise primärer Produkte führt, in Kombination mit dieser Asymmetrie, zu beunruhigenden Substitutionseffekten.

²⁹ Manchmal sogar die Landwirtschaft (z. B. Reis in den Vereinigten Staaten). Die verheerende Wirkung des Aufstiegs der britischen Textilindustrie

Es ist also offensichtlich, daß die Art und die regionale Verteilung des technischen Fortschritts sich nicht zufällig ergeben; sie werden systematisch zum Nachteil der Armen und Schwachen verzerrt, so wie die industrialisierten Länder ihre Abhängigkeit von importierten Rohstoffen abbauen, ein Prozeß, der selbst asymmetrisch und wahrscheinlich unabänderlich ist³⁰. Auf diese Weise wird der Mangel an Symmetrie im Entwicklungsprozeß weiter hervorgehoben. Entgegen den konventionellen Annahmen sind die Wirkungen des Fortschritts nicht gleichmäßig verteilt; sie sind einseitig und resultieren in einer wiederholten, wenn auch unregelmäßigen Verdrängung jener Produkte, bei denen die ärmeren und schwächeren Länder einen komparativen Vorteil haben; diese wiederkehrende Verschiebung findet zusätzlich zu derjenigen statt, die aus der schnellen Kapitalakkumulation in den reichen Ländern resultiert und mit der sie eng verwandt ist.

Die historische Vernachlässigung der Tendenz der fallenden Kosten in der traditionellen Theorie hat sich auch als unentschuldigbar erwiesen. Als bei weitem keine seltene Ausnahme, treten die Vorteile der Massenproduktion in einer zunehmenden Zahl von Bereichen der Wirtschaft auf — einen beträchtlichen Teil der Landwirtschaft nicht ausgeschlossen. Wenn jedoch einmal die Bedeutung zunehmender Grenzerträge zugegeben und sie analysiert werden, kann man sehen, daß sie größtenteils unvermeidbar sind, mit anderen Worten, die historisch beobachtbare Verbindung zwischen Produktion und Kapital ist außerordentlich eng im Sinne einer wechselseitigen Beziehung mit der Verbindung von Kapitalbildung und technischem Fortschritt. Einerseits entkräften die Schwierigkeiten und Unvollkommenheiten bei der effektiven Entscheidungsfindung und der Mangel an unternehmerischen Fähigkeiten und Kapital in den armen Gebieten die Vermutung, daß potentielle Investitionsmöglichkeiten, die durch den Handel eröffnet werden, automatisch ausgenutzt werden³¹. Der „Ausnahmefall“ junger *Industrien* wird so weit gefaßt, daß er auch junge *Länder* und *Regionen* einschließt, und diskriminatorische Politik wird ein wesentliches Merkmal jeder gesunden Konzeption maximalen, ökonomischen Fortschritts. Auf der anderen Seite erscheinen in den reichen, fortschrittlichen Gebieten die

auf Indien ist ein gutes Beispiel. Außer Hongkong (und dem Süden der Vereinigten Staaten) gibt es kaum einen Fall, in dem „billige Arbeitskräfte“ ohne anfängliche Protektion zum Emporkommen einer wettbewerbsfähigen Industrie führten.

³⁰ Dr. *Prebisch* trug maßgebend zur Erklärung dieses Problems bei, wie auch Prof. *Myrdal* und Dr. *Singer*.

³¹ Die Stahlindustrie in Indien besaß sicherlich einen komparativen Vorteil. Aber da es keine stahlverarbeitende Industrie gab, etablierte sie sich nicht (und als sie etabliert wurde, expandierte sie nicht entsprechend ihren Vorteilen), vgl. *T. Balogh*, *The Concept of a Dollar Shortage*, in: *Manchester School*, Mai 1949, S. 186 - 201.

(sogenannten pekuniären) externen Kostenvorteile — Profite, die aufgrund von glücklichen Zufällen entstehen und aus denen fast alle Nutzen ziehen würden, wenn das Wachstum beschleunigt würde. In einer schnell wachsenden Wirtschaft verringert sich das Risiko der Fehlinvestition und eine wachsende Anzahl von Menschen profitiert von der verstärkten Aktivität. Eine Beschleunigung der Akkumulation würde Schlüsse, zu denen man auf der Basis konstanter Faktorausstattungen gelangte, entkräften. Meiner Meinung nach wird dieser Faktor eine entscheidende Rolle spielen in dem lebenswichtigen Kampf um produktive Überlegenheit zwischen den zwei Weltsystemen — den Planwirtschaften und den dezentralisierten Wirtschaften.

Die Möglichkeit wiederkehrender Überalterung und Unterbeschäftigung ohne jeden Vorteil, der dieses ausgleicht, wird notwendigerweise das Unternehmerrisiko in den schwachen Ländern erhöhen³².

So wird der Anreiz, zu investieren, reduziert. Dieser Effekt ist zu unterscheiden von dem gleichfalls unerfreulichen deflationären Druck, der durch die größere Flexibilität des dynamischeren Systems ausgeübt wird. Letzteres entsteht einerseits durch den Nicht-Preis-Vorteil schneller Lieferungen — die nur auf Kosten von Unterbeschäftigung in weniger dynamischen Wirtschaften sichergestellt werden können — und andererseits durch Krediterleichterungen. Zusätzlich übt die Dynamik der sich schnell entwickelnden Länder durch die kontinuierliche Freisetzung von Arbeit Druck aus auf die relative Höhe ihrer Geldlöhne. Die Erfahrung lehrt uns, daß die Geldlöhne unter modernen Bedingungen nicht notwendig im gleichen Maß wie die Produktivität wachsen; das bedeutet, daß die Geldkosten pro Produktionseinheit in einer schnell wachsenden Wirtschaft zu langsamerem Wachstum tendieren als in schwerfälligen Wirtschaften.

III. Internationale Wirtschaftsbeziehungen als ein Oligopolproblem

Die Bedeutung des „kurzfristigen“ Anpassungsprozesses kann, wie wir schon erwähnt haben, kaum überbetont werden³³. Er wird das Ergebnis des Ausgleichsprozesses bestimmen (historisch fast sicher außer-

³² Die schnelle Verbreitung des Wissens würde das Risiko in den hoch entwickelten Ländern erhöhen — wenn die armen Länder das Kapital und die unternehmerische Kapazität hätten, um dieses Wissen auszunützen. Im besonderen Sinne könnte man denken, daß das mit den schwächeren Firmen in den „starken“ Ländern geschieht, als Folge der Aktivitäten der gigantischen multinationalen Konzerne, die billige Arbeitskräfte sowohl mit technischem als auch mit einem Lohnvorteil in weniger entwickelten Gebieten einsetzen können. Der ins Heimatland zurückgeführte „Gewinn“ erhöht dann den Oligopolgrad und die Profite in den „stärkeren“ Ländern.

³³ s. o. S. 911 – 912 Edgeworth's Handhabung der Marshall'schen „statischen Geometrie der reziproken Nachfragekurven“ erkennt das implizit an, obwohl

ordentlich, wenn das Ungleichgewicht beträchtlich war). Die Trennung des „langfristigen“ oder „realen“ Faktor-Allokations-Problems vom kurzfristigen oder monetären Phänomen kann nur zu unsinnigen Ergebnissen führen. Man kann sagen, daß die meisten, wenn nicht alle der wichtigen, insbesondere makroökonomischen Fragen, die mit den internationalen Wirtschaftsbeziehungen verbunden sind (d. h. den Beziehungen zwischen Ländern), im klassischen und neoklassischen Ansatz völlig ausgeschlossen wurden. Das wurde teilweise dadurch erreicht, daß man, soweit es sich um monetäre Angelegenheiten handelte, an der Annahme des Goldstandards festhielt³⁴, während der größte Teil der „mikroökonomischen“ Argumentation in der Form „realer“ Werte geführt wurde, entweder auf der Basis der klassischen Arbeitswerttheorie oder der neoklassischen Opportunitätstheorie. Auf diese Weise wurde der atomistische Charakter des internationalen Handels geltend gemacht, auf den die Regeln der vollständigen Konkurrenz

er die entscheidende Bedeutung der daraus folgenden Einschränkung nicht bemerkt. Er verglich reziproke Angebots- und Nachfragekurven mit den Zeigern einer Uhr, die durch einen Mechanismus hinter dem Zifferblatt angetrieben wurden: „A movement along a supply — and — demand curve of international trade should be considered as attended with rearrangements of internal trade as the movement of the hand of a clock corresponds to considerable unseen movements of the machinery“, vgl. *F. Y. Edgeworth, Papers Relating to Political Economy* (London: Macmillan, 1925), Bd. II, S. 32. Diese Analogie zeigt klar, daß beide, Marshall und Edgeworth, die Beziehung zwischen der ursprünglichen kausalen Veränderung und dem resultierenden neuen „Gleichgewicht“ als gegeben und dauerhaft ansahen. Die Uhr und ihr Zeiger können sich nur mit einer vorbestimmten Geschwindigkeit und in einer vorbestimmten Art und Weise bewegen.

Die Beziehung zwischen der ursprünglichen Veränderung in der Zahlungsbilanz und den daraus folgenden Entwicklungen hat natürlich einen völlig verschiedenen und flüchtigeren Charakter; sie wird auch von der historischen Lage abhängen, und ihrerseits die künftigen Erwartungen bestimmen, d. h. die Reaktionen der betroffenen Länder, Produzenten, usw. Diese Tatsache ist von entscheidender Bedeutung. Wenn der Mechanismus überhaupt dem einer Uhr gleicht, ist das ein sehr eigenartiger. Die Bewegungen der Zeiger beeinflussen notwendigerweise das Arbeiten des „Uhrwerks“, und es ist ebenso möglich, daß Ereignisse „hinter der Bühne“ bei Veränderungen der Konjunktur oder des psychologischen Klimas verschiedene Wirkungen auf die Bewegungen der Zeiger haben werden. Die ex ante bestehenden gesetzmäßigen Zusammenhänge und deren Elastizität sind nicht notwendigerweise relevant, weil sie sich sehr wahrscheinlich während der mit der Zeit stattfindenden Entwicklungen ändern werden, in jedem Fall ist es völlig illegitim, a priori anzunehmen, daß sie konstant sind. Die ex-post-Zusammenhänge hängen andererseits von der historischen Abfolge der Ereignisse ab (z. B. von dem Einfluß auf das Ausmaß und die Dringlichkeit der Nachfrage in jedem Land), von deren Einfluß auf die Erwartungen, die alle die Akkumulation und infolgedessen die Wettbewerbsfähigkeit des Landes beeinflussen werden. Falls eine kausale Beziehung zwischen der ursprünglichen Veränderung und diesen folgenden autonomen Impulsen besteht, können diese zuletzt genannten Faktoren nicht mehr als von sekundärem Rang oder sekundärer Bedeutung vernachlässigt werden.

³⁴ Oder eines Standards, der so eng mit Gold verbunden war, daß es keinen Unterschied machte (z. B. das Peelsche Ideal des britischen Währungssystems).

angewendet werden können; so konnte die Beziehung zwischen Mitgliedern verschiedener handeltreibender Länder unter ein generelles Gleichgewichtssystem untergeordnet werden. Ein solcher Ansatz ignorierte einerseits völlig die Veränderungen in der Struktur der Weltwirtschaft und insbesondere den Einfluß der neuen monetären Institutionen auf die Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus, und andererseits die wachsende Ungleichheit zwischen den Ländern.

Wir haben gesehen, daß der traditionelle Ansatz, indem er sich selbst auf die sterile Erforschung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen zwei nicht näher bezeichneten „Ländern“, A und B, beschränkte, die Analyse des Einflusses der fortgeschrittenen Länder — jener Länder, die wahrscheinlich die dominierenden Initiatoren technischer Veränderung sind und am schnellsten Kapital akkumulieren — auf weniger privilegierte Gebiete völlig unmöglich gemacht hat. Der Ansatz untersuchte die Beziehungen „produktiver Einheiten“ ohne Berücksichtigung ihrer Eigenstaatlichkeit und schuf auf diese Weise ein Modell, das durch eine Art monetären vollständigen Wettbewerbs charakterisiert war, und in dem die Reaktionen dieser Einheiten auf die Politik anderer Einheiten unbeachtet bleiben konnten. Tatsächlich drückt das monetäre System das Verhältnis einer begrenzten Anzahl von Ländern (Staaten) aus (und reagiert darauf), wobei die Politik eines jeden dieser Länder *alle produktiven Einheiten* innerhalb ihrer territorialen Grenzen beeinträchtigt. Die Politik jedes Staates wird ihrerseits durch die Beschaffenheit seiner Zahlungsbilanz und seiner Reserven beeinflusst, und nur wenige Staaten — möglicherweise mit Ausnahme der Vereinigten Staaten — können in der Ausübung ihrer Politik die Politik des restlichen Systems mißachten. Der „vollständige monetäre Wettbewerb“ ist eine Erdichtung.

Internationale monetäre Angelegenheiten werden durch Oligopole und durch oligopolistische Kämpfe, die sie begleiten, beherrscht. Insbesondere wird die unterschiedliche Größe der Länder (ausgedrückt durch ihr Volkseinkommen, ihre Investitionen und ihren Handel) und die Widerstandskraft dieser Länder (ausgedrückt durch die relative Höhe ihrer liquiden internationalen Reserven) einen entscheidenden Einfluß auf das endgültige Ergebnis jeden Ungleichgewichts haben, wie auch immer es verursacht wurde. Der absolute Saldo der Zahlungsbilanzen, der aus einem gegebenen Ereignis resultiert, wird verschiedene Folgen für Beschäftigung, Wachstum (d. h. für Produktivität und Sparen), Einkommen und Preise haben, je nach der Größe der Länder, ihrer Abhängigkeit vom Außenhandel und ihrer psychologischen Empfindlichkeit. Die Höhe der Reserven wird sich in dieser Hinsicht entscheidend auswirken, weil nur Reserven — große kurzfristige Kredite, die das Land

vergeben hat, natürlich eingeschlossen³⁵ — Freiheit von ausländischer Beeinflussung und vom Zwang, Einschüchterungsversuchen nachzugeben, garantieren können³⁶. Die Mißachtung dieser Probleme ist um so schwerwiegender, weil die Erwartung der Wiederholung von Schwierigkeiten weitere Schwierigkeiten herbeiführt und dadurch bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen (zum Beispiel Abwertung oder Freigabe der Wechselkurse) wegen des Risikos destruktiver Ausweichspekulation ausschließen könnte³⁷.

³⁵ Über die Attraktivität dieser Ordnung für London, vgl. *Unequal Partners*, Bd. I, Theoretical Introduction und Bd. II, Teil 6, Nr. 21.

³⁶ Dies zeigte beispielsweise die britische Lage in den Jahren 1948 - 1949. Größere Goldreserven oder bessere Nerven bei der Anwendung von Kontrollen hätten es Großbritannien möglich gemacht, die alte Parität aufrechtzuerhalten, bis der Wiederaufschwung in den Vereinigten Staaten deren ökonomische „Rechtmäßigkeit“ rechtfertigte. Wie die Dinge lagen, wurde die britische Labour-Regierung zur Abwertung gezwungen. Der so gesicherte Wettbewerbsvorteil ging jedoch durch den heftigen Preisboom während des Koreakriegs und die von der Regierung unbesonnen gefaßten Wiederausrüstungspläne schnell verloren. Die zweite Abwertung einer Labour-Regierung 1967 wirkte (wie wir sehen werden) auch langsam und war mit einem ernsthaften Einkommensverlust verbunden. Es erwies sich, daß die „Elastizitätsoptimisten“ sich gründlich geirrt hatten. So hatte Mr. *Maurice Scott* die britische Preiselastizität der Nachfrage nach importierten Fertigprodukten auf 7 geschätzt — vgl. *A Study of United Kingdom Imports* (Cambridge, Cambridge University Press, 1963), S. 43, 100; R. N. Cooper gab ihr einen um einiges geringeren Wert 2,68 — und schätzte die Preiselastizität der Nachfrage nach Importen überhaupt auf 0,99, die der ausländischen Nachfrage nach britischen Exporten auf 2,0 — vgl.: *The Balance of Payments*. In: R. E. Caves (Hrsg.): *Britain's Economic Prospects* (Washington: The Brookings Institution und London: George Allen and Unwin, 1968) Kap. IV, S. 189. In einer kürzlich erschienenen Schrift zeichnet das National Institute of Economic and Social Research jedoch ein weniger optimistisches Bild des Anpassungsprozesses, vgl.: *The Effects of the Devaluation of 1967*, in: *Economic Journal*, März 1972 (Ergänzungsband). Es ist nicht nur klar, daß die Importe sich „unnormal“ verhielten (S. 446), sondern die Elastizitäten sind viel weniger günstig als (auch in der Brookings-Studie) vermutet: „The implied price elasticity (der Nachfrage nach Importen) is of the order of one-quarter, which is well below the range of figures from one-half to unity which were being used at the time of devaluation. Even more surprising perhaps is the price elasticity for the exports of manufactures . . . of — 1.4. This is lower than the figure of 2 which was widely used at the time of devaluation.“ (S. 463). Diese Schlußfolgerungen rechtfertigen völlig die Argumente von Professor Streeten und meine eigenen, betreffend die mangelnde Anwendbarkeit des Elastizitätskonzepts auf solch aggregierte Größen wie Exporte und Importe, die interdependent sind und durch den Grad der Beschäftigung und die Struktur der Erwartungen mitbestimmt werden, vgl. T. Balogh und P. P. Streeten: *The Inappropriateness of Simple „Elasticity“ Concepts in the Analysis of International Trade*, in: *Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics*, März 1951, S. 65 - 77, und: *Exchange Rates and National Income*, a.a.O., April 1951, S. 101 - 108 (wiederabgedruckt in: *Unequal Partners*, Band I, Teil 5, Nr. 13 und 14, S. 177 - 200).

³⁷ Es ist ein Versuch gemacht worden, einige dieser Probleme zu behandeln, und zwar in: *Unequal Partners*, Band II, Teil 5 und 6 und in meinem Aufsatz: *The Dollar Shortage Once More*, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Juni 1955, S. 149 - 56.

Sobald die Annahme des vollständigen Wettbewerbs fallengelassen wird, und die Einfältigkeit des Sayschen „Gesetzes“ erkannt wird, muß sich unsere Sicht des Problems bezüglich der Beziehung zwischen Individuum und Staat und der Beziehungen innerhalb jeder Kategorie und die Methode der Analyse notwendigerweise ändern. Was Professor Haberler in seiner Neuformulierung des Freihandelsfalles „monopolistische Verfälschung der Terms of Trade“ nannte, bezieht sich nicht auf Handlungen, die von Individuen aufgrund der Einschätzung ihrer eigenen Marktmacht ausgeführt werden, sondern auf Regierungsmaßnahmen, die sich auf alle oder die meisten Individuen innerhalb gegebener nationaler Grenzen — wenn auch nicht in gleicher Weise — auswirken, und so den Aspekt kollektiven Handelns erhalten.

Ich habe das Problem der Einschränkung des Freihandelsfalles in anderem Zusammenhang behandelt³⁸. Hier werde ich mich strikt auf die Probleme beschränken, die sich daraus ergeben, daß die Länder ihre Zahlungsbilanzen in zielgerichteter Weise handhaben. Indem man die Zahlungsbilanz als eine Angelegenheit behandelte, die grundsätzlich Bargeldströme betrifft, die durch Individuen in Gang gesetzt werden, und die ihrerseits zu weiteren Ausgabeentscheidungen führen, und zwar im Zusammenhang eines Zwei-Länder-Modells, wurde das ganze Problem der dynamischen Anpassung übergangen. Der Verlauf der Wiederanpassung, der Einfluß der psychologischen Atmosphäre (insbesondere, wenn man an bewußte Täuschung denkt) auf diesen Verlauf und, in der Folge, auf das letzte Ergebnis der Wiederanpassung, das alles wird in einem solchen Ansatz vernachlässigt. Der Mechanismus, durch den wieder ein Gleichgewicht erreicht wird, wird entweder unter Anwendung des Elastizitätsbegriffes oder in Form von buchhalterischen Identitäten, wie Sparen und Investieren, formuliert. Dann können die Auswirkungen von Abwertungen oder Reparationszahlungen in der Form einer Partialanalyse untersucht werden, die die Beziehung zwischen Nachfrage nach Exporten und Importen und ihren Preisen beschreibt. Als Alternative dazu können Veränderungen im Zusammenhang einfacher keynesianischer Beziehungen analysiert werden, wie etwa marginale Importneigung oder Überschuß an ungenutzter Produktionskapazität. In keinem der Systeme werden die funktionalen Beziehungen oder Neigungen in Folge von Störungen und Anpassungen daran verändert.

Dieser Ansatz läßt sich natürlich direkt aus dem „realen“ (d. h. nicht-monetären) klassischen Zwei-Güter- Zwei-Länder-Modell des internationalen Handels herleiten. Von dem einen Land wird angenommen,

³⁸ Siehe *Unequal Partners*, Band I, Teil 1, und: *Economics of Poverty*, Teil 1.

daß es unendlich viel größer ist als das andere, und auf diese Weise den „Rest der Welt“ repräsentiert. Kurz gesagt, es wird erwartet, daß die Länder auf der Basis vollständiger (oder atomistischer) Konkurrenz operieren; die Politik oder die aggregierten Handlungen jedes Landes haben keinen merklichen Einfluß auf die Lage, die Ziele oder die Politik irgendeines anderen Landes. Die gesamte Geschichte internationaler Fluktuationen, die bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückgeht, straft diese köstlich primitive Art, die Dinge zu sehen, Lügen.

Außenhandel an sich führt zur Spezialisierung, und nur in den unbedeutendsten Fällen kann die Annahme vollständiger Konkurrenz zwischen Individuen in verschiedenen Ländern und zwischen den Ländern selbst als zutreffend angesehen werden. Das Auftreten der Geld-, Fiskal- und Handelspolitik von Staaten sehr unterschiedlicher Größe tritt zwischen den „produktiven Einheiten“ als weiteres Element der internationalen Handelsbeziehungen hinzu, das in Konflikt zu der Annahme vollkommener Konkurrenz steht. Das wäre auch dann der Fall, wenn auf der Ebene von Individuen und Firmen vollständige Konkurrenz vorherrschen würde, was offenbar nicht zutrifft. Schließlich sind Preiselastizitäten weder voneinander unabhängig, noch vom Ausmaß der Nachfrage, noch vom Verhältnis zwischen der Höhe der Nachfrage und der Produktivität.

Angesichts dieser Umstände muß eine Theorie der Zahlungsbilanz, wenn sie überhaupt realistisch sein soll, mit einer gültigen Theorie des Wachstums und der Entwicklung verbunden oder ein Teil von ihr sein. Aber die Wachstumstheorie befindet sich in einem noch kritischeren Zustand als die Theorie des internationalen Handels. Solange vollständige Konkurrenz angenommen wird, ist die Beziehung zwischen der ursprünglichen Veränderung und dem resultierenden neuen Gleichgewicht gegeben und umkehrbar. Nichts könnte weniger plausibel oder wahrheitsferner sein. Die Beziehung ist bei weitem nicht stabil, sie ist sehr flüchtig und oberflächlich, sie ist abhängig von historischen Zusammenhängen, welche ihrerseits die Erwartungen bestimmen, d. h. die Reaktionen der Länder und Produzenten auf Veränderungen oder Anpassungen im Handel. Darüber hinaus könnten, wenn es eine konstante Beziehung zwischen ursprünglicher Veränderung und ihren Folgen gäbe, letztere nicht mehr ignoriert werden (wie es jetzt der Fall ist), und die komparativ-statische Methode und die Anwendung der *ceteris paribus*-Klausel wären nicht länger zu vertreten. Es folgt, daß ähnliche Trugschlüsse den sogenannten keynesianischen Ansatz zerstören.

Die Konsequenz von all dem ist, daß sich, außer in unwesentlichen Fällen, alle Veränderungen der Terms of Trade auf das Einkommen, und alle Veränderungen des Einkommens auf die Preise, und möglicherweise auf die Reagibilität der Nachfrage gegenüber Preisverände-

rungen auswirken werden. Darüber hinaus werden Preisänderungen aufgrund von autonomen Kostenerhöhungen völlig andere Effekte haben als solche, die auf Nachfrageveränderungen zurückgehen.

Dieser Aspekt des Problems (unter den heutigen Bedingungen von lebenswichtiger Bedeutung) wurde natürlich durch die Annahme atomistischer (vollständiger) Konkurrenz sowohl im inländischen als auch im internationalen Handel *a priori* ausgeschlossen. Doch gerade dieses Problem ist das allerschwierigste, dem sich Länder mit dezentralisierten Marktwirtschaften seit dem Kriege gegenübersehen.

Darüber hinaus gibt es eine Zone des Zwielfichts, in der sich Erhöhungen des Geldeinkommens unverhältnismäßig stark auswirken, ungeachtet der Preisveränderungen, die auftreten. Wenn annähernd Vollbeschäftigung erreicht wird, gerät das inländische Angebot unter Druck, die Importe steigen, die Reagibilität der Nachfrage gegenüber steigenden ausländischen Preisen nimmt ab. Die Entwicklung der Produktionskapazität und die Dynamik der Wirtschaft (die den Punkt bestimmen, an dem Knappheit auftritt) spielen daher eine beherrschende Rolle in Bezug auf die Zahlungsbilanzsituation. Während die traditionelle strenge Quantitätstheorie irrelevant ist, weil sie die Auswirkungen des Wachstums der Produktionskapazität nicht berücksichtigt, ist der primitive Keynes'sche „Absorptions“-Ansatz nicht besser.

Die Analyse muß daher in der Weise fortschreiten, daß sie das Verhältnis zwischen Einkommen und Produktionskapazität in jedem Land in Betracht zieht. So könnten sekundäre Effekte weit größere Bedeutung annehmen als primäre Veränderungen, wobei die ersteren langfristig die letzteren kompensieren oder überkompensieren. Diese Möglichkeit ist vielleicht im Rahmen dieses entscheidenden Teils der grundlegenden ökonomischen Theorie das Problem, das wir am wenigsten mögen, die Indeterminiertheit. Infolgedessen werden Verallgemeinerungen bedenklich, oder meistens unzulässig. Importe und Exporte werden abhängen von:

1. relativen Geldkosten und -einkommen im In- und Ausland zu den bestehenden Wechselkursen;
2. den relativen In- und Auslandspreisen von Sachgütern und Dienstleistungen, die international gehandelt werden;
3. dem Verhältnis der Nachfrage zur Produktionskapazität im In- und Ausland, deren Zuwachs von der Investitionsrate beeinflußt wird;
4. den politischen Zielen der dominierenden Länder, die die geldpolitischen Eingriffe bestimmen; und
5. der Freiheit der Wahl von politischen Instrumenten und den Erwartungen, welche deren Anwendung hervorruft.

Es sollte weiterhin beachtet werden, daß die relativen Einkommen im In- und Ausland untrennbar mit den Preisen verbunden sind. Ebenso wird das Wechselspiel zwischen Preisen, Einkommen und Nachfrage unterschiedlich sein, je nach den historischen Umständen einer bestimmten Situation, weil bei internationalem Handel und in einer Geldwirtschaft die Preise nicht nur von Wünschen, sondern auch von Preis-erwartungen abhängen. Alle diese Faktoren werden entscheidend be- einflußt durch

- a) die Struktur der jeweiligen Industrie auf beiden Seiten und der Beziehungen dieser beiden Seiten zueinander und mit der Re- gierung,
- b) durch ihre historischen Erfahrungen, die sie gewonnen haben aus der grundsätzlich oligopolistischen Struktur des Gütermarktes und dem bilateralen, monopolistischen Charakter des Arbeits- marktes.

Auf diese Weise wird die Stabilität selbst durch historische voran- gegangene Ereignisse mitbestimmt, eine zweite fundamentale und sich vervielfältigende Art der Indeterminiertheit durchdringt das System.

Die Gleichgewichtstheorie fordert, daß, wenn alle Individuen in einem bestimmten Sinn die richtige Entscheidung treffen, die Gleich- gewichts- und Optimalbedingungen erfüllt werden. Das setzt voraus, daß eine Reihe unabhängiger und determinierter richtiger Entschei- dungen gegeben ist. Aber das gibt es nicht. Das was geschieht, hängt davon ab, was die Menschen jetzt tun — und was die Menschen jetzt tun, hängt davon ab, was in der Vergangenheit geschehen ist. Wo Preise durch Preiserwartungen bestimmt werden — und letzteres könnte Zugeständnisse an den Kostendruck (durch Löhne oder Ge- winne) rechtfertigen, die ihrerseits die Preiserwartungen rechtfertigen —, ist das Optimum nicht nur durch Unkenntnis der Zukunft getrübt, sondern es ist unbestimmt. Schließlich ist all dies, wie wir gesehen haben, mit Kapitalbildung und technischem Fortschritt verbunden, die auch historisch bestimmt sind.

Wenn wir z. B. wie Marshall die Auswirkungen einer „Veränderung der Nachfrageintensität eines Landes nach den Gütern eines anderen, „die nicht von einer Veränderung der Nachfrage des letzteren begleitet wird“³⁹, analysieren wollten, wäre die erste Wirkung eine Veränderung

³⁹ Das ganze Konzept ist äußerst wirr, weil die Veränderung im ersten in allen, außer in unwesentlichen Fällen, kaum die Nachfrage im letzteren un- verändert lassen kann.

der Handelsbilanz⁴⁰. Das wird sich nicht nur auf die Handelsbilanz der Handelspartner direkt auswirken, sondern auch durch (wenn auch getrennt von) Preisveränderungen. Was als Konsequenz davon geschehen wird, liegt, wie wir gesehen haben, im Schoß der Götter. Auf die Schwierigkeiten der Bilanz könnten (oder könnten auch nicht) Gegenmaßnahmen in allen beteiligten Ländern folgen, die sich derart auswirken, daß sie die direkten Folgen der ursprünglichen Veränderung ausgleichen oder beseitigen. Kumulative Prozesse werden folgen. Die Gesamtnachfrage, d. h. die Nachfrage in beiden (allen) Ländern zusammengekommen, könnte zu fallen oder zu steigen beginnen, und die Handelsbilanz könnte zum Gegenstand eines oligopolistischen Kampfes werden. Dies auf der Basis eines Schaubildes zu analysieren, das von einer endgültigen Gleichgewichtslage ausgeht, ohne zu untersuchen, ob (und wie) die Zwischenstufe, die zu dieser Position führt, überhaupt durchführbar ist (und ob sie nicht den Anpassungsprozeß beeinflußt und von ihm beeinflußt wird), heißt, das Ergebnis des Prozesses vorschnell zu beurteilen. Dies bringt uns keine neuen Erkenntnisse.

Der Charakter des Anpassungsprozesses wird bestimmt durch den Einfluß des Handelsbilanzdefizits (oder Überschusses) und den daraus folgenden Einkommensveränderungen und den außenhandelspolitischen Entscheidungen der Länder. In diesem speziellen Fall wäre es notwendig, die Größe der Länder zu kennen, den Anteil ihres Handels mit jedem Land des Handelssystems, ihre Beschäftigungs-, Konjunktur- und Preissituation, ihre Gold- und Währungsreserven, ihre Produktionskapazitäten (innerhalb dieser äußeren Grenzen), alle politischen Maßnahmen und die Verfügbarkeit von politischen Instrumenten (zum Beispiel die verwaltungstechnischen Möglichkeiten, um direkte Kontrollen durchzuführen oder Steuern zu erheben). Alle diese Faktoren werden — sollten sich die politischen Verhaltensweisen der Mitgliedsländer des Handelssystems voneinander unterscheiden — bestimmen, welche der Länder Druck ausüben können und welche dem Druck nachgeben müssen, weil ihre Reserven knapp sind, oder weil sie nicht in der Lage sind, das Einkommen ihrer Handelspartner zu beeinflussen; sie werden auch bestimmen, welche Länder in Bezug auf ihre wirtschaftliche Entwicklung dominieren und welche dominiert werden.

Man kann daher sehen, daß solche Behauptungen wie „eine Abwertung wird die Handelsbilanz verbessern, wenn die Summe der Elasti-

⁴⁰ Und das kann nicht hinausdefiniert werden, indem man magische Zauberformeln über langfristige Verhältnisse in Umlauf bringt, weil, wie man wieder und wieder betonen muß, der Ort des langfristigen Gleichgewichts durch das mitbestimmt wird, was infolge von Störungen der Handelsbilanz geschieht, falls solch ein Konzept überhaupt Bedeutung hat.

zitäten so und so groß ist“ entweder trivial oder bedeutungslos sind⁴¹. Denn wir müssen die Reaktion des Welteinkommens und der Nachfrage auf die beabsichtigten Maßnahmen und ihre Relation zur Produktionskapazität der Welt (selbst eine der Determinanten der Maßnahmen und gleichzeitig nicht unabhängig davon) kennen, um zu wissen, was geschehen wird. In einer „Welt“, nahe der Voll- oder Überbeschäftigung, könnten „Elastizitäten“ „invers“ (anormal) sein⁴², mit anderen Worten, Preissteigerungen in irgendeinem Land werden nicht notwendigerweise seine Exporte reduzieren (oder deren Zuwachs verhindern)⁴³. Einkom-

⁴¹ Ein mangelhaftes Gedächtnis und eine zu optimistische Interpretation der britischen Abwertung im Jahre 1931 haben sogar bedachte Autoren veranlaßt, von neuem entweder explizit oder implizit anzunehmen, daß eine Abwertung eine sofortige Verbesserung der Zahlungsbilanz bringen würde. Die unvermeidliche Enttäuschung solcher Hoffnungen, verursacht durch das Ansteigen des Importwertes, der das zögernde Wachstum des Exportwertes bei weitem übertrifft, hat zu einer Serie von Sterlingkrisen und (eben in diesem Augenblick) zu dem Druck auf den Dollar im Februar 1972 beigetragen. Letzlich scheinen sich eben die Experten, die zu diesem Unglück beitrugen, einen neuen „wissenschaftlichen Zaubertrick“ in Form der J-Kurve ausgedacht zu haben, die wahrscheinlich impliziert, daß die laufende Bilanz sich nach einer Abwertung zunächst verschlechtert, bevor irgendeine Besserung eintritt. Unsere Analyse warnt vor solchen leichtsinnigen Verallgemeinerungen, weil sekundäre Folgewirkungen in der Tat das eventuelle Ergebnis beherrschen und verzerren werden. Bei um 10 % höheren Terms of Trade als im Monat nach der Abwertung (wie im Dezember 1971) und bei einem fast zweimal so hohen Grad an Arbeitslosigkeit, ist der Versuch, die Verbesserung der laufenden britischen Zahlungsbilanz auf der Basis statischer Wettbewerbsbeziehungen zu „erklären“, völlig unzulässig. Die orthodoxe Betrachtung der Abwertung sieht so aus, daß die Zahlungsbilanz infolge konsequenter Verschlechterung der Terms of Trade (Importe werden in inländischer Währung relativ teurer) wiederhergestellt wird. Mit anderen Worten: Die Folgewirkung ist ein Sinken des inländischen Einkommens. *Pari passu* findet eine Verschiebung der Einkommensverteilung zugunsten der Profite statt, weil die Produzenten (einschließlich Exporteure) ihre Preise in inländischer Währung bis zu einem gewissen Grade erhöhen können, bevor sie den neuen, durch die Abwertung entstandenen Wettbewerbsvorteil völlig beseitigen. Es ist klar, daß dieser Mechanismus zur Wiederherstellung des Gleichgewichts nicht ohne Bezug auf die herrschende politische Meinung in dem abwertenden Land gesehen werden kann. Das Ergebnis wird wesentlich abhängen von der Entschlossenheit, mit der die Arbeiter darauf vorbereitet sind, ihre Realeinkommen zu sichern, dem Ausmaß, in dem die Produzenten auf Nachfrage nach ihren Produkten treffen, von der bisherigen Geschichte der Kosteninflation und von den Grenzen, bis zu denen die Regierung bei der Verstärkung des Abwertungseffektes gehen wird, indem sie ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit zuläßt. Angesichts dieser Faktoren ist es bei weitem zu optimistisch, von solchen Maßnahmen determinierte Lösungen zu erwarten, um es vorsichtig auszudrücken. Glücklicherweise scheint die modische Befürwortung unbegrenzter Wechselkursflexibilität so schnell wieder zurückzugehen, wie sie aufgekommen ist.

⁴² Wie es in der Tat in Großbritannien nach 1969 der Fall war, vgl. National Institute, a.a.O., S. 447 - 51.

⁴³ Daher begünstigen die nicht vorhandenen Transferschwierigkeiten im Falle der Vereinigten Staaten sowohl den Frieden als auch den Krieg. Deshalb fand die Rueff-Ohlin-Keynes-Diskussion auf einer völlig falschen Ebene statt. Die ersten beiden ignorierten (besonders im Jahre 1929) die Möglichkeit eines sinkenden „Welteinkommens“, induziert (oder wenigsten

mensveränderungen verschieben und verändern die Form der „Kurven“, die die traditionelle Analyse als „gegeben“ ansieht. Die Elastizitätenkrämer nehmen gerade solche Dinge als konstant an, die sich notwendigerweise verändern müssen. Tatsächlich ist die „Welt“-Nachfrage nach Importen nicht unwiderruflich durch „reale“ Faktoren determiniert, und ihre Preiselastizität ist Gegenstand heftiger Fluktuationen, die sich nach den Veränderungen der Beschäftigung richten. Es tritt auch nicht notwendigerweise im Laufe der Zeit eine Verbesserung ein. In Perioden intensiver oligopolistischer Kämpfe um ausländische Reserven kann sogar eine Verschlechterung eintreten, auch soweit es einzelne Länder angeht⁴⁴. Das was geschieht, wird, wie wir gezeigt haben, von den (historischen) monetären Beziehungen zwischen Einkommen und Produktionskapazität abhängen und von den Erwartungen, die sich an jeden dieser Faktoren knüpfen.

Wenn einmal annähernd Vollbeschäftigung erreicht ist, vermindert sich die Flexibilität in einem einzelnen Land, wenn dort nicht ein rapides Wachstum herrscht. Falls jedoch die Vollbeschäftigung nicht aufrechterhalten wird, wird sich das Wachstum verlangsamen, und das Land wird langfristig unter einem relativen Rückgang des technischen

verschlimmert) durch Reparationszahlungen. Keynes, der auf der Basis der Marshall'schen Kurve argumentierte, konnte diese These nicht verteidigen, weil er implizit das statische System zugrunde gelegt hatte. Später würden neoklassische Ökonomen (aber nicht Rueff) ärgerlich dementieren, daß sie jemals an Say's gefeiertes Gesetz in einem operationalen Sinne geglaubt hätten. Die Abwertung in Großbritannien verursachte keine Inflation, aber sie verursachte Deflation im Ausland (vgl. *Unequal Partners*, Bd. II, *Historical reflections*).

Der Erfolg der britischen Abwertung von 1967 (von der wir schon gesprochen haben) nach 1970 ist hauptsächlich der Inflation im Ausland zuzuschreiben, wie das wachsende Exportvolumen bezeugt, trotz der relativ zu hohen Preissteigerungsrate und der daraus folgenden heftigen (10 %) Verbesserung der Terms of Trade von Großbritannien. Es sollte hinzugefügt werden, daß die Preissteigerungen sehr gut die Verkaufsbemühungen der Exporteure verstärkt haben könnten — ein Umstand, der normalerweise nicht in Betracht gezogen wird.

⁴⁴ Die widerstreitenden Forderungen, die von den führenden Kräften des United States Federal Reserve System in den 1920er Jahren im Interesse ihrer Bemühungen um eine „Sterilisation“ des Goldzuflusses erhoben wurden, um eine „neue Ära“ stabilen Wohlstandes zu erhalten, und die daraus folgenden Schwierigkeiten, die anderswo durch diese einseitige Störung des klassischen Goldstandard-Mechanismus auftraten, warfen Schatten von Problemen voraus, die uns heute noch beschäftigen. Darüber hinaus zeigen die fortgesetzten Schwierigkeiten Großbritanniens den Widerspruch zwischen dem Bedürfnis, die Investitionen aufrechtzuerhalten und so eine wachsende Produktivität zu schützen, und dem *modus operandi* des klassischen Mechanismus, der mit einer Restriktion der Nachfrage arbeitet, wodurch das Wachstum unterbrochen und (in einer dynamischen Welt, wo die Löhne nicht sofort im „Gleichgewicht“ sind) die Wettbewerbsstärke gefährdet wird. Es könnte höchstens in einer statischen Welt angenommen werden, daß der klassische Mechanismus in befriedigender Weise arbeitet, nur in einer solchen Welt, einer Welt ohne Kapitalbildung und Veränderungen der Produk-

Fortschritts und der Investitionen leiden⁴⁵. Die Abwertung, die als Mittel zur Erreichung der Vollbeschäftigung befürwortet wurde, das internationale Zustimmung und Zusammenarbeit nicht notwendig machte, erweist sich als ein zerbrochenes Rohr. Ihre Effektivität könnte nicht nur durch Wiederholung, durch die Schaffung neuer Erwartungsstrukturen, zerstört werden, sondern ihre Wirkungen auf eine vollbeschäftigte Wirtschaft sind selbstzerstörerisch, weil sie inflationären Druck hervorrufen, der die inländische Nachfrage und die Importe erhöht. Diesem Widerstand zu leisten, ist schwierig, sogar bei der ersten Gelegenheit, und fast unmöglich im Falle von Wiederholungen.

Unsere Analyse hat gezeigt, daß die Annahme, der internationale Handel werde von in vollkommenem Wettbewerb stehenden individuellen Firmen determiniert, während die Rolle des monetären Mechanismus auf die automatische Übermittlung von Einflüssen aus dem so beeinflussten „realen“ Bereich beschränkt sei, von der Geltung einer festgefügten Zahl von Gesetzmäßigkeiten abhängt, die diesen Mechanismus beherrschen. Das war vielleicht ein richtiges Bild im primitiven Goldstandard⁴⁶. Solange die Zentralbanken „politisch“ unabhängig waren und nur Ab- und Zugänge von Gold registrierten, konnte man noch annehmen, daß der Humesche Mechanismus in gewissem Grade wirksam war. Er wurde schon durch Unterschiede in der „Wirksamkeit“ der Anwendung von Gold⁴⁷, der Wachstumsrate internationaler Liquidität (Gold und früher auch Silber) und der Wachstumsrate des Kapitals (die beträchtlich davon beeinflusst wurde) in zunehmendem Maße modifiziert. Diese Phase der Entwicklung war schon vor 1914 in Westeuropa zu Ende gegangen — und woanders noch früher. Seit dem zweiten Weltkrieg hat sich das theoretische System völlig im Widerspruch zur Realität befunden; jegliche Schlüsse, die darauf basieren, sind somit irreführend⁴⁸.

(Beifall.)

tivität, wird es sich erweisen, daß eine solche Beschränkung sich nicht selbst nach kurzer Zeit wieder aufhebt.

⁴⁵ Z. B. in den Vereinigten Staaten nach 1953, und in Großbritannien beinahe seit 1880.

⁴⁶ Einschließlich der Währungsbehörden der Kolonien, die eine 100prozentige Deckung hatten. Die Folgen dieser Einrichtung für die Entwicklung dieser Gebiete können hier nicht diskutiert werden, aber vgl. *T. Balogh, A Note on the Monetary Controversy in Malaya*, in: *Malayan Economic Review*, Oktober 1959, S. 21 - 26.

⁴⁷ Was Dr. *Viner* so einschätzte, und zwar in seinen *Studies in the Theory of International Trade* (New York 1937, S. 365 - 74).

⁴⁸ Vgl. z. B. *International Currency Experience* (League of Nations, 1944).

Diskussion

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Lord Balogh, ich möchte Ihnen sehr herzlich für Ihre Ausführungen danken, vor allem auch für die provozierende Frische, mit der Sie die traditionelle Gleichgewichtstheorie im allgemeinen und im speziellen die Theorie des internationalen Handels — sei es in ihrer realen Form, sei es in ihrer Ausrichtung auf den monetären Bereich — kritisiert haben. Mit dieser Kritik haben Sie Ansatzpunkte für eine Neuentwicklung einer Außenwirtschaftstheorie aufgewiesen. Ich glaube also, daß wir genügend Ansatzpunkte für unsere Diskussion haben werden.

(Kurze Pause.)

Meine Damen und Herren, wir wollen jetzt in die Diskussion eintreten. Ich gebe zunächst Herrn Fels aus Kiel zu seinem Diskussionsbeitrag das Wort.

Gerhard Fels (Kiel):

Lord Baloghs sehr eindrucksvolles Referat enthält vor allem eine methodenkritische Abrechnung mit der neoklassischen Wirtschaftstheorie; darüber hinaus zeichnet es das Bild einer Weltwirtschaft mit zunehmender Disharmonie zwischen reichen und armen Ländern. Die Methodenkritik bezieht sich insbesondere auf den Abstraktionsgrad und den statischen Charakter der Theorie. Das disharmonische Zukunftsbild beruht auf der Diagnose, daß die internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch oligopolistische Machtkämpfe bestimmt sind, die kumulative Prozesse verursachen und dadurch eine Welt zunehmender Ungleichheit und Ungerechtigkeit schaffen. In Verbindung mit dieser Diagnose wird die Methodenkritik zur Ideologiekritik an der neoklassischen Außenhandelstheorie: Weil diese vom Machtproblem und den sich kumulierenden Auswirkungen des technischen Fortschritts abstrahiert, läßt sie sich als ideologische Tarnung von denjenigen Ländern und Machtgruppen gebrauchen, die die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu ihrem Vorteil gestalten können.

Gegen die methodenkritischen Teile des Referats, insbesondere soweit die Prämissen in Frage gestellt werden, kann man eigentlich kaum Einwände erheben. Jeder, der sich der neoklassischen Theorie bedient hat, um außenwirtschaftliche Entwicklungen zu analysieren

und zu prognostizieren, wird das Unbehagen von Lord Balogh teilen können. Aktuelle Beispiele sind in diesem Zusammenhang die Versuche, den Anpassungsprozeß nach einer Wechselkursänderung mit Hilfe eines komparativ-statischen Elastizitätsansatzes zu prognostizieren. Meist führten diese Versuche zu Fehlprognosen, weil die Dynamik der konjunkturellen Entwicklung, die Macht internationaler Oligopole oder die Richtung internationaler Kapitalströme nicht oder unzureichend in Rechnung gestellt wurde. Es wäre sicher von großem Vorteil, wenn es eine Theorie gäbe, die alle diese Faktoren enthielte und auch noch inhaltsvoll und operational wäre. Lord Balogh kann diese Theorie aber auch nicht bereitstellen, sondern nur aufzeigen, wie sie in etwa beschaffen sein müßte. Solange dies der Stand der Forschung ist, wird sich die neoklassische Theorie kaum entthronen lassen. Immerhin ist sie eine gemeinsame Sprache der Ökonomen und stellt Hypothesen für empirische Untersuchungen bereit.

Was Lord Baloghs These von der zunehmenden weltwirtschaftlichen Disharmonie anlangt, so zögere ich etwas, ihr zuzustimmen. Gewiß, es gibt beängstigende Entwicklungen: die anschwellende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den Entwicklungsländern, der wieder-auflebende Industrieprotektionismus in den Vereinigten Staaten oder die Hartnäckigkeit, mit der die Industrieländer nach wie vor ihren Agrarprotektionismus verteidigen. Gleichwohl habe ich den Eindruck, daß Lord Balogh bei seiner Analyse Bedingungen extrapoliert hat, die zwar noch vor zehn oder zwanzig Jahren, nicht aber mehr heute volle Gültigkeit beanspruchen können.

Das gilt vor allem für das Argument, daß der Prozeß des technischen Fortschritts in den reichen Ländern den Entwicklungsländern Nachteile bringt, weil er die komparativen Vorteile dieser Länder vernichtet. Dieses Argument trifft für den Bereich der Rohstoffe und rohstoffintensiven Güter sicher zu, wobei allerdings die Substitution von Natur- und Syntheseprodukten in den beiden Weltkriegen entscheidend zunahm. Lord Balogh befürchtet außerdem den technologisch bedingten Verlust von komparativen Vorteilen im Bereich der arbeitsintensiven Erzeugnisse und eine kumulative Zunahme einer technologischen Arbeitslosigkeit, die zwar von den reichen Ländern verursacht wird, aber in den armen Ländern auftritt. Für eine derartige Wirkung des arbeitssparenden technischen Fortschritts gibt es aber bis heute wenig Anhaltspunkte. Eine empirische Analyse dieser Zusammenhänge für den Fall der westdeutschen Wirtschaft zeigt vielmehr, daß arbeitsintensive Produktionen im wesentlichen arbeitsintensive Produktionen geblieben sind. Die komparativen Vorteile, die Entwicklungsländer bei arbeitsintensiven Industrieerzeugnissen haben, dürften sich während der sechziger Jahre sogar für die Länder verstärkt haben, die den Weg

einer stärker exportorientierten Industrialisierungsstrategie eingeschlagen haben.

Die Wettbewerbsfähigkeit vieler Entwicklungsländer im Bereich arbeitsintensiver Erzeugnisse wird freilich dadurch gemindert, daß ihnen der Marktzutritt in den Industrieländern erschwert wird. Hier scheint der entscheidende Engpaß für eine harmonischere Entwicklung zu liegen. Die Hoffnung, daß die Disharmonie durch restriktive Maßnahmen nicht noch weiter verschärft wird, gründet sich vor allem auf den wachsenden politischen und moralischen Druck aus den Entwicklungsländern und die entgegenkommende Reaktion, die dieser Druck in den reichen Ländern auslöst. Eine erste, positive, wenn auch noch unzureichende Reaktion ist darin zu sehen, daß die EWG-Länder, die meisten der bisherigen EFTA-Länder und Japan, wie schon Australien 1966, den Entwicklungsländern im vorigen Jahr ein allgemeines, nicht-reziprokes Präferenzsystem zugestanden haben. Von weiteren Fortschritten der Handelspolitik in dieser Richtung wird es entscheidend abhängen, ob Lord Balogh mit seiner Disharmonie-These recht behält.

Nur sehr bedingt kann ich Lord Balogh darin zustimmen, daß er die neoklassische Theorie als Rechtfertigungsideologie der mächtigen Länder wertet. Dieser Vorwurf mag angebracht gewesen sein zur Zeit der Pax Britannica. Damals war die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung überwiegend komplementärer Natur. Es herrschte eine mehr oder weniger vollständige Spezialisierung vor. Wie in jedem System, in dem Substitutionsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, waren die Austauschrelationen zwischen den Gütern und damit die Terms of Trade ökonomisch nicht determiniert. Diese wurden vielmehr von der „économie dominante“ mit Hilfe kolonialer oder militärischer Machtmittel fixiert. Insoweit wie die neoklassische Theorie eine ökonomische Determiniertheit suggerierte, war sie eine irreführende Rechtfertigungslehre.

Das System der komplementären Arbeitsteilung hat in den Beziehungen der meisten heutigen Entwicklungsländer zu den Industrieländern teilweise überlebt. Unter den hochentwickelten Ländern einschließlich Japans und anderer neuer Industrieländer hat sich dagegen seit dem Kriege ein System der substitutiven Arbeitsteilung herausgebildet, in dem ein Land Güter, die es exportiert, in der Regel auch importiert. In diesem System mit vielen Substitutionsmöglichkeiten sind die Terms of Trade eher ökonomisch als politisch determiniert. Machtausübung mit dem Ziel, die Terms of Trade zu maximieren, ist für dieses System jedenfalls nicht typisch.

Was nun die noch überwiegend komplementäre Arbeitsteilung zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern anlangt, so scheinen die Terms of Trade ebenfalls ihre Funktion als Zielgröße der nationalen Außenwirtschaftspolitik verloren zu haben. Ziel der noch aufrechter-

haltenen diskriminierenden Maßnahmen scheint vielmehr der Schutz jener Produzenten zu sein, die ihre Produktion anpassen oder verlagern müßten, wenn man den Entwicklungsländern freien Marktzutritt gewährte. Mit anderen Worten: Die restriktiven Praktiken dienen nicht den Konsumenten, sondern den Produzenten. Auch die Wohlfahrt der Industrieländer würde zunehmen, wenn sie auf diese diskriminatorischen Praktiken verzichteten. Der Machtfaktor, der hier zur Geltung kommt, ist nur insofern Ausdruck von nationaler Macht, wie sich die Regierungen gegen die Produzenteninteressen nicht durchsetzen wollen oder können. Im Grunde genommen ist es ein weltweiter Machtkampf derer, die eine starke Marktstellung besitzen gegen die wirtschaftlich Schwächeren, vor allem gegen die Produzenten in den Entwicklungsländern, aber auch gegen die Konsumenten in den Industrieländern. Die Forderung nach freiem Marktzugang für die Entwicklungsländer entspringt einer normativen Anwendung der neoklassischen Theorie. Die organisierten Produzenten müssen diese Theorie daher eher fürchten, als daß sie von ihr eine Rechtfertigung für ihre Machtausübung erhoffen können. Vertreter von Produzenteninteressen haben dies durchaus erkannt und lehnen die neoklassische Freihandelstheorie ebenso engagiert ab wie Lord Balogh — freilich aus anderen Gründen.

Neoklassischer Natur ist auch die Empfehlung, daß sich die Entwicklungsländer durch eine exportorientierte Strategie unter Ausschöpfung ihrer komparativen Vorteile in das System der substitutiven Arbeitsteilung integrieren sollen, was auch in diesen Ländern eine Umorientierung erfordert. Die Länder, die trotz der Handelsschranken diesen Weg in den letzten Jahren beschritten haben — zu nennen sind hier nicht nur Hongkong und Singapur, sondern auch Taiwan, Israel, Südkorea, Jugoslawien, Spanien, Griechenland und neuerdings auch Brasilien und Mexiko —, haben durchweg erheblich höhere Wachstumsraten des Sozialprodukts erzielt als die Länder, die in der binnenmarkt-orientierten Verkrampfung verharrten, in die sie die Politik der exzessiven Importsubstitution hineingeführt hat. Ich meine deshalb, daß sich die neoklassische Theorie als Basis für ein empirisch fundiertes Konzept eignet, das Anhaltspunkte darüber liefert, wie die internationale Arbeitsteilung insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer verbessert werden kann.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Herzlichen Dank, Herr Fels! Sie haben einige zusätzliche Thesen in den Raum gestellt, die wahrscheinlich wiederum Ansatzpunkt für weitere Diskussionen sein werden oder zumindest sein können.

Jetzt hat zunächst Herr van Meerhaeghe das Wort.

M. A. G. van Meerhaeghe (Gent):

Ich möchte vorausschicken, daß ich mit Lord Balogh völlig einer Meinung bin, wenn er an der üblichen Theorie Kritik übt. Ich glaube auch nicht an diese Theorie.

Ich bin etwas erstaunt, daß Lord Balogh so allgemeine und komplizierte Begriffe wie z. B. „terms of trade“ gebraucht ohne auf die beschränkte Bedeutung davon hinzuweisen. Der Begriff „terms of trade“ ist z. B. so allgemein, daß man keine Schlüsse daraus ziehen kann, wenn etwa von den Veränderungen der terms of trade gesprochen wird. Bentham und viele andere Autoren haben schon auf die Problematik solcher Begriffe hingewiesen.

Auch über die folgende Tatsache bin ich etwas verwundert. Lord Balogh sagte, die übliche Theorie stütze sich nicht auf die Realität, nicht auf Statistiken; sie sei eine Konstruktion des Geistes. — Damit bin ich einverstanden. Aber warum ist dann auf Seite 6 seines Referates zu lesen:

Nicht-Diskrimination bedeutete offenbar Diskrimination zugunsten des stärksten und dynamischsten Teils der Weltwirtschaft . . .

Worauf, auf welche Statistiken stützt Lord Balogh sich, wenn er das sagt?

Auf Seite 22 seines Referats sagt Lord Balogh:

Ohne wohlerrwogene Intervention einer souveränen Vermittlungsstelle scheint der technische Fortschritt im Rahmen ungleicher ökonomischer Stärke nicht nur historische Ungleichheiten verstärkt, sondern auch als wirkungsvolles Hindernis für die Entwicklung der ärmeren Gebiete gewirkt zu haben.

Warum? Auf welche Statistiken stützt sich dieser Satz? Ich könnte Ihnen hier noch weitere Beispiele dieser Art aus dem Referat anführen. Denken Sie etwa an den Satz, daß der technische Fortschritt systematisch zum Nachteil der Armen und Schwachen verzerrt werde. Ich kenne keine Statistiken, mit denen man eine solche Aussage beweisen kann.

Auf Seite 35 des Referats heißt es dann:

Aber die Wachstumstheorie befindet sich in einem noch kritischeren Zustand als die Theorie des internationalen Handels.

Zwei Seiten später folgen dann einige Vorschläge für eine neue Theorie. Ich frage mich: Ist es überhaupt möglich, eine neue Außenwirtschaftstheorie zu entwickeln?

Des weiteren verstehe ich nicht, weshalb Lord Balogh Kritik an der Abwertung übt. Ich glaube, die Abwertung ist in gewissen Perioden

ein nützliches Mittel. Man darf nicht einfach sagen: weg mit der Abwertung!

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als nächster hat Herr Blum das Wort.

Reinhard Blum (Augsburg):

Leider bin ich nicht in der Lage, so detailliert auf Einzelheiten des Referates einzugehen, weil ich mich als Opfer der „Informationsmacht“ fühle. Ich hatte nicht den vollständigen Text des Referates zur Hand, so daß ich nicht auf Seitenzahlen zurückgreifen kann.

Zunächst möchte ich auf den ideologiekritischen Hinweis von Herrn Fels eingehen. Ich kann mich seiner Schlußfolgerung nicht anschließen, daß wir, solange nichts Besseres und nichts Neuere vorliegt, doch ruhig mit den alten Theorien weiterarbeiten könnten und Kritik alleine gar nichts nütze. Demgegenüber meine ich, daß man zwar, nachdem wir bei uns zu Hause mit der vollständigen Konkurrenz Schluß gemacht haben — vielleicht gerade wegen der unbequemen und von Herrn Krelle in seinem einleitenden Referat zum Tagungsthema sehr negativ bewerteten „Quatschologen“ —, dieselben Argumente nicht einfach als Kritik an der Außenhandelstheorie wiederholen sollte. Jedoch ist zuzugestehen, daß es sinnvoll sein kann zu kritisieren und daß es auch sinnvoll ist, (wissenschaftliche) Eier faul zu nennen, auch wenn man selbst keine oder keine anderen legen kann. Das scheint mir ein sehr wichtiger Gesichtspunkt zu sein, was den Entwicklungsprozeß innerhalb der Wissenschaft angeht.

Ich stimme der Meinung von Herrn Balogh auch nicht zu, daß mit der Fortentwicklung einer Entwicklungstheorie oder Wachstumstheorie im internationalen Bereich Fortschritte zu erwarten seien. Herr Fels hat vorhin angedeutet, wohin dieser Fortschritt führen könnte, nämlich zu zunehmender Liberalisierung. Genau das scheint mir ein Beweis dafür zu sein, daß das alte Modell, das kritisiert und methodologisch als überholt angesehen wird, wiederum als Grundlage für zukünftige Entwicklungspolitik dient. Ich bin nicht der Meinung — in dieser Hinsicht war der Blickwinkel in dem Vortrag von Lord Balogh zu eng —, daß der Handel allein diese Entwicklungsaufgabe lösen kann. Im Gegenteil! Selbstverständlich müßte es den Theoretikern freigestellt bleiben, solche idealtypischen Modelle zu entwickeln. Die eigentlich interessante Frage lautet aber, wie sie gerade dazu kommen, ein Modell zu entwickeln, in dem die vollständige Konkurrenz eine so große Rolle spielt. Ich möchte diese Frage, was den Außenhandel betrifft, erweitern

und fragen: Wie kommt es eigentlich, daß die außenwirtschaftlichen Beziehungen in den Lehrbüchern und an den Universitäten einfach als *Außenhandelsbeziehungen* behandelt werden? Jede Außenwirtschaftstheorie fällt in den Lehrbüchern unter den internationalen Handel, den Außenhandel. Dies scheint mir ein wichtiger Ansatzpunkt zu sein, um eventuell Rückschlüsse darauf zu ziehen, wo wir falsch liegen, wenn wir uns bei unseren außenwirtschaftlichen Analysen auf den Außenhandel beschränken.

Ich bin nicht der Meinung, daß es sich hier, wie die Theoretiker gerne behaupten, nur um eine Vereinfachung handle, auf die man (siehe vollständige Konkurrenz) zurückgreift. In dieser Formalisierung der „unsichtbaren Hand“ von Adam Smith im Freihandel steckt viel mehr als nur eine Vereinfachung — weil die Ökonomen nur über ein mathematisches Handwerkszeug verfügen, das kompliziertere Gedankengänge nicht mehr erfaßt. Ich möchte daher die These vertreten, daß die Beschränkung der außenwirtschaftlichen Beziehungen auf den Handel zwar eine Vereinfachung sein könnte, weit mehr aber — das scheint mir für das von uns auf diesem Kongreß behandelte Thema wichtig zu sein — einen Ausdruck wirtschaftlicher Macht darstellt. Das, was wir heute mit der klassischen Theorie als Freihandel zu verbinden gewohnt sind, können wir zum Teil schon im Merkantilismus beobachten, etwa wenn wir uns die Version des Merkantilismus der Holländer einmal anschauen. Der Wahlspruch der holländischen Merkantilisten lautete: Freiheit der Meere. Es bedarf nicht vieler Phantasie, sich vorzustellen, warum die Holländer gerade in dieser Zeit für die Freiheit der Meere waren und warum sich die englischen Klassiker 50 oder 100 Jahre später für die Freiheit des Handels eingesetzt haben. Deshalb sollten wir diese Basis unseres theoretischen Denkens mehr in den Vordergrund stellen und uns nicht darauf beschränken, die gleiche Kritik, die wir an der Preistheorie und am Modell der vollständigen Konkurrenz anbringen, auch auf die Außenwirtschaft zu übertragen. Ich befürchte, daß sich die Argumente sonst in weitem Umfang wiederholen könnten.

Es ist durchaus kein Zufall, daß die Außenhandelstheorie der Klassiker auch merkantilistische Züge trägt, z. B. das Bestehen darauf, daß die Produktionsfaktoren immobil sind. Es ist ein merkantilistischer Ansatz, daß man Arbeit und Kapital im eigenen Lande behält, d. h., daß man mit anderen Leuten zwar Handel treibt, aber das Kapital dort behält, wo es gerade ist. Der Freihandel steht nur so lange im Blickpunkt der Interessen, wie die eigenen Interessen nicht behindert werden. Wir könnten das an Hand der gegenwärtigen Vorgänge in der Außenwirtschaftspolitik weiter verfolgen. Adam Smith hat selber den Außenhandel aus seinen Überlegungen zur freien Marktwirtschaft herausgelassen; denn er sah in Außenhandel und Landesverteidigung

Aufgaben des Staates — sicher nicht entgegen der politischen Praxis seiner Zeit.

Darüber, daß es im internationalen Wirtschaftsverkehr Macht gibt, besteht kein Zweifel. Die Frage ist nur, wie wir diese Macht kontrollieren können; ob der Wettbewerbsmechanismus, der Freihandelsmechanismus ausreichende Garantien gibt, ob wir das Modell der Kontrolle dieser wirtschaftlichen Macht im internationalen Bereich analog der countervailing power im Inland erweitern müßten und uns der Hoffnung hingeben können, daß die wirtschaftliche Macht sich gegenseitig kontrolliert, ob wir — analog zur sozialen Marktwirtschaft — so etwas wie den „sozialen Freihandel“ entwickeln müßten, ob wir letztlich vielleicht die Hoffnung auf Kanonenboote setzen können, die wir vor die Küsten schicken, um diejenigen, die im Hinblick auf den Freihandel uneinsichtig sind, zu ihrem Glück zu zwingen oder ob es so etwas wie eine internationale Globalsteuerung geben müßte, wie sie sich in internationalen Organisationen wie der Weltbank und dem Weltwährungsfonds andeutet. Es stellt sich dann freilich noch das Problem, wie man die Mächtigen kontrollieren kann, wenn sie die Gesetze, nach denen kontrolliert wird, selber machen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als nächster hat Herr Lang das Wort.

Alfred Lang (Bonn):

Es ist für mich neu, die Freihandelslehre in dem Maße mit dem Merkantilismus zu verbinden, wie Lord Balogh es, im Blick auf die besondere Situation Englands als Welthandelsmacht, getan hat. Ich meine, die Freihandelslehre ist unabhängig von Machtpositionen entwickelt worden. Im 18./19. Jahrhundert hat sie sich dann ob der besonders günstigen Lage dieses Landes zugunsten Englands ausgewirkt. Lord Balogh sagt dann aber am Schluß seiner Ausführungen — ich nehme an, daß er hier das Beispiel England im Auge hatte —, die fortwährende Politik der Abwertungen sei eine Politik, die nicht mehr weiter verfolgt werden könne. Ich meine, genau an dieser Stelle erweist sich die Richtigkeit der Freihandelslehre: Sie gilt auch dann, wenn sie den Interessen eines Landes entgegensteht. England hat im 18. und im 19. Jahrhundert aus der Freihandelslehre, aus der Freihandelspolitik Vorteile gezogen. Heute müssen dort erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um im Rahmen der liberalen, internationalen Arbeitsteilung bestehen zu können. Ich weiß auch, daß es Anstrengungen sind, die nicht gegen die Produzentenpolitik gerichtet

sind; sie sind vielmehr gegen das Verhalten der Gewerkschaften gerichtet.

Lord Balogh, ich glaube, daß es auch nicht ganz fair war, den Exminister Professor Schiller in die Reihe der naiven Freihandelstheoretiker einzuordnen.

(Zustimmung.)

Ich meine, daß er in der Praxis mit dieser Theorie so gut wie nichts gemein hatte.

Es ist unbestritten, daß die Kontrolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen eine wichtige Rolle spielt. Ich frage mich aber: Welche Anzeichen der Ausübung dieser Kontrollfunktionen sehen wir heute? Wir haben hier immer den Teufel an die Wand gemalt: Es sind die bösen Produzenten, die ihre Machtpositionen ausnutzen. Ich meine aber: Es sind nicht die Interessen der Produzenten, sondern die Interessen der Regierungen, die hier eine ganz wesentliche Rolle spielen und den Außenhandel in eine verkehrte Richtung zu bringen drohen, und zwar zuungunsten der Entwicklungsländer. Ich meine des weiteren, daß hier ebenso das Verhalten so mancher gewerkschaftlichen Organisation genannt werden muß. Ich möchte einige konkrete Beispiele erwähnen. Ich sehe eine Tendenz zur Monopolisierung im internationalen Handel. Diese Monopolisierung geht nicht auf die Position der Unternehmer, sondern auf die Politik der Regierungen zurück. Ich nenne hier als Beispiel das Long-Term-Agreement für die Regulierung des Baumwoll-exports aus den unterentwickelten Ländern. Ein anderes Beispiel sind die Rohstoffabkommen, die wiederum von den Industrieländern eingehalten werden, dann aber — Beispiel Kaffeeabkommen — von den Entwicklungsländern derartig ausgenutzt werden, daß man mit Hilfe einer künstlichen Beschränkung des Angebots die Preise hochtreibt. So geschah es in den letzten Monaten.

Wenn es mit dem Anpassungsprozeß in Folge einer Aufwertung, in Folge einer Abwertung, also bei Wechselkursänderungen nicht so gut klappt, so steht dahinter, wie ich meine, wiederum nicht in erster Linie die Verhaltensweise der Unternehmer. Dafür ist in sehr hohem Maße die mit einer Wechselkursänderung verbundene Politik der Regierungen und die mit einer Wechselkursänderung verbundene Haltung der Gewerkschaften maßgeblich. Dies könnte ich Ihnen im Falle Großbritannien, im Falle der Bundesrepublik und auch im Falle der USA detailliert nachweisen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als nächster spricht Herr Zinn.

Karl-Georg Zinn (Aachen):

Ich möchte nicht unmittelbar auf das Referat eingehen, dem ich weitgehend zustimme, speziell was die Quasi-Beerdigung der herkömmlichen Außenwirtschaftstheorie bezüglich der Erklärungskraft für das im Thema angesprochene Phänomen „Internationaler Handel und wirtschaftliche Macht“ angeht. Die Konsequenz wäre wahrscheinlich eine sehr viel komplexere Theorie. In vielen anderen Referaten und Arbeitskreisen sind ja immer wieder Interdisziplinarität, Ansätze, die über die reine Ökonomie hinausgreifen, gefordert worden. Es wäre natürlich sinnvoll gewesen, zu überprüfen, ob es eine solche komplexe Theorie bereits gibt. Ich glaube, sie liegt in den auch ideologisch verschiedenen Ansätzen der Imperialismus-Theorie vor. Mich wundert sehr, daß gerade bei diesem Thema „Internationaler Handel und wirtschaftliche Macht“ die Vokabeln „Imperialismus“ und „Kapitalismus“ nicht gefallen sind. Vielleicht ist das symptomatisch für bestimmte Ansätze, die zur Zeit vorherrschen. Die Imperialismus-Theorie scheint mir die derzeitige Situation im internationalen Bereich viel besser zu erklären, die ja nicht nur durch ein Nord-Süd-Gefälle, sondern auch durch einen Ost-West-Konflikt bzw. eine Alternative der Wirtschaftsordnungen gekennzeichnet ist. Diese Alternative der Wirtschaftsordnungen ist bisher auch nicht angesprochen worden, obwohl sie gerade bezüglich des Verhaltens und der künftigen Chancen der Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt wichtig sein wird. Es ist nämlich wichtig, ob die Entwicklungsländer stärker planwirtschaftlich arbeiten werden, eine planwirtschaftliche Ordnung etablieren werden oder ob sie sich in den mehr oder weniger durch Konkurrenzmechanismen bestimmten westlichen Globalmechanismus einfügen werden. Unter diesem Aspekt der Transformation von Wirtschaftsordnungen aus den entwickelten Ländern in Ost und West in die unterentwickelten Länder, unter dem Aspekt des Vorgehens, der Etablierung eines bestimmten Systems, wird es interessant sein, wie sich der Welthandel abspielen wird. Bisher war hier immer nur vom Freihandel, vom Marktmechanismus die Rede. Eine Alternative, die zumindest einmal angesprochen werden muß, sind langfristige Warenabkommen zwischen hochentwickelten und unterentwickelten Ländern und vor allen Dingen auch zwischen den unterentwickelten Ländern selbst, etwa analog dem Modell des Comecon. Ich meine, dies muß zumindest einmal als eine andere Möglichkeit beleuchtet werden. Man kann nicht von vornherein davon ausgehen, daß die Art, wie wir unsere Außenhandelsbeziehungen entwickelt haben, die ultima ratio ist, obwohl es in den bisherigen Diskussionsbeiträgen so hingestellt wurde. Ich wollte hier eigentlich nur einmal die Einseitigkeit des Aspektes sowohl im Referat als auch in den Diskus-

sionsbeiträgen in den Mittelpunkt rücken. Es wurde hier nämlich so getan, als gebe es weder Planwirtschaften noch den Ostblock.

In diesem Zusammenhang stellt sich für mich die Frage: Inwieweit sind die gelobten Präferenzen für die Entwicklungsländer nicht auch, bewußt oder unbewußt, ein Instrument, in den unterentwickelten Ländern eine Wirtschaftsordnung vom Typus der Wirtschaftsordnung der westlichen Welt zu etablieren? Man gibt den unterentwickelten Ländern innerhalb eines bestimmten Systems bestimmte Vorteile, um sie langfristig auf dieses System hin zu verpflichten. Die bisherigen Mechanismen laufen ja auch darauf hinaus. Sehen wir uns doch die Statistiken der Entwicklung in den letzten zehn oder 15 Jahren an: Der Anteil des Handels der Entwicklungsländer untereinander am Welthandelsvolumen ist zurückgegangen. Die Präferenzen, die wir den Entwicklungsländern einräumen, verstärken diese Tendenz — Handelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern auf der Grundlage der Perroux'schen *économie dominante* —; sie schwächen den Austausch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Entwicklungsländern.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Als nächsten bitte ich Herrn Buttler.

Friedrich Buttler (Göttingen):

Ich möchte mich auf zwei Hinweise beschränken. Hier wurde eben wieder Perroux angesprochen. Die Polarisierungstheorie ist auch eine Säule der Argumentation von Lord Balogh. Mir scheint, daß diese Theorie weder in der Formulierung von Myrdal noch von Perroux so exakt gewesen ist, daß sie in der Lage gewesen wäre, die neoklassische Theorie vom Thron zu stoßen. Nun hat Lord Balogh bereits einige Bedingungen genannt, die die Kritik von Myrdal an der Ohlin-Heckscher-Theorie erklären. Ich brauche das nicht zu wiederholen. Ich glaube, daß man einen wesentlichen Punkt darin sehen kann, daß man sagt: Es geht grundsätzlich um die Frage der Immobilität von Wachstumsdeterminanten. Man kann dies auch gut in das Modell von Ohlin-Heckscher einbauen, wenn man ein paar Voraussetzungen aufgibt, nämlich die der Nichtunabhängigkeit der Produktions- und Konsumfunktionen voneinander und die der Linearität der Produktionsfunktionen. Ich glaube, daß man so bereits zu einer sehr genauen Vorstellung von den kumulativen Verkettungsprozessen käme, die Myrdal und auch Perroux gemeint haben.

Dies wäre eine sogenannte eingeschränkte ökonomische Polarisations-theorie. Ich möchte aber noch weitergehen und einen Hinweis auf John Friedmann geben, der sich, zwar auf der Ebene der regionalen oder interregionalen Wachstumstheorie, sehr stark mit der Polarisations-theorie beschäftigt hat. Er geht in seiner „General Theory of Polarized Development“ — das ist in dem Zusammenhang, über den wir hier diskutieren, sehr interessant — ausdrücklich von dem Phänomen der sozialen Macht aus. Er will die Beziehungen zwischen Regionen oder sozialen Gruppen oder Ländern durch Autoritäts-Abhängigkeitsbeziehungen erklären, die nicht nur durch die ökonomischen Beziehungen, die ich zuerst angesprochen habe, bestimmt sind, sondern auch durch soziale. Es handelt sich also um einen ganz typischen Versuch der Reduktion einer nomologischen Hypothese, die zunächst nur ökonomisch gefaßt war, auf einen allgemeinen sozialen Erklärungsansatz. Es wird hier versucht, ein Paradigma aufzustellen, das ganz in Gegensatz zum Paradigma der Neoklassik tritt. Es scheint interessant zu sein, das einmal weiter zu verfolgen und die Frage zu stellen, inwieweit eine solche Theorie trägt.

Ich möchte auch der Kritik von Herrn Fels an Lord Balogh zustimmen, daß man wohl nicht sagen kann, daß wir von einer eindeutigen Polarisationshypothese ausgehen können, die sozusagen global und weltweit realisiert ist. Man muß hier sicherlich außerordentlich stark differenzieren. Es ist klar, daß eine solche Polarisationshypothese nicht nur den Prozeß des Machtzuwachses, sondern auch den Prozeß des Machtabbaus mit umschreiben müßte. Ich glaube, es lohnt sich wirklich, diesen Ansatz etwas weiter zu verfolgen. Mir scheint es nicht so zu sein, daß es notwendig wäre, die neoklassische Theorie von ihrem Thron zu stürzen; sie wird diesen Thron meiner Ansicht nach aber nicht allein besetzen können.

(Beifall.)

Diskussionsleiter Alois Oberhauser (Freiburg):

Lord Balogh, Sie haben nun Gelegenheit, in Ihrem Schlußwort zu den einzelnen Diskussionsbeiträgen Stellung zu nehmen.

Lord Balogh (Oxford):

In der Diskussion kamen sehr interessante Punkte zusammen. Ich verstehe eigentlich nicht, daß Herr Fels mir vorwarf, ich hätte keine neue Theorie entwickelt. Alle meine Bemerkungen liefen doch darauf hinaus, daß man keine generelle neue Theorie entwickeln *kann*. Man kann nur eine Analyse der historischen Situation im Hinblick auf bestimmte Tatbestände vornehmen. Die Außenhandelsprobleme sind

eigentlich historische Probleme, die nicht mit generellen Assumptionen dargestellt werden können. Ich glaubte, das deutlich zum Ausdruck gebracht zu haben.

(Zustimmung.)

Aber vielleicht ist das nicht so deutlich geworden.

Man muß eine fallweise Analyse machen. Wenn das gelingt und wenn man den psychologischen Hintergrund und die Institutionen mit heranzieht, werden Sie eine Antwort finden. Man kann z. B. nicht sagen, daß eine Abwertung in England für einen langen Zeitraum gute Konsequenzen haben würde. Wenn die Theorie anwendbar gewesen wäre, wäre es natürlich richtig gewesen, eine große Verbesserung vorauszusagen. Man mußte in diesem Zusammenhang natürlich sehen, daß die Gewerkschaften sehr stark waren, daß sie nicht nur auf Grund der Abwertung, sondern natürlich auch auf Grund der steuerlichen Maßnahmen sehr unter Druck standen. Die Preise sind aus Gründen der Abwertung und der steuerlichen Maßnahmen stark nach oben gegangen. Man konnte also wissen, daß es unwahrscheinlich war, daß sich die Gewerkschaften nicht so verhalten, wie sie sich in diesem Fall verhalten haben. Die herkömmliche Theorie unterstellt eine Anpassung der Arbeitslöhne an die neue Situation, d. h., sie beinhaltet eine monetäre Illusion.

Natürlich kann man die klassische Theorie nicht entthronen. Sie ist auch für den Lehrer gut: Man stellt Kurven auf und glaubt sehr wissenschaftlich zu sein. Möglicherweise kommt der Lehrer so gegenüber den Lernenden auch in eine stärkere Position. Wenn der Lehrer sagen würde „Ich weiß es nicht!“, wäre das doch sehr schlimm.

(Heiterkeit.)

Ich glaube, daß Herr Fels ein bißchen die herkömmliche Attitüde der Professoren hat.

Er hat hier auch von Polarisierung gesprochen. Ich glaube nicht, daß ich je gesagt habe: Der Handel wird immer zu einer Polarisierung führen. Es ist möglich, daß es nicht zu einer Polarisierung kommt, aber es ist sehr wahrscheinlich, daß der erste Stoß zu einer Polarisierung führen wird. Daß durch Gegenstoß oder durch Anpassungsvorgänge eine Aufhebung erfolgen kann, habe ich überhaupt nicht verneint. Ich verneine nie eine Möglichkeit. Der große Unterschied zwischen mir und meinen neoklassischen Freunden, soweit ich Freunde in diesen Kreisen habe, ist, daß diese meine Freunde in ihren Voraussagen immer so bestimmt sind. Ich bin eher skeptisch.

Herr Fels sagte, er habe nicht gesehen, daß hier die Arbeitssubstitution eingetreten sei. Man sieht, daß, wo der technische Fortschritt von

einem arbeitsintensiven zu einem kapitalintensiven Prozeß führt, auf einmal Güter hervorgebracht werden, die eigentlich als arbeitsintensiv figurieren. Wenn man sich dieses Paradoxon ansieht, kommt man schon implizite auf eine Gleichgewichtstheorie des vollkommenen Wettbewerbs. Was heißt das, wenn eine Industrie sich von heute auf morgen ganz umwandelt? Wenn etwas passiert, wird sich das Kapital nicht in einer Rauchwolke auflösen; um sich dann mit dem neuen technischen Wissen wieder zu kristallisieren. Ich war Leiter einer Untersuchungskommission, die sich mit der Situation in der Porzellanindustrie befaßt hat. Wir haben festgestellt, daß mit indischen Töpfen Profite gemacht wurden. Es gab aber auch in automatisiertem Prozeß hergestellte elektrische Öfen. Diese nach dem Gußprinzip hergestellten wunderbaren Öfen brachten aber keinen Profit. Es gab Kapitalkoeffizientendifferenzen von 1 bis 6. Im Bereich des Arbeitslohns gab es Differenzen von 1 zu 2 1/2.

Ich gebe Herrn Meerhaeghe natürlich recht: Die meisten dieser Statistiken sind auf Aggregatkonzepten ausgerichtet; man kann nicht sehen, was wirklich passiert ist. Aber man muß doch sagen, daß die Ungleichheit zwischen den Ländern größer geworden ist. Selbst in Ländern wie Korea und Taiwan, wo speziell die amerikanischen Kriegsaufträge einen großen Anstoß gegeben haben, ist das Nationaleinkommen nicht so erheblich gestiegen wie in den vollindustrialisierten Ländern. Natürlich sehe ich das Nationaleinkommen nicht als das Kriterium des Glückes und der Zufriedenheit an; das wäre ganz gegen meine Philosophie. Da andere Leute es aber so ansehen, muß man doch etwas dazu sagen.

(M. A. G. van Meerhaeghe, Gent: Hat das etwas mit dem technischen Fortschritt, dem eventuellen Gap, wie Sie sagen, zu tun?)

— Wenn man das Nationaleinkommen konventionell mißt, stellt man fest, daß die Diskrepanz größer geworden ist.

Herr Fels hat in seinem Beitrag auch auf die Wohlfahrt abgestellt. Meine Frage: wessen Wohlfahrt? Wohlfahrt ist eine problematische Sache, speziell wenn man es im Außenhandel mit zwei großen Klassen zu tun hat. Herr Lang sagte, daß die Gewerkschaften eine Machtposition hätten, die sie in schlimmer Weise für illegitime Zwecke ausnutzen.

(Heiterkeit.)

Natürlich, wenn jemand seinen Arbeitsplatz verliert, wird er schreien und alles Mögliche tun, um wieder Arbeit zu finden. Das hat auch weittragende Konsequenzen. In England stellt sich heute in dieser Hinsicht ein großes Problem. Die Gewerkschaften würden sich aber, wenn sie die Ausführungen von Herrn Lang gehört hätten, sicher eher

noch schlechter als besser — immer gemessen an Herrn Langs Darstellung — verhalten. Sie werden natürlich sagen, daß dort ein oligopolistischer oder bilateral monopolistischer Kampf zwischen den Gewerkschaften und dem Staat oder den Arbeitgebern stattfindet, der das Land in eine schwierige Situation bringen kann. Hier ist eine große Veränderung in den Gewaltrelationen eingetreten. Man muß sich fragen: Wie kann man diese Macht der Gewerkschaften, die sie früher in diesem Maße nie gehabt haben, mit der generellen Politik harmonisieren? Diese Harmonisierung wird sehr schwerfallen. Wir werden in England, wie ich glaube, große Schwierigkeiten haben, denn wenn wir der Europäischen Gemeinschaft beitreten, werden wir eine radikale und regressive Steuerreform vornehmen müssen. Das wird die Sache natürlich nicht erleichtern.

Herr Zinn, ich bin über Ihre Ausführungen zu den Stichworten „Imperialismus“ und „Kapitalismus“ etwas erstaunt. Die ganze Einleitung meines Referats bezog sich auf den Imperialismus und den Kapitalismus sowie die entsprechenden Einwirkungen auf die Relationen zwischen Großbritannien und anderen Ländern. In diesem Zusammenhang muß ich freilich auch sagen: Ich bin im Gegensatz zu Myrdal der Meinung, daß sich auch die Entwicklungsländer selbst ein bißchen hätten organisieren sollen. Berücksichtigen Sie doch einmal, daß die Entwicklungsländer keine Präferenzen untereinander haben, daß es keine Planung gab, um den Handel untereinander zu verstärken, daß ein gemeinsamer Markt in Südamerika oder in Südostasien nicht zustande gekommen ist bzw., wenn er zustande gekommen ist, nichts bedeutet. Ich würde den Entwicklungsländern mit viel mehr Sympathie gegenüberstehen, wenn ich sähe, daß sie etwas tun und nicht ihrerseits die imperialistischen und rassistischen Politiken einführen, die eine Entwicklung negativ beeinflussen. Denken Sie etwa daran, daß Herr Amin die Inder aus seinem Land hinauswirft und sagt, er müsse mehr Geld haben, um die Inder, die einen guten Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung seines Landes gehabt haben, durch andere zu ersetzen.

(Zuruf: Man kann nicht so generalisieren!)

— Denken Sie doch an Burundi und Kongo. Diese Länder generalisieren, nicht wir! Man kann eine solche Affäre nicht ganz einseitig betrachten.

Herr Fels, ich bin insofern überrascht gewesen, als Sie gesagt haben, daß Brasilien sich nicht merkantilistisch verhält.

(Gerhard Fels, Kiel: Neuerdings hat sich einiges geändert!)

— Wo ist das große Wachstum? In dem Beitrag von Herrn Fels wurde besonders auf das Freihandelssystem abgehoben. Man kauft bei uns in

England einen Volkswagen oder einen Fiat; hier in Deutschland kauft man vielleicht einen Mini Minor. Welchen sozialen Nutzen das bedingt, müßte man Herrn Krelle fragen.

(Heiterkeit.)

Es heißt dann, daß man sich spezialisiere: Ford spezialisiert sich auf Ford, und Fiat spezialisiert sich auf Fiat.

(Heiterkeit.)

Es ist aber bestimmt möglich, ein Gleichgewicht zu bekommen. Das Witzige ist, daß man es durch Inflation bekommt. Nehmen wir den Fall Amerika: Hohe Investitionen werden außerhalb des Landes getätigt, besonders im Zusammenhang mit dem Vietnam-Krieg. Eine Fabrik in Taiwan arbeitet mit viel niedrigeren Löhnen als in den USA. Das erhöht natürlich die Wohlfahrt der General Motors shareholders oder des General-Motors-Präsidenten. Ich muß im Namen einer entpolitisierten Wissenschaft sagen: Mir paßt das nicht. Das ist aber eine Frage des Geschmacks. Ich habe mich nie als einen großen Wissenschaftler betrachtet. Ich betrachte die Ökonomie nicht als Wissenschaft. Man kann in der Ökonomie zwar schöne Tableaus machen, aber Wissenschaft ist etwas anderes.

(Heiterkeit und Beifall.)

Diskussionsleiter *Alois Oberhauser* (Freiburg):

Sie entnehmen aus dem Beifall, den Sie für Ihr Schlußwort gerade bekommen haben, wie sehr Sie uns durch Ihre Hinweise angeregt haben. Ich glaube, daß gerade Ihr Schlußwort zur Abgrenzung und Erläuterung Ihrer Thesen wesentlich beigetragen hat.

Ich darf Ihnen allen, vor allem auch den Diskussionsrednern, für Ihre Mitarbeit danken und hoffe, daß der heutige Nachmittag uns noch einige gute ergänzende Vorträge bringen wird.

4. Arbeitskreis

Gesellschaftliche Realität und ökonomische Theorien

Leitung: *Alfred E. Ott*, Tübingen

Universität Bonn

Mittwoch, 6. Sept. 1972, 9.00 - 17.00 Uhr;

Donnerstag, 7. Sept. 1972, 9.00 - 13.00 Uhr.

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Ich darf die heutige Vormittagssitzung eröffnen und Sie alle recht herzlich begrüßen. Ich möchte sofort Herrn Kollegen Vogt das Wort zu seinem Referat „Das ökonomische Gesetz als Macht“ erteilen. Bitte schön!

Das ökonomische Gesetz als Macht*

Von Winfried Vogt, Regensburg

1. Daß Macht keines der Worte der ökonomischen Theorie sei, könnte der Eindruck sein, der sich bei der Durchsicht der Standardbücher der reinen Theorie einstellt¹. In der wirtschaftspolitischen Literatur spielt die Frage der Macht allerdings eine weitaus größere Rolle. Mit ihrer Hilfe läßt sich innerhalb der Grundkonzeptionen der ökonomischen Theorie relativ leicht der Ort herausfinden, an dem Macht als gesellschaftliche Kategorie im Rahmen der herrschenden Wirtschaftswissenschaft festzumachen und zu behandeln wäre. Wenn als Zentralproblem der ökonomischen Wissenschaft die Frage gelten soll, was, wieviel, wie und für wen in einer bestimmten Gesellschaft produziert wird bzw. produziert werden soll², dann läuft die Frage der Macht offensichtlich darauf hinaus festzustellen, wer denn maßgeblich über diese sogenannten vier Ws, also über Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion entscheiden kann, wobei „maßgeblich“ eine gesamtgesellschaftlich relevante Entscheidung bezeichnen soll. Diejenigen Individuen bzw. Gruppen, die in diesem Sinne maßgeblich bestimmen und entscheiden können, wären dann im Besitz von Macht.

Nun ist bekanntlich in der Wirtschaftswissenschaft regelmäßig die vollkommene Konkurrenz als ein Zustand betrachtet worden, in dem das Phänomen der Macht in dem eben definierten Sinne überhaupt nicht auftritt, weil in diesem Zustand niemand die Möglichkeit hätte,

* Dieser Aufsatz konnte nur aufgrund einer intensiven Beschäftigung und Auseinandersetzung mit der Marxschen Analyse des kapitalistischen Systems zustande kommen. Die meisten Anregungen und Einsichten habe ich dabei durch die eindringlichen und hartnäckigen Diskussionen in einem interdisziplinären Arbeitskreis über marxistische Ökonomie an der Universität Regensburg erhalten. Allen Mitgliedern dieses Arbeitskreises bin ich zu großem Dank verpflichtet. Ohne die gemeinsame Arbeit hätte dieser Aufsatz nicht so geschrieben werden können.

¹ Auch Rothschild vermerkt diesen Eindruck in einem von ihm herausgegebenen, für das Thema der Macht bedeutsamen Buch: „Power should, therefore, be a recurrent theme in economic studies of a theoretical or applied nature. Yet if we look at the main run of economic theory over the past hundred years we find that it is characterized by a strange lack of power considerations“, in: K. W. Rothschild (Hrsg.), *Power in Economics*, Penguin Books 1971, S. 7.

² Vgl. P. A. Samuelson, *Economics*, International Student Edition, 8th ed., 1970, S. 15 f.

maßgeblich über Art und Weise, Höhe und Struktur der Produktion zu entscheiden³. Die relevanten Entscheidungen kommen hier nämlich auf durchaus unpersönliche Weise gleichsam über die Köpfe aller Beteiligten hinweg durch einen gesetzmäßig-versachlichten Zusammenhang zustande. Zwar sind Grundlage dieses Zusammenhangs nicht nur private Bedürfnisse der Individuen, sondern auch auf die Befriedigung dieser Bedürfnisse gerichtete individuelle Interessen, die durchaus in gegenseitigem Widerspruch zueinander stehen. Aber die Interessenkoordination über die Märkte erfolgt so, daß alle Interessen die gleiche Chance haben, sich durchzusetzen, und infolgedessen kein individuelles Interesse nachhaltig und erfolgreich gegen andere geltend gemacht werden kann. Die Macht scheint keinen Platz zu haben in der gesetzmäßigen Relation zwischen individuellen Bedürfnissen und den auf ihre Befriedigung gerichteten individuellen Interessen einerseits und dem ebenso gesetzmäßigen Zusammenhang der gleichmäßigen und gerechten Koordinierung der individuellen Interessen andererseits. Sie ist ausgeschlossen aus einer Welt, die auf gleichsam naturgesetzliche Weise durch ein ökonomisches Gesetz reguliert wird: eben durch den gesetzmäßigen Zusammenhang zwischen individuellen Bedürfnissen und Interessen, durch den Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion gleichgültig und unbeteiligt geregelt werden. In diesem Sinne jedenfalls scheint das ökonomische Gesetz keine Spur von Macht zu enthalten⁴. Im Konkurrenzsystem des Marktes findet die Freiheit des Individuums ihre einzige natürliche Grenze an der gegebenen Knappheit⁵.

Von diesem Verständnis her kann Macht im ökonomischen Bereich also überhaupt nur dadurch auftreten, daß es Individuen, Gruppen oder Organisationen gelingt, sich dem ökonomischen Gesetz zu entziehen und ihre Interessen gegen jene der übrigen Mitglieder der Gesellschaft maßgeblich durchzusetzen. In der Wirtschaftswissenschaft kann das Auf-

³ Vgl. hierzu K. W. Rothschild, a.a.O., S. 7 - 12, sowie E. Preiser, Besitz und Macht in der Distributionstheorie, in: ders., Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Göttingen 1963, S. 227 (der Aufsatz ist in englischer Fassung u. a. auch in dem von Rothschild herausgegebenen Readings-Band abgedruckt). Die Vorliebe der reinen Theorie, die vollkommene Konkurrenz als die „allgemeine“ Struktur ökonomischer Beziehungen zu betrachten, mag einer der Gründe sein, daß sie sich so wenig mit dem Phänomen der Macht auseinandergesetzt hat.

⁴ Von einigen Ökonomen wird das Austauschsystem geradezu von einem durch Macht charakterisierten „Drohungssystem“ unterschieden, vgl. K. E. Boulding, Economics as a Moral Science, in: American Economic Review, Vol. LIX (März 1969), S. 4.

⁵ Preiser gehört zu den wenigen Ausnahmen unter den Vertretern der theoretischen Nationalökonomie, welche die Knappheit selbst als soziales Phänomen interpretieren und sich von daher einen unmittelbaren Zugang zur Problematik der Macht verschaffen, vgl. E. Preiser, a.a.O., bsd. S. 239 ff. In diesem Sinn ist der Preisersche Aufsatz ein Meilenstein in der Entwicklung der theoretischen Nationalökonomie, soweit es ihr um das Verständnis gesellschaftlicher Verhältnisse geht.

treten dieser Macht durch zwei Begriffe erfaßt werden: Einerseits durch den Begriff des Monopols⁶, der ganz allgemein die Häufung von sonst gleichmäßig verstreuten Entscheidungsmöglichkeiten über Marktvorgänge in den Händen eines Individuums, einer Gruppe oder einer Organisation ausdrückt; andererseits durch einen „ökonomischen“ Begriff des Staates, der die hoheitliche Gewalt beschreibt, durch welche Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion mittelbar oder unmittelbar bestimmt werden können. In diesen beiden Abweichungen vom reinen, Macht ausschließenden Gesetz der freien Konkurrenz scheint sich also Macht erst etablieren zu können. Auf dem Hintergrund dieser Auffassung wird die Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz“ eigentlich auch erst verständlich und sinnvoll: Nur wenn das ökonomische Gesetz in seiner reinen Form als bar jeglicher Macht vorgestellt werden kann, ist die Gegenüberstellung bedeutsam. Sie mag dann sogar für die Analyse der ökonomischen Entwicklung entscheidend sein, weil es dann darauf ankommt, ob die Macht von Monopol und Staat neben dem ökonomischen Gesetz Platz hat, ob sie dieses zerstört, oder ob sie ihm unter Bewahrung der Form einen neuen Inhalt verleiht und es somit „erfüllt“.

Genau diese Problematik ist bekanntlich seit Böhm-Bawerk⁷ in mehr oder weniger großen Abständen unter der Überschrift „Macht oder ökonomisches Gesetz“ diskutiert worden, und mindestens teilweise wird das wohl auch für die Ausführungen auf dieser Jubiläumstagung des Vereins für Socialpolitik gelten. Demgegenüber liegt der Sinn dieses Beitrags in dem Versuch zu zeigen, daß schon die Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz“ falsch gestellt ist, insofern nämlich, als die fundamentalen Machtstrukturen der Gesellschaft nicht abgelöst vom ökonomischen Gesetz, sondern vielmehr in oder jedenfalls doch hinter diesem selbst gesucht werden müssen. Das ökonomische Gesetz, so lautet die These, ist gerade nicht bar jeglicher Macht, sondern ist ihr eigentlicher Ausdruck: Das ökonomische Gesetz ist Macht. Selbst Monopol und ökonomische Macht des Staates sind Erscheinungsformen dieses im ökonomischen Gesetz enthaltenen ursprünglichen Machtverhältnisses und deshalb aus diesem abzuleiten. Wenn diese These stimmt, dann ist freilich die Folge, daß die in der Wirtschaftswissenschaft erst mit Monopol und Staat einsetzende Diskussion der Macht gewissermaßen von Anfang an zu spät kommt und deshalb, bei aller Bedeutsamkeit im einzelnen, den Kern des Problems verfehlt.

⁶ Der Begriff des Monopols wird hier sehr weit gefaßt. Er umfaßt in der weiteren Benutzung auch die Marktform des Oligopols.

⁷ E. v. Böhm-Bawerk, Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. XXIII (1914), S. 205 ff., abgedr. in: F. X. Weiss (Hrsg.), Gesammelte Schriften von E. v. Böhm-Bawerk, Wien 1924, S. 230 ff.

Diese Richtung der Kritik beruht, wie aus den folgenden Ausführungen deutlich wird, entscheidend auf dem Nachvollzug sowie der Interpretation⁸ und Anwendung der Marxschen Kritik der Politischen Ökonomie. Drei Gründe sind hier für diese ungewöhnlich breite Behandlung eines Autors wichtig, dessen Werk mehr als hundert Jahre zurückliegt: Erstens ist Macht und ökonomisches Gesetz ein zentrales Thema seines Werkes, zweitens steht seine Behandlung dieses Themas immer noch quer zur Vorgehensweise der herrschenden Wirtschaftswissenschaft und drittens liegt das nicht daran, daß seine Analyse im wesentlichen widerlegt worden wäre, sondern daran, daß diese Analyse bis heute von der herrschenden Wirtschaftswissenschaft — von sporadischen Versuchen am Detail abgesehen — immer noch nicht richtig rezipiert worden ist.

2. Marx hat zunächst an keiner Stelle einen Zweifel darüber gelassen, daß der Vorgang des Tausches auf den Märkten unter den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz für sich genommen Macht in der Tat ausschließt. Er läßt sich mehrfach ausführlich auf diese Frage ein, indem er den Tausch auf zwei Erscheinungsformen der Macht, nämlich auf Zwang und formelle Ungleichheit hin untersucht. Dabei stellt er fest, daß beide Erscheinungsformen der Macht und damit die Macht selbst mit dem Tauschvorgang als solchem nichts zu tun haben⁹. Erstens gilt nämlich, daß der Austausch in Freiheit geschieht, nicht mit Gewalt. Die Individuen haben zwar auf die Waren anderer Individuen gerichtete Bedürfnisse, aber sie bemächtigen sich derselben nicht gewaltsam, sondern erkennen sich wechselseitig als Eigentümer an, als Personen, „deren Willen ihre Waren durchdringt“¹⁰. Ebenso erkennen sie das gemeinschaftliche Interesse, das als Motiv des Austausches erscheint, als Tatsache an, aber es ist nicht ihr eigenes Motiv, nicht der sie bestimmende Zweck. Dieser liegt vielmehr in ihrem von ihnen selbst ausgehenden Einzelinteresse, in dessen subjektiver Durchsetzung sie sich selbst als Endzweck und Subjekt des Tauschvorgangs erscheinen. Durch diese Bestimmungen ist nach Marx die vollständige Freiheit des Individuums gesetzt: freiwillige, gewaltlose Transaktionen einerseits, und Sich-zum-Mittel-Machen selbst nur als Mittel, um sich als Selbstzweck

⁸ Diese Interpretation beruht sehr stark auf einer Theorie gesellschaftlichen Lernens, die freilich hier nur angedeutet werden kann. In ähnlicher Richtung argumentiert neuerdings H. P. Widmaier, der in diesem Zusammenhang den lernpsychologischen Begriff „Konditionierung“ benutzt, H. P. Widmaier, Warum der Wohlfahrtsstaat in die politische Krise treibt, in: Wirtschaftswoche, 26. Jg., Nr. 31 (Aug. 1972), S. 23 ff. Meine eigenen fragmentarischen Kenntnisse der entsprechenden Theorien verdanke ich nicht zuletzt zahlreichen Diskussionen über dieses Gebiet mit Waltraut Vogt.

⁹ Vgl. v. a. K. Marx, Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie, Frankfurt, o. J., S. 152 - 156, 911 - 915, sowie ders., Das Kapital, Erster Band, MEW Bd. 23, Berlin 1972, Erster und zweiter Abschnitt.

¹⁰ K. Marx, Grundrisse . . . , a.a.O., S. 155.

zu setzen¹¹. Neben der Freiheit ist zweitens die Beziehung der Individuen als Subjekte des Austausches die der Gleichheit. Das bedeutet nicht nur, daß als Käufer der König gleich dem Arbeiter ist¹², sondern auch, daß die ausgetauschten Werte unter den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz gleich, äquivalent sind, so daß keiner der Tauschpartner vom anderen übervorteilt wird. Daß die Bedürfnisse der Austauschenden und die natürlichen Eigenschaften der ausgetauschten Waren verschieden sind, steht dem nicht entgegen: Vielmehr ist, wie Marx zeigt, gerade diese natürliche Verschiedenheit der Grund der sozialen Gleichheit der Individuen¹³. Das Fazit dieser Überlegungen ist also, daß in der Tat der Tausch unter den Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz geradezu als Inbegriff aller Gleichheit und Freiheit betrachtet werden kann¹⁴. Marx hat dieses Ergebnis besonders anschaulich in folgender Passage aus dem ersten Band des Kapital zusammengefaßt¹⁵: „Die Sphäre der Zirkulation oder des Warenaustausches ... war in der Tat ein wahres Eden der angeborenen Menschenrechte. Was allein hier herrscht, ist Freiheit, Gleichheit, Eigentum, und Bentham. Freiheit! Denn Käufer und Verkäufer einer Ware ... sind nur durch ihren freien Willen bestimmt. Sie kontrahieren als freie, rechtlich ebenbürtige Personen. Der Kontrakt ist das Endresultat, worin sich ihre Willen einen gemeinsamen Rechtsausdruck geben. Gleichheit! Denn sie beziehen sich nur als Warenbesitzer aufeinander und tauschen Äquivalent für Äquivalent. Eigentum! Denn jeder verfügt über das Seine. Bentham! Denn jedem von den beiden ist es nur um sich zu tun. Die einzige Macht, die sie zusammen und in ein Verhältnis bringt, ist die ihres Eigennutzes, ihres Sondervorteils, ihrer Privatinteressen. Und eben weil so jeder nur für sich und keiner für den anderen kehrt, vollbringen alle, infolge einer prästabilierten Harmonie der Dinge, oder unter den Auspizien einer allpffiffigen Vorsehung, nur das Werk ihres wechselseitigen Vorteils, des Gemeinnutzens, des Gesamtinteresses.“

Während so Marx im ersten Schritt den Tauschvorgang als solchen als frei von Machtverhältnissen charakterisiert, läßt er im zweiten Schritt keinen Zweifel daran, daß in eben diesem Tauschvorgang nur die oberflächlichsten ökonomischen Verhältnisse, reine Abstraktionen, beschrieben werden, die in Wirklichkeit durch die tiefsten Machtverhältnisse vermittelt sind. Der Austausch ist für ihn nur der oberfläch-

¹¹ K. Marx, ebd., S. 156, 912.

¹² Ebd., S. 158.

¹³ Ebd., S. 154. Daß so gesehen auch durch Akkumulation von Geld oder Erbschaft keine Ungleichheit entstehen kann, wird von Marx ebenfalls gezeigt, ebd., S. 158.

¹⁴ Ebd., S. 156.

¹⁵ Ders., Das Kapital, Erster Band, a.a.O., S. 189 f. (Im Original Sperrungen).

liche Prozeß, unter dem die scheinbare Gleichheit und Freiheit der Individuen verschwindet¹⁶. Um dies klar zu machen, muß er zunächst davon ausgehen, daß die Freiheit und Unabhängigkeit der Individuen, ihre privaten Interessen zu artikulieren und im Austausch zu verfolgen, nur auf der Grundlage einer durch die Arbeitsteilung bestimmten allgemeinen gesellschaftlichen Abhängigkeit existiert. Zwar produziert das Individuum aus eigener Initiative, aufgrund seiner eigenen Bedürfnisse und Fähigkeiten, nicht eingespannt in die Organisation einer bewußt geregelten und gelenkten Gemeinschaft. Aber es produziert sein Produkt als Tauschwert, der sich erst in einem gesellschaftlichen Prozeß realisieren kann. „Es hat also schon produziert in einem Zusammenhang, unter Produktionsbedingungen und Verkehrsverhältnissen, die erst durch einen geschichtlichen Prozeß geworden sind, die aber für es selbst als Naturnotwendigkeit erscheinen. Die Unabhängigkeit der individuellen Produktion ist so ergänzt durch eine gesellschaftliche Abhängigkeit, die in der Teilung der Arbeit ihren entsprechenden Ausdruck findet“¹⁷. Die Betonung liegt hierbei nicht auf der Arbeitsteilung an sich, sondern auf dem geschichtlichen Prozeß, der das Tauschsystem zur spezifischen Organisationsform dieser Arbeitsteilung gemacht hat. In diesem geschichtlichen Prozeß hat sich das Tauschsystem aus zunächst vereinzelter Tauschhandlungen durch einen gesellschaftlichen Lernprozeß entfaltet. Der Tausch entwickelte sich zunächst in dem Maß, in dem die Produktivität der individuellen Arbeit (oder der Arbeit von einzelnen Gemeinwesen) die für die Sicherung ihrer Reproduktion erforderliche Höhe überstieg und breitete sich von dieser Basis aus als mögliche Form der Organisation der gesellschaftlichen Arbeit bei zunehmender Verfestigung der erforderlichen Handlungen, Verhaltensweisen und Relationen immer weiter aus, bis er schließlich die ganze Gesellschaft wie ein Netz überzog. Das Tauschsystem ist damit nicht das natürliche Komplement der Arbeitsteilung, sondern das Resultat historisch entwickelter gesellschaftlicher Verhaltensweisen. Andererseits ist es gerade das Tauschsystem, das die Bedürfnisse und Interessen der Individuen als private und so die Individuen trotz ihrer allgemeinen Abhängigkeit in der Arbeitsteilung als unabhängige bestimmen kann. Wenn aber das Tauschsystem selbst gesellschaftlich bestimmt ist, dann folgt daraus, daß auch die Privatheit der Interessen, in der sich die Individuen als unabhängig erscheinen, sozial determiniert ist, d. h., aus den gesellschaftlichen Grundlagen abgeleitet werden muß. Nicht nur die spezifische Koordination privater Interessen über Märkte ist somit aus der Entwicklung gesellschaftlich vermittelter Verhaltensweisen zu erklären, sondern das private Interesse selbst — ja überhaupt

¹⁶ K. Marx, Grundrisse . . . , a.a.O., S. 159.

¹⁷ Ebd., S. 906.

und vor allem die Vorstellung, daß es ein „privates“ ist — trägt den Stempel der gesellschaftlichen Bestimmtheit. „Der Witz besteht nicht darin“, schreibt Marx¹⁸, „daß, indem jeder sein Privatinteresse verfolgt, die Gesamtheit der Privatinteressen, also das allgemeine Interesse erreicht wird . . . Die Pointe liegt vielmehr darin, daß das Privatinteresse selbst schon ein gesellschaftlich bestimmtes Interesse ist . . . Es ist das Interesse der Privaten; aber dessen Inhalt ist, wie Form und Mittel der Verwirklichung, durch von allen unabhängige gesellschaftliche Bedingungen gegeben“. Wenn so die das Handeln leitenden privaten Interessen in ihrem jeweiligen Inhalt und ihrer Form als private Interessen gesellschaftlich bedingt sind, wenn der Privatcharakter des Tauschwertes produzierenden Individuums selbst als gesellschaftlich-historisches Produkt erscheint¹⁹, dann löst sich die individuelle Freiheit in eben dieser gesellschaftlich-historischen Determiniertheit auf. Die Frage nach dem Verhältnis von Macht und ökonomischem Gesetz stellt sich auf diese Weise neu. Wenn nämlich das ökonomische Gesetz Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion regelt, und wenn historisch-gesellschaftliche Verhältnisse das ökonomische Gesetz implizieren, dann sind Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion selbst durch diese gesellschaftlichen Verhältnisse determiniert. Dann mag es wohl so sein, daß in der von seinen Grundlagen losgelösten Existenz des ökonomischen Gesetzes keine Spur von Macht erscheint, aber das kann dann gerade daran liegen, daß das Element der Macht in der Abstraktion verloren gegangen ist. Man kann sogar noch weiter gehen: Gerade durch diese Abstraktion selbst, wie sie von den sich als privat verstehenden Individuen ständig vollzogen wird, erhält das ökonomische Gesetz bereits den Charakter der Macht, unabhängig von den gesellschaftlichen Verhältnissen im einzelnen, auf die aber natürlich auch noch einzugehen ist. Es erhält diesen Charakter deshalb, weil es auf der einen Seite durch das gesellschaftliche Handeln der Individuen hergestellt ist und diese bestimmt, ohne daß auf der anderen Seite die Individuen diese ihre Urheberchaft wissen und wollen. Dadurch ist das Gesetz gleichzeitig als soziales Phänomen und als Macht ausgewiesen, d. h. als Macht nicht nur im Sinne eines natürlichen Zusammenhangs, als welcher es erscheint²⁰, sondern als Macht im Sinne einer sozialen Kategorie. Daß die Individuen das Gesetz, dem sie unterworfen sind, ohne Willen und Bewußtsein produzieren, ist ja gerade die Bedingung dafür, daß sie sich als privat und unabhängig verstehen können. Denn ihre Unabhängigkeit und der private Charakter ihres

¹⁸ K. Marx, ebd., S. 74.

¹⁹ Ebd., S. 906.

²⁰ In diesem Sinne bezeichnet auch Böhm-Bawerk das Gesetz als Macht, vgl. E. v. Böhm-Bawerk, *Macht oder ökonomisches Gesetz?*, in: F. X. Weiss (Hrsg.), a.a.O., S. 230.

Handelns folgen ja daraus, daß ihnen ihr gesellschaftlicher Zusammenhang als naturhafte, sachliche Notwendigkeit erscheint²¹, ja als ihre „zweite Natur“ entgegentritt²². Gerade diese Bewußtlosigkeit erklärt es, weshalb Marx bei der Analyse des kapitalistischen Systems, das er doch als Produkt der Gesellschaft versteht, immer wieder von „Naturgesetzen der kapitalistischen Produktion“ sprechen kann²³. Durch diese Bewußtlosigkeit werden eben die Resultate gesellschaftlicher Verhältnisse zur „objektiven Ordnung der Dinge“²⁴, und die gesellschaftlichen Verhältnisse selbst „erlangen die Würde einer ontologischen Beschaffenheit“²⁵. Die gesellschaftlichen Beziehungen der Individuen verwandeln sich ihnen im Tauschsystem zu natürlichen Relationen zwischen ihren Produkten. Marx hat bekanntlich diese Verselbständigung gesellschaftlicher in sachliche Verhältnisse als „Verdinglichung“ bezeichnet. Er erklärt auch, wie es zu dieser Verdinglichung, zu dieser Verkehrung tatsächlicher Verhältnisse im Bewußtsein kommt, nämlich eben gerade wieder durch das Tauschsystem selbst, weil hier den Individuen ihr grundlegendes gesellschaftliches Verhältnis nur auf den Märkten und dort nur als Verhältnis ihrer auszutauschenden Produkte erscheint²⁶. Wenn den Individuen das ökonomische Gesetz als ihre zweite Natur gegenübertritt, dann bedeutet das, daß sie es nicht kontrollieren, sondern akzeptieren: „Wenn die Individuen sich in den Dingen wiederfinden, die ihr Leben gestalten, dann geschieht das nicht, indem sie den Dingen das Gesetz geben, sondern indem sie es hinnehmen — nicht das Gesetz der Physik, sondern das ihrer Gesellschaft“²⁷. Ihre selbst erzeugten, aber von ihnen nicht gewußten und deshalb unkontrollierbaren Existenzbedingungen könnten überhaupt nur durch ihre Aufhebung überwunden werden, denn „der einzelne kann zufällig mit ihnen fertig werden; die Masse der von ihnen Beherrschten nicht, da ihr bloßes Bestehen die Unterordnung, und die notwendige Unterordnung der Individuen unter sie, ausdrückt“²⁸. Das ökonomische Gesetz in seiner Erscheinung als Tauschgesetz stellt sich so als wirkliche Herrschaftsform der gesamten Gesellschaft²⁹ heraus. Die Gesetze der Preisbestimmung in der

²¹ K. Marx, Grundrisse . . . , a.a.O., S. 908 f.

²² Der Ausdruck wird m. W. zum erstenmal verwendet in G. Lukács, Die Verdinglichung und das Bewußtsein des Proletariats, in: ders., Geschichte und Klassenbewußtsein, Neuwied und Berlin 1968, S. 174. Vgl. dazu auch R. Hickel, Zur Methode der Politischen Ökonomie, Nachwort zu K. Marx, Das Kapital, Band III, Ullstein Buch, Frankfurt 1971, S. 900.

²³ Vgl. dazu R. Hickel, a.a.O., S. 901 f.

²⁴ H. Marcuse, Der eindimensionale Mensch, Neuwied und Berlin 1970, S. 159.

²⁵ Ebd., S. 145.

²⁶ K. Marx, Das Kapital, Erster Band, a.a.O., S. 85 ff.

²⁷ H. Marcuse, a.a.O., S. 31.

²⁸ K. Marx, Grundrisse . . . , a.a.O., S. 81.

²⁹ G. Lukács, a.a.O., S. 173.

Konkurrenz wirken sich als überindividueller, den einzelnen beherrschender Zusammenhang aus³⁰. Die Warenstruktur der Dinge und die „Naturgesetzlichkeit“ ihrer Beziehungen wird für die Individuen etwas fertig Vorgefundenes, etwas unaufhebbar Gegebenes³¹. In ihren gesellschaftlichen Interaktionen produzieren so die Individuen Formen, in denen sich das Subjekt zum Objekt verkehrt, das sich gegen das Subjekt selbst wendet und dieses seiner eigenen Logik unterwirft³². Die Logik des ökonomischen Gesetzes ist also gesellschaftliche Macht. Die Befreiung von diesen Machtverhältnissen könnte, wie Marx schreibt, „nur darin bestehen, daß der vergesellschaftete Mensch, die assoziierten Produzenten, diesen ihren Stoffwechsel mit der Natur rationell regeln, unter ihre gemeinschaftliche Kontrolle bringen, statt von ihm als von einer blinden Macht beherrscht zu werden . . .“³³.

3. Das ökonomische Gesetz, so konnte festgestellt werden, ist schon deshalb soziale Macht, weil es sich in seiner Abstraktion von den gesellschaftlichen Verhältnissen seinen Produzenten gegenüber entfremdet und verselbständigt. Diese mehr formale Ableitung des Gesetzes als Macht ist nun durch eine inhaltliche Analyse der das Gesetz produzierenden gesellschaftlichen Verhältnisse zu erweitern, zu vertiefen und zu vervollständigen. Erst und gerade dadurch wird es möglich werden, das ökonomische Gesetz als Gesetz des Kapitals zu begreifen. Denn als reines Gesetz der Warenwirtschaft beschreibt es natürlich die Stadien des entwickelten und späten Kapitalismus nur unvollständig. Dies zeigt sich schon daran, daß es einerseits auch in vorkapitalistischen Formen der Tauschwirtschaft, andererseits auch in sogenannten sozialistischen Übergangsgesellschaften festgestellt werden kann, in denen die Form der Warenwirtschaft noch nicht abgeschafft ist. Selbst sozialistische Autoren weisen darauf hin, daß der Tauschmechanismus im Sozialismus „noch bis zu einem gewissen Grad den Charakter einer über den Köpfen der Menschen existierenden äußeren Macht behielte, deren ‚Willen‘ die Individuen folgen — als äußere Triebkraft und äußere Sanktion“³⁴. Wenn so die Tauschgesetze für sich genommen die kapitalistische Entwicklung nicht abdecken, so ist doch das ökonomische Gesetz als Gesetz des Kapitals begrifflich und historisch aus ihnen

³⁰ F. Petry, *Der soziale Gehalt der Marxschen Werttheorie*, Jena 1916, S. 54.

³¹ G. Lukács, a.a.O., S. 183.

³² Vgl. dazu H. Reichelt, *Zur logischen Struktur des Kapitalbegriffs bei Karl Marx*, Frankfurt 1970, S. 27.

³³ K. Marx, *Das Kapital*, Dritter Band, MEW Band 25, Berlin 1970, S. 828.

³⁴ *Richta-Report*, *Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt 1971, S. 90. Vgl. zu dieser Problematik auch eine Diskussion westlicher, z. T. marxistischer Ökonomen über die Wirtschaftsreform in den Ländern Osteuropas: Bettelheim, Dobb, Foa, Mandel, Robinson, Sweezy u. a., *Zur Kritik der Sowjetökonomie*, Rotbuch 11, Berlin 1969.

abzuleiten, wobei sie selbst — jedenfalls bis zu einem bestimmten Punkt der Entwicklung — zentrale Elemente auch des kapitalistischen Gesetzes bleiben, sozusagen mit zu seinem „Begriff“ gehören. Als allseitige ökonomische Organisationsform der Gesellschaft impliziert die Warenwirtschaft nämlich gesellschaftliche Lernprozesse und aus diesen Lernprozessen resultierende Verhaltensweisen und Bedingungen, die dem ökonomischen Gesetz seinen „endgültigen“ kapitalistischen Inhalt geben. Das Charakteristikum der Tauschwirtschaft liegt ja darin, daß ein Produkt neben seinem Gebrauchswert einen davon begrifflich zu unterscheidenden Tauschwert besitzt. Eine der entscheidenden Thesen der Marxschen Analyse ist, daß sich dieser Tauschwert, der zunächst nur Organisationsform der gesellschaftlichen Produktion ist, vom Gebrauchswert löst und verselbständigt, und zwar dadurch, daß er sich erstens im Geld seine eigene Naturalform schafft und diese zweitens entgegen dem ursprünglich auf Gebrauchswerte gerichteten Sinn des Tausches als materielles Dasein abstrakten Reichtums festhält³⁵: Der Tauschwert wird zum Selbstzweck. Begrifflich und teilweise historisch geschieht dies zunächst in der Form der Schatzbildung³⁶. Diese dürfte entwicklungsgeschichtlich in relativ engem Zusammenhang mit jener naturhaften Vorratsbildung stehen, die als triebhafte Versicherung des Lebens für Krisenzeiten zur allgemeinen Überlebensbedingung der Gattung gehört. In der Schatzbildung ist allerdings bereits die Loslösung menschlicher Verhaltensweisen von ihren ursprünglichen, natürlich-triebhaften Zwecken vollzogen, lediglich die Form ist geblieben. Die Anhäufung abstrakten Reichtums geschieht ja in der Schatzbildung gerade nicht mehr — und zwar weder subjektiv noch objektiv — zum Zwecke der Existenzsicherung, sie wird vielmehr Selbstzweck. „Mit der ersten Entwicklung der Warenzirkulation selbst“, schreibt Marx³⁷, „entwickelt sich die Notwendigkeit und die Leidenschaft, das Produkt der ersten Metamorphose, die verwandelte Gestalt der Ware oder ihre Goldpuppe festzuhalten. Ware wird verkauft, nicht um Ware zu kaufen, sondern um Warenform durch Geldform zu ersetzen. Aus bloßer Vermittlung des Stoffwechsels wird dieser Formwechsel zum Selbstzweck. Die entäußerte Gestalt der Ware wird verhindert, als ihre absolut veräußerlichte Gestalt oder nur verschwindende Geldform zu funktionieren.

³⁵ Der Kenner der marxistischen Theorie wird bemerken, daß in den folgenden Ableitungen ein Teil der Marxschen Werttheorie in gewisser Weise ausgeklammert wird. Es handelt sich dabei vor allem um die Arbeitswertlehre und die damit verbundenen Kategorien „Wert“ und „abstrakt-menschliche Arbeit“. Die Einbeziehung dieses Teils würde eine Diskussion erfordern, die den vorliegenden Beitrag sprengen müßte. Ich glaube aber, daß die Ableitungen des Beitrags auch ohne diesen Teil auskommen können.

³⁶ Vgl. dazu K. Marx, *Das Kapital*, Erster Band, a.a.O., S. 144 ff., ders., *Zur Kritik der Politischen Ökonomie*, MEW Band 13, Berlin 1971, S. 104 ff.

³⁷ Ders., *Das Kapital*, Erster Band, a.a.O., S. 144.

Das Geld versteinert damit zum Schatz, und der Warenverkäufer wird Schatzbildner“. Die Loslösung der Schatzbildung vom Motiv der unmittelbaren Lebenssicherung und ihre Sinngebung durch das Festhalten abstrakten Reichtums vollendet sich konsequent, wenn sich abstrakter Reichtum als Ziel gleichzeitig in sein eigenes Mittel verwandelt: abstrakter Reichtum als Bedingung seiner Vermehrung, diese Vermehrung als Selbstzweck und als erneute Bedingung weiterer Vermehrung: In dieser Bewegung verwandelt sich Geld als materielles Dasein des abstrakten Reichtums in Kapital, weil Kapital der Begriff für den auf seine eigene Vermehrung gerichteten abstrakten Reichtum ist. Nicht nur, daß im Kapital der Prozeß nicht mehr unmittelbar auf Gebrauchswerte gerichtet ist: Zweck ist nicht mehr der Reichtum allein, sondern die „rastlose Bewegung“ des Reichtums. In diesem Sinn bezeichnet Marx den Kapitalisten als den rationellen Schatzbildner: „Die rastlose Vermehrung des Werts, die der Schatzbildner anstrebt, indem er das Geld vor der Zirkulation zu retten sucht, erreicht der klügere Kapitalist, indem er es stets von neuem der Zirkulation preisgibt³⁸.“ Da aber, wie Marx nachweist³⁹, und wie auch leicht einzusehen ist, die Vermehrung abstrakten Reichtums „durch sich selbst“ gesamtgesellschaftlich nicht aus der Zirkulation resultieren kann, ist der Übergang vom Schatzbildner zum Kapitalisten notwendig damit verbunden, daß die Verselbständigung des Tauschwerts in der Figur des abstrakten Reichtums vom Tauschvorgang auf die Produktion übergreift: Der abstrakte Reichtum wird zum Zweck der gesellschaftlichen Produktion, weil nur dadurch seine ständige Vermehrung gesichert werden kann. Die für das Bewegungsgesetz des kapitalistischen Systems relevante Grundfigur ist also nicht die Verwandlung von Ware in Geld und die Rückverwandlung des Geldes in Ware, wobei das Geld „verschwindendes Dasein“ hat, sondern die Verwandlung von Geld in Ware und — nach Dazwischentreten des Produktionsprozesses — die Rückverwandlung von Ware in mehr Geld, welches erneut diesen Kreislauf durchmacht. Die formale Gleichheit der beiden Kreisläufe in ihrer fortgesetzten Bewegung darf dabei über ihre inhaltliche Verschiedenheit nicht hinwegtäuschen. Diese beschreibt ja gerade den Unterschied zwischen der reinen Warenwirtschaft und dem kapitalistischen System. Der Übergang von der einen zum anderen hat allerdings für Marx den Charakter der Notwendigkeit, weshalb er es für einen ebenso frommen wie dummen Wunsch halten kann, daß sich der Tauschwert nicht zum Kapital entwickle⁴⁰. Die inhaltliche Differenz zwischen beiden Systemen läuft darauf hinaus, daß in einer nicht auf Tauschwert, sondern auf

³⁸ K. Marx, ebd., S. 168.

³⁹ Ebd., S. 170 ff.

⁴⁰ Ders., Grundrisse . . . , a.a.O., S. 160, 916.

Gebrauchswert zielenden Produktionsweise die Entwicklung der Produktion durch die Entwicklung und Entfaltung von konkreten Bedürfnissen bestimmt ist und nicht, wie in einer auf Tauschwert gerichteten Produktionsweise, durch ein schrankenloses Bedürfnis nach abstraktem Reichtum. Diese Schranken- und Maßlosigkeit liegt im Wesen des Kapitals selbst: „Das Kapital aber als die allgemeine Form des Reichtums — das Geld — repräsentierend, ist der schranken- und maßlose Trieb über seine Schranke hinauszugehen. Jede Grenze ist und muß Schranke für es sein. Es hörte sonst auf Kapital — das Geld als sich selbst produzierend — zu sein. Sobald es eine bestimmte Grenze nicht mehr als Schranke fühlte, sondern als Grenze sich in ihr wohl fühlte, wäre es selbst von Tauschwert zu Gebrauchswert, von der allgemeinen Form des Reichtums zu einem bestimmten substantiellen Bestehn desselben herabgesunken. Das Kapital als solches schafft einen bestimmten Mehrwert, weil es keinen unendlichen *at once* setzen kann; aber es ist die beständige Bewegung mehr davon zu schaffen. Die quantitative Grenze des Mehrwerts erscheint ihm nur als Naturschranke, als Notwendigkeit, die es beständig zu überwältigen und über die es beständig hinauszugehen sucht⁴¹.“ Sobald das Kapital die Produktion der Gesellschaft ergriffen hat, wird es zum Inhalt des ökonomischen Gesetzes: Abstrakter Reichtum als Zweck und Bedingung seiner eigenen Vermehrung wird zum dominierenden ökonomischen Bewegungsgesetz der Gesellschaft. Dieses bestimmt maßgeblich über Art und Weise, Umfang und Struktur der Produktion und ist somit gesellschaftliche Macht: die Macht des Kapitals. Von dieser Sicht her kann Marx erneut und verstärkt die Oberflächlichkeit kritisieren, mit der die freie Konkurrenz als die letzte Entwicklung der menschlichen Freiheit gefeiert worden ist und mit der die Negation der freien Konkurrenz der Negation der individuellen Freiheit gleichgesetzt wird; denn die freie Konkurrenz ist nur „die freie Entwicklung auf einer bornierten Grundlage — der Grundlage der Herrschaft des Kapitals. Diese Art individueller Freiheit ist daher zugleich die völlige Aufhebung aller individuellen Freiheit und die völlige Unterjochung der Individualität unter gesellschaftliche Bedingungen, die die Form von sachlichen Mächten, ja von übermächtigen Sachen — von den sich beziehenden Individuen selbst unabhängigen Sachen — annehmen“⁴².

Es ist wichtig, sich den Charakter des kapitalistischen Gesetzes klar zu machen, um es als Macht begreifen zu können. Die Macht wird durch objektive Verhältnisse hergestellt; aber diese Verhältnisse sind nicht naturgegeben, sondern im Ablauf der Geschichte durch gesellschaftliche

⁴¹ K. Marx, ebd., S. 240. Vgl. auch die Fußnote zu diesem Abschnitt, sowie ebd., S. 132 ff., 181 f., 231.

⁴² Ebd., S. 545.

Prozesse entstanden. Verhältnisse drücken hier vor allem Verhaltensweisen aus, wie eben z. B. das Streben nach Vermehrung abstrakten Reichtums und das daraus abgeleitete Handeln. Die Marxsche Theorie kann so interpretiert werden, daß derartige Verhaltensweisen nicht naturgegeben, d. h. unmittelbar in der genetischen Struktur der Individuen angelegt sind, sondern daß die Genstruktur lediglich die Möglichkeit offeriert sie (oder — im Prinzip — andere Verhaltensweisen) zu erlernen, wodurch sie gleichsam das Feld der natürlichen Freiheit des Individuums absteckt. Der Prozeß des Erlernens von Verhaltensweisen vollzieht sich aber gesellschaftlich. Gewisse Verhaltensweisen prägen sich in derartigen gesellschaftlichen Prozessen historisch aus, setzen sich durch und verfestigen sich durch einen Rückkoppelungsprozeß, in dem sich die Bildung von Verhaltensweisen sowohl im gesellschaftlichen Querschnitt als auch im zeitlichen Längsschnitt in erster Linie an bereits bestehenden und vor allem dominierenden Verhaltensweisen orientiert. In der Marxschen Analyse, die offensichtlich mehr oder weniger explizit auf einer derartigen Vorstellung beruht oder jedenfalls durch sie interpretiert werden kann, werden deshalb die das kapitalistische Gesetz tragenden und vorantreibenden Individuen nie unter moralischen Gesichtspunkten beurteilt. Mehrfach findet sich bei Marx der Gedanke, daß der Einzelne nicht für Verhältnisse verantwortlich gemacht werden kann, „deren Geschöpf er sozial bleibt, so sehr er sich auch subjektiv über sie erheben mag“⁴³. In dieser Sicht macht sich das ökonomische Gesetz des Kapitals auch den Kapitalisten selbst gegenüber geltend, in deren Personen es sich durch jenes gesellschaftlich erlernte individuelle Verhalten und Handeln durchsetzt, das auf die Aneignung und Vermehrung abstrakten Reichtums gerichtet ist. In diesem Sinne sind die Kapitalisten Rollenträger, oder, wie Marx sie auch nennt, Agenten bzw. Charaktermasken des Kapitals, die als Triebrad des gesellschaftlichen Mechanismus fungieren⁴⁴. Objektiver Inhalt des Kapitals ist ihr subjektives Motiv. Der Sanktionsmechanismus für Fehlverhalten wird durch die Konkurrenz geliefert, welche „die immanenten Gesetze der kapitalistischen Produktion dem einzelnen Kapitalisten gegenüber als äußerliches Zwangsgesetz“ geltend macht⁴⁵.

Als Macht des Kapitals unterwirft sich das ökonomische Gesetz aber vor allem die gesellschaftliche Arbeit. Diese Unterwerfung ist objektive Bedingung für die Aufrechterhaltung des Gesetzes, weil der abstrakte Reichtum, auf den es gerichtet ist, nicht in der Zirkulation entsteht, sondern erst produziert werden muß, und das kann nur durch die

⁴³ K. Marx, Das Kapital, Erster Band, a.a.O., S. 16.

⁴⁴ Ebd., S. 618.

⁴⁵ Ebd., S. 286, vgl. auch S. 335 und 618.

Arbeit der Gesellschaft geschehen. Im großen und ganzen beruht der Vorgang der Reichtumsvermehrung darauf, daß Kapital in die Zirkulation geworfen wird zum Ankauf und zur Aneignung von Arbeitskraft, deren Produkt das zu ihrem Kauf verausgabte Kapital „mit Zinsen“ wieder hereinbringt. Der Zweck des Prozesses ist damit erreicht: Durch gesellschaftliche Arbeit ist der abstrakte Reichtum größer geworden, hat sich das Kapital vermehrt. Die gesellschaftliche Arbeit hat also über die Mittel zur Reproduktion ihrer eigenen Lebensbedingungen hinaus ständig ein Mehrprodukt zu erstellen, das nicht unmittelbar dem Umkreis natürlicher Bedürfnisse entstammt, sondern primär in der Form abstrakten Reichtums und daher als Bedürfnis des Kapitals entsteht. Es wird auch nicht von der Arbeit, sondern vom Kapital angeeignet und damit erneut zum Mittel für Ankauf und Aneignung der Arbeitskraft der Gesellschaft. Dadurch, daß die gesellschaftliche Arbeit gezwungen ist beständig ein Mehrprodukt für das Kapital und damit als Kapital zu erstellen, wird sie von diesem ausgebeutet. Seine präzise Fassung und Formulierung erhält dieses Ausbeutungsverhältnis in der Marxschen Mehrwerttheorie. Mit dieser Theorie kann Marx schärfste Kritik an der scheinbaren Gleichheit der Partner im Tauschvorgang, am sogenannten Äquivalententausch üben, der ja zunächst als Beleg für die allgemeine Gleichheit der Tauschgesellschaft herangezogen worden war. Er kann zeigen, daß der Tausch von Äquivalenten zwischen Arbeit und Kapital nur ein dem Zirkulationsprozeß angehöriger Schein ist, „bloße Form, die dem Inhalt selbst fremd ist und ihn nur mystifiziert“⁴⁶. Der Inhalt ist nach Marx vielmehr, daß sich das Kapital im Produktionsprozeß stets einen Teil der Arbeitskraft ohne Äquivalent aneignet und das entsprechende Mehrprodukt der Arbeit als Kapital zur Wiederholung des ganzen Vorgangs in noch größerem Umfang benutzt⁴⁷. In diesem Vorgang der Aneignung des Arbeitsproduktes als Kapital, das zur weiteren Ausbeutung der gesellschaftlichen Arbeit verwendet wird, wiederholt sich auf der Ebene des Kapitals der bereits für die Tauschgesetze ganz allgemein konstatierte Zusammenhang: Das Produkt entfremdet sich den Produzenten, macht sich ihnen gegenüber selbständig, wendet sich gegen sie und unterwirft sie seiner Logik, seinem Gesetz. Die schöpferische Kraft der gesellschaftlichen Arbeit wird zur Kraft des Kapitals, die sich ihr gegenüber als fremde Macht etabliert⁴⁸. Die vom Arbeiter selbst geschaffenen Bedingungen wenden ihn

⁴⁶ Ebd., S. 609.

⁴⁷ K. Marx, ebd. Eine genaue Analyse dieser Kritik des Äquivalententausches würde eine ausführliche Diskussion der Mehrwerttheorie, insbesondere der Arbeitswertlehre und der Theorie der Reproduktionskosten der Arbeitskraft erfordern, die im Rahmen dieses Beitrags weder möglich noch erforderlich erscheint (vgl. dazu auch Anmerkung 34).

⁴⁸ Vgl. hierzu K. Marx, Grundrisse . . . , a.a.O., S. 214 f., 356 ff., 715 ff.

gemäß dem Gesetz der kapitalistischen Expansion an⁴⁹, so daß er vom Machwerk seiner eigenen Hand beherrscht wird⁵⁰: „Einerseits verwandelt der Produktionsprozeß fortwährend den stofflichen Reichtum in Kapital, in Verwertungs- und Genußmittel für den Kapitalisten. Andererseits kommt der Arbeiter beständig aus dem Prozeß heraus, wie er in ihn eintrat — persönliche Quelle des Reichtums, aber entblößt von allen Mitteln, diesen Reichtum für sich zu verwirklichen. Da vor seinem Eintritt in den Prozeß seine eigene Arbeit ihm selbst entfremdet, dem Kapitalisten angeeignet und dem Kapital einverleibt ist, vergegenständlicht sie sich während des Prozesses beständig in fremdem Produkt. Da der Produktionsprozeß zugleich der Konsumtionsprozeß der Arbeitskraft durch den Kapitalisten ist, verwandelt sich das Produkt des Arbeiters nicht nur fortwährend in Ware, sondern in Kapital, Wert, der die wertschöpfende Potenz aussaugt, Lebensmittel, die Personen kaufen, Produktionsmittel, die den Produzenten anwenden. Der Arbeiter selbst produziert daher beständig den objektiven Reichtum als Kapital, ihm fremde, ihn beherrschende und ausbeutende Macht...“⁵¹. Für den Arbeiter folgt die Unterordnung unter dieses Gesetz des Kapitals schon daraus, daß es ihm — obwohl er es selbst produziert — als unabhängiges Gesetz erscheint. Die gesellschaftlichen Sanktionsmechanismen für „ungesetzmäßiges Verhalten“ legen die Annahme des Gesetzes für den einzelnen allerdings auch sehr nahe, reichen sie doch von der Gefährdung bis zur Vernichtung der sozialen und schließlich auch der physischen Lebensbedingungen⁵². Die Unterordnung des Arbeiters

⁴⁹ Vgl. ders., *Das Kapital*, Erster Band, a.a.O., S. 446, ders., *Theorien über den Mehrwert*, Erster Teil, MEW Band 26, Erster Teil, S. 367.

⁵⁰ Ders., *Das Kapital*, Erster Band, a.a.O., S. 649.

⁵¹ K. Marx, ebd., S. 595 f., vgl. auch ebd., S. 641 f., sowie ders., *Grundrisse...*, a.a.O., S. 356 f. Es sollte klar sein, daß die Marxsche Ausbeutungstheorie nur im Zusammenhang einer derartigen Theorie gesellschaftlicher Machtverhältnisse diskutiert werden kann, nicht losgelöst davon als einfacher Bestandteil der Preistheorie. Insofern verfehlt z. B. Samuelson in einem Aufsatz, mit dem er gerade ein Verständnis der Marxschen Ausbeutungstheorie vermitteln will, sein eigenes Thema — ganz abgesehen von einer Reihe von Mißverständnissen im Detail, die ebenfalls zeigen, daß er Marx nicht wirklich rezipiert hat. Vgl. P. A. Samuelson, *Understanding the Marxian Notion of Exploitation: A Summary of the So-Called Transformation Problem Between Marxian Values and Competitive Prices*, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. IX (June 1971), S. 399 ff. Was den Kern des Transformations- und Ausbeutungsproblems betrifft, so hat sicher Petry in gewisser Weise schon 1916 mehr dazu gesagt, als es Samuelson 1971 gelungen ist, vgl. F. Petry, a.a.O. Auch von Weizsäckers Anspruch, eine Verallgemeinerung der Marxschen Ausbeutungstheorie entwickelt zu haben, leidet an der mangelnden Einsicht, daß es sich bei dieser um eine Theorie sozialer Abhängigkeits- und Machtbeziehungen handelt und nicht einfach um ein Problem der Preistheorie. Vgl. C. C. von Weizsäcker, *Steady State Capital Theory*, Berlin, Heidelberg, New York 1971, S. 91 ff.

⁵² Hier liegt im Grunde der Ansatzpunkt Preisers für seine Einbeziehung der Macht in die Verteilungstheorie, vgl. E. Preiser, a.a.O., bsd. S. 232 ff.

unter das Kapital bedeutet freilich nicht nur die mehr oder weniger abstrakte Hinnahme eines allgemeinen gesellschaftlichen Gesetzes, sondern sozusagen tagtägliche praktische Unterwerfung, insofern sich nämlich die überwältigende abstrakte Macht des Kapitals in der konkreten Organisation des Produktionsprozesses, in der Art und Weise, dem „Wie“ der Produktion, ihren praktischen Inhalt als unmittelbares Zwangsverhältnis gibt⁵³. Die Marxschen Analysen dieses Verhältnisses, die er unter den Stichworten „das Kapital als Kommando über die Arbeit“, „der Oberbefehl des Kapitalisten als personifiziertes Kapital bzw. seiner Ober- und Unteroftiziere“, „die Despotie der kapitalistischen Leitung“ usw. abhandelt, brauchen hier nicht vorgeführt zu werden. Sie ließen sich leicht durch moderne Untersuchungen bestätigen. So sehr man diese konkreten Auswirkungen des ökonomischen Gesetzes sehen muß, so wenig darf man sich der Vorstellung hingeben, daß durch eine Aufweichung dieses unmittelbaren Zwangscharakters der Arbeit — etwa in einer weitgehenden Mitbestimmung am Arbeitsplatz — auch schon automatisch die Macht des ökonomischen Gesetzes selbst gebrochen werden könnte. Denn die Bedingung des Gesetzes, daß die gesellschaftliche Arbeit den Reichtum der Gesellschaft als abstrakten Reichtum und damit als Kapital produziert, wird dadurch ja nicht aufgehoben. Es bleibt ja bestehen, daß die gesellschaftliche Arbeit in ihrem eigenen Produkt beständig ihr eigenes, sie und die Gesellschaft beherrschendes Gesetz reproduziert: das Kapital⁵⁴. Die wirklichen Bedingungen für die Ablösung dieses Gesetzes sind komplizierter.

4. Man wird die Frage stellen können, ob sich die Ablösung des kapitalistischen Gesetzes nicht in den neuen Formen gesellschaftlicher Macht andeutet und abzeichnet, wie sie in der wirtschaftlichen Konzentration und vor allem in der unmittelbar ökonomischen Aktivität des Staates entstanden sind. Soviel muß allerdings vorab geklärt sein, daß Macht nicht mit dem Monopol und der ökonomischen Einflußnahme des Staates neben einem davon getrennten ökonomischen Gesetz beginnt; es war ja der Zweck dieses Beitrages zu zeigen, daß Macht schon als Ursache und Folge der ungestörten Konkurrenz mit dieser im ökonomischen Gesetz verknüpft ist. Viel eher ist zu vermuten, daß ökonomisches und „politisches“ Monopol erst Ausfluß der fundamentalen Machtstruktur des ökonomischen Gesetzes sind und daher als entwickelte Formen eben dieser Machtstruktur begriffen werden müssen. Diese

⁵³ In diesem „Wie“ der Produktion sieht z. B. R. Rowthorn sogar das entscheidende und unterscheidende Element der Marxschen Theorie, das sie z. B. fundamental von der Auffassung der sogen. „Cambridge-Theorie“ absetzt, R. Rowthorn, On a Marxian Critique of the Cambridge-Critique, Vortrag vor dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Regensburg im Juli 1972.

⁵⁴ Vgl. K. Marx, Das Kapital, Erster Band, S. 603 f.

Vermutung muß sich durch den Nachweis rechtfertigen, daß Monopolisierung und staatliches ökonomisches Handeln gleichzeitig als Konsequenz und Bedingung der Durchsetzung und Sicherstellung von Produktion und Vermehrung abstrakten Reichtums aus den Verhältnissen der freien Konkurrenz herauswachsen. Zunächst handelt es sich bei der Tendenz zur übergreifenden Organisation von Einzelkapitalen um einen Vorgang, der sich leicht aus dem Gesetz des Kapitals unmittelbar ableiten läßt, ohne daß man von vornherein technische Notwendigkeiten bemühen müßte. Marx hat für diesen Vorgang das Bild gebraucht, daß die großen Kapitale die kleinen schlagen⁵⁵. Aber die Tendenz läßt sich selbst dann ableiten, wenn die Einzelkapitale unter durchschnittlich gleichen Bedingungen antreten, sofern diese Bedingungen zufallsverteilt sind. Es ist klar, daß eine derartige Konzentration zu den ihr adäquaten Organisationsformen und Techniken führen wird, ohne daß diese hier Voraussetzung der Konzentration sind. Auf der anderen Seite ist auch bekannt, daß das ökonomische Gesetz des Kapitals zur Sicherung und Entfaltung seiner eigenen Bedingungen technisch-organisatorische Voraussetzungen schafft, die in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft (horizontal und vertikal) unmittelbar zur Konzentration führen bzw. diese direkt beinhalten. Die strukturellen Bedingungen zur Sicherung und Entfaltung des kapitalistischen Prozesses sind darüber hinaus zum Teil so allgemein und umfassend, daß sie selbst von großen Konzernen nicht mehr hergestellt werden können — geschweige denn von den kleinen Einzelkapitalen der freien Konkurrenz. Dies ist begrifflich und historisch der Ort, an dem der Staat als Produzent und Organisator der allgemeinen Bedingungen des kapitalistischen Gesetzes systematisch abzuleiten ist. In erster Linie, aber nicht ausschließlich, ist hierbei an die Entwicklung der infrastrukturellen Grundlagen einerseits, sowie der Methoden staatlicher Lenkung zur Überwindung der Instabilitäten in der Selbststeuerung kapitalistischer Prozesse andererseits zu denken.

Wenn so auch die Formen monopolistischer und hoheitlicher Macht-ausübung im ökonomischen und gesellschaftlichen Bereich aus einem grundlegenden gesellschaftlichen Machtverhältnis abgeleitet werden können, so bleibt trotzdem immer noch die Frage offen, ob nicht das ökonomische Gesetz als Ausdruck dieses fundamentalen Machtverhältnisses durch diese entwickelten Formen abgelöst und durch spezifische Machtstrukturen ersetzt worden ist bzw. wird. Diese Frage stellt sich vor allem deshalb, weil ohne Zweifel die wachsende private und politische Monopolisierung zu einer zunehmenden Ablösung der ur-

⁵⁵ K. Marx, ebd., S. 654.

sprünglichen Tausch- und Marktbeziehungen führt⁵⁶. So wird durch den Konzentrationsprozeß die externe Koordination der gesellschaftlichen Arbeit über den Markt durch die interne Arbeitsteilung innerhalb der Unternehmungen substituiert, was ja gleichzeitig eine Substitution indirekter durch direkte Organisation des Produktionsprozesses beinhaltet⁵⁷. Ferner wird durch staatliche Eingriffe die indirekte Koordination über Märkte durch mehr oder weniger direkte Lenkung substituiert; und schließlich wird durch die Ausweitung des staatlichen Sektors unmittelbare durch mittelbare Arbeit substituiert, in dem Sinne, daß immer weniger Arbeit zur direkten Produktion abstrakten Reichtums erforderlich wird im Verhältnis zu jener Arbeit, welche die allgemeinen und übergreifenden Bedingungen dieser Produktion sicherstellt. Durch diesen Vorgang wird gleichzeitig das unmittelbare Kapital-Arbeitsverhältnis zum Teil durch ein über den Staat vermitteltes Verhältnis ersetzt: Der Anteil des Mehrprodukts am gesellschaftlichen Gesamtprodukt wird im Maße dieser Substitution nicht mehr im direkten Ausbeutungsverhältnis, sondern erst über Steuern und öffentliche Entlohnung hergestellt. Damit wird von der Auflösung der Tauschbeziehungen selbst der für die Marxsche Analyse so wichtige Tausch zwischen Arbeitskraft und Kapital erfaßt. Trotzdem wird man nur dann in dieser Verdrängung der Warenwirtschaft die Ablösung des ökonomischen Gesetzes erblicken können, wenn man dieses ausschließlich als Gesetz der Tauschrelationen versteht, wie das ja allerdings in der herrschenden Wirtschaftswissenschaft üblich ist. Indes sollten die Ausführungen dieses Beitrags gerade gezeigt haben, daß dies nur eine sehr oberflächliche Interpretation wäre. Das ökonomische Gesetz ist vielmehr als das Gesetz der gesellschaftlichen Durchsetzung privater Interessen zu begreifen, wobei sich als dominierendes Interesse jenes an der Produktion und Vermehrung abstrakten Reichtums herausgebildet hat. Dieses ist zwar historisch und begrifflich aus dem Tausch abzuleiten. Aber daraus folgt keineswegs notwendig, daß es in der historischen Entwicklung an diese seine Grundlage gebunden bleibt und deshalb systematisch mit ihr verschwindet. Vielmehr weist sowohl die Logik der Entwicklung als auch der tatsächliche historische Prozeß kapitalistischer Gesellschaften eher darauf hin, daß es sich als bereits einmal losgelöste und verfestigte Form auch von seiner eigentlichen Basis zu lösen vermag, um sich, alle Lebensbereiche erfassend, durch-

⁵⁶ Vgl. hierzu z. B. *Ch. Bettelheim*, *Ökonomischer Kalkül und Eigentumsformen. Zur Theorie der Übergangsgesellschaft*, Rotbuch 12, Berlin 1970, S. 27, wo in diesem Zusammenhang vom „Bedeutungsschwund“ der Preise die Rede ist.

⁵⁷ Das gilt natürlich auch bei der Simulation von Austauschprozessen, solange diese zentral geregelt sind.

dringend und formend, als beherrschende gesellschaftliche Macht in anderen Formen fortzusetzen⁵⁸.

Wenn andererseits das ökonomische Gesetz kein Naturgesetz ist, sondern ein gesellschaftliches Verhältnis ausdrückt — nur deshalb läßt es sich ja mit der sozialen Kategorie der Macht erfassen —, dann muß es allerdings historisch ablösbar sein. Aus der Theorie der Entwicklung gesellschaftlicher Verhältnisse folgt aber wahrscheinlich, daß jene in langen geschichtlichen Prozessen verfestigten gesellschaftlichen Verhaltensweisen, die sich gleichzeitig als die gesellschaftlich dominierenden und deshalb das gesellschaftliche Gesetz konstituierenden Verhältnisse herausgebildet haben, nur durch einen endogenen Prozeß der Entwicklung neuer Bedingungen nachhaltig überwunden werden können. Eine erste Bedingung müßte wohl sein, daß die zunehmende Durchdringung aller Lebensbereiche mit dem Gesetz der kapitalistischen Rationalität die wirklichen Lebenschancen der Gesellschaft immer mehr einschränkt, so den tatsächlichen Lebensprozeß als immer irrationaler ausweist und diesen Widerspruch ins allgemeine Bewußtsein bringt. Eine zweite Bedingung wäre darin zu sehen, daß das ökonomische Gesetz durch einen immanenten Lernprozeß selbst jene Verhaltensweisen erzeugt oder mindestens eröffnet, die zur Überwindung der alten Formen erforderlich sind. Drittens müßte das ökonomische Gesetz in den Bedingungen seiner eigenen Sicherstellung und Entfaltung gleichzeitig jene Bedingungen herstellen, die einen neuen geschichtlich-gesellschaftlichen Lebenszusammenhang erst konstituieren können⁵⁹. Jedenfalls liegt wohl nur in einer derartigen dialektischen Entwicklung die Bedingung der Möglichkeit für die Ablösung des ökonomischen Gesetzes in der Ablösung des Kapitals und seiner gesellschaftsbeherrschenden Macht. Soweit Monopol und Staat — etwa in der Herausbildung der unmittelbaren Organisation der gesellschaftlichen Arbeit — als Elemente eines solchen Bedingungskatalogs interpretiert werden können, lassen sie sich in der Tat auch als Elemente einer Systemablösung verstehen, obwohl sie als die entwickeltsten Formen der Macht des ökonomischen Gesetzes erscheinen.

(Beifall.)

⁵⁸ Unter diesem Aspekt ist immer noch und erneut lesenswert: *H. Marcuse, Der eindimensionale Mensch*, a.a.O.

⁵⁹ Im Zweiklassen-Modell von Marx wird bekanntlich die dialektische Entwicklung dieser Bedingungen (verkürzt dargestellt) darin gesehen, daß die Lage für die Arbeiterklasse immer unerträglicher wird (unter anderem deshalb, weil wegen der fallenden Tendenz der Profitrate die Ausbeutung zunehmen muß), daß aber gleichzeitig die Arbeiterklasse unter den sich entwickelnden Organisationsformen des Kapitals immer geschlossener, geschulter und stärker auftreten kann und daß sich schließlich in diesen Organisationsformen schon die Formen einer sozialistischen Gesellschaft herausbilden.

Diskussion

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Recht schönen Dank, Herr Kollege Vogt!

Meine Damen und Herren, bevor wir in unserer Sitzung fortfahren, darf ich Sie bitten, sich für eine Gedenkminute für die Opfer von München zu erheben.

(Die Teilnehmer erheben sich.)

— Ich danke Ihnen.

(Unterbrechung von 10.00 bis 10.15 Uhr.)

Ich darf Ihnen bekanntgeben: Das Bankett heute abend findet statt; der Tanzabend findet nicht statt. — Wir treten nunmehr in die Diskussion ein. Bitte, Herr Kollege Meyer!

Willy Meyer (Nürnberg):

Physische und soziale Wirklichkeit erscheinen nicht selten in einem völlig anderen Licht, wenn man sie aus der Perspektive verschiedener zu ihrer Erklärung entworfener Theorien betrachtet. Ein plastisches Beispiel dafür sind das ptolemäische und das kopernikanische System zur Erklärung der Bewegung von Himmelskörpern: Von der Warte der ptolemäischen Astronomie aus sieht man die Bewegung der Sonne bei stabiler Lage der Erde; mit den Augen des Kopernikus sieht man genau umgekehrt Drehung und Bewegung der Erde. Besinnt man sich auf diese Eigentümlichkeit der menschlichen Erkenntnis, nämlich auf die *theoriegeleitete* Wahrnehmung, dann verliert die Feststellung von Winfried Vogt, die marxistische Theorie könne gerade auch da das Walten von Machtfaktoren entdecken, wo die herrschende Theorie einen Zustand weitgehender Machtlosigkeit diagnostiziert — nämlich bei freier Konkurrenz — einiges von ihrem provokatorischen Charakter.

Auch eine andere Formulierung von Vogt, wonach die preistheoretische Behandlung und Erfassung von Machtfaktoren den Kern des Problems verfehle, kann man als eine jener rhetorischen Floskeln hinnehmen, die in wissenschaftlichen Kontroversen regelmäßig zur Unterstützung des eigenen — natürlich überlegenen — Erkenntnisansatzes

spruchs und zur Auszeichnung mit selbstfabrizierten Ehrentiteln produziert zu werden pflegen. Denn wie auch immer derartige Ansprüche formuliert werden mögen: Nicht auf die *Erkenntnisansprüche*, sondern auf die *Erkenntnisleistungen* kommt es an. Oder, nach der alten biblischen Losung: An ihren Früchten sollt ihr sie erkennen.

(Teilweise Widerspruch.)

Zu Beginn seiner Ausführungen sagt Vogt, was man unter „Macht“ normalerweise versteht: nämlich die Fähigkeit eines oder mehrerer Individuen, maßgeblich über Umfang und Struktur der Produktion zu bestimmen. Aus preistheoretischer Perspektive hätte es wohl nähergelegen, Macht im Zusammenhang mit Tauschbeziehungen zu sehen und als theoretisches Maß für das Machtpotential eines Tauschpartners seinen Preissetzungsspielraum zu wählen. Im Rahmen der ökonomischen Theorie hängt dann bekanntlich der Umfang dieses Spielraums im großen und ganzen von der Marktstruktur — also grob gesagt von der Anzahl der jeweils möglichen Marktalternativen — und der Dringlichkeit der Nachfrage bzw. des Angebots ab.

Gewisse Schwierigkeiten bestehen natürlich darin, zu erklären, in welchem Ausmaß ein gegebenes Machtpotential auch tatsächlich genutzt wird. Im großen und ganzen wird man aber doch sagen können, daß die traurige Situation vieler Tankstellenpächter, Gastwirte und Zulieferer großer Kaufhäuser mittels dieser preistheoretischen Begriffe und Hypothesen erfaßt und erklärt werden kann.

Aber die Ausbeutung von Tankstellenpächtern, Gastwirten und Zulieferern großer Kaufhäuser ist offenbar nicht gemeint, wenn im Rahmen der marxistischen Theorie von „Macht“ gesprochen wird. Denn selbst wenn man diese Formen der Macht durch entsprechende wettbewerbspolitische Maßnahmen beseitigen könnte, wäre — so Vogt — nichts gewonnen. Die Existenz von Märkten — mit den dazugehörigen juristischen Absicherungen für ihr Funktionieren — bliebe nämlich bestehen, und jeder Marktteilnehmer wäre nach wie vor gezwungen, diese sozialen Einrichtungen hinzunehmen oder — mit einem bombastischen Wort — sich ihnen zu unterwerfen.

Daß der einzelne gegenüber sozialen Institutionen relativ machtlos ist, daß er soziale Fakten bei seinen Entscheidungen als Daten in der Regel ebenso berücksichtigen muß wie gewisse physische Tatbestände, ist kaum ernsthaft zu bestreiten. Wer will, kann in diesem Zusammenhang auch von der „Macht sozialer Fakten“ sprechen, obwohl diese Kennzeichnung heute eher den Charakter einer Binsenweisheit besitzt.

Wenn es, wie ich glaube, illusorisch ist anzunehmen, man könne gesellschaftliche Institutionen total abschaffen, um auf diese Weise die Macht sozialer Fakten loszuwerden, dann gibt es für den Nationalöko-

nomen als Gesellschaftswissenschaftler nur die Möglichkeit, so zu verfahren wie beispielsweise Hume, Smith und Ferguson, die schottischen Moralphilosophen: nämlich die realisierten *und* die realisierbaren sozialen Institutionen einer Analyse in bezug auf ihre Konsequenzen für die menschliche Bedürfnisbefriedigung zu unterziehen.

Zu diesen Konsequenzen gehört auch die Verteilung und Stabilität von Machtpotentialen, die etwa für die Mitglieder einer Gesellschaft aus marktwirtschaftlichen oder auch anderen Bedingungen resultieren. Für die Analyse derartiger Konsequenzen bietet aber meines Erachtens die bürgerliche Preis- und Wettbewerbstheorie durchaus fruchtbare Ansätze.

Marx und mit ihm Vogt behaupten nicht nur die Existenz von sozialen Zwängen in Form des ökonomischen Gesetzes; sie untersuchen auch die Konsequenzen einer marktwirtschaftlichen Ordnung für große Gruppen der Gesellschaft. Dabei benutzte Marx einen theoretischen Apparat, der damals auf der Höhe seiner Zeit war: die Arbeitswertlehre. Im Rahmen dieser Wertlehre, vor allem in ihrer essentialistischen Interpretation, kann der von Marx entwickelten Idee der Ausbeutung der Arbeiter durch das Kapital ein gewisser Sinn nicht abgesprochen werden. Aber heute ist diese Wertlehre, jedenfalls wenn man sie als Erklärung der relativen Preise auffaßt, erledigt. Nach den Standards der modernen Wissenschaftstheorie — wobei ich hier mehr an Imre Lakatos als an Karl Popper denke — gilt eine Theorie als widerlegt, wenn sie erstens als Spezialfall einer anderen, neuen Theorie aufgefaßt werden kann und wenn zweitens die neue Theorie einen größeren Gehalt aufweist, d. h. Ereignisse erklärt, die nach der alten Theorie „verboten“ sind. Genau in diesem Sinne hat die moderne Preistheorie die Arbeitswertlehre erfolgreich überwunden, wie Schumpeter schon vor längerer Zeit festgestellt hat.

Wer also die These von der Ausbeutung der Arbeiter durch den Hinweis auf die Arbeitswertlehre stützt, tut im Grunde genommen dasselbe wie jemand, der heute die Ruhelage der Erde mit Hilfe der ptolemäischen Astronomie beweisen wollte: Er verwendet eine überwundene wissenschaftliche Theorie zur Interpretation der Realität.

Bei Vogt treten, aus welchen Gründen auch immer, die Arbeitswertlehre und die Mehrwerttheorie in den Hintergrund. Vogt versucht vielmehr zu zeigen, daß unter kapitalistischen Bedingungen eine Produktion von Waren und Dienstleistungen entsteht, die nicht von den konkreten Bedürfnissen der Konsumenten, sondern vom Gewinnstreben der Unternehmer bestimmt wird. Nach Vogts Sozialtheorie hängt das Ergebnis von sozialen Handlungsprozessen — als solche kann man die Erzeugung von Waren und Dienstleistungen ja betrachten — von den Zielen ab, die die Handelnden jeweils verfolgen. So gesehen, ist es

plausibel, wenn Vogt meint, daß die auf Gebrauchswerte zielende Produktionsweise der Handwerker und Landwirte in der vorindustriellen Gesellschaft unmittelbar an der Bedürfnisbefriedigung orientiert ist als eine Produktion für den anonymen Markt, also eine auf Tauschwerte zielende Produktion.

Vermutlich meint Vogt darüber hinaus, daß in der Marktwirtschaft an den Bedürfnissen der Menschen im wesentlichen vorbeiproduziert werden *muß*, weil die Unternehmen an der Gewinnerzielung und nicht an der konkreten Bedürfnisbefriedigung orientiert sind.

Hinter der Vorstellung, die *Absichten* der Individuen *bestimmen* das *Ergebnis* eines sozialen Interaktionsprozesses, steckt aber eine meiner Ansicht nach falsche Sozialtheorie. Es entspricht viel eher der Wirklichkeit, wenn man — mit Watkins — feststellt, daß zwar die Entscheidungen der einzelnen die Ergebnisse des sozialen Handelns *beeinflussen*, aber diese Ergebnisse nicht von den Einzelentscheidungen *beherrscht* werden. Wer sich für das Ausmaß des Einflusses einzelner in der sozialen Wirklichkeit interessiert, wird nicht umhin können, die in der Markt- und Preistheorie entwickelten Ideen von Konkurrenz und Monopol bei der Analyse sozialer Tauschprozesse heranzuziehen. Derartige Analysen dürften auch zeigen, daß es selbst da Macht gibt, wo vom ökonomischen Gesetz im Sinne Vogts keine Rede sein kann.

Das bedeutet aber: Statt im sogenannten ökonomischen Gesetz das Wesen der Macht zu suchen, empfiehlt es sich, Machterscheinungen mit Hilfe ökonomischer Gesetze zu erklären. Sofern uns das hinreichend gut gelingt, kann man Vogts Formulierung aufgreifen und vielleicht sagen: Die ökonomischen Gesetze verleihen Macht, weil sie uns zeigen können, wie gesellschaftliche Institutionen verändert werden müssen, damit einseitige Machtverteilungen verhindert werden.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Ich danke Ihnen, Herr Kollege Meyer! Nun Herr Streissler, bitte.

Erich Streissler (Wien):

Ich möchte kurz zu zwei Punkten, die in Herrn Vogts Referat impliziert wurden, sprechen. Die eine Bemerkung bezieht sich darauf, daß er Erstaunen darüber gezeigt hat, daß sich die klassische Nationalökonomie oder der klassische Liberalismus nicht der Probleme bewußt gewesen sei, die im Marxismus aufgebracht wurden, und daß er diese nicht behandelt habe.

Nun, es ist leicht nachzuweisen, daß es eine Fülle von sekundären liberalen Autoren gab — etwa einen Bastiat —, die sich dieser Probleme tatsächlich keineswegs bewußt waren. Aber es gibt bekanntlich ebenso einen Vulgärmarxismus! Wenn man einen richtigen Vergleich anstellen will, so darf man nur auf der jeweils höchsten Stufe intellektueller Fähigkeit vergleichen. Und so möchte ich in diesem Zusammenhang insbesondere — mir ist das in letzter Zeit zufällig untergekommen — auf Herbert Spencers Argumentation aus dem Jahre 1891 hinweisen, die prototypisch ist für die beste geistige Tradition des Liberalismus, angesichts derer völlig klar wird, daß die Probleme, von denen Sie sagten, sie seien in der klassischen Betrachtungsweise nicht gesehen worden, vollkommen klar gesehen wurden und nur mit anderem wertenden Akzent belegt waren. Es ist ein unzulässiger Vorwurf an den Liberalismus, zu sagen, er habe die Machtprobleme nicht gesehen, er habe, sagen wir, über Freiheit geschrieben, wo keine vorhanden ist, wo doch in Wahrheit Marx eine Veränderung des Freiheitsbegriffes vorgenommen hat.

Herbert Spencer sagt etwa ausdrücklich, daß wir jemanden, der nur unter unpersönlichem Zwang steht, als „frei“ bezeichnen. Er ist sich dieser Problematik des unpersönlichen Zwanges völlig bewußt. Er sagt hingegen, daß wir jemanden, der unter dem persönlichen Zwang von jemandem steht — es wird ausdrücklich das Wort „Zwang“ gebraucht —, der ihm übergeordnet ist, je nach dem Grade seiner Abhängigkeit als Sklaven, als Vasallen oder als Leibeigenen bezeichnen. Er sagt weiter, daß, obwohl es in diesen beiden Fällen Zwang gibt, ein erheblicher Unterschied zwischen den jeweiligen Sanktionen besteht. In dem einen Fall lautet die Sanktion: Tue das, oder ich werde dich physisch zwingen. Das ist die persönliche Unfreiheit. In dem anderen Fall — Spencer sagt es ausdrücklich — lautet die Sanktion: Tue das, oder verlasse deine Arbeit, deinen Arbeitsplatz, und trage die Konsequenzen. Es ist also keineswegs der unpersönliche Zwang der Institutionen im Liberalismus verkannt worden. Nur war es so, daß dieser Zustand mit allen seinen Problemen — die gesehen wurden — vor Marx die Bezeichnung „Freiheit“ trug. Und ich meine, man kann dem Liberalismus auch nicht vorwerfen, daß er nicht gesehen habe, daß der unpersönliche Zwang in einer abgeleiteten Form letztlich wieder auf menschlichen Zwang zurückgeht.

Damit komme ich abschließend ganz kurz auf das andere Problem. Dieser Punkt hat mich in der Darstellung von Herrn Vogt sehr bedrückt. Ich möchte ein einziges Zitat von Herbert Spencer vortragen, das meines Erachtens geradezu ideal auf diesen Vortrag paßt:

Angry with the existing system under which each of us takes care of himself while all of us see that each has fair play, he thinks how

much better it would be for all of us to take care of each of us, and he refrains to think of the machinery by which this is to be done.

Es wird nie die Frage gestellt, durch welche Herrschaftsform das neue System verwirklicht werden soll. Es wurden die Probleme des gegenwärtigen Systems dargestellt, aber diese Frage wurde in keiner Weise gestreift.

Die Behauptung seit Herbert Spencer ist immer die gewesen — und ich möchte diese Behauptung nicht allgemein, aber in Teilen verteidigen —, daß eine sozialistische Ordnung stärker zu einer Herrschaft von Menschen über Menschen mit Zwangs- und Befehlsgewalt führt, als es im Sinne des Liberalismus und in einer liberalen Ordnung der Fall ist. Ich möchte sagen: Ich bin mir der Herrschaft des Kapitalismus vollständig bewußt; ich persönlich ziehe die Herrschaft des Kapitalismus der Herrschaft der Vögte vor. Ich danke Ihnen.

(Heiterkeit, Beifall und Widerspruch.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Das Wort hat Herr Kollege *Sohmen* aus Heidelberg.

Egon Sohmen (Heidelberg):

Ich muß mich leider auf ganz wenige Punkte beschränken, obwohl sehr viel zu dem Referat von Herrn Vogt zu sagen wäre. Wie Herr Streissler und sicherlich auch andere von Ihnen habe ich mich etwas über die Interpretation der traditionellen Nationalökonomie, die Herr Vogt hier gegeben hat, gewundert.

Nur einige Beispiele: Er zitierte Marx, der eine Art von „Äquivalenztheorie des Tausches“ als herrschende Lehre dargestellt und interpretiert hat. Aber bei den traditionellen — auch bei den klassischen — Nationalökonomien habe ich eigentlich nie eine Äquivalenztheorie in dem Sinne gefunden, daß (zumindest bei Konkurrenz) auf den Märkten jeweils Gleiches mit Gleichem getauscht würde. Eine solche Aussage würde ja im Rahmen der traditionellen Nationalökonomie u. a. auch voraussetzen, daß der Nutzen, den die Tauschpartner aus dem Tausch ziehen, kardinal meßbar sein müßte. Wir sind uns aber heute wohl darüber einig, daß das zumindest beim gegenwärtigen Stand der Wirtschaftstheorie nicht möglich ist.

Ich möchte einiges zitieren, was der Schutzpatron dieser Tagung, Böhm-Bawerk, zu dieser Frage gesagt hat. Das ist grundverschieden von dem, was Herr Vogt als traditionelle Theorie dargestellt hat. Ich zitiere aus Böhm-Bawerks Aufsatz „Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs“ von 1886:

Wenn ... in Irland in einem Hungerjahre die nahrhaften Brotfrüchte Korn und Weizen massenhaft exportiert werden, um gewiß zu einem nicht geringen Teile für Luxusbedürfnisse ... Verwendung zu finden, während die arme einheimische Bevölkerung ... mit kärglicher Kartoffelnahrung darbt und massenhaft den Hungerkrankheiten erlag, so wird jeder Unbefangene auf den ersten Blick erkennen, daß hier die egoistische Tauschkonkurrenz gewiß nicht zu der gesellschaftlich fruchtbarsten, mit dem größten reinen Nutzen für die Lebenshaltung und Entfaltung des Volkes verbundenen Distribution der Waren Weizen und Korn geführt hat.

Herr Vogt sagt an einer Stelle seines Referats, daß Tausch nicht das natürliche Komplement der Arbeitsteilung sei. Nun wird man sicherlich zugestehen, daß etwa in einem Schlaraffenland, in dem keine Knappheit an wirtschaftlichen Ressourcen mehr besteht, auch der Austausch von Gütern nicht mehr auf irgendwelchen Märkten nach strengen Tauschregeln vorgenommen werden müßte. Das ist die Vorstellung vom Endstadium des Kommunismus, die uns manche sozialistischen Autoren immer vor Augen führen. Aber wie Sie ja auch wissen und wie auch Herr Vogt selbst gesagt hat, ist in der sogenannten Übergangsgesellschaft, die wir heute in den sozialistischen Ländern vorfinden, von einem solchen Schlaraffenland noch nichts zu merken. Es wird, wie ich glaube, auch im Jahre 1984 noch nicht die Rede davon sein können; wir werden vermutlich auf diesen Zustand noch viele Jahrtausende warten müssen. Bis dahin wird es eben, sofern es überhaupt Arbeitsteilung gibt, auch Tauschbeziehungen geben müssen — auch in einer sozialistischen Volkswirtschaft. Und damit wird es auch dort fast alle die Probleme geben, die uns Herr Vogt hier als Charakteristika einer kapitalistisch organisierten Volkswirtschaft vorgeführt hat.

Wenn Marx und Vogt und andere Autoren dieser Richtung heute betonen, daß die individuellen Tauschbeziehungen keineswegs so individuell seien, wie es auf den ersten Blick aussieht, sondern daß auch sie gesellschaftlich determiniert seien, so kann ich eigentlich auch hier keine Abweichung von der traditionellen Nationalökonomie finden.

(Zurufe: Genau!)

Denn das ist das Phänomen des allgemeinen Gleichgewichts, das spätestens seit Walras, aber in Wirklichkeit ja bereits seit Adam Smith jedem Nationalökonom vertraut ist. Eine andere sinnvolle Aussage über „gesellschaftliche Determiniertheit“ als die über ein solches allgemeines Gleichgewicht kann ich mir eigentlich nicht recht vorstellen.

Herr Vogt hat die Akkumulation im kapitalistischen System so dargestellt, als ob sie nur Selbstzweck sei. Natürlich ist sie Selbstzweck

aus der Sicht des Akkumulators, des Kapitaleigners. Aber man darf doch wohl nicht außer acht lassen, daß nicht Geld, sondern Kapitalgüter akkumuliert werden, die im Produktionsprozeß — genau so wie selbstverständlich auch in einer sozialistischen Volkswirtschaft — produktiv eingesetzt sind. In dieser Hinsicht besteht überhaupt kein Unterschied zwischen den Systemen. Auch dort wird Mehrprodukt gebildet, das investiert wird, und das trägt zu einer laufenden Erhöhung der Produktivität der Volkswirtschaft bei.

Wie nun die Erträge aus den Leistungen des Produktionsfaktors Kapital *verteilt* werden, ist natürlich eine ganz andere Sache. Es herrscht seit jeher Einigkeit unter Nationalökonomien, daß sehr wohl darüber diskutiert werden kann, wie Vermögen verteilt ist und wie daher auch die Erträge aus diesem Vermögen verteilt sind. Ich möchte hier nur an John Stuart Mill erinnern, der gerade in dieser Hinsicht — insbesondere in bezug auf das Erbrecht — eine so extrem egalitäre Verteilungsvorstellung vertreten hat, wie wir sie auch heute noch in keinem einzigen westlichen Land praktisch verwirklicht finden.

(Teilweise Zustimmung.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Herr Kollege Janoschka, bitte!

Peter Janoschka (Köln):

Ich habe mir zwei Punkte aufgeschrieben; der eine betrifft den Inhalt, der andere die Argumentationsweise.

Zum Inhalt: Der Referent hat das Wort „ökonomisches Gesetz“ weitgehend auf Tauschbeziehungen eingeschränkt. Er hat weiter dargestellt, daß diese Tauschbeziehungen vom Kapitalismus geprägt sind. Dies ist ein gewisser Widerspruch, denn der Kapitalismus ist eine Sonderentwicklung in der Geschichte. Marx selbst hat gesagt, daß der Kapitalismus weitgehend auf Westeuropa beschränkt ist, während die meisten Gesellschaften — das ist heute eine sehr weit verbreitete Ansicht in der Politologie — eben „orientalische Despotien“ — ein Begriff, der von Marx kommt — waren.

Wenn es stimmen würde, daß das ökonomische Gesetz, das Tauschgesetz, vom Kapitalismus geprägt ist, müßte in diesen anderen Gesellschaftsformen — z. B. in der Gesellschaft des Altertums, der Sklavenhaltergesellschaft, oder in der Aristokratie oder eben in der orientalischen Despotie — ein anderes, nicht ökonomisches Tauschgesetz existiert haben. Das ist meiner Meinung nach nicht der Fall, und

daher kann das Argument, das Tauschgesetz sei ein Ausdruck der Macht des Kapitalismus, nicht ziehen.

Zweitens — und das halte ich für noch viel wichtiger — zur Argumentationsweise — und das ist natürlich ein Vorwurf, der nicht nur Vogt, sondern auch einige andere Referenten und überhaupt einen Teil der modernen Nationalökonomie trifft —: Seit Kant sind die Leute, die die Wissenschaft — so möchte ich es einmal formulieren — vorangebracht haben, darüber einig, daß man zu jedem plausiblen Argument ein ebenso plausibles Gegenargument bringen kann. Das bedeutet, daß man sich nicht mehr darauf beschränken kann, Thesen aufzustellen, diese Thesen dann beispielhaft zu erläutern und mit Argumenten abzustützen. Vielmehr muß man irgendwann auch einmal den Schritt zur Wirklichkeit tun, um seine Thesen zu beweisen. Genau das ist in diesem Referat nicht geschehen. Hier sind Vermutungen darüber aufgestellt worden, wie es sein würde, wenn es so wäre, wie es nicht ist, Vermutungen über die Genstruktur des Menschen usw. Und ich glaube, so kann man in der heutigen Zeit nicht mehr ernsthaft vorgehen.

(Teilweise Zustimmung.)

Bernhard Gahlen (Augsburg):

Keynes hat einmal gesagt, daß viele Theorien überlebt haben, die zu ihrer Zeit vielleicht einmal richtig gewesen sind, die aber heute immer weniger richtig sind und uns immer weniger helfen, die konkreten Probleme, vor denen wir heute stehen, zu lösen. Diese Feststellung scheint mir bisher für die ganze Tagung weitgehend zutreffend zu sein.

Ich möchte das erst einmal an einem ganz anderen Beispiel erläutern als an dem, was Herr Vogt heute vorgetragen hat, nämlich an der bedenkenlosen Anwendung vieler Glaubenssätze. So wird z.B. der These, daß in unserer Wirtschaft laufend eine Tendenz zum Gleichgewicht bestehe, nicht widersprochen usw.

(Vereinzelt Zustimmung.)

Kurzum, hier werden laufend Systeme reproduziert, die — ich möchte es noch einmal betonen — zu ihrer Zeit vielleicht richtig waren, aber es heute einfach nicht mehr sind.

Nehmen wir doch heute einmal die Probleme, vor denen wir gerade beim Thema „Macht und ökonomisches Gesetz“ stehen! Es sind doch tatsächlich die Probleme, wer denn die Parameter wie Preise, Investitionsverhalten o. ä. beeinflusst, Parameter, die doch alle — auch z.B.

für die Einkommensverteilung — ganz entscheidend sind. Welche Akteure müssen wir heute in der Wirtschaft überhaupt unterscheiden? Es wird bedenkenlos gesagt: Da sind „die Unternehmen“, „die Haushalte“. ... Stimmt das denn heute überhaupt noch? Sind das wirklich die einzigen Akteure? Man könnte eine ganze Reihe von Gruppen nennen: Unternehmen, unterschieden in große, mittlere, kleine, exportorientierte; die Unternehmensverbände, unterschieden in einer ganzen Skala. Sie kommen ja kaum vor, spielen aber offensichtlich eine große Rolle. Auf der Arbeitnehmerseite gilt das gleiche, und schließlich gibt es auch nicht „den Staat“, wie wir oft meinen. Hier steckt also eine ganze Reihe von Problemen, aber das sind alles Probleme, die, wie ich meine, bei einer Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie gelöst und deren Ursachen erklärt werden können.

Wenn man den heutigen Stand sieht, so stellt man fest: Die Systeme werden weiterhin in jeder Richtung verfeinert und spezifiziert. In der Markttheorie beschäftigt man sich beispielsweise immer differenzierter mit einer Menge von stationären Marktgleichgewichten. Aber wenn man dann fragt, was bei dieser Beschäftigung eigentlich herauskommt und wo uns damit geholfen wird, bekommt man meist doch sehr lapidare Antworten.

Auf der anderen Seite beschäftigt man sich weitgehend mit Textinterpretationen, wobei man auch nicht weiß, was man damit im Blick auf die heutigen Probleme anfangen kann.

Mir ist am Referat von Herrn Vogt aufgefallen, daß vor allem die Schlußfolgerungen im vierten Abschnitt derartig vage waren, daß man von dort aus praktisch nichts zu den heutigen Problemen aussagen kann. Ich erinnere nur an die Aussage, wozu nun die weitere Monopolisierung oder das Vordringen der staatlichen Tätigkeit eigentlich führt. Da ist das Referat denkbar unbefriedigend gewesen.

Ich befürchte, es werden, wenn diese verschiedenen Positionen einfach so für sich verfeinert werden, Gegensätze aufgebaut, zwischen denen gar nicht mehr diskutiert wird. Das hat zur Folge, daß die tatsächlichen Probleme und Problemlösungen unter den Tisch fallen, daß wir also der Lösung der Fragen kein Stück näherkommen.

Zum Referat möchte ich noch ein letztes anmerken. Vielleicht hat Herr Vogt gemeint, es sei notwendig, den Theoretikern tatsächlich noch einmal den Marx zu erzählen, weil die ihn vielleicht gar nicht in dieser Form gelesen haben könnten. Aber ich möchte, etwas aphoristisch gesprochen, dieses Referat mit demselben Stellenwert versehen, der erreicht worden wäre, wenn ein Theoretiker heute, 1972, hingegangen wäre und das Walras'sche System vorgetragen hätte.

(Teilweise Zustimmung.)

Ernst Helmstädter (Münster):

Das Referat von Herrn Vogt kann man nach bewährter Methode, die in unserem Fach geläufig ist, in statische und dynamische Abschnitte einteilen. Die statischen Teile sind weit über das Ganze verstreut, und zu ihnen möchte ich nichts sagen.

Die dynamischen Probleme sind mir wesentlich, und Herr Gahlen hat schon — ebenso wie Herr Sohmen — einen Punkt angesprochen, auf den ich etwas näher eingehen möchte.

Herr Vogt hat gesagt, daß die Vermehrung des abstrakten Reichtums praktisch eine Reproduktion des Unsinnns, eine sinnlose Veranstaltung sei. Das ist, glaube ich, nicht ganz richtig. Selbst im Urteil von Marx — siehe das „Kommunistische Manifest“ — hat der Kapitalismus etwas geleistet: Er hat nämlich die Produktivkräfte in einem Ausmaß wie nie zuvor entwickelt.

Wie ist das nun, Herr Vogt: Hat der Kapitalismus, wie Marx etwa im „Kommunistischen Manifest“ sagt, etwas geleistet, oder hat er sich, als eine unsinnige Maschinerie, nur in sich selbst gedreht?

Das führt mich weiter zu dem Begriff der Systemablösung. Wenn man sich fragt, was denn am „Nachvollzug“ und an der „Interpretation“, wie Sie Ihren Versuch charakterisiert haben, neu sei, so bietet dieser Begriff vielleicht eine neue Variante. Was ist Systemablösung? Ist das mehr ein organischer Prozeß der Überwindung, etwa in dem Sinne, wie sich eine Schlange von ihrer Haut löst? Ist das etwa ein schmerzloser Prozeß? Und das führt mich zu der Frage: Wie sieht der Katalog der Bedingungen für eben diese Systemablösung aus? Sie sagen im Zusammenhang mit den Bedingungen:

Drittens müßte das ökonomische Gesetz in den Bedingungen seiner eigenen Sicherstellung und Entfaltung . . .

Es soll also noch sichergestellt und noch entfaltet werden. Wie lange?

Es soll, so sagen Sie weiter,

gleichzeitig jene Bedingungen herstellen, die einen neuen geschichtlich-gesellschaftlichen Lebenszusammenhang erst konstituieren können.

Nun gibt es da ja unterschiedliche Auffassungen bei den Marxisten. Die einen meinen, daß es nur am Bewußtsein liegt, und die anderen — ich denke da an Mandel — sagen, daß erst noch ganz gewaltig akkumuliert werden muß, bevor die Produktivkräfte so weit sind, daß aus ihnen ein neues Bewußtsein entspringt. Wie halten Sie es in diesem Punkte: mit Mandel oder mit Marcuse, der im ersten Punkt — daß der Lebensprozeß immer irrationaler werde —, aber vielleicht auch beim zweiten Punkt angesprochen ist, wo doch für die an sich so

dummen, das Walten dieses Gesetzes nicht erkennenden Individuen die Fähigkeit zu lernen, immerhin zugegeben wird?

Ich habe dann noch weiter nachgelesen, und meine Frage ist: Sind Sie nun Alt- oder Neomarxist? Und welcher Prägung? Sie glauben offenbar, daß einstweilen noch Bedingungen gegeben sein müssen, die das ökonomische Gesetz irgendwie reproduzieren, aber die doch zugleich Nebenbedingungen schaffen. Nebenbedingungen welcher Art? In der Anmerkung heißt es, daß die Lage der Arbeiter immer unerträglicher wird, so daß ich vermute, daß Sie in diesem Punkte Altmarxist sind.

(Winfried Vogt, Regensburg: Das ist falsch zitiert!)

— Darf ich um das Original bitten! — Entschuldigung, Sie haben recht. Sie sind also nicht der Meinung, daß der Kapitalismus an seinen eigenen Widersprüchen zugrunde geht. Woran geht er dann zugrunde? Sind Sie etwa Schumpeters Meinung, daß er an seinen Erfolgen zugrunde geht?

(Teilweise Zustimmung.)

Werner Meißner (Frankfurt):

Es ist ein glücklicher Zufall, daß mir Herr Helmstädter durch seinen Diskussionsbeitrag die Einleitung erleichtert hat. Macht oder ökonomisches Gesetz — diese Frage wird traditionell, aber auch in den bisherigen Verhandlungen dieser Tagung an der Verteilungsfrage festgemacht. Das Interesse, das das Referat von Herrn Kollegen Krelle gestern trotz des mageren Ergebnisses gefunden hat, zeigt, daß man nur allzu gern marxistische Kapitalismuskritik im wesentlichen auf die Verteilungsfrage reduzieren möchte, um dann darauf hinzuweisen, daß diese Frage ja relativ gut gelöst ist. Ich bin auch der Meinung: Das ist nicht der Punkt; das ist tatsächlich relativ gut gelöst. Herr Krelle hat uns gestern in seinem Modell mit 133 Gleichungen — höherer Ordnung, nicht linear! — gezeigt, daß die Marge eigentlich nur noch sehr klein ist. Und das empirische Ergebnis, daß die Einkommensverteilung in Schweden gleichmäßiger ist als in der Sowjetunion, mag das nur bestätigen.

Das ist gar nicht der Punkt. Es geht auch nicht um den anderen oft angeführten Punkt, um die Krisenproblematik, auf die die marxistische Kapitalismuskritik abzielt. Auch das ist hinreichend gut gelöst.

Ich glaube vielmehr, das Verdienst, das sich Herr Vogt mit seinem Referat hier erworben hat, liegt darin, daß er die Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ auf einen ganz anderen Punkt bezogen hat, auf einen Punkt, der auch für die herkömmliche Wirtschaftswissenschaft von großer Bedeutung ist. Es geht um die Frage nach den vier W's,

um die Frage also, wer über Struktur, Größe und Richtung der Produktion bestimmt. Dies halte ich tatsächlich für den zentralen Punkt, der bei der Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ diskutiert werden sollte.

Ich bin auch nicht so enttäuscht über den vierten, den „dynamischen“ Teil. Ich halte es für eine ganz interessante Wendung, wenn der Referent die Stellen, die in der herkömmlichen Wirtschaftstheorie als die Niststellen der Macht überhaupt anerkannt werden — nämlich die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates einerseits und die Monopolisierung andererseits —, hernimmt und — meiner Ansicht nach mit Recht — behauptet, daß gerade hier der Punkt ist, wo ein Umschlag stattfindet: der Umschlag zur Ablösung des ökonomischen Gesetzes des Kapitals als Macht. Warum? Weil durch diese Tendenz — Staatstätigkeit und Monopolisierung — der gesellschaftliche Charakter der Arbeit sichtbar gemacht wird.

Für mich stellt sich die Frage nach der politischen Strategie, die Frage also nach den Mitteln, mit denen dieser Prozeß zu beschleunigen, mit denen dieser Umschlag schneller herbeizuführen wäre oder — anders aus ausgedrückt — mit denen der Prozeß des „je ein Kapitalist schlägt viele tot“, wie hier gesagt worden ist, zu beschleunigen wäre, ohne daß man sich sogleich der Beihilfe schuldig machte.

Unser Minister für Wirtschaft und Finanzen hat in seinem Grußwort kurz auf das Langzeitprogramm Bezug genommen; deswegen gestatte ich mir das auch. Wenn man dort nachschaut und die Passagen über Wirtschaftspolitik aufschlägt, so findet man eigentlich nur Passagen über Wettbewerbskontrolle. Ich meine daher, so gefährlich kann dieses Langzeitprogramm wohl nicht sein.

Wenn hier — damit komme ich zum Schluß, und das ist eigentlich mein einziger Punkt der Kritik, Herr Vogt — die Frage nach der quasi naturwüchsigen Ablösung von ökonomischem Gesetz des Kapitals als Macht durch die Punkte, die in der herkömmlichen Wirtschaftstheorie als Machtpunkte anerkannt sind — nämlich durch zunehmenden Staatseinfluß einerseits, Monopolisierung andererseits —, in kühler wissenschaftlicher Analyse gestellt wird und wenn diese Ablösung selbst als Ergebnis einer solchen Analyse erscheint — von Provokation, Herr Meyer, kann, glaube ich, wenig die Rede sein, zumindest im Hinblick auf das Referat —, dann bleibt es für mich unbefriedigend, wenn diese Analyse nicht durch den Hinweis auf die aktuelle wirtschaftspolitische Diskussion weitergeführt wird. Und da scheint mir in der Tat die Diskussion um Wettbewerbspolitik ein Anachronismus zu sein, wenn sie nicht ergänzt wird — und ich glaube, auch als einem jungen Mitglied dieses Vereins ist es mir gestattet, mich auf die ehr-

würdige Tradition zu berufen — durch den Hinweis auf die politische Implikation für den kühlen Analytiker. Vielen Dank!

Christof Helberger (Frankfurt):

Mir sind in dem Referat einige mehr methodische Unsauberkeiten aufgefallen, die ich erwähnen möchte und die auch Konsequenzen für die Behandlung des Themas haben, das Herr Vogt gestellt bekommen hat.

Ich möchte von der Frage „Was ist eigentlich ein Gesetz?“ ausgehen. Wenn man auf jede Mystifizierung verzichtet, kann man, glaube ich, feststellen, daß ein Gesetz die Beschreibung einer empirischen Regelmäßigkeit ist. In diesem Sinne wird der Gesetzesbegriff sowohl in den Natur- als auch in den Sozialwissenschaften gebraucht.

Die zentrale Idee des Referats von Herrn Vogt liegt nun darin, das Phänomen der Macht in dem Gesetz selbst zu sehen. Das heißt, Vogt hat versuchsweise die These aufgestellt, daß die empirischen Regelmäßigkeiten selbst die Macht seien.

Mir scheint diese These, so formuliert, doch noch sehr unbeholfen zu sein. Es müßte erheblich genauer gesagt werden, inwieweit das, was man gemeinhin unter Macht versteht, nämlich die Dominanz von Individuen über Individuen, mit empirischen Regelmäßigkeiten gleichgesetzt werden kann. Ich denke, man muß zugestehen, daß nicht jedes Gesetz als Macht bezeichnet werden kann, daß auch nicht jede empirische Regelmäßigkeit auf sozialwissenschaftlichem Felde als Macht bezeichnet werden kann. Mit anderen Worten, Herr Vogt müßte sehr viel genauer sagen, welche Gesetze er denn mit Macht gleichsetzen möchte.

Darüber hinaus gab es eine andere methodische Unsauberkeit, die ihm die Argumentation erleichtert hat. Er nutzte häufig relativ globale Gleichsetzungen mit relativ globalen Begriffen, z. B. Gesetz = Macht = Kapital und ähnliches. Es wird nicht ganz klar, was denn eigentlich mit diesen Begriffen bezeichnet werden soll. Die Unklarheit, mit der diese Globalbegriffe von ihm verwendet werden, wird noch dadurch vergrößert, daß diese Begriffe von ihm gewissermaßen personifiziert werden. Die Macht = das Kapital „unterdrückt“ dann die Individuen; das Produkt — auch einer dieser Begriffe — „entfremdet sich“ den Produzenten und „unterwirft sie sich“; das Kapital ist „von einem maßlosen Trieb besessen“.

Mir scheint, darartige Formulierungen haben keinen Sinn. Intentionen, Gefühle usw. kann man nicht Sachen zuschreiben, sondern nur Menschen. Wenn der Begriff „Kapital“ als Sammelbegriff für alle Kapitalbesitzer verwendet und wenn dann eine Hypothese darüber aufgestellt würde, welche Motive Kapitalbesitzer haben, schiene mir das

ein angemessenes Vorgehen zu sein. Aber die so abstrakte Unterstellung einer nicht näher identifizierbaren Sache und die Zuweisung von Gefühlen an sie scheint mir nicht angemessen.

Fatale Konsequenzen scheinen mir diese beiden Fehler für die Intention von Herrn Vogt selbst zu haben. Denn wenn man davon ausgeht, daß die marxistische Intention darin besteht, Herrschaft in der Gesellschaft zu beseitigen, sollte es meines Erachtens doch naheliegen, Gesetze zu finden, die die Verhältnisse in diesen Gesellschaften angemessen beschreiben und die dazu benutzt werden können, die Gesellschaften zu gestalten. Nur durch die möglichst genaue Beschreibung und Erklärung der Gesellschaft — vor allen Dingen der Macht- und Herrschaftsphänomene in ihr — scheint es mir auch möglich zu sein, diese Verhältnisse so in den Griff zu bekommen, daß derartige Phänomene beseitigt werden können.

(Teilweise Zustimmung.)

Werner Zohnhöfer (Freiburg):

Lassen Sie mich zwei kurze Fragen stellen, die darauf abzielen, die Annahmen, die Herr Vogt meines Erachtens gemacht hat, etwas herauszukristallisieren.

Sie sagten, Herr Vogt, Arbeitsteilung sei nicht notwendig mit einem Tauschsystem verbunden. Dann frage ich: Welches funktionale Äquivalent zum Tauschsystem stellen Sie sich vor? Sie leugnen offenbar nicht, daß Arbeitsteilung zur Wohlstandsschaffung erforderlich ist. Die Frage — die auch von Herrn Streissler schon angesprochen wurde — ist aber doch dann, wie das Koordinationsproblem gelöst wird. Sie lehnen den Markt ab, und Sie lehnen vermutlich die zentrale Lenkung ab. Welche Institutionen also haben Sie im Auge?

Zweitens, und das hängt damit zusammen: Sie argumentieren sehr stark anthropologisch — sogar biologisch — und soziologisch.

(Erwin K. Scheuch, Köln: Nicht soziologisch!)

— Nicht soziologisch? Ich meine das in dem Sinne, daß er sagt, das Verhalten sei sozial determiniert. Ich glaube allerdings, das ist in der Tat eine Binsenwahrheit. Die entscheidende Frage ist, wie weit die Genstruktur tatsächlich unser Verhalten vorherbestimmt. Gehen Sie davon aus, daß die Genstruktur so stark veränderbar ist, daß wir nicht mehr das Eigennutzprinzip als sinnvolle Verhaltenshypothese unterstellen müssen, sondern vom reinen Altruismus ausgehen können? Oder von welcher Annahme über die Bedeutung der Genstruktur für menschliches Verhalten gehen Sie eigentlich aus?

(Teilweise Zustimmung.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Herr Kollege Weber möchte zum Schluß eine Frage stellen. Bitte!

Wilhelm Weber (Wien):

Nur ein Wort zum letzten Punkt der Gliederung des Vortrages: Warum hat der Referent mit keinem Wort den heutigen Stand der non-market-economics erwähnt und auch nicht versucht, eine Verbindung zu ihr von der Gleichgewichtstheorie der sogenannten bürgerlichen Ökonomie herzustellen? Das geht sicher nicht über die Annahme, das ökonomische Gesetz sei nur Tauschgesetz. Ich glaube, im gesamten Thema der Tagung kann es nur heißen: wirtschaftswissenschaftliche Theorie und nicht-ökonomische Gewalten. Dann gibt es andere Anknüpfungspunkte, und dann ist das Hinausgehen über die Gleichgewichtstheorie nichts an sich Neues. Man kann die Nicht-Tausch-Ökonomik nicht einfach übergehen und im Ausblick so gut wie nichts als Gleichgewichtskritik bieten. Das sind Steine statt Brot, und es entsteht auch der Eindruck, als ob gar nichts sonst da sei.

(Teilweise Zustimmung.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Obwohl ein Diskussionsleiter sich zurückhalten soll, möchte ich zum Schluß zwei Anmerkungen machen, die sich wiederum auf zwei Anmerkungen im Referat von Herrn Vogt beziehen. Zunächst, Herr Vogt, geht es mir um Ihre Anmerkung 59. Ich glaube, es ist Ihnen entgangen, daß die Verelendungstheorie — schon von Marx in „Lohnarbeit und Kapital“ — nur als relative Verelendungstheorie gesehen wird.

Zu Anmerkung 51: Ich halte es methodisch zumindest für unsauber, wenn nicht für unzulässig, einem Autor wie Samuelson vorzuwerfen, er habe das Transformationsproblem nur als preistheoretisches Problem gesehen und die gesellschaftliche Macht in diesem Zusammenhang nicht diskutiert. Das Transformationsproblem ist auch von Marxisten als Preisproblem gesehen worden, und so hat es Samuelson behandelt.

Doch nun Ihr Schlußwort. Bitte schön!

Winfried Vogt (Regensburg):

Gestatten Sie mir eine kurze Vorbemerkung. Ich habe den Eindruck, daß eine ganze Reihe von Diskussionsteilnehmern — das muß ich mir teilweise wohl selbst zur Last legen — meine Intentionen ziemlich mißverstanden hat. Das gilt z. B. für all jene, die gesagt haben, ich wolle dieses System nicht, sondern wolle eine andere Gesellschaftsord-

nung, oder die gefragt haben, warum ich nicht auf andere Gesellschaftsordnungen eingehe. Nun, das ist nie die Absicht meines Referats gewesen. Die Absicht war es, Annahmen und Hypothesen zu formulieren, mit denen die Entwicklung gesellschaftlicher Verhältnisse und gesellschaftlicher Verhaltensweisen selbst erklärt werden können. Das heißt, mein Ziel war es, eine Analyse der gesellschaftlichen Bewegungsgesetze — wie Marx das nennt — zu leisten oder jedenfalls Anhaltspunkte dafür zu geben. Ich habe ja extra während des Referates darauf hingewiesen, daß diese Marx'sche Analyse nie moralische Kategorien verwendet. Aber diese moralischen Kategorien sind natürlich in der Diskussion immer wieder aufgetaucht. Vielleicht komme ich hierauf bei der Besprechung der Äußerungen der einzelnen Diskussteilnehmer zurück.

Wenn Herr Meyer sagt, es sei klar, daß die Macht durch die Daten bestimmt sei als die Macht sozialer Faktoren, und dies sei — so haben Sie es nicht gesagt, aber so hat es sich angehört — trivial, dann stellt es mich natürlich zunächst zufrieden, wenn das so allgemein anerkannt ist, jedenfalls in einem ersten Schritt.

Im zweiten Schritt aber bleibt selbstverständlich die Frage offen, wie sich denn in diesen Daten die Macht äußert, wie sie zustande kommt und was sie konkret bedeutet. Ich meine, diese Analyse sollte man sich nicht schenken. Da wäre gerade von der Entwicklung und Bestimmung von Verhaltensweisen auszugehen, welche diese Macht selbst zustande bringen.

Ihre längeren Bemerkungen über die Arbeitswertlehre sind mir, obwohl Sie sie zum Schluß in bezug auf meine eigenen Ausführungen etwas relativiert haben, insofern unverständlich, als ich in meinem Referat ausdrücklich darauf hingewiesen habe, daß ich die Arbeitswertlehre, weil sie eben nicht abgesichert ist, gerade nicht verwende. Ich würde sofort zugeben: Die Arbeitswertlehre kann heute nicht mehr so ohne weiteres benutzt werden wie in der Zeit von Marx. Ich habe sie ja auch nicht benutzt. Ich habe im Zusammenhang meiner Ausführungen nicht vom Mehrwert gesprochen, sondern vom Mehrprodukt, und das ist der entscheidende Unterschied.

Im übrigen ist es so nun auch wieder nicht, daß die Arbeitswertlehre eine Theorie des 19. Jahrhunderts sei, die keine Bedeutung mehr habe. Immerhin, die moderne ökonomische Diskussion, an der sich u. a. auch Samuelson beteiligt hat, hat sich mit diesem Problem unter der Überschrift „Non Substitution Theorems“ bis heute auseinandergesetzt.

Ihren letzten Punkt habe ich, so muß ich gestehen, nicht ganz verstanden. Er lief darauf hinaus, daß Machterscheinungen mit Hilfe öko-

nomischer Gesetze erklärt werden müßten und daß nicht umgekehrt das ökonomische Gesetz selbst Macht sei. Nun, dem ersten habe ich eigentlich nichts hinzuzufügen. Selbstverständlich kann man Machterscheinungen mit Hilfe ökonomischer Gesetze erklären, und man soll das auch. Aber eben Macht-Erscheinungen! Doch ich habe ja versucht, zu erklären, was in diesem System Macht selbst ausmacht.

Herr Streissler hat sich dagegen gewandt, daß ich behauptet hätte, der klassische Liberalismus habe sich nicht mit dem Marx'schen Problem beschäftigt. Ich habe das so nicht behauptet. Ich habe hier keinen Angriff gegen den klassischen Liberalismus starten wollen, sondern habe lediglich in diesem Zusammenhang — darauf beziehen Sie sich wahrscheinlich — an einer Stelle Marx zitiert. Wenn es also so ist — worüber Herr Streissler wesentlich besser Bescheid weiß als ich —, daß die klassischen Nationalökonomten selbst schon in die Richtung gegangen sind, die die Marx'sche Analyse genommen hat, dann würde ich das für um so erfreulicher halten und es auch sofort zugeben.

Der zweite Punkt von Herrn Streissler berührt natürlich das Problem, das ich mit meiner jetzigen Eingangsformulierung abzudecken versucht habe. Dieses Zitat von Spencer — „Angry with the existing system . . .“ — trifft gerade das, was ich eigentlich will, überhaupt nicht. Die Intention meines Referats ist es nicht, irgendeinen Ärger über das herrschende System auszudrücken. Obwohl ich den privat schon haben mag, ist er jedenfalls in dem Referat nicht zum Ausdruck gekommen. Daß dennoch dieser Eindruck entstand, hängt natürlich damit zusammen, daß ich nicht umhin konnte, Begriffe zu verwenden, die immer wie Reizworte wirken. Aber nun hat sich einmal der Begriff „Kapital“ in der Diskussion eingebürgert, und da habe ich ihn auch verwendet.

Insofern ist natürlich auch der letzte Satz von Herrn Streissler verkehrt, wo er von einem Bekenntnis spricht. Ich habe kein Bekenntnis abgelehnt. Wenn Herrn Streissler die Herrschaft des Kapitalismus lieber ist als die Herrschaft der Vögte, dann habe ich nichts dagegen, aber ich habe keine Herrschaft der Vögte anzubieten und habe hier in diesem Referat die Herrschaft des Kapitalismus eigentlich auch nicht kritisiert, sondern zu analysieren versucht.

Zum Beitrag von Herrn Sohmen: Der erste Punkt scheint mir ein Mißverständnis gewesen zu sein. Herr Sohmen, die Äquivalenztheorie ist bei Marx nicht als die herrschende Lehre interpretiert; sie ist eine eigene Lehre von Marx. Marx ist geradezu der, der dieses Wort geprägt hat, der davon ausgeht, daß das, was ausgetauscht wird, äquivalent sei. Aber er unterschiebt das nicht der klassischen Lehre.

Zweitens: Böhm-Bawerk habe schon gesehen, daß die Tauschgesellschaft unter Umständen zu Ergebnissen führe, die unerwünscht seien.

(Zuruf: Nicht nur Böhm-Bawerk!)

— Ja, natürlich. — Nun, hier muß man sich einigen, wie man die Akzente setzt. Würden Sie nicht zugeben, daß der starke Akzent in dieser Theorie, die Sie ja vertreten haben, doch der ist, daß die Tauschgesellschaft, jedenfalls überwiegend, Vorteile für die Gesellschaft mit sich bringt, d. h., daß also der klassische Liberalismus gegenüber der Tauschgesellschaft nicht prinzipiell kritisch, sondern eher das Gegenteil ist? Dies jedenfalls würde ich schon behaupten wollen. Aber ich gebe Ihnen zu, daß Sie dogmengeschichtlich wesentlich versierter sind als ich, und wenn Sie jemanden finden, der von dort aus der Tauschgesellschaft wirklich kritisch gegenübergestanden hat, würde ich den gern auch für mich vereinnahmen wollen.

Zur Frage nach Tausch- und Arbeitsteilung, die auch später noch einmal angeklungen ist, sagten Sie, nur in einem Schlaraffenland wäre es möglich, Arbeitsteilung ohne Tausch zu haben. Das ist eine Frage, die ich nicht zu untersuchen hatte, weil ich es nicht als meine Aufgabe betrachtet habe, Alternativsysteme zu entwickeln. Wenn dem so ist, bleibt doch die Feststellung unberührt, daß sich das Tauschsystem historisch zunächst als eine mögliche Form herausgebildet hat, der eine andere mögliche Form — unter welchen Bedingungen, ist eine andere Frage — gegenübersteht. Natürlich hat auch Marx immer betont, daß gewisse Bedingungen für gesellschaftliche Organisationsformen erfüllt sein müssen. Ob diese Bedingungen bereits vorhanden sind oder nicht, ist eine Frage, die jeweils diskutiert werden müßte.

Herr Sohmen, daß die Interdependenzen, die gleichzeitig Abhängigkeiten beinhalten, schon durch die allgemeine Gleichgewichtstheorie gegeben seien, das eben würde ich bestreiten. Meine Behauptung wäre die, daß die allgemeine Gleichgewichtstheorie mit ihrem Datenrahmen Einflüsse, die fundamentale Machteinflüsse sind, ausklammern muß. Das heißt, daß man diese Machteinflüsse in den Daten selbst und in den Interdependenzen zwischen Daten und sogenannten endogenen Variablen zu suchen hätte.

Schließlich zu Ihrem letzten Punkt. Daß die Akkumulation nicht nur Selbstzweck ist, ist durchaus richtig. Es kann sein, daß hier — bei Herrn Helmstädter ist das wohl auch angeklungen — der Eindruck entstanden ist, ich hätte behauptet, Akkumulation oder Vermehrung abstrakten Reichtums sei sinnlos. Das möchte ich aber zurückweisen; ich will das nicht behaupten. Ich habe nur behauptet, daß dahinter ein ganz bestimmter Sinn steckt, daß man sich aber auch einen anderen Sinn denken könnte. Die Stelle aus dem „Kommunistischen Manifest“,

die Sie, Herr Helmstädter, zitiert haben, ist mir gut bekannt. Ich habe dem nichts hinzuzufügen. Selbstverständlich ist die Kapitalakkumulation eine ganz enorme historische Aufgabe.

Das, was Herr Sohmen angefügt hat — daß es nämlich auf die Verteilung der Erträge ankomme —, würde allerdings das Machtproblem, wie Herr Meißner mit Recht gesagt hat, wieder ein wenig zu sehr auf den Verteilungsaspekt reduzieren.

Herr Janoschka hat bemängelt, ich hätte einerseits das ökonomische Gesetz auf Tauschbeziehungen eingeschränkt und andererseits die Tauschbeziehungen auf den Kapitalismus beschränkt. Er hat darin einen gewissen Widerspruch gesehen und hat dies mit dem Hinweis auf andere Gesellschaftsformen zu belegen versucht. Ich sehe diesen Widerspruch deshalb nicht, weil ich glaube, daß der zweite Teil seiner Behauptung nicht richtig ist. Ich habe die Tauschbeziehungen nicht auf den Kapitalismus beschränkt. Ich habe im Gegenteil mit einem Zitat sogar darauf hingewiesen, daß auch in anderen Gesellschaftsformationen Tauschbeziehungen denkbar sind.

(Zuruf: Sie haben behauptet, das Tauschgesetz sei vom Kapitalismus geprägt!)

— Nein, umgekehrt! Das kapitalistische Gesetz wird durch die Tauschbeziehungen geprägt. So war die Formulierung.

(Zuruf: Die Formulierung war: ... ist ein Ausdruck der Herrschaftsverhältnisse im Kapitalismus!)

— Das ist richtig, sagt aber nicht, daß es nicht auch ein Ausdruck von Verhältnissen in anderen Gesellschaftssystemen sein könnte.

(Teilweise Heiterkeit.)

Ein wichtiger Punkt ist der, den Herr Janoschka angesprochen hat, daß man sich nämlich nicht auf Thesen und Vermutungen beschränken könne. Im Prinzip ist das natürlich richtig, wie eine solche Aussage eben in ihrer Allgemeinheit richtig ist. Andererseits aber ist es falsch, weil natürlich die ganze wissenschaftliche Tätigkeit darin besteht, Hypothesen zu formulieren. Und wenn hier in diesem Referat die Thesen im Vergleich zu den Begründungsableitungen etwas zu sehr im Vordergrund gestanden haben, dann deshalb, weil hier einfach ein anderer Satz von Hypothesen dem üblichen Satz entgegengestellt werden sollte.

Meine Behauptung wäre auch gar nicht die — aber ich gebe zu, daß das im Referat vielleicht ein wenig so klang —, daß all das, was ich hier erzählt habe, richtig sei, sondern meine Behauptung ist die: Wenn man gesellschaftliche Entwicklungen analysieren will, soll man das auch einmal aufgrund derartiger Hypothesen versuchen.

Damit ist vielleicht auch schon eine vorläufige Antwort auf die Ausführungen von Herrn Gahlen gegeben. Er hat ja in diesem Zusammenhang von Glaubenssätzen gesprochen und auch davon, daß die Schlußfolgerungen in Punkt 4 zu vage seien. Dies hat auch noch jemand erwähnt. — Nun, diese Schlußfolgerungen sind, wie ich einräume, in der Tat ziemlich vage. Aber sie sind in gewisser Weise nicht vager als das, was uns etwa die herkömmliche Theorie — sagen wir, die allgemeine Gleichgewichtstheorie — zu bieten hat. Es handelt sich hier um Denkmöglichkeiten, die erörtert und untersucht werden müssen, und es ist ja auch nicht so, daß auf dieser Linie heute nicht analysiert und untersucht würde. Es gibt doch Untersuchungen über die langfristige Entwicklung z. B. kapitalistischer Systeme, Untersuchungen, die derartige Hypothesen — wie ich meine, durchaus mit Erfolg — verwenden.

Die zweite Anmerkung von Herrn Gahlen lief darauf hinaus, daß es heute nicht nötig sei, das Marx'sche System vorzutragen, genauso wenig wie es nötig sei, etwa das Walras'sche System vorzutragen. Ich würde aber sagen, die Fülle der Mißverständnisse in der Diskussion beweist ja gerade, daß es doch notwendig ist, darüber zu reden, d. h., daß dies nicht Allgemeingut ist. Und ich würde auch meinen, daß die lerntheoretische Interpretation, die ich — nur sehr vorläufig — der Marx'schen Analyse zu geben versucht habe, doch nicht Allgemeingut der Sozialwissenschaftler im Hinblick auf diese Fragestellungen ist. Jedenfalls würde ich mich sehr freuen, wenn man mir derartige Untersuchungen nennen könnte; es würde mich aber wundern, wenn sie sehr zahlreich wären.

Zu Ihrem Beitrag, Herr Helmstädter, habe ich schon einiges gesagt, und ich möchte da aus zeitlichen Gründen nicht erneut anknüpfen. — Mit Herrn Meißner stimme ich im großen und ganzen überein.

Herr Helberger, bei Ihnen hatte ich doch den Eindruck, daß ich mich wirklich nicht verständlich gemacht habe. Ihre Kritik beruht einfach auf einem grundlegenden Mißverständnis. Daß Begriffe wie Gesetz, Macht und Kapital nicht erklärt seien und daß sie zu global seien, würde ich einfach zurückweisen. Das ist nicht der Fall. In meinem Referat ist „Gesetz“ ganz genau umrissen; es ist nämlich das Gesetz des allgemeinen Gleichgewichts, von dem man doch wohl weiß, was es ist. Auch daß ich „Macht“ nicht definiert hätte, ist einfach nicht richtig.

Den Vorwurf, hier seien gewisse Kategorien personifiziert worden, würde ich entgegennehmen. Ich glaube, das ist Geschmackssache; damit werden einfach bestimmte Verhältnisse bezeichnet. Ich habe ja versucht, zu erklären, welche sozialen und damit letztlich auch individuellen Verhaltensweisen hinter diesen globalen Kategorien zu finden sind.

Der dritte Punkt zeigt mir am deutlichsten, daß Herr Helberger meine Intentionen nicht verstanden hat. Es mag schon sein, daß es das Ziel der Marx'schen Theorie ist, Herrschaft zu beseitigen. Aber das ist nicht das Ziel dieses Referates gewesen.

Herr Zohlnhöfer hat sich zunächst auf das Verhältnis von Arbeitsteilung und Tauschsystem bezogen. Darauf habe ich bereits geantwortet, vielleicht nicht hinreichend, aber im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit wohl doch zulänglich.

Seine zweite interessante Frage war die, ob ich der Ansicht sei, daß die Genstruktur unter Umständen so verändert werden könne, daß nicht mehr das Prinzip des Eigennutzes herrsche. Nun, die These, die ich formuliert hatte, war eigentlich eine andere. Es war die These, daß die Genstruktur nach den heutigen Ergebnissen gerade ein Band von Möglichkeiten eröffnet, welche sozusagen die individuelle Freiheit charakterisieren, und daß innerhalb dieses Spektrums sozial — unter sozialen Bedingungen — gelernt wird, so daß es denkbar ist, daß unter bestimmten sozialen Bedingungen gelernt würde, daß z. B. das Eigennutzaxiom nicht mehr gültig sei. So war das zu verstehen.

Herr Weber hat darauf hingewiesen, daß ich die non-market-economics nicht diskutiert habe. Ich wiederhole: Das war nicht meine Aufgabe, war nicht mein Thema. Es hatte nichts mit dem zu tun, was ich wollte.

Es bleiben die beiden Anmerkungen von Herrn Ott, die wir, wie er mir eben zugestanden hat, wegen der fortgeschrittenen Zeit untereinander besprechen können.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Ich danke Herrn Vogt und allen anderen, die sich an der Diskussion beteiligt haben, vor allem Herrn Meyer. Ich darf die Sitzung für zehn Minuten unterbrechen.

(Unterbrechung von 11.25 bis 11.35 Uhr.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine Damen und Herren, wir fahren nunmehr mit dem Referat von Herrn Kollegen Scheuch aus Köln — „Soziologie der Macht“ — fort. Bitte schön!

Soziologie der Macht

Von Erwin K. Scheuch, Köln

I

1.1 Es ist ungewiß, ob eine allgemeine Soziologie der Macht, die alle wichtigen Bedeutungen zumindest berücksichtigt, die bisher mit „Macht“ verbunden wurden, fruchtbar ist. „Macht“ ist bei Max Weber und später bei Talcott Parsons gewiß ein Begriff der allgemeinen Soziologie. Sowohl die Definition von Max Weber, die als Erklärungsobjekte so verschiedene Phänomene wie Einflußnahme in alltäglichen Bezügen und die Machtausübung von Großgebilden zusammenfaßt, wie die Konzeption von Parsons von Macht als universellem Tauschmittel, sind zur Erklärung konkreter Phänomene nur mit Einschränkungen anwendbar. Durch eine Ausdifferenzierung der Begrifflichkeit in der Form von Taxonomien wird zwar die Anwendbarkeit erhöht, aber der ursprünglich einheitliche Begriff wird dabei zu wenig mehr als einer verbalen Klammer. Ob nun diese verbale Klammer beibehalten wird oder nicht: Jedenfalls ist eine einschränkende Bestimmung des Erklärungsobjektes notwendig, wenn ein unverbindlich bleibender hoher Abstraktionsgrad der Erörterungen vermieden werden soll.

Hier soll ein Beitrag zur Frage des *Zusammenhangs zwischen Sozialstruktur und Art derjenigen Machtausübung* versucht werden, *die für die Lebenschancen von Kategorien von Personen in dieser Struktur, für deren Funktionsweise, oder für deren Fortbestehen von Bedeutung ist*. Noch in diese Einschränkung fällt — überlegt man die Bedeutung einer solchen Diagnose für den Handlungsspielraum der Machtträger — *die Frage nach der Gestaltbarkeit eines Sozialsystems nach autonom gesetzten Zielen*.

Diese letztere Fragestellung wird in diesem Beitrag als Parallele zur Antinomie „Macht oder ökonomisches Gesetz“ verstanden, die nach der Jahrhundertwende eine der zentralen Fragen der Nationalökonomie war. Auf andere Weise, nämlich als Politökonomie, wird sonst dieses Thema heute aktuell, nicht zuletzt unter Berufung auf Soziologie. Dies ist eine irreführende Bezugnahme, wenn dabei undeutlich bleibt, daß tatsächlich nur ein — wenngleich wichtiger — Abschnitt aus der Ideengeschichte der Soziologie wieder aktualisiert wird. Es ist dies nicht der-

jenige Teil der Soziologie, der für diesen Beitrag hier zentral ist. Damit unterscheidet sich dieser Beitrag sowohl in der Problembestimmung wie auch in der Art von Soziologie von den jetzt verbreiteten Versuchen einer angeblichen sozialwissenschaftlichen Alternative zur „Modell-Nationalökonomie“.

Die wichtigste empirische Grundlage dieses Beitrags ist die breite Forschungsrichtung zum Thema gemeindlicher Machtstrukturen. Wie sehr sich diese Forschungsrichtung von dem unterscheidet, was sonst als „Soziologie der Macht“ vorgestellt wird und sich als Alternative zur Nationalökonomie versteht, soll an Verweisen auf den Wechsel der Schwerpunkte in der soziologischen Diskussion der Macht exemplarisch verdeutlicht werden. Zugleich sollte anschaulich werden, wieso „Soziologie der Macht“ heute eine Entscheidung für eine Abgrenzung des Erklärungsobjektes erfordert.

1.2 Die Soziologie ist, darin ähnlich der Politologie, als Fach ungewöhnlich stark rückverbunden mit den jeweiligen sogenannten geistigen Strömungen eines Landes oder einer Zeit. Entsprechend pflegt sie in ihrem Problemverständnis zu reagieren auf das, was zu einem jeweiligen Zeitpunkt unter den Angehörigen der Kulturberufe dominierende Themen sind. Das gilt auch für das, was als „Macht“ zum Thema wird — hier allerdings mit der wichtigen Ausnahme neuerer amerikanischer Beiträge.

Während des 19. Jahrhunderts traf diese Charakterisierung auch auf die Nationalökonomie zu, und so ist auch für die soziologische Erörterung dieser Zeit ein enger Bezug zum damaligen Problemverständnis der Nationalökonomie gegeben. An der um die Jahrhundertwende wichtiger werdende Fragestellung „Macht oder ökonomisches Gesetz“ wird jedoch ein wichtiger Akzentunterschied, der später zu einem prinzipiellen Unterschied wird, in der Perspektive beider Disziplinen erkennbar. Die Nationalökonomien diskutieren in dieser Kontroverse, bei der es im Selbstverständnis der Beteiligten um den Gültigkeitsbereich von Aussagen über wirtschaftlich verstandene Abläufe geht, zugleich über die Frage, ob es ein eigenes Erklärungsobjekt der Ökonomie gibt, abgelöst von — oder doch zumindest zusätzlich zu — den jeweiligen Raum-Zeit-Umständen, innerhalb deren sich diese Abläufe vollziehen. Dabei schwingt mit, ohne daß sich die Beteiligten durchweg des Bezugs zu marxistischen Konzeptionen bewußt gewesen wären, die Vorstellung einer letztlichen Bedingtheit allen Sozialens durch die Eigengesetzlichkeit ökonomischer Abläufe. In der Soziologie lag die analoge Erörterung über die Abgrenzung eines eigenen Erkenntnisbereichs des „Sozialen“ zeitlich früher. Selbst ein so entschiedener Advokat des „Soziologismus“ wie Emile Durkheim, der die Eigen-

wertigkeit der „faites sociaux“ ebenso scharf abgrenzte wie Vertreter der Modellökonomie die Eigenwertigkeit „des Wirtschaftens“, vertrat dennoch keinen Determinismus aller anderen Lebenserscheinungen durch das von ihm abgegrenzte Erkenntnisobjekt.

„Macht“ war für Soziologen in der Bedeutungsbreite der damit gemeinten Sachverhalte auch damals kein Äquivalent für das, was Ökonomen unter Wirtschaften und unter ökonomischem Gesetz verstanden. Diese Bedeutung hat Macht eher für wichtige Richtungen der politischen Wissenschaft gehabt; ja für Lasswell ist Macht *das* zentrale Objekt der Politologie. Von analoger Bedeutung für die Soziologie dieser Zeit war nicht Macht, sondern „das Entwicklungsgesetz“. Angesichts der Ausbildung eines Sozialsystems — der industriellen Gesellschaft — ohne historisches Vorbild war in der „klassischen“ Soziologie die Suche nach einem Telos für den offenbaren Wandel, zumindest aber der Nachweis der Gesetzmäßigkeit dieser Veränderungen, der gemeinsame Topos. Die Neuartigkeit des Erklärungsobjektes ließ die vorwissenschaftliche Vermutung plausibel werden, daß nun ein neuer Abschnitt der Geschichte der Menschen begonnen habe, der — in Übereinstimmung mit den philosophischen Vorentscheidungen der Zeit — als Stadium einer Evolution begriffen wurde. Die Verbindungen zum Problemverständnis der frühen Nationalökonomie, insbesondere zur älteren historischen Schule, sind offensichtlich.

Was immer nun von den verschiedenen „Schulen“ der Soziologie als letzte, den offenbaren Wandel bestimmende Kräfte, oder als Gesetzmäßigkeiten identifiziert wurden: Diese Gesetzmäßigkeiten oder Kräfte waren (in einer eingeschränkten Bedeutung) „Macht“ in dem Sinn, in dem Böhm-Bawerk den Begriff „ökonomisches Gesetz“ verwandte. Zwei Einschränkungen sind allerdings notwendig. Einmal wurde oft die Macht der Gesetzmäßigkeit beim Wandel als eine historische Kategorie begriffen. Vor allem aber bestand eine verbreitete Ambivalenz, ob nicht die Erkenntnis der Gesetzmäßigkeiten deren Charakter als Unvermeidbarkeiten aufheben und die Gestaltbarkeit des Wandels bzw. der Existenzbedingungen ermöglichen würden. In diesem Sinne ist das Diktum von Karl Marx zu verstehen, nun komme bald die Vorgeschichte der Menschheit zu einem Ende und es beginne dann das Reich der Freiheit.

Die heutigen Versuche, der „Modell-Ökonomie“ eine sich auf Soziologie berufende „Politökonomie“ gegenüber zu stellen, greifen zwar oft auf die Figuren der damaligen „klassischen“ Periode der Soziologie zurück, berücksichtigen aber nicht einen der wesentlichsten Aspekte. Diese Evolutionstheorien wurden häufig mit dem Anspruch vorgetragen, sie seien empirisch abgesichert. Die empirische Grundlage waren

einmal historische Bezüge — die selbstverständlich nur dem damaligen Stand der Erkenntnisse entsprechen konnten — und zum anderen ethnographisches Material. Die schriftlosen Kulturen wurden als Beispiele für die Vergangenheit des eigenen Sozialsystems verstanden und dann nach ihrem vermeintlichen Entwicklungsstand zu evolutorischen Reihen geordnet. Eine besondere Bedeutung kam der Suche nach immer elementarerer Formen menschlicher Existenz zu, da sie den Nullpunkt der evolutorischen Reihen bestimmen sollten. Teleologische Aussagen über Industriegesellschaften konnten so als Trendextrapolationen ausgegeben werden, wobei sich mit diesem Ansatz verschiedene Modelle vereinen ließen — auch solche, die Entwicklung nicht als gradlinige Bewegung faßten. Abgesehen davon, daß die Mehrzahl der ethnologischen „Belege“ inzwischen nicht mehr akzeptiert wird, wird von der Kulturanthropologie die Möglichkeit der Ordnung der inzwischen mehr als 200 gut erfaßten „Kulturen“ zu einer evolutorischen Reihe prinzipiell bestritten. Selbst wenn die Vorstellung einer Entwicklung von einfachen zu komplexeren Formen der Sozialorganisation beibehalten wird — und auch dies ist ohne Modifikationen nicht haltbar —, so ist doch die Wahrscheinlichkeit alternativer Formen von Entwicklung heute allgemein akzeptiert. Eine gewisse Renaissance erfuhr die Thematik der Evolutionstheoretiker bei der Ausbildung einer speziellen Soziologie für die Wandlungsprozesse in Entwicklungsländern, die aber nicht viel entwickelter ist als ihr Gegenstand. In der Soziologie als einer Erfahrungswissenschaft ist heute von der Macht eines Entwicklungsgesetzes analog zur Vorstellung über die Macht eines ökonomischen Gesetzes nicht mehr die Rede.

Selbst für die Soziologie des 19. Jahrhunderts ist die Gleichsetzung von Macht mit unpersönlichen Kräften und insbesondere mit Bewegungsgesetzen nicht der einzige Ansatz. Daneben und im weiteren Verlauf vorherrschend wird Macht als eine mit identifizierbaren Personen bzw. Gruppen verbundene Möglichkeit des Durchsetzens von Willen verstanden. Diese Möglichkeit mag ihrerseits wieder rückverbunden sein mit Bedingungen, ist aber in diesen Theoremen nicht lediglich ein Wirken unpersönlicher Kräfte durch Charaktermasken — um einen kennzeichnenden Ausdruck von Marx zu verwenden. Kennzeichnend ist für die makrosoziologische Behandlung des Themas die Konzentration auf Macht als gesamtgesellschaftliches Phänomen und das Vorverständnis einer Dichotomie zwischen Machtlosen und Mächtigen. Diese Hinwendung der Soziologie zur Behandlung von Macht ähnlich der englischen Politikwissenschaft wird mit der Verselbständigung der Soziologie von der Nationalökonomie stärker, wobei Macht im Vergleich zu anderen Topoi — etwa der Frage nach den Elementen der Kohäsion eines Sozialsystems oder den Bestimmungsgründen für

Differenzierung — durchweg nicht das zentrale Thema der Soziologie ist.

In Verbindung mit der Frage nach den Grundlagen für die Kohäsion eines Sozialsystems wird Macht insbesondere in der frühen englischen Sozialphilosophie zum Thema. Macht als eine Beziehung auf Dauer zwischen Mächtigen und Machtlosen setze selbst in despotischen Systemen den Konsensus der Unterlegenen voraus, so daß Herrschende und Beherrschte als Teil eines Moralsystems zu verstehen seien. Dies soll nachweisbar sein selbst an so extremen Asymmetrien wie orientalischen Despotien; selbst dort setzten die Normenvorstellungen der Beherrschten der Machtausübung Grenzen. Eine zeitgenössische Variante dieser Vorstellung dürften Auffassungen wie die von James Coleman sein, daß in differenzierten Gesellschaften die Individuen in die Gemeinschaftsinstitutionen Vertrauen „investieren“, denn ohne eine solche Investition auf Verdacht müßte sich jeder allzeit um jedes sorgen. Damit ist selbstverständlich noch nichts ausgesagt darüber, ob diese Erwartungen ein System gleichwertiger Ansprüche bilden; hiermit ist lediglich impliziert, daß auch in Systemen mit extrem unterschiedlichen Rechten Grenzen der Gestaltbarkeit gegeben sind. Bei diesem Ansatz bildet das System von Normen oder Erwartungen die Grenzen für den Handlungsspielraum der Eliten.

Dieser Umgang der Eliten mit der Macht, statt des Versuchs der Erklärung der Macht als eines Elements einer Sozialstruktur, ist ein weiteres bedeutendes Thema der Soziologie der Macht. Die bekannteste und wohl auch zynischste Ausprägung sind die Aussagen von Pareto. Bekanntlich vertritt er die Auffassung, daß bei einer Verfestigung von Herrschaft solche Personen ausgeschlossen werden, die ebenfalls fähig wären, Elitefunktionen auszuüben (etwa: Weigerung der französischen Aristokratie des Ancien Régime, Bürgerliche in den Adelsstand aufzunehmen — im Gegensatz zur Bereitschaft zu einer Kooptation beim englischen Adel). Entsteht so ein Stau von zureichender Gewichtigkeit, so wird diese potentielle Elite die in einem Sozialsystem existierenden Spannungen aktualisieren und sich zum Sprecher aller Gegeninteressen machen. Hat dieses Bündnis zwischen unzufriedenen Teilen der Bevölkerung und Gegenelite zur Verdrängung der bisherigen Elite geführt, so zerbricht das Bündnis der Oppositionellen, und mit der Verselbständigung der neuen Elite beginnt ein neuer Kreislauf. Spannungen oder neue Ideen erscheinen in diesem Zirkulationsprozeß vornehmlich nur Vehikel für Machtkämpfe zu sein. Offensichtlich sind nicht alle Zirkulationsprozesse letztlich unbedeutend für den Charakter eines Sozialsystems, sondern lediglich unwirksam für das Fortbestehen von Ungleichheit der Macht. Pareto interessiert aber weniger die Rückwirkung dieser Prozesse auf die Sozialstruktur, als vielmehr der Aufweis,

daß für jede differenzierte Sozialstruktur die Tendenz zur Monopolisierung von Macht charakteristisch sei.

Dieser Aufweis ist wahrscheinlich von Bedeutung nur für diejenigen, deren Thema die mögliche oder unmögliche Egalisierung von Machtkonzentration ist. Gerade dieser lange ziemlich vergessene Topus wurde Ende der sechziger Jahre wieder aktuell, und diese Aktualität stand auch im Zusammenhang mit der Kritik an der „bürgerlichen“ Nationalökonomie. Die Frage nach der Notwendigkeit einer ungleichen Verteilung von Macht, und die daraus folgende Suche nach irgendeinem Volksstamm irgendwo in dieser Welt, bei dem es eine völlige Gleichverteilung von Macht gebe, ist eine Wiederbelebung der vorwissenschaftlichen Problemstellungen des frühen 19. Jahrhunderts. Wie damals so soll auch jetzt durch Auffinden eines besseren Urzustandes menschlicher Existenz „bewiesen“ werden, daß die vorfindbaren Sachverhalte aufgrund von Willensakten im Sinne des besseren Urzustandes umgestaltet werden können. Selbst wenn irgendwann irgendwo einmal dieser gewünschte Volksstamm gefunden werden sollte, so ist damit überhaupt nichts an Erklärung von Struktur oder Prozessen gegenwärtiger Industriegesellschaften geleistet. Es muß aber zugegeben werden, daß das als Soziologie firmierende Schrifttum heute sehr stark von dieser Renaissance der vorwissenschaftlichen Problemstellungen des frühen 19. Jahrhunderts bestimmt wird.

Eine für die jetzige Problemstellung sehr viel bedeutsamere Gruppe von Theorien hat die Beziehung zwischen dem Charakter eines Sozialsystems und der Art der Machtorganisation zum Thema. Verständlicherweise sind für Soziologen solche Aussagen von besonderem Interesse, die als endogene Erklärungen von Macht bezeichnet werden können, also solche Theorien, die einem jeden Sozialsystem eine für dieses typische Organisation von Macht zuordnen. Diese Theorien waren in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts von größerer Bedeutung, aber seit dem 2. Weltkrieg ist wahrscheinlich die 1957 vorgelegte Arbeit von Karl A. Wittfogel der einzige wirklich wichtige makrosoziologische Beitrag — eine Zusammenfassung und Systematisierung seiner Theorien aus den zwanziger Jahren. Obgleich sich Wittfogel als Marxist verstand, begegnete seine These von der Notwendigkeit einer zentralistischen bürokratischen Herrschaft in „hydraulischen“ Gesellschaften wütenden Angriffen von Seiten des Parteikommunismus. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß Wittfogel die Rolle sowohl des Besitzes wie des Eigentums an Produktionsmitteln für die Machtkonzentration relativiert. Von einem solchen Ansatz her muß der gestalterische Einfluß von Machtgruppen auf Sozialsysteme als begrenzt eingeschätzt werden, ist er eher negativ als unzweckmäßiges Ausschöpfen von Möglichkeiten wichtig, während bei zweckmäßigem

Verhalten der Machtgruppen diese als anpasserisch an die Möglichkeiten einer Sozialorganisation, natürliche Voraussetzungen zu nutzen, dargestellt werden. Die von der Untersuchung gemeindlicher Machtstrukturen ausgehende Soziologie und auch der später dargestellte eigene Ansatz sind mit dieser Perspektive verwandt.

Bei universalgeschichtlichen Betrachtungen erweist sich jedoch die Erklärungskraft exogener Theorien zur Erklärung von Machtorganisation zumindest zunächst als überlegen. Insbesondere Richard Thurnwald hob die Bedeutung der „Überschichtung“ einer einheimischen Bevölkerung durch fremde Invasoren für die Entstehung und Weiterentwicklung von Hochkulturen hervor. Die Chance einer solchen Unterwerfung kann als eine Eigenschaft eines Sozialsystems verstanden werden — aber auch dadurch bleibt das Agens für den Machtwechsel exogen, da diese Anfälligkeit gegen fremde Unterwerfung keine Eigenschaft eines bestimmten Sozialsystems ist; und auch die Art der Machtorganisation durch die Invasoren ist zumindest zunächst ziemlich unabhängig vom konkreten Charakter des unterworfenen Systems. Gewiß lassen sich auch Regelmäßigkeiten beobachten. So sind einfachere Agrargesellschaften anfällig für eine Beherrschung durch Großviehzüchter. Großviehhaltung scheint eine Wirtschaftsform gewesen zu sein, die charakteristischerweise mit einem Tributsystem verbunden war. „Hydraulische Kulturen“ weisen gleichzeitig eine Zentralisierung von Macht und eine Administration durch Satrapen auf. Demgegenüber sind Plantagenwirtschaften und Ackerbau in Form von Großgütern durchweg mit Formen der persönlichen Unfreiheit (Leibeigenschaft, Sklavenhaltung) verbunden. Wer abhängig wird, wem die Stellung einer Satrapie oder eine persönliche Unfreiheit aufgezwungen wird, ist dabei keineswegs abhängig vom Kulturgefälle zwischen einheimischer Bevölkerung und landesfremden Herrschern. Das Persische Reich unterwarf sich beispielsweise die zum betreffenden Zeitpunkt kulturell mindestens gleichrangigen Reiche von Medien, Lydien, Babylon und Ägypten.

Diese insbesondere durch Ethnologen und Historiker betonte Themenstellung mag der Behauptung des historischen Materialismus verwandt erscheinen, wenn immer eine Beziehung zwischen Wirtschaftsweise und Machtorganisation hergestellt wird; aber in den konkreten Ausformungen erscheint die Ausgestaltung des politischen Zwangsapparats und insbesondere die Art der Militärorganisation wichtiger als die Entwicklung der „Produktivkräfte“ und der „Produktionsverhältnisse“. Marx und Engels selbst haben in vielen kleinen Veröffentlichungen und in Briefwechseln militärischen und speziell kriegswissenschaftlichen Fragen eine Bedeutung eingeräumt, die mit der angeblichen Dominanz wirtschaftlicher Faktoren nicht vereinbar ist. Nach

der Verselbständigung ihres Faches beteiligten sich Soziologen kaum mehr an Diskussionen mit solch universellem Anspruch, sondern reduzierten ihren Erklärungsanspruch durchweg auf Industriegesellschaften. Hierbei waren bisher monokausale Ableitungen von Machtorganisation wenig erfolgreich, und exogene Erklärungen werden gewöhnlich aus der Zuständigkeit des Faches herausdefiniert.

1.3 Die Einschränkung der Anschauungsobjekte und der Erklärungsansprüche sowie die Diffusität der Begriffe werden deutlich bei einer Rückbesinnung auf Max Weber. Hier wurde eine Zusammenfassung dessen geleistet, was vorher und vor allem anschließend zu einem Nebeneinander, ja oft zu völliger Beziehungslosigkeit unter Beibehaltung der gleichen Worte geriet. Nach Weber ist Macht sowohl ein universalistisches Phänomen wie auch eines, das raum-zeitspezifisch sehr unterschiedlich ausgeformt ist. Die universalistische Bedeutung wird offensichtlich an der von Weber gewählten Definition: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht.“

Die Implikationen dieser Definition sind nicht Teil der Traditionen des Faches Soziologie geworden. Dies gilt insbesondere für die Implikationen der Wendung „auch“, mit der ausgedrückt wird, daß Macht als Durchsetzung des Willens gegen Widerstand eher ein Grenzfall als die normale Erscheinungsform ist. Dieser Verzicht einer Gleichsetzung von Macht mit Konflikt ist m. E. ein besonderer Vorzug dieser Begrifflichkeit, wogegen es in der Bundesrepublik üblich geworden ist, Macht vom Konflikt her zu sehen. Machtausübung, die mit Konflikten einhergeht, ist jedoch das weniger schwierige Erklärungsobjekt. Für eine Erfahrungswissenschaft ist es sehr viel schwieriger, solche Macht zu erfassen, die als so selbstverständlich respektiert wird, daß es erst gar nicht zu Konflikten kommt — ja die so selbstverständlich ist, daß sie von den Beteiligten nicht als Macht empfunden wird. In der neueren amerikanischen Literatur ist dieses Phänomen, meist als „potentielle Macht“ bezeichnet, eines der umstrittensten Themen. Es ist eigentlich verwunderlich, daß dieser Aspekt des Ansatzes von Weber unbeachtet bleibt, kommt er doch dem am nächsten, was als Macht der Verhältnisse beschworen wird.

Eine Begrenzung ergibt sich allerdings bei dieser Definition durch den Nachdruck auf Interaktionen. Innerhalb des Begriffssystems von Weber ist dies folgerichtig, nachdem er nun einmal soziales Handeln als Ausgangspunkt wählte. In der tatsächlichen Anwendung betont dann Weber allerdings doch die strukturellen Bezüge von Macht. In zahlreichen historischen Anwendungsbeispielen — wie z. B. in seiner Analyse patrimonialer Verhältnisse — wird eine ganze Taxonomie von

Formen der Machtorganisation entwickelt. Im Werk von Weber dominiert entsprechend der Versuch, Macht als Aspekt eines Sozialsystems darzustellen, also als ein historisches Phänomen zu analysieren.

Weber war wahrscheinlich an der Erklärung von Macht weniger interessiert als an derjenigen Organisationsform, die er begrifflich als Herrschaft abgrenzte. Herrschaft ist hiernach „die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“. Bei Weber wird dann der Begriffsapparat noch weiter differenziert, umfaßt wichtige Erörterungen u. a. von Zwang, Gewalt und Kampf; aber auch diese Auffächerungen der Begrifflichkeit können verstanden werden als Versuche, den besonderen Charakter der Domestizierung von Macht, Gewalt und Zwang, der in Webers Begriff von Herrschaft umschrieben wird, genauer zu bestimmen. Diese Eingrenzung von Macht in ihrer Organisationsform als Herrschaft ist u. a. dadurch ausgedrückt, daß der Inhalt des Ausdrucks von Überlegenheit auf eine Position bezogen wird, und daß auch die Adressaten der Anordnungen durch die Jurisdiktion der Position bzw. der Institution eingegrenzt sind. In erster Linie dürfte Weber seinen Begriffsapparat gestaltet haben, um den besonderen Charakter der Herrschaft in bürokratisierten Gesellschaften abgrenzen zu können gegenüber anderen Formen der politischen Organisation von Sozialsystemen.

Es ist im deutschen Sprachbereich üblich geworden, diese Differenzierung des Begriffsapparats aufzugeben und Macht und Herrschaft entweder als Synonyme zu verwenden, oder Herrschaft als eine diffamierend gemeinte Steigerungsform von Macht zu benutzen. Wahrscheinlich war diese Differenzierung für die empirische Untersuchung von Macht innerhalb moderner Industriegesellschaften weniger nützlich. Jedenfalls ist Webers Versuch, die Vielzahl der Ansätze, Anschauungsbeispiele und Erklärungsobjekte in einem Begriffssystem einzufangen, für die Soziologie folgenlos geblieben als etwa für die politische Wissenschaft. Für die Soziologie ist heute eher die Beschäftigung mit Macht im engeren Sinne charakteristisch. Besondere Schwierigkeiten bereitet es dabei sowohl theoretisch wie empirisch, Macht eindeutig zu lokalisieren — es sei denn, es liege eine theoretische Vorentscheidung vor, die durch Auswahl passender Beispiele lediglich illustriert werden muß.

1.4 In der neueren Diskussion lassen sich drei verschiedene Orientierungen abgrenzen, von denen zwei als Erklärungsobjekt die spezifische Form der Machtausübung in hochindustrialisierten Gesellschaften zum Ziel haben, die dritte der Versuch einer Theorienbildung ohne spezifische Raum-Zeit-Koordinaten ist. Dieser letztere Ansatz ist bei einigen Autoren — so bei Parsons oder Blau — beeinflusst durch die Vorstel-

lung vom vermeintlich vorbildlichen Charakter der nationalökonomischen Theorie.

Parsons hat in seinen verschiedenen Entwicklungsstadien den Ehrgeiz gehabt, eine Geschlossenheit des Begriffssystems — zumindest aber eine universelle Anwendbarkeit — zu erreichen, wie sie in der Soziologie bisher lediglich von Weber erzielt wurde. Dabei war für Parsons jeweils ein anderer Begriff zentral: zunächst der des sozialen Handelns (im Original „social action“ und in Wirklichkeit nicht äquivalent mit sozialem Handeln), dann der des Systems und schließlich das Begriffspaar Macht und Einfluß. In der daran anschließenden Literatur liegt der Akzent auf der Untersuchung von Einfluß, der ähnlich wie Macht bei Weber gedeutet werden kann. Die aus dem Anspruch auf Allgemeinheit bei Parsons folgende Unklarheit des Explanans wird an seiner folgenden, älteren Definition deutlich: „Macht kann als die tatsächliche Fähigkeit einer Einheit eines sozialen Systems definiert werden, ihre Interessen (Ziele, Verhinderung unerwünschter Einmischung, Befehlsrespektierung, Besitzkontrolle, ect.) im Rahmen der Interaktion des Systems zu verwirklichen und in diesem Sinne die sozialen Prozesse im System zu beeinflussen.“ Bei aller Unklarheit ist jedoch eindeutig, daß Parsons in seinen Analysen das Sozialsystem als Konstante behandelt und Prozesse innerhalb des Systems erklären will, was seiner Theorie den (überwiegend ungerechtfertigten) Vorwurf eines zur Erklärung sozialen Wandels ungeeigneten Ansatzes eintrug. „System“ ist weder bei Parsons noch den an ihm orientierten Autoren (z. B. Marion Levy) eine historische Kategorie, und daraus folgt, daß die weitere Spezifizierung von Begriffen nicht darauf abstellt, eine spezifische Art der Machtorganisation und -ausübung mit einer Taxonomie von Sozialsystemen zu verbinden. Bezüge zur Historie sind eben für die Soziologie in den Vereinigten Staaten eine noch ganz neue Entwicklung.

Eine noch weitergehende Abstraktion von Randbedingungen — die allerdings auch im Ansatz von Parsons enthalten ist — findet sich in der Kleingruppenforschung. Hier wird sogar zum Programm erhoben, daß die Größe einer zu analysierenden Einheit oder deren Komplexität weder einen eigenen Begriffsapparat erfordern, noch inhaltlich andere Aussagen zur Folge haben. Allgemein wird ja bei der Kleingruppenforschung die Abstraktion von Raum-Zeit-Koordinaten als Voraussetzung für diese Forschungsrichtung so weit getrieben, daß dies zu dem Vorwurf führte, hier untersuchten die Soziologen lediglich ihr selbst geschaffenes Kunstprodukt. Dennoch hat wie für andere Themen, so auch im Bereich der Untersuchung von Macht gerade die Kleingruppenforschung zu wesentlichen Beiträgen geführt. Hierzu gehören differenzierte Aussagen über die Basis für Machtausübung, die Art der Machtanwendung und insbesondere die Verlaufsanalyse.

Vielleicht der wichtigste Beitrag ist jedoch die Problematisierung der Behandlung von Macht als einer dichotom verteilten Eigenschaft — eine Vorstellung, die auch noch im Ansatz von Max Weber impliziert ist. Wird Macht nicht als ein Abstraktum behandelt, sondern werden konkrete Verläufe untersucht, so wird augenfällig, daß die Anwendung von Macht durchweg Aufwendungen erfordert und als Konsens über die Entscheidung eines einzelnen Falles Konsequenzen generellerer Art für die nächste Anwendung von Macht hat. Diese Aufwendungen wurden u. a. von C. Harsanyi als „Kosten“ der Machtausübung formuliert. Dies aber impliziert, daß das Objekt einer Anwendung von Macht mindestens das Ausmaß von Macht in all seiner Ohnmacht hat, dem Mächtigeren Kosten zu verursachen, die ein Mächtiger bei rationalem Kalkül vorweg als die Macht des Ohnmächtigen in Rechnung zu stellen hat. Für das praktische Leben mag dies nicht eben eine Aussage mit besonderem Neuigkeitswert sein, für die Soziologie der Macht jedoch sehr wohl. Es bedarf dann keinesfalls der Annahme einer auch nur annähernd gleichverteilten Macht, um sich Macht je nach den Bedingungen eines Sozialsystems als sowohl begrenzt wie auch nicht strikt determiniert vorzustellen. Hierzu ist es lediglich notwendig, die „Kosten“ und — was in der Kleingruppenforschung nicht geschah — die „Gewinne“ bei der Anwendung von Macht als Systemeigenschaften zu formulieren.

Einflußreicher für das Bild der Soziologie in der intellektuellen Öffentlichkeit der USA wurde dort eine in ihren Wertungen mit den Spielarten einer neo-marxistischen Sozialphilosophie verwandte „kritische“ Soziologie. Zu deren bevorzugten Themen gehört die Konzentration von Macht als dichotomer Eigenschaft, wie dies für moderne Industriegesellschaften kennzeichnend sein soll. Nachdem für die Erklärung allgemeiner sozialer Ungleichheit das dichotome Modell, wie es u. a. im Marxismus zu den Glaubenssätzen gehört, zugunsten einer Vorstellung abgestufter Ungleichheiten im Sinne der sozialen Schichtung aufgegeben werden mußte, wird diese Vorstellung einer Dichotomie der Soziallagen eigenent auf das Thema Macht.

Die bekannteste Version dieser Richtung, deren tatsächliche Analysen in der öffentlichen Rezeption zugunsten der vergrößernden Schlußfolgerung weniger beachtet wurden, sind die Untersuchungen von C. Wright Mills. Hiernach soll für moderne Industriegesellschaften die Existenz eines Machtkartells typisch sein. Die Großinstitutionen der Wirtschaft (big business), der staatlichen Bürokratien (big government) und das Militär bilden nach Mills notwendig einen in seinen Spitzenpositionen personell verschmolzenen Komplex, weil sie zur Aufrechterhaltung der Stetigkeit ihrer Existenzbedingungen aufeinander angewiesen sind. In weiterer Vergrößerung wird daraus die Behauptung,

parlamentarische Industriegesellschaften würden in Wirklichkeit durch ein „militärisch-industrielles Kartell“ („military-industrial complex“) beherrscht. Bemerkenswert ist an dem amerikanischen Original dieser Behauptung die Aussage und/oder Unterstellung, politische Instanzen hätten eine lediglich dienende Funktion gegenüber der sogenannten Machtelite (im Original „power elite“, was in den Konnotationen für Amerikaner eine doppelte Diffamierung bedeutet). Das ist als Beschreibung der Realität richtig für diese Gesellschaft insgesamt (nicht für lokale Bedingungen!), da es in den USA politische Parteien im europäischen Sinne nicht gibt, ist aber als Aussage ein Indiz — neben vielen anderen —, daß hier keine wirkliche „Theorie“ vorgelegt wird, sondern eine Beschreibung. Versucht man diese zur Theorie umzuformen, dann wird daraus nahezu das Gegenteil dessen, was die Mehrzahl der Autoren auszusagen meint.

In der Beschreibung der Nachfolger von Mills wird die tatsächliche Machtverteilung durch eine Konspiration zwischen verschiedenen Gruppen einer Machtelite zum Nachteil der Interessen der Mehrheit der Bevölkerung monopolisiert; durch Aufklärung und politische Aktion ist dieser Zustand aber grundlegend zu verändern. Offensichtlich würde dann also das Sozialsystem, genannt Industriegesellschaft, mehr als eine Form der Machtorganisation ermöglichen, und das wiederum bedeutet eine Absage an die Determinationskraft wirtschaftlicher Faktoren. In vulgärmarxistischer Sprache wird versucht, diesen Widerspruch durch die Behauptung einer zunehmenden Unterdrückung und die Macht eines Kommunikationssystems zu erklären, das die Bevölkerung irreführt; aber dies ist nicht vereinbar mit der Vorstellung von Karl Marx, daß sich die Produktivkräfte mit Naturgewalt „hinter dem Rücken der Produzenten“ durchsetzen. Diese Schriften, die zum Teil interessante Detailinformationen bringen, können als Hinweis dafür gelesen werden, welch erheblicher Spielraum in Industriegesellschaften für die Organisation von Macht bestehen könnte.

Eben dies wurde Anfang der sechziger Jahre wiederholt bestritten. In der Bundesrepublik waren dabei die Schriften von Dahrendorf am einflußreichsten. Hiernach soll es der Funktionsweise von Industriegesellschaften entsprechen, daß sich die Ausübung von Macht auf die Wahrnehmung einer Funktion reduziere. Das allgemeine Schichtungssystem sei der Tendenz nach geeignet, jeweils die Sortierung von Positionen gemäß der für sie notwendigen Qualifikationen in eine optimale Übereinstimmung mit der Sortierung der Personen nach Qualifikationen zu bringen. In einem solchen Sozialsystem seien demgemäß die wichtigsten Funktionen auch von Personen mit besonderen Qualifikationen besetzt. Nur insofern die für die Spitzenposition notwendigen Qualifikationen auch tatsächlich erbracht würden, werde die

Machtausübung als legitim bewertet. Für diese Führungsschicht wurde dann folgerichtig die Bezeichnung „Funktionselite“ vorgeschlagen. Selbstverständlich sah Dahrendorf, daß diese Konzeption keine Beschreibung irgendeiner konkreten Gesellschaft war; und zusätzlich zu den für ihn zentralen Funktionseliten postulierte er die Existenz weiterer Elitegruppen (z. B. Wertelite). Dennoch behauptete Dahrendorf, daß moderne Industriegesellschaften sich in Richtung auf eine Führung durch Funktionseliten entwickelten — eine mit der damaligen Vertretung der „funktionalistischen Schichtungstheorie“ durch Dahrendorf konsistente Schlußfolgerung.

Zum damaligen Zeitpunkt wurden in den USA verschiedene Taxonomien vorgeschlagen, die den besonderen Charakter der Organisation von Machtausübung in modernen Industriegesellschaften erfassen sollten. Das bekannteste dieser Schemata war das von Gabriel Almond, der zwischen administrativen Eliten, politischen Eliten, Eliten der Interessengruppen und Eliten des Kommunikationswesens unterschied. Bezeichnend für Industriegesellschaften ist demnach gerade das Fehlen einer zentralen Elite und das Nebeneinander des Führungspersonals verschiedener zentraler Bereiche. Dieses Schema hat eine große praktische Nützlichkeit gehabt. Seine Verwandtschaft zu den ursprünglichen Formulierungen von C. Wright Mills mag zunächst nicht offensichtlich sein, da zwei der von Mills hervorgehobenen Gruppen (Wirtschaft und Militär) fehlen, wogegen bei Almond Wirtschaft nur in der Erscheinungsform der organisierten Interessen (also nicht „big“ business) und zusätzlich das Führungspersonal des Kommunikationswesens erwähnt werden; wichtiger ist jedoch die Gemeinsamkeit der Vorstellung, daß Macht zwischen den Führungskräften verschiedener Sektoren verteilt ist.

Wie bei Dahrendorf ist demgegenüber bei Amitai Etzioni die Konzeption der Führungsgruppen mit einer abstrakten Theorie verbunden, dem AGIL-Schema von Parsons. Den vier Bereichen, die in Parsons' Vorstellungen über ein Sozialsystem unterschieden werden, ist dann jeweils ein für die Bereiche spezifisches Führungspersonal zugeordnet. Demgemäß kann unterschieden werden zwischen Führungspersonal qua technischer Qualifikation, den Politikern (i. S. d. Verwaltung von Macht im engeren Sinne — nicht der Verwaltung von Ressourcen), Führern von sozialen Bewegungen sowie als Repräsentanten von integrativen Werten und Emotionen die Philosophen, religiösen Führer und verwandtes Personal. Nur bei einem Zusammenwirken ist ein Sozialsystem möglich, wie andererseits ein differenziertes Sozialsystem als ein Aequilibrium von Spannungen gedacht werden muß. Je nach dem Zustand des Systems wechselt die relative Bedeutung (im Sinne der Dringlichkeit von Problemen der Systemerhaltung) des Führungspersonals.

sonals verschiedener Sektoren. Grundsätzlich wäre es damit möglich, den Bedeutungswechsel zwischen Führungsgruppen abzubilden, also dynamische Prozesse einzufangen, aber die praktische Anwendbarkeit dieses deduzierten Schemas ist mindestens zweifelhaft.

Als Zusammenfassung dieser Versuche kann diagnostiziert werden, daß das Bemühen um die Verbindung zwischen einer Theorie oder einer Taxonomie für Macht mit einem allgemeineren Theorieansatz der Soziologie bisher nicht erfolgreich war. Im Falle des Rückbezugs auf Parson'sche Konstrukte ergibt dies letztlich wenig mehr als eine Auflistung des unterschiedlichsten Führungspersonals, schloß mithin für eine Theorie zu wenig aus. Der Versuch Dahrendorfs, wie bei Marx (in dessen einfachster aber bekanntester von verschiedenen Aussagen über Klassenstruktur) Aussagen über Macht abzuleiten aus dem allgemeinen System der Ungleichheiten (= Schichtung) führt eigentlich nur zu einer — allerdings wichtigen — negativen Aussage: In hochdifferenzierten Industriegesellschaften ist Ungleichheit in Hinblick auf Macht nicht lediglich ein weiterer Aspekt sonstiger Formen der Ungleichheit, sondern eine eigene Dimension. Irreführend ist an der Konzeption der Funktionsebenen insbesondere, daß Macht, die über die bloßen funktionellen Erfordernisse einer Position hinaus vorliegt, hier nur negativ bewertet wird — eine unter Soziologen nicht eben seltene Grundhaltung. Schließlich stimmen viele wichtige Beiträge der letzten 15 Jahre dahin überein, daß die den hochdifferenzierten Industriegesellschaften eigentümliche Form der Organisation von Macht die eines Miteinanders von Führungspersonal verschiedener Sektoren sein dürfte.

Diese letztere Schlußfolgerung darf nicht mißverstanden werden als Behauptung, daß diesem Sozialsystem nur eine spezifische Form der Organisation von Macht entspreche. Auch diese Aussage hat in der Nachkriegszeit in den Sozialwissenschaften eine große Rolle gespielt, vor allem in der Politologie. Unter der Bezeichnung „Konvergenztheorien“ wurde die These vertreten, daß die Existenzweise Industriegesellschaft ungeachtet des politischen Systems — speziell ungeachtet des „kapitalistischen“ oder „sozialistischen“ Systems — eine weitestgehend identische Organisationsform von Macht erzwingt. Die Vertreter dieser These verwiesen auf Vorgänge der Liberalisierung in kommunistischen und der Bürokratisierung in westlichen Systemen, wobei bisher aber noch jeglicher Beleg fehlt, daß durch diese unzweifelhaft vorhandenen Prozesse die Art der bisherigen Konzentration von Macht in einem der Systeme wirklich in Frage gestellt würde. In der Art der Organisation des alltäglichen Lebens und darüber hinaus bei den als Routinen definierten Prozessen dürfte eine solche Angleichung jedoch eher festzustellen sein. Wird diese Konvergenz-These zu einer theoretischen Aussage umgeformt, dann wäre diese analog zu verstehen wie

die Behauptung von Böhm-Bawerk: Die Sachzwänge der modernen Industriegesellschaften erlauben nur einen sehr begrenzten Spielraum für die Anwendung von Macht als Versuch, autonom gesetzte Zielvorstellungen zu verwirklichen.

II.

2.1 Die neueren empirischen Untersuchungen über die Lokalisierung von Machtgruppen und deren Verhalten wurden bis vor kurzem überwiegend ohne Bezug zu dieser Diskussion geplant. Vorwiegend handelte es sich hier um monographische Untersuchungen über den Charakter der Machtkonzentration in einzelnen Gemeinden (community power structure). Abhängige Variable war häufig die Einflußnahme von einzelnen Gruppen oder Einzelpersonen auf Entscheidungen. Dabei veränderte sich im Verlaufe von nur etwa 15 Jahren die Thematik dieser Untersuchungen in dreifacher Weise: (1) Stand zunächst der Versuch eines Nachweises der Ungleichheit der Verteilung von Macht im Vordergrund, so verlagerte sich die Erörterung immer mehr auf das Bemühen, die strukturellen Voraussetzungen für die Ungleichverteilung nachzuweisen; (2) die ursprünglich sehr heftige Kontroverse um „die“ richtige Vorgehensweise zur Identifizierung von Machtkonzentrationen wurde umformuliert zur Frage nach der zweckmäßigsten Kombination von Vorgehensweisen; (3) die nachträgliche Erklärung einer Entscheidung, verstanden als ein Verhaltensakt, wurde zur Erklärung von Entscheidungsprozessen.

Diese letztere Veränderung des Erklärungsobjektes ist vielleicht längerfristig der für die Theorie der Machtorganisation in Industriegesellschaften wichtigste Beitrag dieser Forschungsrichtung. Vielleicht sind die theoretischen Versuche der Erklärung von Machtorganisation für diesen Gesellschaftstyp deshalb so enttäuschend gewesen, weil das zu erklärende Phänomen selbst — bzw. dessen empirisch auszumachende Manifestation „Entscheidung“ — ihren Charakter veränderte.

2.2 Gemeinhin wird der Beginn einer ganzen Forschungsrichtung zum Thema gemeindliche Machtstrukturen mit einer Veröffentlichung von Floyd Hunter über die Organisation von Macht — vielleicht in diesem Falle genauer: Einfluß — in einer Großstadt des Südens der USA gleichgesetzt. Hunters sehr engagiertes Buch war in der Tradition amerikanischer Untersuchungen sozialer Probleme als Entlarvungsliteratur gemeint, indem am Beispiel einer Großstadt nachgewiesen werden sollte, daß die Vorstellungen über die gleichen Einflußchancen eines jeden Bürgers und die Orientierung der Führungspersonen an den Interessen der Bevölkerung ein Mythos seien. Diese Behauptung

und selbst ihr schlüssiger Beweis wäre von Europäern nicht eben als ein kontroverser Beitrag, sondern eher als Ausbreitung des Offensichtlichen bewertet worden. In den USA setzte jedoch zunächst eine sehr heftige Diskussion ein, ob man Hunter glauben dürfe und ob nicht seine Behauptung ein Artefakt der Vorgehensweise sei.

Charakteristisch für die frühen Untersuchungen zum Thema gemeindliche Machtstrukturen war die auch von Hunter benutzte sogenannte Reputationstechnik. Hierbei werden Personen, die vermutlich einen Überblick über die Interna eines Kollektivs (hier: einer Gemeinde) besitzen, nach den Namen der einflußreichsten Personen gefragt. In der — zuerst häufigen groben Form — wurde generell nach den „letztlich wirklich Mächtigen“ gefragt; später wurde stärker differenziert nach Bereichen des Einflusses. Kritiker haben diese Vorgehensweise eine Meinungsforschung über Macht statt einer Untersuchung von Macht selbst genannt. Die Berechtigung eines solchen Vorwurfs ist eine Funktion der Kompetenz der befragten Personen, und hier ist ex ante eine Entscheidung schwierig zu begründen. Auswahlverfahren sind zunächst nicht anwendbar, da das Universum für eine eventuelle Stichprobe vorher nicht zu bestimmen ist; demgemäß geht man gewöhnlich von Listen solcher Personen aus, die normalerweise eine Übersicht über Gemeindeangelegenheiten zur Folge haben (z. B. Lokalredakteure, häufiger in Zeitungen genannte Personen des öffentlichen Lebens). Als Kunstregel ist zu beachten, daß die „eigentlich mächtigen“ Personen zwar Gegenstand der Befragung, nicht aber befragte Personen selbst sein sollen. Damit wird aber ihre Kompetenz zu antworten eine Funktion der Art, wie in einem Kollektiv entschieden wird, da sich daraus der Grad an Sichtbarkeit für Außenstehende ergibt. Die häufige Kritik, daß die Reputation als Mächtiger nichts über Macht in einem engeren Sinne aussagt, dürfte dagegen überzogen sein: Reputation ist ein wichtiger Aspekt von Macht!

Quantitativ ist die wichtigste Alternative zur Reputationstechnik die Positionstechnik; dies ist die bei Untersuchungen in der Bundesrepublik dominierende Vorgehensweise. Eigentlich ist die Bezeichnung Technik für dieses Vorgehen übertrieben, da es sich essentiell nur um eine Statistik der Eigenschaften von Inhabern bestimmter Positionen handelt. Die Aussagekraft der Ergebnisse wird damit zu einer Funktion zweier Faktoren: (a) Der Auswahl der Positionen und (b) der Relevanz von Positionen für Entscheidungen. Es ist bei diesem Vorgehen üblich, Spitzenpositionen auszuwählen und häufig, hierfür eine Vollerhebung durchzuführen. Dies ist nach der — impliziten — Unterstellung folgerichtig: daß Positionen das bedeuten, was sie nach ihrer Designation bedeuten sollen. Die amerikanischen Gemeindeforscher würden hiergegen einwenden, daß eine solche Formulierung überzogen wird, da es

nicht auf die Aussagekraft der einzelnen Position ankomme, sondern darauf, daß das Kollektiv der erfaßten Positionen insgesamt repräsentativ für die wichtigen Entscheidungen ist. Aus Gründen der Vorsicht werden deshalb dort auch Positionen zweiten Ranges berücksichtigt.

2.3 In der Bundesrepublik wurde die Positionstechnik verschiedentlich zur Untersuchung gesamtgesellschaftlicher Eliten benutzt. Auf einem Symposium vornehmlich zwischen Forschern aus Köln und aus Konstanz wurden die theoretischen Implikationen dieser Vorgehensweise dann — vielleicht überscharf — formuliert. Selbstverständlich sahen auch Dahrendorf und seine Mitarbeiter, daß formelle Position und tatsächlicher Einfluß nicht übereinstimmen müssen; „Berater“ (wie Henry Kissinger, Egon Bahr, Chiao Kuanhua, Michel Jobert, Hoang Duc Nha oder Hafez Ismail) mögen mehr Einfluß auf außenpolitische Entscheidungen haben als Kabinettsminister bzw. Premiers. Dagegen wurde eingewandt, daß solche höchst personellen Beziehungen schon wegen ihrer Verletzlichkeit als bloße Spezifika ohne strukturelle Bedeutung anzusehen sind. Ob die nicht formell formulierten Positionen des Einflusses aber als bloße Spezifika außer acht gelassen werden können oder ob sie nicht selbst Teil eines Systems sind, ist jedoch eine empirisch offene Frage. Gerade die Bildungspolitik in der Bundesrepublik wurde in den sechziger Jahren durch „graue Eminenzen“ bestimmt, und vom englischen „Establishment“ wird berichtet, daß Untertreibung und offizielle Bezeichnungen als Form der Mimikry charakteristisch für das System von Einflußnahme seien. Von Seiten der Kölner Forschergruppe wurde deshalb formuliert, daß der Formalisierungsgrad der Machtorganisation (bzw. deren „Verrechtlichung“) selbst eine Systemeigenschaft sei und nicht ex ante unterstellt werden dürfe.

Kennzeichnend für moderne Industriegesellschaften sei es jedoch, daß alle wichtigen Funktionen auch formell organisiert seien — so die Forschergruppe um Dahrendorf. Selbst wenn in Einzelfällen in einer Bürokratie ein Untergebener durch Querverbindungen etwa parteipolitischer Art mehr Einfluß als sein Vorgesetzter ausübe, so würden doch alle entscheidenden Vorgänge erst mit der Sanktionierung durch offizielle Machttträger relevant. In Gemeinden mögen informelle Beziehungssysteme und „Klüngel“ noch das Gewicht einer Systemeigenschaft besitzen und mehr sein als Hintertreppe. Mit dem für moderne Industriegesellschaften notwendigen Rationalitätsgrad sei es jedoch unvereinbar, daß allgemein informelle Netzwerke ein größeres oder auch nur nennenswertes Gewicht gegenüber dem System formeller Positionen hätten. Dahrendorf warnte, bei einer Betonung nicht-institutionalisierter Einflußnahmen verliere sich die Soziologie im „Fließsand des Subinstitutionellen“. Wenn einmal die allgemeine Auffassung

Dahrendorfs außer acht gelassen wird, daß sich der Charakter einer modernen Industriegesellschaft an ihren verfaßten Aspekten ablesen lasse, so bedeutet das in der Sprache Max Webers' ausgedrückt, daß Dahrendorf als kennzeichnend für Industriegesellschaften die Domestizierung der Macht als Herrschaft ansieht.

Diese Vorentscheidung für die Analyse formell verfaßter Aspekte von Sozialsystemen ist keineswegs eine Besonderheit von Dahrendorf, sondern ziemlich charakteristisch für die kontinental-europäische politische Wissenschaft, zum Teil auch für die dortige Soziologie. Damit verbunden ist die Vorstellung, daß formell organisierte Verläufe „rationaler“ seien als informal regelhafte Abläufe. Dies mag die Rationalitätsvorstellung der Staatsrechtslehre und darüber hinaus der am römischen Recht orientierten Jurisprudenz sein, die formelle Regelsysteme als Voraussetzung für die Kalkulierbarkeit von Entscheidungen empfiehlt. Der Rationalitätsbegriff von Weber ist mit dieser Schauweise durchaus vereinbar, nicht zuletzt auch in seiner Behandlung des Prozesses der Bürokratisierung als Rationalisierung. Spätestens die weltweite Verbreitung europäischer Routinen für behördliches Handeln dürfte Anschauungsmaterial in ausreichender Fülle dafür liefern, daß die vermeintliche Rationalität (besser: Regelhaftigkeit) der Abläufe und Organisationsformen noch nichts aussagt über die Rationalität des Produktes. Darüber hinaus dürfte durch empirische Studien ausreichend belegbar sein, was Praktiker des öffentlichen Lebens als selbstverständliche Voraussetzung für ihre Effizienz wissen: Die größere Voraussagbarkeit von Entscheidungen als Folge formaler Regelsysteme ist ein Mythos.

Nun ist zuzugeben, daß sehr viele Soziologen eine Neigung haben, allein informelle Regelsysteme für „die Wirklichkeit“ zu nehmen. In der Soziologie der Organisation wurde die sogenannte informelle Organisation so behandelt, als ob die „formale“ (d. h. die verfaßte) Organisation bloßer Schein wäre. Die Befunde lassen sich angemessener deuten, wenn ein symbiotisches Verhältnis zwischen formaler und informeller Organisation angenommen wird. Daß durch immer weitere Ausdehnung formaler Regelungen die Effizienz eines Systems keineswegs gesteigert wird, wird u. a. an den Sabotageformen des Dienstes nach Vorschrift deutlich. Die zweifellos bestehende Tendenz einer Ausdehnung formaler Regeln bei der Organisation von Macht dürfte auch durch ein völlig anderes Motiv als durch den Wunsch nach Erhöhung des Rationalitätsgrades bedingt sein: Durch Ausdehnung des Regelsystems bis über den Punkt der Impraktikabilität hinaus ergibt sich ein Spielraum für Machtausübung, der als bloße Anwendung von Regeln kaschiert und damit einer Kontrolle als einer Willensentscheidung entzogen werden kann. Andererseits entzieht sich Macht ohne

formale Institutionalisierung der Kontrolle mit Ausnahme der Sanktionen innerhalb eines Kreises von *Cognoscenti*.

Der wichtigste Einwand gegen die Behauptung der zumindest längerfristig alleinigen Relevanz formal verfaßter Macht als einer notwendigen Eigenschaft moderner Industriegesellschaften ist der Verweis auf die geänderte Wirkung formaler Regeln gerade in hochdifferenzierten Sozialsystemen. Wenn in der Tradition von Weber darauf verwiesen wird, daß erst durch Formalisierung eine Steuerung eines Gesamtsystems möglich werde — und zwar sowohl durch die Entlastung der Führung von der Notwendigkeit der Einzelanweisungen wie auch durch ein Gleichnamigmachen des inhaltlich Spezifischen —, so wird dies bei hoher Differenzierung und raschem sozialen Wandel zum Argument für eine nur begrenzte Nützlichkeit hoher Formalisierung. Die Schwierigkeiten, in der heutigen Zeit in der Bundesrepublik das Prinzip der Einheitlichkeit des Beamtenapparats und der Haushaltsgebarung durchzuhalten, ist ein Indiz für inhaltlich spezifische Arrangements je nach Bereich und konkreter Aufgabenstellung. Dem wird im angelsächsischen Bereich durch eine für unser Staatsverständnis kaum verständliche Vielfalt ad hoc geschaffener Einrichtungen (z. B. *commissions, specialized agencies, special advisers, task forces*) entsprochen. Der besondere Charakter der Organisation von Macht für hochdifferenzierte Gesellschaften dürfte wahrscheinlich weder den am kontinentaleuropäischen Staatsrechtsdenken orientierten Modellen und auch nicht den Vorentscheidungen angelsächsischer Soziologen für informelle Regelsysteme als „eigentlicher“ Wirklichkeit entsprechen. Dies zu erfassen bedarf es einer Erweiterung des Instrumentariums der empirischen Forschung.

2.4 Die Reputationstechnik tendiert dazu, eine in der Realität nicht vorhandene Konzentration von Macht darzustellen, wogegen die Positionstechnik kein Korrektiv gegenüber der Vorentscheidung für die Bedeutsamkeit der formellen Organisation einschließt. So bietet es sich an, beide Techniken kombiniert zu verwenden und aus der Abweichung der Befunde rückzuschließen auf die Art der Kombination formeller und informeller Aspekte der Machtausübung. Beide Techniken weisen jedoch eine weitere Beschränkung auf: Machtausübung wird zu sehr von der schließlichen Entscheidung her erfaßt; Vorentscheidungen auch als Unterlassen möglicher Einflußnahme bleiben meist unberücksichtigt. Das wichtigste Korrektiv ist hierfür die „Technik der Entscheidungsverläufe“ (eingeschränkter im Englischen: „*issue approach*“).

Ausgangspunkt dieser Vorgehensweise ist die Annahme, daß Macht sich in der Einflußnahme auf Entscheidungen konkretisiert. Werden Personenkreis und Institutionen erfaßt, die wiederholt Entscheidungen nach ihren Wünschen beeinflussen konnten, so ist damit auf eine empi-

risch nachprüfbarer Weise umschrieben, wer Macht hat. Entscheidend für die Aussagekraft der Technik ist eine zweckmäßige Auswahl aus der Fülle täglich anfallender Entscheidungen. War für die Reputations-technik ein kritischer Punkt die Auswahl geeigneter Informanten, bei der Positionstechnik die Abgrenzung relevanter Positionen, so sind es hier erstmals nicht Personen, sondern Vorgänge, die Gegenstand der Erhebung werden. Die Forscher waren sich selbstverständlich von Anfang an bewußt, daß nicht allen Entscheidungen das gleiche Gewicht als Indiz für Macht zukommt — zumindest nicht in so differenzierten Gesellschaften, wo die Zahl der Entscheidungen groß und ihr Charakter sehr vielfältig ist. Als besonders wichtig in diesem Sinne wurden zu Beginn — und werden es meist heute noch — solche Entscheidungen angesehen, die politisch ungewöhnlich kontrovers waren.

Inzwischen ist diese Praxis verschiedentlich problematisiert worden. Gerade bei besonders eindeutigen Machtverhältnissen sind weniger Punkte Gegenstand von Kontroversen als dann, wenn Machtausübung unsicher in ihrem Erfolg wird. Eine unzulässige Einengung ist auch die Beschränkung auf Fragen, die als politische Konflikte ausgetragen werden, da es eine erst empirisch zu bestimmende Eigenschaft eines Systems ist, in welchen Kontexten Streitfragen als politische Konflikte verstanden werden. Vor allem wurde geltend gemacht, daß eine Entscheidung als Prozeß untersucht werden müßte, da erst dann deutlich würde, wann von wem die wichtigsten Einflüsse ausgeübt wurden; eine Konzentration nur auf die Endphase könnte dazu führen, daß formale Instanzen in ihrer Bedeutung zu hoch eingeschätzt würden.

Die Diskussion um die angemessene Vorgehensweise wurde als eine methodologische Kontroverse geführt, war aber zugleich eine materielle Auseinandersetzung. Vertreter der sich zunächst als regelrechte Schulen stilisierenden Richtungen konnten durchaus empirische Belege einbringen, daß das von ihnen vorgezogene Verfahren geeignet sei, diesen oder jenen Aspekt von Realität besonders gut zu erfassen. Die Schlußfolgerungen wurden zunächst auch als methodologische Empfehlungen formuliert: Wenn ein jedes Verfahren seine Vorzüge, aber auch spezifische Nachteile hatte, so sei eine Kombination von drei Techniken am ehesten geeignet, das Resultat unabhängig werden zu lassen von Vorentscheidungen. Die nun einsetzenden Bemühungen um kombinierte Vorgehensweisen wurden allerdings zu Beginn auch noch in der Absicht unternommen, die „richtige“ Verfahrensweise zu testen, aber diese Intention ist für die weiteren Schlußfolgerungen aus der kombinierten Anwendung von Verfahren unerheblich.

Die kombinierten Vorgehensweisen führten durchweg zu etwas anderen Ergebnissen je nach Verfahren, bestätigten also die Vermutung, daß bei Untersuchungen von Macht das Vorgehen einen Teil der Ergeb-

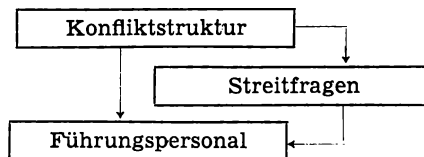
nisse determiniert. Die Abweichungen der Ergebnisse je nach Verfahren entsprachen in ihrer Tendenz den in der methodologischen Kontroverse vorgebrachten materiellen Argumenten. Die Reputationstechnik zeigte gewöhnlich einen höheren Grad an Konzentration von Einfluß als alle anderen Techniken; hier erschienen auch häufig wirtschaftlich bedeutende Personen als einflußreich in anderen Lebensbereichen. Mit der Positionstechnik erhielt man tatsächlich nicht nur mehr Politiker als Machträger, sondern vor allem sehr viel mehr Beamte, dafür aber besonders wenig Personen, die als Eigentümer oder Manager bedeutender Wirtschaftsunternehmen bekannt waren. Das pluralistischste Bild der Organisation von Macht ergab die Untersuchung von Entscheidungsverläufen, und hier wurden besonders häufig Führer oder Sprecher von Verbänden als Machträger identifiziert. Die Ergebnisse differierten auch nach dem sozialen Status der mit den verschiedenen Techniken identifizierten Personen. Nach der Reputationstechnik wurde ein wesentlich höherer Prozentsatz von Personen der Oberschicht als generell mächtig identifiziert, während tendenziell bei der Entscheidungstechnik der selbständige Mittelstand und Gruppensprecher ohne hervorgehobenen sozialen Status als Teil des Einflußnetzes erschienen. Bedeutsam ist schließlich noch, daß die Ergebnisse der Reputations- und der Entscheidungstechnik einander ähnlicher waren, als die mit der Positionstechnik erzielten Resultate.

Dieser Befund könnte gedeutet werden als Hinweis, daß die Positionstechnik „schlechtere“ Ergebnisse als die anderen Verfahren liefert. Nichts anderes als die erwähnten Arten der Abweichungen konnte jedoch erwartet werden, wenn die in Abschnitt 2.3 erwähnten Erwägungen zuträfen, daß kennzeichnend für hochdifferenzierte Industriegesellschaften eine symbiotische Beziehung zwischen formeller und nicht-formalisierter Form der Organisation von Macht sei; letzterer Aspekt wird ja in erster Linie von den beiden anderen Vorgehensweisen abgebildet. Hinzu kommt, daß je nach Gemeinde die Ergebnisse nebeneinander verwandter Techniken zur Identifizierung von Machtgruppen unterschiedlich weit auseinanderfielen. Wird diese unter der soeben erwähnten Perspektive gesehen, so bedeutet das, daß innerhalb des gleichen Sozialsystems USA je nach lokalen Bedingungen verfaßte Formen von Macht und informelle Netzwerke unterschiedlich miteinander verbunden sind. Die verschiedenen methodologischen Befunde haben so verstanden eine wichtige inhaltliche Bedeutung.

2.5 Nach diesen Untersuchungen ist die Behauptung, daß in modernen Industriegesellschaften die Macht „letztlich“ bei nur einer oder einigen Gruppen konzentriert sei, ziemlich unwahrscheinlich geworden. Andererseits ist es unbefriedigend, nach der nun vorliegenden großen Zahl von unterschiedlichen Einzelergebnissen die Frage nach der Organi-

sation von Macht nur fallweise zu beantworten. Selbst wenn für diese Sozialsysteme eine erhebliche Variationsbreite existiert, so muß schon vom Selbstverständnis her eine sich als nomothetische Erfahrungswissenschaft verstehende Soziologie einen Zusammenhang zwischen den Struktureigenschaften eines Gebildes oder einer Territorialeinheit, deren inhaltlichen Problemen und der Organisation von Macht aufzuzeigen versuchen.

Mit der Annahme einer direkten Beziehung zwischen Struktureigenschaften und Art der Machtorganisation begann schon früh eine Richtung der Gemeindeforschung. Insbesondere Samuel Stouffer postulierte einen Zusammenhang zwischen der Konfliktstruktur (im Original mit etwas anderen Konnotationen „cleavage structure“) einer Gemeinde, den sich daraus ergebenden aktuellen Streitfragen und der Organisation von Macht. Was als Konfliktstruktur anzusehen war, sollte vom Forscher aufgrund der bisherigen Ergebnisse der Sozialforschung unabhängig von den aktuell berichteten Streitfragen diagnostiziert werden. Die wechselnden aktuellen Streitfragen (issues) sollten als immer neue Konkretionen der langfristigen Gegensätze verstanden werden. Das jeweilige Führungspersonal der Gemeinden war dann als Personalisierung der Streitfragen zu sehen, wobei sich das relative Gewicht aus der Bedeutung der verschiedenen Sektoren einer Konfliktstruktur ergeben würde. Diese Führungsgruppen können dann ihrerseits zurückwirken auf die Konfliktstruktur selbst. Die hiermit postulierten Beziehungen lassen sich vereinfacht wie folgt graphisch darstellen:



Als theoretische Konzeption war dieser Ansatz den lange Zeit weitestgehend atheoretischen Untersuchungen gemeindlicher Machtstruktur überlegen. In der praktischen Anwendung bewährte sich das von dieser Konzeption abgeleitete Vorgehensschema nicht sehr. Das ist nachträglich eigentlich selbstverständlich, da zu viele Variable — die inzwischen aufgrund empirischer Untersuchungen als wichtig erkannt sind — nicht berücksichtigt wurden. Zumindest müssen selbst in ein halb-deterministisches Modell noch einbezogen werden die Art der verfügbaren Ressourcen und die institutionellen Arrangements. Inhaltlich bedeutet dies, daß ein Spielraum für die Organisation von Macht angenommen werden muß und daß diese — formellen oder informellen — Organisationsformen ein eigener Teil der Realität eines Sozialsystems sind.

Der inzwischen ausreichend belegte Sachverhalt, daß die Kenntnis der „objektiven“ Gegensätze in der Bevölkerung und erst recht die Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde nicht ausreichen, um die Machtstruktur zu erklären, führte zu einer größeren Zahl vergleichender Untersuchungen. Durchweg wurden sie in der Erwartung geplant und durchgeführt, nicht nur Regelmäßigkeiten in der Organisation von Macht aufzufinden, sondern darüber hinaus strukturelle Korrelate für beobachtete Regelmäßigkeiten nachzuweisen. Überwiegend handelt es sich um Vergleiche innerhalb der USA, aber auch aus der Bundesrepublik, Spanien, Italien, Indien, Jugoslawien und Polen liegen Studien mit vergleichbaren Vorgehensweisen vor. Allerdings wird bei diesen Vergleichen ein relativ starker Akzent auf Momentaufnahmen — also nicht so sehr auf die Prozeßhaftigkeit von Entscheidungen — und auf formelle Organisation gelegt. Die empirische Basis ist damit öfters gröber, als es dem inzwischen vorliegenden forschungstechnischen und begrifflichen Instrumentarium entspricht.

Wie zu Beginn auch anderer Forschungsrichtungen war man beeindruckt von den ersten Ergebnissen. Amos Hawley behauptete sogar, der Grad der Machtkonzentration sei eine direkte Funktion lediglich der Relation zwischen dem Umfang des wirtschaftlich-administrativen Führungspersonals und der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt in einer Gemeinde (die sogenannte MPO-ratio). Dieses Maß und die Schlußfolgerungen wurden verschiedentlich heftig kritisiert, und nach Untersuchungen von James M. Williams dürfte eine, allerdings sehr schwache, Beziehung zwischen den erwähnten Faktoren umgekehrt zu der von Hawley behaupteten Richtung verlaufen. Eine Zusammenfassung verschiedener korrelationsstatistischer Untersuchungen führte jedenfalls zu folgender Feststellung: „Keine einzelne Struktureigenschaft einer Gemeinde wird jemals mehr als 25 % der Variationen in der Organisation der Machtstruktur in einer Gemeinde erklären.“

Diese vergleichenden Untersuchungen erbrachten jedoch eine Anzahl wichtiger Ergebnisse — wichtig wenigstens in Hinblick auf verbreitete Annahmen. Eine dieser Annahmen ist die Unterstellung, daß Machtkonzentration eine „schlechte“ Sache sei: schlecht nicht nur gemessen an dem simplistischen Modell totaler Machtgleichheit, sondern „schlecht“ auch hinsichtlich der Fähigkeit einer Machtstruktur zu sozialen Reformen. Gerade in der Bundesrepublik ist die Vorstellung verbreitet, daß Macht gleichbedeutend mit Verteidigung des status quo ist. Demgegenüber wies Terry Clark in einer vergleichenden Analyse von 51 Gemeinden nach, daß eine negative Korrelation von 0.548 zwischen der Dezentralisation von Macht und der Fähigkeit zu Reformen auf solchen Gebieten wie Stadtansanierung, Umweltverschmutzung und Sozialfürsorge bestand. Dieses Ergebnis ist verständlich als Folge von

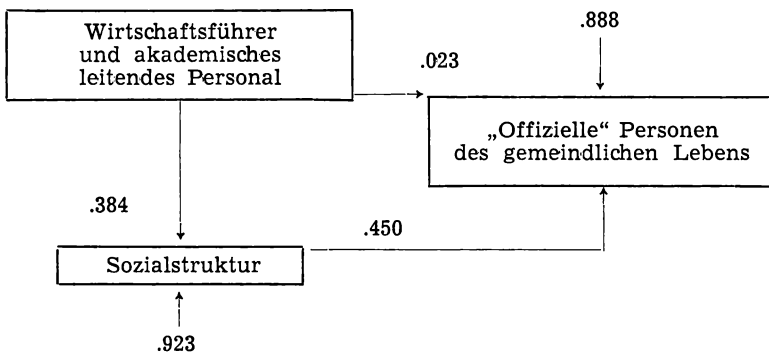
Negativ-Koalitionen, die in einem Sozialsystem mit hohem Pluralismus wahrscheinlich werden. Es ist aber ebenso wahrscheinlich, daß bei geringerer Pluralität von Interessen Machtkonzentration anders wirken dürfte und daß generell extreme Formen der Konzentration, wie sie in den von Clark untersuchten Gemeinwesen nicht anzutreffen waren, innovativ-hemmend sind. Inhaltlich läßt sich der Befund von Clark unter den Bedingungen eines Pluralismus von Interessen so deuten, daß Macht am ehesten durch fortwährende Initiative der Machttträger als eine delegierte Eigenschaft erhalten bleibt, daß aber bei fehlender Initiative der Machttträger, sowohl im Falle einer erfolgreichen Verteidigung der einmal erhaltenen Macht wie bei einem Zusammenbrechen des Delegationsprinzips, die Folge eine allgemeine Stagnation sein dürfte.

Für die USA läßt sich eine Beziehung zwischen der Schichtungsstruktur von Gemeinden und der Art der Machtorganisation nachweisen. Hiernach ist die Geschlossenheit der Führungsgruppe um so größer, je höher der Anteil von Angehörigen der mittleren und oberen Mittelschicht in einer Gemeinde ist. Auf die entscheidende Bedeutung dieser Gruppen für die Effizienz eines durch öffentliche Meinung gesteuerten gemeindlichen Regierungssystems wiesen auch schon Banfield und Wilson hin, die diesen Gruppen ein besonderes Interesse, kombiniert mit entsprechenden Fähigkeiten, für öffentliche Angelegenheiten zusprechen. Für die Stadt Köln konnte gezeigt werden, daß sich das Führungspersonal an formellen und informellen Führern wesentlich aus dem selbständigen Mittelstand rekrutiert, und daß diese Schicht im wesentlichen das Geflecht der bürgerlichen Vereinigungen bestimmt. Anders war allerdings der Befund für das in der Bevölkerungsstruktur sehr ähnliche Düsseldorf, wo wirtschaftlich mächtige Personen und insbesondere das Führungspersonal der Verwaltung eine dominierende Stellung hatten.

Die Interpretation dieser Abweichung zwischen Köln und Düsseldorf ist geeignet, das aus den USA berichtete Ergebnis zu relativieren: In Köln wurde der Verwaltungsapparat von einer durch mittelständische Vereinigungen bestimmten Republik entwickelt, in Düsseldorf aber durch eine Territorialherrschaft. Die Verallgemeinerung dieser Deutung ließe erwarten, daß immer dann die Mittelschichten von großer Bedeutung sind, wenn der Staatsapparat relativ schwach ist. Dies ist zumindest bis in die jüngere Vergangenheit in den USA der Fall gewesen, wo heute noch auf Gemeindeebene viele Positionen Wahlämter sind, die in kontinentaleuropäischen Staaten immer als Teil von Behörden organisiert waren. Weitere Beobachtungen in der Bundesrepublik (Lemgo, Oberberg) unterstützen die Behauptung, daß das Schichtungssystem und insbesondere die Verteilung der Bevölkerung

nach sozialer Schicht von großer Bedeutung für Art und Grad der Machtkonzentration sind, aber nicht im Sinne einer Determination, sondern in Interaktion mit der Art, wie formale Instanzen (wozu auch die Parteien zu zählen sind) organisiert sind. Diese Schlußfolgerungen können auch mit Beispielen für Gesamtgesellschaften gestützt werden: Der Einfluß der in Frankreich umfangreichen Mittelschicht ist insgesamt verglichen mit dem Einfluß der Führungsgruppen wirtschaftlicher Art und ganz besonders den Führungskadern der Staatsverwaltung geringer als in England und in der Bundesrepublik; die „intermediären Kader“ und generell das Netzwerk freiwilliger Vereinigungen ist in Frankreich mit seinem ungewöhnlich starken Behördensystem schwach entwickelt.

Eine allgemein verbreitete Vermutung, daß Wirtschaftsmacht auch allgemeine Macht bedeutet, läßt sich nach Gemeindeuntersuchungen wenigstens in dieser Einfachheit nicht aufrecht erhalten. Sicherlich ist die Verfügung über ein Wirtschaftsunternehmen eine der verschiedenen Grundlagen für allgemeine Einflußnahme, bedarf aber nach den Befunden systematischer Untersuchungen einer Vermittlung — etwa in der Form der Einflußnahme auf freiwillige Vereinigungen oder politische Parteien. Je vielfältiger die Basis dieser Organisationen ist, um so eher sind sie in der Lage, die Beziehungen zur Wirtschaftsmacht als Tauschbeziehung zu gestalten. Meist ist wirtschaftliche Macht jedoch sektoriell begrenzt und zudem selbst abhängig von Entscheidungen in anderen Bereichen. Ein Beispiel für diese Sachverhalte sind die Ergebnisse einer systematischen Untersuchung einer mit dem Namen „Altenstadt“ belegten Mittelstadt des Rheinlandes. Eine Pfadanalyse (path analysis) hatte folgendes Ergebnis:



Laumann und Pappi schließen daraus, „daß Wirtschaftsführer und akademisch leitendes Personal keinen direkten Einfluß auf die Struktur der gemeindlichen Entscheidungen haben; dieser Einfluß wird

ausschließlich durch die Sozialstruktur ausgeübt, worauf dieser Sektor einen starken Einfluß hat“.

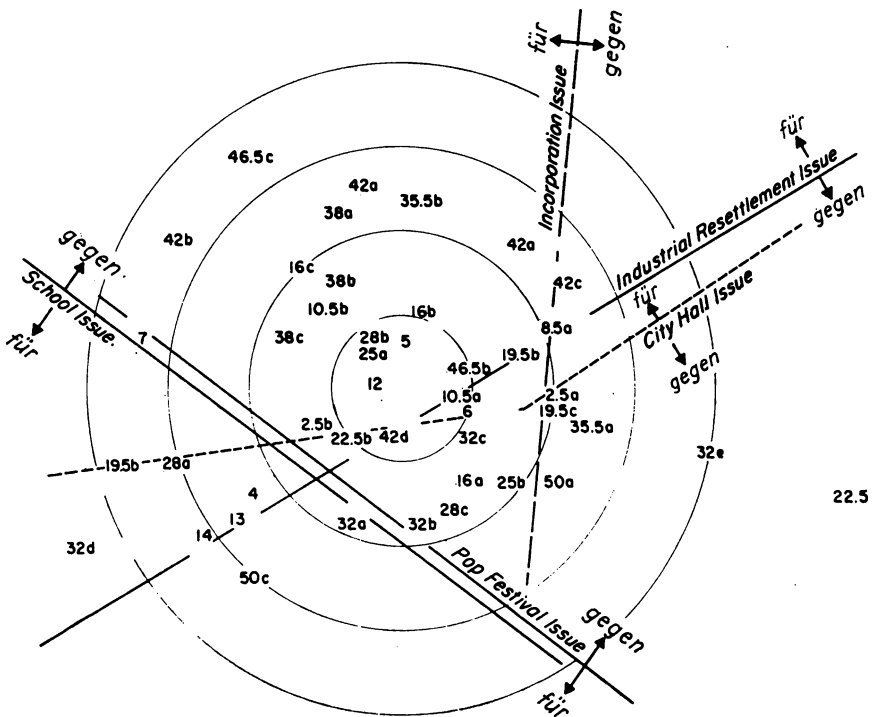
2.6 Die Mehrzahl aller Untersuchungen gemeindlicher Machtstrukturen in allen Ländern geben Grund zu zweifeln, ob es sehr sinnvoll ist, sich Macht generell als eine Fähigkeit zur generellen Einflußnahme vorzustellen. Dem differenzierten Charakter von modernen Industriegesellschaften entspricht auch eine Differenzierung der Einflußnahme. Inhaltlich verschiedene Streitfragen sind für die Führungsgruppen verschiedener Sektoren nach Intensität und Inhalt unterschiedlich bedeutsam. Sind die einzelnen Segmente eines Systems nicht autonom und ist für eine Entscheidung die Unterstützung auch der sachlich von dieser Entscheidung zunächst weniger betroffenen Teile einer Machtorganisation notwendig, so drückt sich der hohe Differenzierungsgrad eines Sozialsystems in wechselnden Koalitionen aus.

Die Untersuchung in „Altneustadt“ versuchte u. a., die Beziehungen zwischen dem allgemeinen Einfluß von Führungspersonal in der Gemeinde und der Bedeutung der funktionalen Differenzierung zu der Art der Entscheidung verschiedener Sachfragen aufzuzeigen. In der anschließend aufgeführten Graphik sind die einzelnen Personen durch ihren allgemeinen „Einfluß-Status“ (je niedriger die Ziffer, um so höher der Einflußrang) repräsentiert. Die konzentrischen Kreise geben dann den Status spezifisch für einen Sachbereich wieder — in diesem Falle für öffentliche Angelegenheiten der Gemeinde. Fünf Streitfragen wurden — in Anlehnung an das AGIL-Schema von Parsons — ausgewählt, um die Art der Koalitionen aufzuzeigen.

Es ist offensichtlich, daß die Koalitionen je nach Thema wechseln. In der Frage der Eingemeindung war der Konsensus der Führungspersonen dieser Mittelstadt am größten, da hier auch die Stadt als Ganzes angesprochen wurde und nicht ein funktional spezifischer Sektor. Wichtig ist die Beobachtung, daß keine Korrelation zwischen dem Grad, zu dem die Öffentlichkeit an einer Entscheidung teilnimmt und der Stärke des Dissenz innerhalb des Führungspersonals vorliegt. In der Allgemeinheit war die Ersetzung der Konfessionsschule durch eine Gemeinschaftsschule besonders umstritten, aber hier reagierte die Führungsschicht überwiegend geschlossen. Die Pläne zum Bau eines neuen Rathauses interessierten in der allgemeinen Öffentlichkeit kaum, während diese Entscheidung innerhalb der Führungsschicht besonders kontrovers war. Tendenziell scheint eine allgemeine Öffentlichkeit in erster Linie an solchen Streitfragen engagiert zu sein, die als Wertkonflikte wahrgenommen werden. Die dann aufbrechenden Gegensätze scheinen im Fall dieser Stadt mit dem jetzt bestehenden Arrangement von Einfluß jedoch nicht zum Vehikel für eigene Machtkämpfe gewählt zu

- (1) Industrieansiedlung (Industrial Resettlement Issue)
- (2) Bau eines neuen Rathauses (City Hall Issue)
- (3) Eingemeindung (Incorporation Issue)
- (4) Einführung der Gemeinschaftsschule (School Issue)
- (5) Abhaltung eines Pop-Musik Festivals (Pop Festival Issue)

EINFLUSS-NETZWERK FÜR GEMEINDE-ANGELEGENHEITEN



Anmerkung: Buchstaben hinter den Zahlen für Einfluß-Status bedeuten, daß sich mehrere Personen diesen Einfluß-Status teilen. Die Distanzen sind mit der „smallest space analysis“ errechnet worden, die Metrik ist euklidisch; zweidimensionale Lösung. Die Wiedergabe der Graphik ist gegenüber dem Original etwas vereinfacht worden.

werden — ein Indiz für die Stabilität des Gesamtarrangements von Macht bei gleichzeitig doch wechselnden Koalitionen nach Sachfragen.

In einem funktional differenzierten System, das wechselnde Koalitionen nahelegt, hat eine jede Sachfrage eine doppelte Bedeutung: einmal als Sachfrage nach deren Meriten für die unmittelbar betrof-

fenen Teile eines Führungssystems und — abgelöst vom Sachthema — als ein Vorgang, der Antagonismus und Dankbarkeit bei den anderen in den Streit hineingezogenen Teilen der Führungsschicht auslöst. Dieser zweite Aspekt einer Entscheidung wirkt in die Zukunft und beeinflusst die Ausgangssituation einer weiteren Entscheidung — zusätzlich zu deren sachlichen Meriten. Für Angehörige einer Führungsschicht ist diese Zukunftswirkung bei der Anwendung von Sanktionen zu kalkulieren. Werden die zu einem jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Ressourcen ohne Berücksichtigung der Rückwirkungen auf die Stellung anderer Personen einer Machtorganisation ausgespielt, so ist damit die eigene Koalitionsfähigkeit negativ beeinflusst. Das ist die funktionale Begründung für die in differenzierten Machtorganisationen empirisch zu beobachtende Norm der Rücksichtnahme bei der Anwendung von Sanktionen. Diese Norm wirkt dann als Element der Stabilisierung für eine gegebene Führungsschicht.

Begrifflich kann die Notwendigkeit, weitere Gruppen einer Führungsschicht — über diejenigen hinaus, die für eine Frage sachlich zentral sind — in einen Entscheidungsprozeß einzubeziehen, als „Kosten“ der Machtausübung formuliert werden (vgl. Abschnitt 1.4). Dieses Kalkül sieht selbstverständlich für die nicht zentral involvierten Personen anders als für den sachlich zuständigen Teil des Führungspersonals aus. In diesem Zusammenhang kommt tendenziell in hochdifferenzierten Sozialsystemen den nicht spezialisierten Eliten eine wichtige Funktion zu; wird sie nicht ausgeübt, so zerfällt ein solches System in unkoordinierte Segmente. Es ist eine empirisch offene Frage, bis zu welchem Grade die Entscheidungen in verschiedenen Sektoren koordiniert werden.

Wenn Koordinierung eine so zentrale Funktion in einer Machtstruktur ist, dann ist zu erwarten, daß auch Personen ohne eine starke Machtbasis im Sinne der Verfügung über einen bestimmten Sektor als Koordinatoren eine große Bedeutung erhalten. Hierin dürfte dann auch die Erklärung dafür liegen, daß mittels der Reputationstechnik gute Voraussagen über Entscheidungsverläufe möglich werden — und nicht so sehr in der Durchschlagskraft eines Bereichs auf die Entscheidungen in allen anderen Bereichen. Hierfür wieder ein Ergebnis aus „Altneustadt“.

Wer die Funktion der Koordination von Entscheidungen wahrnimmt und vor allem, welcher Sektor Koordinationsfunktionen mitübernimmt, ist nach den bisher vorliegenden Befunden nicht eindeutig determiniert. Einige Untersuchungen in der Bundesrepublik können dahingehend gedeutet werden, daß öfters eine Konkurrenzbeziehung zwischen den Sektoren „freiwillige Vereinigungen“ (und damit selbst-

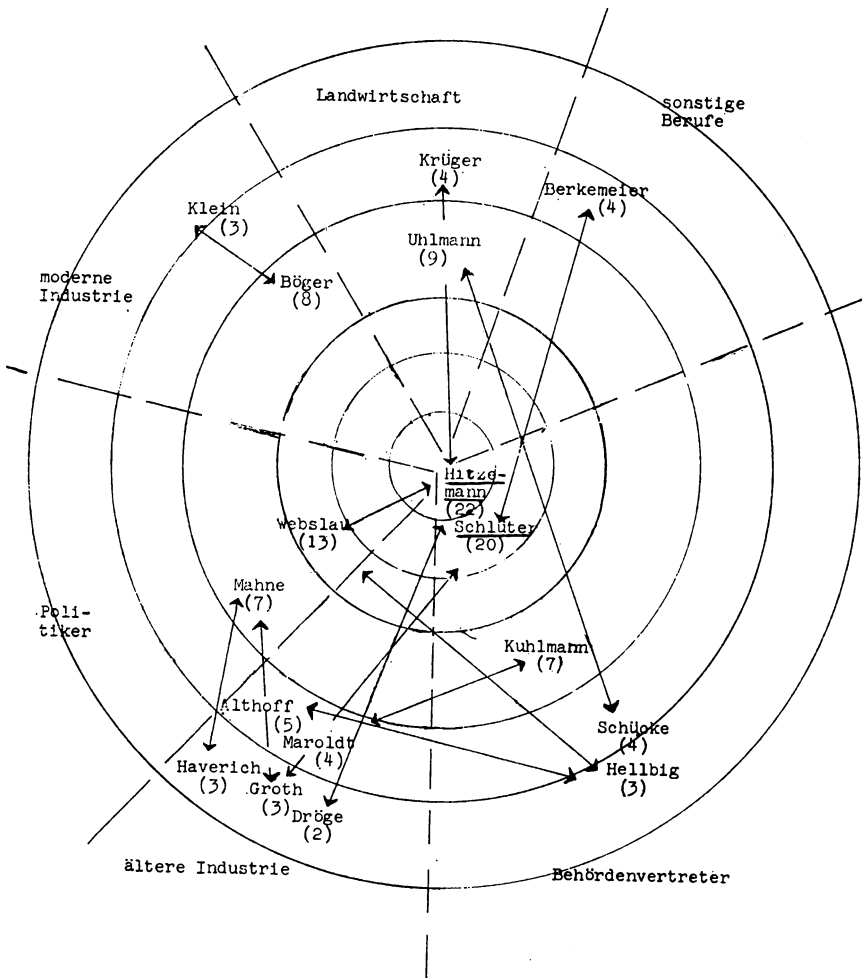
Streitfrage	Befürworter: Durchschnittlicher Einfluß-Status	Gegner: Durchschnittlicher Einfluß	Gewinner im Konflikt
Industrieansiedlung	13,7	18,9	Befürworter
Bau eines neuen Rathauses	7,4	22,5	Befürworter
Eingemeindung	10,6	50,5	Befürworter
Einführung der Ge- meinschaftsschule	26,6	28,3	Befürworter
Abhaltung eines Pop- Musik Festivals ...	29,2	15,8	Gegner

Anmerkung: Je niedriger die Zahl für „Einfluß-Status“, um so größer allgemein der Einfluß. Basis: Reputationstechnik.

ständiger Mittelstand), „politische Parteien“ und „Behörden“ vorliegt. Dies ist ein Ergebnis einer Untersuchung der Distanzbeziehungen zwischen Führungspersonen aus verschiedenen Sektoren in einem Kreis aus dem östlichen Teil Nordrhein-Westfalens mit der Technik des „target sociogram“:

An diesem Beispiel wird die besonders starke Stellung der Behörden deutlich und ihre enge Verbindung mit den politischen Organisationen. Deren führende Personen sind dann auch wiederum zum Teil Beamte. Auffällig ist die geringe Vermittlung des Führungspersonals der neuen Wirtschaftsbetriebe, obgleich diese für den sich in einer Strukturkrise befindlichen Kreis von entscheidender Bedeutung sind, in das allgemeine Netzwerk des führenden Personals. Die zentrale Stellung der Behörden erklärt sich in diesem Falle aus der Zerklüftung des Kreisgebietes in drei Bezirke mit unterschiedlichen Interessen und anderen Außenbezügen. Jeder dieser Bezirke hat sein Netzwerk einflußreicher Personen, die aber durch den administrativen Zusammenschluß auseinanderstrebender Bezirke nicht als einheitliche Führungsgruppe, ja nicht einmal als eine Koalition fungieren können; Behörden füllen hier eine Lücke aus, eben weil es sich beim Kreis um ein Kunstgebilde handelt.

2.7 Allein durch eine Bestimmung der strukturellen Determinanten für Machtorganisation ist eine Ordnung der Einzelergebnisse nicht zu erreichen. Zusätzlich ist es notwendig, die abhängige Variable Machtorganisation so zu differenzieren, daß theoretische Verallgemeinerungen möglich werden. Hauptsächlich geschah dies durch die Konstruktion von Typologien, von denen die Peter Rossis besonders einflußreich war. In der Modifikation von Walton wurden hiernach unterschieden:



„Pyramiden“ (= eine einheitliche Machtstruktur); „Fraktionen“ (= mindestens zwei miteinander konkurrierende Machtzentren); „Koalitionen“ (= wechselnde Koalitionen von Gruppen je nach Streitfrage); „Strukturlos“ (im Original „amorphous“). Leitgedanke dieses Schemas ist die Stabilität der Machtorganisation über verschiedene Streitfragen hinweg.

Eine alternative Strategie ist die Entwicklung von Taxonomien von Eigenschaften von Machtorganisationen, so daß eine konkrete Machtstruktur durch eine freie Kombination dieser Attribute beschrieben werden kann. Charles Bonjean und David Olson unterschieden zwi-

schen der „Legitimität“ einer Machtorganisation (= Grad, zu dem Führungspositionen durch Wahlen zugewiesen wurden); „Sichtbarkeit“ (= allgemeine Bekanntheit der tatsächlich Mächtigen); „Generalität“ (= Grad, zu dem der Einfluß in mehreren Bereichen geltend gemacht werden kann); „Konsens“ (= Grad der Einheitlichkeit von Ansichten). In einer vergleichenden Untersuchung zeigte sich, daß Machtstrukturen von Gemeinden auf diese Weise differenziert gekennzeichnet werden können. So variierten die Werte für „Legitimität“ von 1,00 (= alle wichtigen Positionen wurden durch Wahlen zugewiesen) in Tupelo (Mississippi) bis 0,16 für Bloomington (Indiana), für „Sichtbarkeit“ zwischen 0,88 für Tupelo (Mississippi) und 0,85 für Crystal City (Texas) bis zu 0,12 für Belvidere (Illinois). Zwar bestand generell die erwartete Korrelation zwischen beiden Eigenschaften, aber die Variationen waren dennoch groß genug (z. B. „Legitimität“ 0,65, „Sichtbarkeit“ 0,29 für Burlington/North Carolina), um von verschiedenen Dimensionen sprechen zu können. Eine Kombination der Typologie von Walton mit der Attributen-Liste von Bonjean und Olson und mit Messungen von Clark ergab u. a. folgende Resultate:

Stadt	Typ der Machtstruktur	Legitimität	Sichtbarkeit	Zentralisierung der Macht
Winston-Salem (NC)	Koalitionen bis Strukturlos	0,75	0,80	?
Burlington (NC)	Pyramide	0,65	0,29	?
Bloomington (Indiana) ...	Koalitionen bis Strukturlos	0,16	0,32	?
Amarillo	Pyramide	?	?	Sehr hoch
Atlanta (Georgia) ..	Koalitionen bis Strukturlos	?	?	Mittel
Seattle (Washington)	Koalitionen bis Strukturlos	?	?	Niedrig
Waco	Pyramide	?	?	Sehr hoch
Belvidere (Illinois)	Fraktionen	0,32	0,12	?

Die Kennzeichnungen mittels der Attributen-Liste und die Typologie korrelieren nicht in der erwarteten Weise miteinander. Das muß aber nicht auf eine eventuelle Unzuverlässigkeit der Zuordnung von Gemeinden zu den Kategorien der Typologie zurückgeführt werden. In den Fällen, wo nach dem Verfahren von Clark Maße für die Zentralisierung von Macht über verschiedene Bereiche hinweg vorlagen —

zweifellos nicht die gleiche Eigenschaft, wie sie durch die Typologie erfaßt werden soll —, kann die erwartete Korrelation beobachtet werden. Schlußfolgerung: Die Formen der Machtorganisation sind vielfältiger und komplexer, als zu Beginn dieser ganzen Forschungsrichtung vermutet worden war.

Sicherlich lassen sich die Eigenschaftslisten zur Kennzeichnung von Machtorganisation verbessern. Ich selbst ziehe folgende Kategorisierung vor, wobei jede der Dimensionen als Ordinalskala formuliert ist:

ASPEKTE VON MACHTORGANISATION

(1) Institutionalisierungsgrad	HochNiedrig (= Herrschaft)
(2) Konzentrationsgrad	HochNiedrig (= Oligarchie)
(3) Reichweite	AllgemeinSpezialisiert
(4) Volumen	GroßNiedrig
(5) Ressource	KonvertibelSpeziell

Die beiden letzteren Eigenschaften sind in der empirischen Forschung und in den begrifflichen Kontroversen bisher wenig berücksichtigt worden. Sie bedürfen deshalb einer Erklärung.

Daß das Volumen von Ressourcen von Bedeutung für die relative Stellung einzelner Handlungsträger und Gruppen ist, das ist offensichtlich. Darüber hinaus ist zu vermuten, daß die Größe der Mittel, die einer Machtorganisation insgesamt zur Disposition stehen, einen entscheidenden Einfluß auf das Verhalten der Machttträger und auf die Art und Stärke ihrer Rückbindung an Strukturfaktoren haben. Diese Vermutung wird durch die international vergleichende Untersuchung von Jacobs und Jacobs (USA, Polen, Indien, Jugoslawien) gestützt. Besteht kein oder kaum ein Dispositionsspielraum für Entscheidungen, so ist ein weiteres Abweichen in den Auffassungen und den internen Verhaltensweisen innerhalb der Führungsgruppen von den Auffassungen und Verhaltensweisen in der Gemeinde allgemein möglich, als wenn Entscheidungen bei begrenzten Ressourcen als Erfolg oder als Mißerfolg relativ zu den allgemeinen Erwartungen an ein System beurteilt werden können. So können sich gerade unter den Bedingungen nur marginaler Existenzsicherung in kollektiven Führungsgruppen eher kastenartig verselbständigen, als in einer Situation kärglicher Überschüsse über das für elementar notwendig Gehaltene. Steigen die Überschüsse weiter, so kann der Dispositionsspielraum für Entscheidungen so groß werden, daß wiederum die Rückbindung geringer wird: Die Systeme funktionieren dann selbst bei Machtorganisationen von

sehr unterschiedlicher Effizienz für die Mehrheit der Bevölkerung ziemlich gleichartig. Die Befunde der erwähnten international vergleichenden Erhebung sind jedenfalls mit dieser Vorstellung einer Beziehung zwischen Volumen des Dispositionsspielraums und Abhängigkeit der Machtorganisation von Struktureigenschaften des Kollektivs in der Form einer U-Kurve vereinbar.

Besondere Schwierigkeiten bereitet es, die Kategorie „Ressourcen“ angemessen begrifflich abzubilden und dennoch reine Leerformeln zu vermeiden. Es ist für sich schon ein inhaltlich bedeutsames Ergebnis der vielen inzwischen vorliegenden Untersuchungen, daß eine Vielzahl von Eigenschaften als Ressourcen wirken. Dabei ist das allgemeine wirtschaftliche Tauschmittel Geld oft besonders schwierig in Einfluß auf Entscheidungsprozesse zu übersetzen. Ein Ruf als erfolgreicher Wahlkämpfer, sachliche Autorität für irgendeinen speziellen Bereich, der Ermessensspielraum in einem Amt, die Legitimation, im Namen einer Werte repräsentierenden Institution zu sprechen, die Fähigkeit zur Obstruktion, die Anwendung von Gewalt — der Differenzierung hochindustrialisierter Gesellschaften entspricht auch eine Differenzierung der für Entscheidungsprozesse relevanten Ressourcen. Insofern bei hoher Differenzierung die Teilbereiche aufeinander angewiesen sind, muß es zu einer Art Naturaltausch kommen, wenn es sich eben nicht um Güter, sondern Zustimmung handelt. (Darüber im 3. Abschnitt weiteres.) In diesem Naturaltausch innerhalb einer Machtorganisation sind die Ressourcen unterschiedlich konvertibel, wobei tendenziell die Fähigkeit, eine allgemeinere Öffentlichkeit für sich mobilisieren zu können, das Tauschmittel mit einem besonders hohen Grad an Konvertibilität ist, insofern ein Sozialsystem auf einem Minimum an Konsensus statt auf Zwang beruht. Hieraus dürfte sich die steigende Bedeutung des Personals in den verschiedenen Institutionen ableiten, die der Kommunikation dienen.

Auch bei einer genaueren Erfassung der abhängigen Variablen „Machtorganisation“ darf eine enge Korrelation mit Strukturfaktoren nicht erwartet werden. Ein wichtiger Umstand ist wiederum eine Folge hoher Differenzierung: Selbst für das Führungspersonal ist der Einfluß von Personen und Gruppen nur unvollkommen prognostizierbar. Das Ergebnis dieser Bedingung ist eine Tendenz, daß zu einem gegebenen Zeitpunkt die Machtorganisation auch Erfahrungen und Zustände der Vergangenheit repräsentiert. Dies ist um so wahrscheinlicher, je seltener es zum offenen Konflikt innerhalb einer Führungsschicht oder der Führungsschicht mit einer neuen Gegenelite kam, bei dem dann tatsächlich die Ressourcen einzusetzen waren. Das folgende Schaubild soll diesen Sachverhalt als Eigenschaft hochdifferenzierter Sozialsysteme transparenter werden lassen:

Objektiver Zustand	Subjektiver Zustand (Wahrnehmungen)		
		Dem Handlungs- träger wird die Verfügung über Ressourcen geglaubt	Dem Handlungs- träger wird die Ver- fügung über Ressour- cen <i>nicht</i> geglaubt
	Handlungsträger verfügte über Ressourcen	MANIFESTER EINFLUSS	POTENTIELLER EINFLUSS
	Handlungsträger verfügt nicht über Ressourcen	REPUTATION FÜR EINFLUSS	EINFLUSSLOS

Sind in einer Machtorganisation über einige Zeit hinweg offene Konflikte zugunsten von Verhandlungen („Klüngel“) vermieden worden, dann ist es wahrscheinlich, daß der Anteil derjenigen mit bloßer Reputation für Einfluß ungewöhnlich groß, derjenigen mit den Möglichkeiten zur Einflußnahme ohne entsprechende Reputation besonders gering ist. Als Regelfall wäre zu erwarten, daß in einer Machtstruktur, in der offene Konflikte möglichst vermieden werden, bei den seltenen manifesten Konflikten dann Überraschungen ungewöhnlich häufig sind.

Dieses Paradigma zur Verdeutlichung des wahrscheinlichen Zusammenhangs zwischen Konfliktvermeidung und Prognostizierbarkeit des Ergebnisses soll nicht mißverstanden werden als Aussage, daß ein hoher Anteil manifester Konflikte besonders funktional sei. Bei permanenten offenen Konflikten mit tatsächlichem Austausch von Sanktionen ist es vielmehr wahrscheinlich, daß die Ressourcen sehr vieler Handlungsträger erschöpft sein werden (vgl. die Konzeption der „Kosten“ für die Machtanwendung). Deshalb ist es wahrscheinlich, daß eine Tendenz besteht, offene Konflikte — innerhalb einer Führungsschicht oder mit einer potentiellen Gegenelite — nicht zum Dauerzustand werden zu lassen. Ist diese Annahme richtig, besteht also eine Bereitschaft, für die Vermeidung der Austragung eines offenen Konfliktes einen Preis zu zahlen, so wird die Mehrzahl aller Machtorganisationen zu einem gegebenen Zeitpunkt die Strukturbedingungen und die tatsächliche Kontrolle über Ressourcen nur unvollkommen repräsentieren.

2.8 Bisher wurde „Entscheidung“ als Konkretion der Machtausübung durchweg als eine Situation behandelt; angemessener ist ein Verständnis von Entscheidung als Prozeß. Auch diese Qualität folgt aus dem Charakter der hohen Differenzierung in modernen Industriegesellschaften. In die meisten Sachentscheidungen gehen eine große Zahl von Annahmen und Aussagen über Zustände, Adäquatheit von Mitteln,

Interdependenzen und Zugzwänge ein. Hinzu kommt in einem Sozialsystem mit einer Pluralität von Interessen die Notwendigkeit, eine Vielzahl von Kontakten zu pflegen. Das Führungspersonal hat in dieser Situation — einmal idealtypisch vereinfacht — die Wahl zwischen der Spezialisierung auf einen Sektor, auf dem ein ganzer Ablauf noch in etwa zu kontrollieren ist, und einer Liaisonfunktion (äußeres Merkmal: Ämterhäufung). Selbst „Spezialisten“ sind aber ihrerseits wieder von Beratern und Helfern abhängig, die Empfehlungen geben, Tischvorlagen anfertigen und Sprechzettel formulieren. Dieser ganze Apparat hat mindestens das Eigengewicht, permanent Obstruktion gegenüber den Absichten zentraler Machttträger ausüben zu können. Die Bedeutung dieses Personals muß um so höher angesetzt werden, je weniger es sich um wiederkehrende Sachverhalte handelt und je größer und differenzierter ein Kollektiv ist.

Zwei weitere Eigenheiten von Entscheidungsverläufen sind in der Literatur über Macht nur höchst unzureichend berücksichtigt worden. Meist wird von der Vorstellung ausgegangen, daß die Initiativen zur Auslösung eines Prozesses von den Angehörigen einer Führungsschicht ausgehen. Dabei ist aufgrund der alltäglichen Lebenserfahrung eher zu vermuten, daß in der Mehrzahl der Fälle Anregungen von außen und in bereits formulierten Handlungsalternativen herangetragen werden. Dies dürfte gerade für solche Entscheidungen wichtig sein, wo sich die Existenzbedingungen für eine Gruppe allmählich von den als wünschenswert geltenden Bedingungen fortentwickelten. Die Offenheit einer Führungsschicht für solche Anregungen von außen ist dann mitentscheidend für deren Fähigkeit, wirkliche Strukturpolitik treiben zu können.

Tendenziell scheint insbesondere das politische Führungspersonal hier seine Einflußmöglichkeiten systematisch zu überschätzen, weil es irrtümlich von seiner Rolle in politisch offen umstrittenen Fragen rückschließt auf seine Rolle in der systematischen Beeinflussung eines Sozialsystems überhaupt. Selbst Forschungsansätze, die Entscheidungen als Prozeß erfassen wollen (insbesondere die an Dahl orientierten Forschungen), erfassen diesen Verlauf nur von dem Moment ab, wo überhaupt Themen als politische Streitfragen formuliert öffentlich vorgebracht werden. Es dürfte aber eine wichtige Systemeigenschaft sein, ob es überhaupt zur Formulierung solcher Alternativen für öffentliche Kontroversen kommt — ein Sachverhalt, dem wir insbesondere am Beispiel von Cambridge/Massachusetts zu entsprechen versuchten.

Entscheidungen mit strukturellen Wirkungen brauchen Zeit — in hochdifferenzierten Industriegesellschaften sehr viel Zeit. Von den Grundsatzentscheidungen über die Planung eines Verkehrsverbundes oder einer Steuergesetzgebung oder der Bildungspolitik bis zur tat-

sächlichen Ausführung mag über ein Jahrzehnt verstreichen. Wenige Entscheidungen haben dann schließlich noch den Charakter, den die Initiatoren wünschten, aber wenige Entscheidungen sind unbeeinflußt von den Vorentscheidungen der Initiatoren, die einen Zugzwang für die späteren Entscheidungen durch die zentralen Machttträger bewirken.

Es ist unwahrscheinlich, daß es gelingt, ein Modell für Entscheidungen zu entwickeln, das gleicherweise diesem dynamischen Aspekt gerecht wird und zugleich die Interaktion von Strukturelementen abbildet. Ist letzteres Ziel bei der Entwicklung eines Paradigmas, so wird das Modell so anzulegen sein, daß bei gleicher Struktur die Unterschiedlichkeit der Vorgänge bei verschiedenen Entscheidungen deutlich wird — denn dies war ja als Charakteristikum von hochdifferenzierten Industriegesellschaften behauptet und empirisch nachgewiesen worden (vgl. Abschnitt 2.6). Dagegen wird ein Verlaufsmode'll für Entscheidungsprozesse zweckmäßigerweise — wenn die Überlegungen dieses Abschnitts zutreffen — so anzulegen sein, daß die unterschiedliche Aktivierung verschiedener Elemente eines Sozialsystems zu verschiedenen Zeitpunkten deutlich wird; hier wird mithin offengelassen, was „Struktur“ als Kontext der Entscheidung ist.

Ein solches Modell für Entscheidung als ein langfristiger Prozeß ist das Harvard-Modell. Grundgedanken sind: Gliederung in Hauptabschnitte nach dem vermutlichen Wechsel des Personenkreises, der sich in erster Linie mit einem Thema befaßt; Gliederung in Unterabschnitte nach unterschiedlicher Qualität des Wissens bzw. der Ressourcen, die innerhalb eines Kooperationsprozesses in Führungsgruppen relevant werden.

Das Harvard-Modell des Entscheidungsverlaufs

I. Strukturierung und Formulierung von Ideen als Vorschläge

- 1.1 Wahrnehmung einer Diskrepanz zwischen einem tatsächlichen und einem gewünschten Zustand
- 1.2 Identifizierung dieser Abweichung als vielleicht zu ändern
- 1.3 Formulierung möglicher Alternativen für Handeln, „denen man einmal nachgehen sollte“

II. Bestimmung der Eigenschaften von Handlungsalternativen

- 2.1 Sachliche Meriten von Handlungsalternativen, so wie sie von Experten zu einem gegebenen Zeitpunkt an einem gegebenen Ort definiert werden

- 2.2 Werte bzw. Ziele der Handlungsträger
- 2.3 Tatsächliche Rückwirkungen von Handlungsalternativen auf die Ressourcen einzelner Handlungsträger und des Kollektivs
- 2.4 Angenommene Rückwirkungen auf die Stellung der Handlungsträger im Sozialsystem
- 2.5 Annahmen über die Verfügbarkeit von Unterstützungen bzw. Koalitionspartnern für verschiedene Handlungsalternativen

III. Die Strukturierung der Situation

- 3.1 Konkrete Identifizierung möglicher Allierter und Gegner
- 3.2 Kommunikation der eigenen Präferenzen und Bemühung um Unterstützung
- 3.3 Verhandlungen interner Art (einschließlich Verweise auf mögliche positive und negative Sanktionen)
- 3.4 Formulierung der Alternativen für den definitiven Entscheidungsprozeß
- 3.5 Planung des Entscheidungsverlaufs
- 3.6 Organisation des Personals und der Ressourcen

IV. Herbeiführung der Entscheidung (öffentlicher Prozeß)

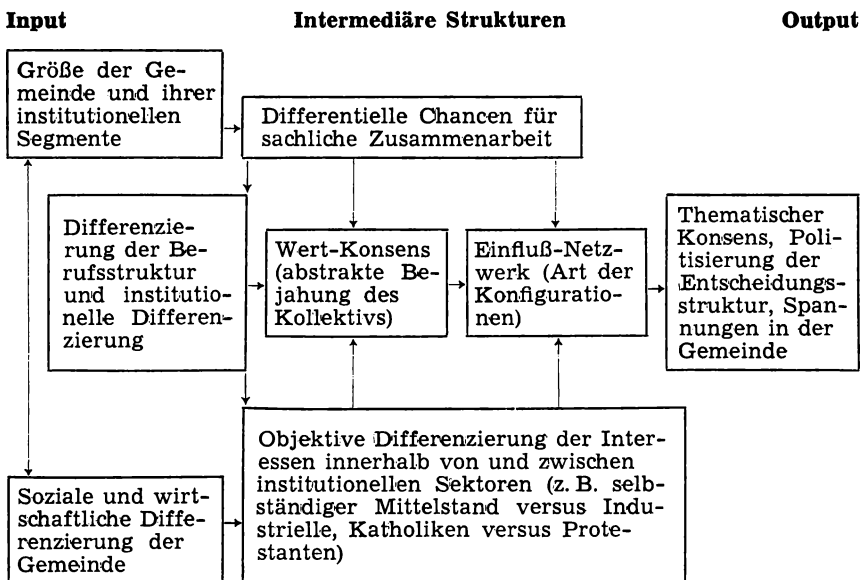
- 4.1 Öffentliche Stellungnahme für und gegen Handlungsalternativen
- 4.2 Mobilisierung der relevanten Öffentlichkeit — einschließlich der Manipulation von Bedeutungen („schreckliche Konsequenzen“, „außergewöhnliche Vorteile“)
- 4.3 Tatsächlicher Austausch von Sanktion und tatsächlicher Unterstützung
- 4.4 Endverhandlungen
- 4.5 Legitimierung einer Handlungsalternative (bzw. definitive Zurückweisung aller Alternativen)

V. Implementierung der Entscheidung

- 5.1 Formale Ausführung der Entscheidung
- 5.2 Abschließender Austausch der positiven und negativen Sanktionen
- 5.3 Beurteilung der Wirkung der Entscheidung auf die Stellung der Handlungsträger und auf die Kollektivität
- 5.4 Beurteilung der angenommenen sachlichen Auswirkungen der schließlichen Entscheidung (vgl. 2.1)
- 5.5 Beurteilung des Entscheidungsprozesses als Prozeß

Dieses Paradigma wurde zunächst bei einigen Untersuchungen in den USA praktisch angewandt, in Teilen aber auch für empirische Untersuchungen in der Bundesrepublik benutzt. Indem es mit der Abbildung des Entscheidungsverlaufs früher als andere Modelle ansetzt, erfaßt es Veto-Gruppen besser; indem es den Prozeß länger verfolgt, wird Obstruktion und auch die generelle Rückwirkung einer einzelnen Entscheidung auf die Führungsschicht nachweisbar. Ferner kann auf diese Weise der Interaktionsprozeß innerhalb einer Führungsschicht nachgezeichnet werden. Das Modell läßt offen, bis zu welchem Grad ein Entscheidungsprozeß vorangetrieben wird und bezieht damit auch solche Prozesse mit ein, die nicht Gegenstand öffentlicher Kontroversen werden. Wahrscheinlich wird die Differenzierung innerhalb einer Führungsschicht eher überakzentuiert — allerdings auf Kosten einer differenzierten Darstellung des Kontextes, innerhalb dessen ein Prozeß abläuft.

Ein solches Modell, das empirische Befunde verschiedener vergleichender Untersuchungen berücksichtigt, wurde von Laumann und Pappi vorgelegt. Es geht aus von der in der Ökonomie üblich gewordenen Unterscheidung zwischen Input- und Outputfaktoren, akzentuiert aber „intermediäre Strukturen“ (im Original: „Throughput“)*:



* Die Richtung der Pfeile soll die dominierende Richtung der Beeinflussung zeigen.

Nicht nur die Richtung der Pfeile, sondern auch die Tatsache, daß nur ein Teil aller theoretisch möglichen Beziehungen hier als relevant eingezeichnet sind, zeigt den Mischcharakter dieses Modells: Es ist einerseits ein mit inhaltlich divergierenden Zuständen zu vereinbarendes Paradigma; es ist durch die Selektivität auch ein inhaltlich bestimmtes Modell. Werden diese letzteren Eigenschaften inhaltlich gedeutet — und das Modell ist ja an empirischen Befunden orientiert —, so wird die zentrale Bedeutung des Differenzierungsgrades für Art der Entscheidungen und der Machtorganisation deutlich. Dies ist auch die Grundposition dieses Vortrags. Die wichtigste Beschränkung des Modells ist für die hier primär interessierende Fragestellung der Verzicht auf einen Versuch, eine Rückwirkung der Entscheidungen auf die Ausgangsbedingungen darzustellen.

2.9 Wer sich primär orientiert an den „klassischen“ Theorien über den Zusammenhang zwischen Sozialsystem und Machtorganisation, der muß die Befunde der empirischen Forschung der letzten ca. 20 Jahre, insbesondere die Analysen gemeindlicher Machtstrukturen und die mit diesen Verfahren operierenden Untersuchungen über gesamtgesellschaftliche Eliten, als verwirrend bewerten. Das große Volumen an Erhebungen führte zu einer solchen Zahl spezifischer Aussagen, daß innerhalb einer Industriegesellschaft so ziemlich alle vorstellbaren Formen von Machtorganisationen möglich zu sein scheinen. Dieser Eindruck wäre unrichtig.

Zunächst ist als Ergebnis dieser breiten Forschungsrichtung, die allerdings nur höchst ungenügend internationalisiert ist, eine außerordentliche Differenzierung des Begriffsapparats erreicht worden. Hinzu kommt tatsächlich eine nur noch schwer zu übersehende Vielfalt von Ergebnissen: über strukturelle Korrelate von Entscheidungen, über unterschiedliche Verlaufsformen und über die Formen der Organisation von Macht. Dieses Wissen ist insbesondere als Manipulationswissen — wenn dies einmal wertneutral verstanden wird — von erheblichem praktischen Nutzen.

Über die Rückwirkungen von Machtorganisationen und Entscheidungsprozessen auf die Sozialstruktur allgemein erbrachte diese Forschungsrichtung allerdings nicht viele direkte Aussagen. Fast immer per Implikation wurde von einer Null-Summen-Situation ausgegangen, wurde mithin unterstellt, als ginge es im Sinne der Lasswell'schen Konzeption von Politik nur darum, wer innerhalb eines festen Rahmens was von wem erhält. Dies ist teilweise bedingt durch die Beschränkung der Mehrzahl aller Untersuchungen nur auf ein Land, die USA, wo die Rückwirkungen der Entscheidungen auf den Charakter eines Sozialsystems — das ja für die einzelnen Gemeinden eine Kon-

stante ist — minimal sein mögen. Dies dürfte aber auch Folge einer speziell für hochdifferenzierte Industriegesellschaften unzugewöhnlichen Perspektive sein.

Wenn die Ergebnisse dieser breiten Forschung die Wirklichkeit annähernd richtig wiedergeben, wenn zudem zutrifft, daß intermediäre Instanzen eine solche Schlüsselstellung haben und die Art ihrer Ausgestaltung so stark variiert, dann ist ja gerade die Variationsbreite von Machtorganisationen und von Entscheidungsverläufen ein Charakteristikum dieser Industriegesellschaften. Für eine monographische Untersuchung ist es dann immer noch angemessen, Korrelate zwischen Struktureigenschaften und einer Machtorganisation in dem Sinne zu suchen, daß durch Identifizierung von Struktureigenschaften die Variation in der abhängigen Variablen „Machtorganisation“ reduziert wird. Für vergleichende Untersuchungen ist es dann jedoch zweckmäßig, nicht im Sinne eines deterministischen Modells vorzugehen, sondern als Explanandum die Grenzen der Variabilität zu bestimmen.

III.

3.1 Für die weitere Untersuchung, welchen Charakter „Macht“ speziell in Sozialsystemen mit hoher funktionaler Differenzierung hat, sind verschiedene weitere Präzisierungen Voraussetzung.

(1) Bisher wurden die Bezeichnungen „moderne Industriegesellschaft“ und „hochdifferenzierte Gesellschaften“ als Synonyme behandelt. Dies ist prinzipiell auch vertretbar, wenn berücksichtigt wird, daß als Charakteristikum im Sinne eines Sozialsystems nicht Industrialisierung als solche, sondern der Differenzierungsgrad („modern“) als wichtigste Eigenschaft angenommen wird. Wenn es eine Konvergenz von Sozialsystemen ungeachtet ihrer politischen Organisation geben sollte, dann nicht in Abhängigkeit von ihrem Industrialisierungsgrad — einem wirtschaftlichen Datum —, sondern als Funktion des Differenzierungsgrades — einem sozialen Merkmal. Beide korrelieren miteinander, sind aber weder begrifflich identisch noch empirisch so stark verbunden, wie dies oft unterstellt wird. Zudem ist der Terminus „Industriegesellschaft“ noch aus einem anderen Grunde nicht ganz glücklich. Selbst in Gesellschaften mit einem hohen Grad an Industrialisierung bestehen gleichzeitig andere Produktionsformen weiter fort, ja scheinen in ihrem Fortbestehen und ihrer Weiterentwicklung wesentliche Bestimmungsgründe für die Dynamik und Effizienz eines Wirtschaftssystems zu sein.

(2) Erklärungsgegenstand soll hier Macht nicht als ungewöhnlich große Einflußnahme auf alle Arten von Entscheidungen sein, sondern nur auf solche, welche die Existenz von Personengruppen beeinflussen.

Mit dieser Eingrenzung ist die unmittelbare Verfügungsgewalt über Einzelpersonen nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Damit bleibt auch der größere Teil der Personalpolitik außerhalb der Betrachtung, obgleich Personalpolitik der wahrscheinlich wichtigste Versuch einzelner Personen oder kleiner Gruppen ist, die Folgen hoher Differenzierung für die Kontrolle über Machtausübung zu überspielen. Ferner soll von der Betrachtung die Fähigkeit von Einzelpersonen oder kleinen Minderheiten, durch einen einzelnen Akt Katastrophen wie einen Krieg auszulösen, ausgeschlossen bleiben.

(3) Diese letztere Einengung ist verbunden mit der weiteren Begrenzung, daß nicht einzelne auch ungewöhnliche Entscheidungen erklärt werden sollen. Erklärungsobjekt sollen eben solche Entscheidungen sein, die als Ausdruck eines Systems der Einflußnahme deutbar sind.

Als einen zentralen Befund aus den Untersuchungen über Machtorganisation und Entscheidungsverläufe in lokalen Bezügen übernehmen wir hier die Konzeption, daß kennzeichnend für hochdifferenzierte Gesellschaften die Organisation von Macht als Kooperation zwischen dem Personal verschiedener Sektoren ist. Zwar mögen die Gewichte verschiedener Segmente oder Teilbereiche innerhalb der Führungsschicht für ein Sozialsystem insgesamt anders verteilt sein, als dies in lokalen Bezügen zutrifft, und wahrscheinlich ist auch die symbiotische Beziehung zwischen formalen und informellen Formen der Einflußnahme in einem Sozialsystem insgesamt anders gewichtet; dennoch ist Macht als wiederholte Einflußnahme in hochdifferenzierten Systemen notwendig eine arbeitsteilige Einflußnahme.

Diese Behauptung dürfte inzwischen empirisch ausreichend belegt sein. Sie läßt sich auch abstrakt ableiten. Je differenzierter ein Sozialsystem, um so komplexer sind ceteris paribus sowohl die einzelnen Entscheidungsabläufe wie auch die Aufgabe, Abläufe in verschiedenen Sektoren zu koordinieren. Die Kapazität von Individuen für die Aufnahme von Informationen ist jedoch endlich, ebenso wie die verfügbare Zeit auch unter Einsatz moderner Hilfsmittel endlich bleibt. Entsprechend können die Individuen ihre begrenzten Mittel (Zeit und Informationskapazität) auf die tendenziell unbegrenzte Zahl der Entscheidungseinheiten nur selektiv verteilen. Diese Selektivität ist die Grundlage für die Variationsbreite in der Art der Beteiligung der Akteure am Entscheidungsprozeß — gleiche Quanten der Einflußmöglichkeiten einmal unterstellt —, die dann zu verschiedenen Konfigurationen von Machtorganisation führt. Wird unterstellt, daß sich der Differenzierungsgrad eines Sozialsystems sowohl als Spezialisierung der Bereiche wie auch als Erhöhung des Komplexitätsgrades von Entscheidungsver-

laufen ausdrückt, so ist vereinfacht eine Kooperation zwischen zwei Arten der Spezialisierung funktional notwendig: Spezialisierung innerhalb eines Bereichs mit der Möglichkeit extensiverer Kontrolle von Verläufen, und Verteilung der Aufmerksamkeit auf verschiedene Bereiche auf Kosten der Information und Kontrolle über einzelne Verläufe (vgl. die beiden Modelle in Abschnitt 2.8).

Die letztere Form der „Spezialisierung“ auf eine Nichtspezialisten-Funktion ist für die Berufe Politiker und nicht-spezialisierte Journalisten charakteristisch. Aus dieser Perspektive besteht tendenziell ein Spannungsverhältnis zwischen Spezialisten und Generalisten. Diese Spezialisten sind bei einem niedrigen Politisierungsgrad des Gesamtsystems für ihre Legitimation vorwiegend auf die Fachkollegen angewiesen, werden bei einem hohen Politisierungsgrad aber von der durch die Generalisten getragenen öffentlichen Meinungsbildung abhängig. So ist zunächst die Erhöhung des Politisierungsgrades ein Mittel der Generalisten, ihre eigene Bedeutung relativ zu anderen Angehörigen des Führungspersonals zu erhöhen. Insofern mit der Erhöhung des Politisierungsgrades auch eine Erhöhung der Erwartungen an das Führungspersonal und eine Verstärkung des Dringlichkeitscharakters von Erwartungen in der Bevölkerung verbunden ist, hat dies dann im nächsten Schritt zwei Folgen: (a) Zur annähernden Erfüllung der Ansprüche bedürfen die Generalisten der willigen Mitarbeit besonders fähiger Spezialisten, oder (b) der Politisierungsgrad muß bei Enttäuschung der Erwartungen weiter getrieben werden, bis er (in einer arbeitsteiligen Gesellschaft notwendig!) in Indifferenz bis Apathie in der Bevölkerung umschlägt.

Aus der Differenzierung folgt noch keine spezifische Organisationsform von Macht, wohl aber deren Organisation als irgendeine Form von Netzwerk; dies gilt selbst für Diktaturen. Daraus ergibt sich wieder, daß die Vorstellung von Macht als einer im Sozialsystem generell dichotom verteilten Eigenschaft nicht für Machtausübung im Alltag allgemein zutreffen kann. Macht wird hier gewöhnlich lediglich als situationsspezifische Einflußnahme zugeteilt: Selbst ein hohes politisches Amt kann nur unter rational nicht vertretbaren persönlichen Kosten in den Anspruch auf Ausnahmebehandlung gegenüber einem Verkehrspolitisten umgesetzt werden. Es entspricht dem Charakter des Netzwerkes bei der Organisation von Macht, daß kaum abgrenzbar ist, wo totale Machtlosigkeit beginnt. Eindeutig ist dies wohl nur für die Macht, Katastrophen auszulösen und kaum möglich für die zahlreichen Prozesse des Einflußtauses im Alltag. Das Erklärungsobjekt „Einflußnahme auf Entscheidungen, welche die Lebensbedingungen von Gruppen beeinflussen“, gehört zunächst zu den Ausdrucksformen von Macht, die annähernd dichotom verteilt sind.

3.2 Daraus wird nun auch von sozialwissenschaftlichen Autoren oft geschlossen, daß entsprechend der Dispositionsspielraum der Führungsschicht gegenüber der Bevölkerung allgemein sehr groß bis fast unbegrenzt sei. Dies mag in verschiedenen Organisationsformen von Macht für die einzelne Entscheidung zutreffen, nicht jedoch für eine Summe von Entscheidungen einer Führungsschicht insgesamt. Selbst für einfachere Formen der Sozialorganisation ist eine längerwährende totale Verselbständigung nur unter einschränkenden Bedingungen möglich; für hochdifferenzierte Sozialsysteme ist eine solche Verselbständigung aber mit sehr hohen Kosten für alle Beteiligten erreichbar. Um dies zu belegen und die behaupteten Kosten zu spezifizieren ist es nun notwendig, die Art der Abhängigkeit einer Führungsschicht von der Bevölkerung zu identifizieren.

Eine solche Abhängigkeit der Führungsschicht von Eigenschaften in der Bevölkerung ist nicht zu orten in Hinblick auf einzelne Entscheidungen — es sei denn, diese hätten eine symbolhafte Bedeutung für das Urteil über die Adäquanz einer Führungsschicht insgesamt. Diese Abhängigkeit ist zu suchen bei der Abhängigkeit einer Führungsschicht von der Zufriedenheit der Bevölkerung zunächst mit der Summe der (vermuteten) Leistungen und dann insgesamt mit dem aktuellen Zustand des Sozialsystems. Die Art der Rückmeldesysteme zwischen Führungsschicht und Bevölkerung ist sehr variabel gestaltbar; Wahlen sind nur eine Form mit begrenzter Leistungskraft und dürften in erster Linie als Formen der Legitimierung von Machtzuweisung zu verstehen sein. Im (explizit) politischen System sind in hoch differenzierten Gesellschaften diese Abhängigkeiten nicht primär zu lokalisieren. Politisch sind solche Sozialsysteme auf mehr als eine Weise organisierbar.

Entscheidend für die anschließend entwickelte Konzeption ist die Annahme, daß die Motivation zu differentieller Leistung für den Effizienzgrad des Systems zentral, aber nicht erzwingbar ist.

In einfachen Sozialsystemen können die gegenseitigen Erwartungen eindeutig formuliert werden, ist für die meisten alltäglichen Aufgaben die Motivation zu differentieller Leistung vornehmlich relevant für das private Wohlbefinden und kann entscheidend durch interpersonelle Einflüsse gesteuert werden. Keine dieser drei Bedingungen trifft in einer hochdifferenzierten Gesellschaft für die Mehrzahl insbesondere der beruflichen Aufgaben zu.

In den meisten Gesellschaften führte die Mehrzahl aller Mitglieder zu einem gegebenen Zeitpunkt die gleichen Aufgaben aus. Bei der Arbeitshäufung sind die einzelnen Akteure jedoch nicht abhängig voneinander, so daß sich eine geringe Motiviertheit einzelner nicht auf die Effizienz des Gesamtsystems auswirkt — wie andererseits eine unge-

wöhnlich hohe Motiviertheit einzelner insgesamt wenig ausmacht. Die Mehrzahl der Aufgaben dürfte in solchen Systemen mit geringer Bereitschaft zu differentiellem Engagement ausgeführt werden. In Gesellschaften mit hoher Interdependenz — von Durkheim als Systeme mit organischer Solidarität bezeichnet — können Veränderungen in der Motiviertheit selbst von Minderheiten die Effizienz des Gesamtsystems im positiven oder negativen sehr viel stärker beeinflussen; hier gibt es Multiplikator-Effekte.

Die Arbeitsaufgaben der Mehrzahl aller Mitglieder in den meisten Gesellschaften verlangen an differentiellem Engagement lediglich die Eigenschaft „Fleiß“ — also eine rein quantitativ formulierbare Eigenschaft. Für hochdifferenzierte Gesellschaften wird jedoch etwas anderes entscheidend für unterschiedliche Effizienz des einzelnen und des Systems: die Bereitschaft, die Tätigkeit als eine „Aufgabe“ zu verstehen und von dieser Zielvorstellung her seine Arbeit zu steuern — also eine qualitativ formulierbare Eigenschaft. Empirisch werden im Sozialisationsprozeß nebeneinander beide Eigenschaften als Werte vermittelt, so daß es auch bei uns als Enttäuschung erfahren wird, wenn der Einsatz von Fleiß wegen mangelnden Interesses anderer am Produkte des Fleißes nicht belohnt wird. In einem hochdifferenzierten System ist aber das Urteil anderer über die Brauchbarkeit ungeachtet der Anstrengung letztlich entscheidend für die Bewertung. Dem entspricht eine Sozialisation, die sensibilisiert für das Urteil anderer Menschen und eine Identifizierung mit Aufgaben sowie Verantwortung für das Produkt internalisiert. Diese Änderung gilt übrigens auch für den Sozialisationsprozeß selbst, wo Eltern zunehmend die Beachtung eines festen Pflichtenkatalogs gegenüber Kindern als Verhaltensmaxime ersetzen durch die Vorstellung, daß die Sozialisation als Leistungsprozeß für sie selbst zu verstehen sei und daß sie ihre eigenen Bemühungen entsprechend nach dem „Erfolg“ des Kindes zu bewerten hätten.

Dennoch ist gerade nach einem solchen Wechsel im Charakter der Arbeit, und generell in der Erfüllung instrumentaler Rollen, die Kontrolle hinsichtlich der geforderten Motivation schwieriger geworden. Bei einfachen, sich wiederholenden Verhaltensakten, die eine bloße Kopie von Erwartungen erfordern, ist die Abweichung prinzipiell leicht zu orten und kann als spezifisch abweichender Verhaltensakt sanktioniert werden. Selbst für einen erheblichen Teil der manuellen Arbeit ist heute zwar die Effizienz insgesamt kontrollierbar, die spezifische Abweichung der tatsächlichen Verhaltensakte vom Optimum aber schwieriger zu bestimmen. Man mag zwar einen Mitarbeiter verwünschen, der eine Aufgabe schematisch ausführte, ohne sich — wie es immer notwendiger wird — viel dabei zu denken, vermag dies aber

nicht auf gleiche Weise negativ zu sanktionieren wie eine Art von Gehorsamsverweigerung. Ist bei einfachen Arbeitsaufgaben des Charakters, bei dem eine bloße Kopie von Erwartungen den Arbeitserfolg sicherstellt, negative Sanktionierung ein Mittel zur Steigerung der Produktmenge, so greifen vorwiegend negative Sanktionen insgesamt nicht mehr als Steigerung der Produktqualität, wenn sich der Charakter instrumenteller Rollen in der bezeichneten Weise veränderte. Zugleich ermöglicht es der veränderte Charakter der instrumentellen Rollen, durch ein bloßes Beachten der explizit formulierbaren und als Einzelakte kontrollierbaren Erwartungen, Obstruktion zu treiben: In einem solchen System reicht ja die bloße Kontrolle des äußeren Verhaltens als Mittel der Leistungssteigerung nicht aus, sondern hier ist entscheidend die Selbststeuerung von dem Verständnis der Aufgabe her. Hinzu kommt ein weiterer Aspekt, der die Möglichkeit der Obstruktion als „Dienst nach Vorschrift“ erhöht: Sind die Arbeitsaufgaben differenziert, so würde die vollständige Kontrolle einen quantitativ ausgedehnten und für sich unproduktiven Apparat erfordern. Bei vorwiegend einfachen Arbeitsaufgaben in den meisten Gesellschaften sind der Kontrollapparat und das System der Sanktionierungen ausgerichtet auf die Erfüllung der Vorschriften als Kriterium; in hochdifferenzierten Gesellschaften ist die bloße Erfüllung der Vorschrift für die Arbeitsaufgabe so ungenügend, daß daraus ein Mittel der Obstruktion wird.

Die praktische Relevanz dieser Überlegungen kann an zahlreichen Beispielen aufgezeigt werden. Da importieren heute die hochdifferenzierten Industriegesellschaften Westeuropas kaum alphabetisierte Landbewohner als Gastarbeiter. Deren Effizienz wird bereits nach einem relativ kurzen Aufenthalt ausreichend groß, eben weil dieses System des Gastlandes Leistungsreserven zu mobilisieren geeignet ist. Die gleichen Gastarbeiter verlieren diese Motivation sehr oft schon kurz nach ihrer Rückkehr in die heimische Gesellschaft. Das Hauptproblem der sogenannten sozialistischen Gesellschaften ist heute die Motivation der Arbeitskräfte. Dies drückt sich darin aus, daß die Relation zwischen Kapitaleinsatz und Produktivität der Arbeit in diesen Ländern verglichen mit denen Westeuropas fortwährend ungünstiger wird, was dann wieder zu einem relativ hohen Konsumverzicht zwingt, um durch erhöhten Kapitaleinsatz die geringere Motivation auszugleichen.

Wenn Motivation und nicht Arbeitsmenge entscheidend für die Effizienz eines Sozialsystems wird, verändert sich damit die Art und Wirkung von Mitteln, mit denen Führungsgruppen und die Führungsschicht insgesamt steuern können. Wie bereits begründet, ist einem hohen Differenzierungsprinzip der Zwang als Hauptprinzip nicht angemessen. Gewiß ist auch in solchen Sozialsystemen eine Rückkehr zum direkten Zwang als Mittel der Verhaltensteuerung angesichts des

hohen Entwicklungsstandes von Zwangsmitteln technisch jederzeit möglich. Damit läßt sich dann auch bei weit verbreiteter Ablehnung einer Führungsschicht jederzeit Macht stabilisieren — aber um den Preis eines bedeutenden Effizienzverlustes. Zwang ist eben in diesen Sozialsystemen nur geeignet, Verhaltensweisen zu unterdrücken, nicht aber, Motivation auf dem systemnotwendig hohen Stand zu halten. Es ist sicherlich falsch, wenn heute verbreitet geglaubt wird, Repression müsse erfolglos bleiben, wenn Erfolg als Fähigkeit einer Führungsschicht verstanden wird, ungeachtet überwiegender Ablehnung zu überleben. Repression kann als Mittel auf Dauer jedoch nur ein System auf einer niedrigen Ebene der Effizienz stabilisieren, da in hochdifferenzierten Gesellschaften Veto-Macht und Obstruktionsmöglichkeiten sogar noch zunehmen.

3.3 Ein entscheidender Parameter für Machtausübung insbesondere für die Führungsschicht des Gesamtsystems wird die Zufriedenheit der Bevölkerung — und darüber hinaus sogar lediglich bestimmter Teilgruppen — mit ihren Lebensbedingungen. Das war in wenig differenzierten Gesellschaften ein weitgehend statischer Standard, dessen Relevanz für den Aktionsspielraum von Führungsgruppen beschränkt war. Sank allerdings die Zufriedenheit sehr stark ab bis zur Bereitschaft zur Verzweiflungstat, dann allerdings waren echte Volksaufstände mit den geringeren Machtmitteln nicht oder nur unter sehr hohen Kosten zu unterdrücken. Oberhalb des Verzweiflungsniveaus jedoch war Zufriedenheit der Mehrzahl aller Mitglieder einer Gesellschaft eher ein Zustand, der Rückschlüsse auf die Benevolenz einer Führungsschicht erlaubte, als eine Systemnotwendigkeit. In hochdifferenzierten Gesellschaften ist dagegen Zufriedenheit weder statisch noch von lediglich begrenzter Relevanz. Hinzu kommt, daß sich der Charakter der Ansprüche ändert, der den Zustand Zufriedenheit bewirkt. Entgegen verbreiteten Vorstellungen handelt es sich also nicht nur um eine quantitative Steigerung der Ansprüche. Die Qualität dieser selbstverständlich werdenden Erwartungen engt dann den Handlungsspielraum von Führungsschichten weiter ein.

Die Überlegungen des vorigen Abschnittes könnten dahingehend mißverstanden werden, daß in hochdifferenzierten Sozialsystemen in erster Linie die differentielle Belohnung der Individuen als Stimulus notwendig ist. Differentielle Belohnung ist sicherlich ein wichtiges Systemelement, aber nicht entscheidend für eine allgemein hohe Motivation bei den Systemangehörigen. Auf letztere jedoch kommt es bei dem hohen Grad an gegenseitiger Abhängigkeit an. Entsprechend ist positive Sanktionierung für möglichst alle Systemangehörige die primäre Systemnotwendigkeit. Angesichts der gleichzeitig notwendigen differentiellen Belohnung für Individuen — die für die nicht von diesen

Belohnungen Erreichten sonst als Form der Zurücksetzung bewertet würde — bedeutet dies, daß die privaten Haushalte allgemein ihre Situation als positiv sanktioniert bewerten: positiv hinsichtlich des vorausgegangenen und positiv hinsichtlich des zukünftigen Zustandes. Vielleicht muß diese positive Sanktionierung allgemein sogar kontinuierlich sein, woraus sich besonders hohe Anforderungen an das System ergäben.

Nun ist es mit der Verteilung von Zuwachsraten auf private Haushalte bei der Struktur der Bedürfnisse in modernen Gesellschaften nicht getan. Einerseits besteht ein Verbund zwischen Kollektivgütern und Gütern der privaten Haushalte (z. B. Straße/Auto) und zum anderen sind öffentlich angebotene Einrichtungen Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Individuen (Schulen, Krankenhäuser). Schließlich werden früher nicht-staatlich organisierte Funktionen zu öffentlichen Aufgaben (z. B. Altersversorgung, Großforschung). Hier kann keine Theorie für das Wachstum dieser Ansprüche an ein Sozialsystem entwickelt werden. Relevant für diese Argumentation ist jedoch die Feststellung, daß einerseits die Ansprüche an das Niveau der öffentlichen Versorgung rasch steigen, daß eine gute Versorgung jedoch nicht als starke positive Sanktion bewertet wird, sondern als eine selbstverständliche Pflicht der öffentlichen Instanzen.

Theoretiker der Revolution erwarteten einmal (z. B. Lenin), daß sich aus der zunehmenden Abhängigkeit der Haushalte in Industriegesellschaften von Kollektivgütern (Wasser, Elektrizität, Abfallbeseitigung, Kommunikation) neue Machtchancen für eine Führungsschicht ergeben würden. Die Analogie zur Situation in Irrigationskulturen mit ihrer zentralisierten Form von Herrschaft liegt nahe. In den zwanziger Jahren pflegten entsprechend in Europa revolutionäre Gruppen um Wasserwerke oder Bahnhöfe zu kämpfen. Störung der Wasserversorgung und Abschneiden der Eisenbahnverbindungen sind zwar ein wirksames Mittel zur Störung des Alltags in technisierten Gesellschaften, nicht jedoch Schlüsselstellungen, von denen aus Herrschaft ausgeübt werden könnte. Diese Feststellung gilt erst recht für die neueren Ansprüche auf Versorgung mit Kollektivgütern (z. B. Freizeiteinrichtungen), für die während eines kurzen Zeitraums die Elastizität der Nachfrage sehr hoch ist. Streiks von Müllfahrern oder Postboten zeigen, daß sich eine Blockierung der Ver- und Entsorgung angesichts der hierfür gegebenen inelastischen Nachfrage als Druckmittel bei Verteilungskämpfen verwenden läßt; eine ultimative Forderung der Müllfahrer, daß in Zukunft die Stadtparlamente nur von ihnen zu beschicken seien, würde als schlechter Scherz wirken. Dazu trägt bei, daß sich bei Störung des Alltags die Haushalte durchaus auf ein wesentlich geringeres Niveau mit Gütern öffentlicher Versorgung einrichten können. Entscheidend ist

langfristig, daß in einer hochdifferenzierten Gesellschaft jeder irgendwen erpressen könnte; hier gibt es eben für ein gegebenes Niveau keine autarken Teileinheiten.

Für Führungsgruppen und die Führungsschicht eines Sozialsystems insgesamt wirkt das Steigen der Ansprüche an öffentlich angebotene Güter gegenteilig zu den Erwartungen der Theoretiker der Revolution der zwanziger Jahre. Es wurde bereits als empirisches Datum erwähnt — ohne den Versuch einer theoretischen Ableitung —, daß eine gute Versorgung mit öffentlichen Gütern von den privaten Haushalten nicht so intensiv als positive Sanktion bewertet wird, wie das Zurverfügungstellen von Dispositionsbeträgen und anderen Individualgütern. Eine Führungsschicht erhält weniger Kredit für gute Versorgung, als bei schlechter Versorgung an Intensität der Kritik zu erwarten ist. Daraus folgt bereits eine Einengung des Spielraums für Entscheidungen des Führungspersonals hochdifferenzierter Gesellschaften. Die drei erwähnten Ansprüche auf differentielle Belohnung, auf stetig steigende Niveaus der Situation der einzelnen Haushalte und auf verbesserte Versorgung mit öffentlichen Gütern kombiniert, setzen Grenzen für den Spielraum der Führungsschicht, ein besonders wichtiges Machtmittel anzuwenden: den Verteilungsprozeß nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.

Zur Maximierung der an sich verfügbaren Dispositionsmittel einer modernen Gesellschaft wäre es für eine Führungsschicht notwendig, direkt in die private Disposition hinein zu intervenieren. Dies war während dieses Jahrhunderts zu unterschiedlichen Graden in totalitär organisierten Gesellschaften üblich — ja kann als Definiens für Totalitarismus angesehen werden. Mit zunehmender Differenzierung werden diese Interventionen technisch schwieriger und stoßen auf besonders intensiven Widerstand. Versuche der Regierung der UdSSR zur Lenkung der Migration mittels einer Kombination von direkten Verboten und positiven Anreizen (z. B. Zuzugsverbote in große Städte) sind angesichts der Notwendigkeit von Ausnahmegenehmigungen nur begrenzt erfolgreich und vermögen eher Entwicklungen zu verzögern, als sie ihrer Struktur nach zu verändern. Die Wohnungsbaupolitik der sogenannten sozialistischen Länder wird gewiß durch die objektive Wohnungsknappheit erleichtert, aber selbst bei dem dauernden Nachfrageüberhang scheinen die Wohnwünsche durch das Angebot nicht entscheidend zu verändern zu sein. Fehlende oder höchst erschwerte Freiheit der Berufswahl und der Wahl des Arbeitsplatzes scheinen zu einer erheblichen Verringerung einer Identifizierung mit einer Arbeitsaufgabe beizutragen. Die unsystematische Anschauung bestätigt, was aufgrund der Konzeption, differentielle Motiviertheit habe eine Schlüsselfunktion für den Effizienzgrad, mit dem ein hochdifferenziertes System

funktioniere, theoretisch abzuleiten war: Direkte Intervention in die Dispositionsspielräume der Individuen bleibt meist ziemlich wirkungslos und führt jedenfalls zu einer erheblichen Verminderung der Motivation.

Die den hochdifferenzierten Sozialsystemen angemessenste Form der Einflußnahme auf die Dispositionen der Privaten gemäß den von Führungsschichten autonom gesetzten Zielen ist die der indirekten Lenkung, d. h. der Einflußnahme auf den Datenkranz für Dispositionen Privater. Bisher scheint die Grenze hierfür die Bedürfnisstruktur zu sein — eine hier als historische Kategorie eingeführte Variable. Die Befriedigung eines einzelnen Bedürfnisses mag gewiß durch eine entsprechende Politik mit so hohen Kosten ausgestattet werden, daß seine Stellung in der Bedürfnishierarchie verändert wird. Auch hier dürften die Grenzen der Beeinflussung endlich sein — wie sich etwa in den sozialistischen Staaten angesichts der Starrheit der Nachfrage nach solchen Gütern zeigt, die mit der Tendenz zur Privatisierung verbunden sind.

Selbst wenn sich keine schärferen Spannungen zwischen der Bedürfnisstruktur und den aktuellen Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung ergeben, ergibt sich als weitere Grenze gegenüber Zielen, die von dem Führungspersonal autonom gesetzt werden, die Bewertung des Verhaltens durch die öffentliche Meinung. Beispiele sind die Kritik an dem Selbstverständnis großer Teile der Führungsschicht der USA als eine Ordnungsmacht mit weltweiten Verpflichtungen, oder die Kritik an der Force de Frappe, in der Öffentlichkeit des jeweiligen Landes. In beiden Fällen führte dies nicht dazu, daß den betreffenden Führungsgruppen innerhalb des Teilsystems Politik durch Wahlen die Legitimität weiterer Machtausübung verweigert wurde — dafür ist aber eine hohe Systemunzufriedenheit in der Form einer diffusen Malaise zu beobachten. Demgegenüber ist in Indien keine allgemeine Kritik an den hohen Militärausgaben, einschließlich der Entwicklung eines Jets und einer (vielleicht nur zivilen) Atom-Kapazität festzustellen. Voraussetzung für die hier angesprochene Grenze autonomer Zielsetzungen durch die Führungsschicht ist ein hohes Selbstbewußtsein der Angehörigen eines Sozialsystems, und die strukturelle Voraussetzung hierfür kann gesehen werden in der Bedeutung der Identifizierung des einzelnen mit einer Aufgabe für die Effizienz des Systems insgesamt.

Mit dieser Konzeption läßt sich ein Sachverhalt erklären, der sonst paradox anmuten muß: Der Dispositionsspielraum der Oligarchien in sehr unterentwickelten Ländern ist offensichtlich größer (wenigstens gegenüber der einheimischen Bevölkerung) als der Spielraum für autonom gesetzte Ziele bei der Führungsschicht eines hochentwickelten

Sozialsystems. Selbst in sogenannten sozialistischen Staaten verhält sich die Führungsschicht gegenüber der Mehrheit der Bevölkerung ähnlich wie in Gefälligkeitsdemokratien. Zunehmend wird auch dort die Bedürfnisstruktur großer Bevölkerungsgruppen als ein Datum für die Dispositionen der Führung behandelt. Dies ist systemnotwendig, wenn diese Gesellschaften die Stagnationsphase gegen Ende der sechziger Jahre überwinden wollen, die wesentlich dadurch bedingt gewesen sein dürfte, daß die Mittel positiver und negativer Sanktionen zur Erhöhung der Motivation nicht mehr griffen. Offensichtlich hatten diese Gesellschaften Grenzen der Gestaltbarkeit eines Sozialsystems durch autonome Zielsetzungen der Führungsschicht erreicht.

3.4 Diese Wandlungen werden aus der Perspektive der Konvergenztheorien als Liberalisierung gedeutet. Das dürfte mißverständlich sein, weil damit abgestellt wird auf einen Zusammenhang zwischen Organisationsformen im Bereich der Politik und Entwicklungen in anderen Bereichen, der keineswegs selbstverständlich ist. Aus der hier gewählten Perspektive ist lediglich notwendig, daß bei überwiegend anpasserischem Selbstverständnis der Führungsschicht Systeme der Rückmeldung zwischen Bevölkerung und Führungskadern existieren. Wahlen sind nur ein Rückmeldesystem neben vielen anderen, und mit der Behauptung der Notwendigkeit einer Konvergenz in Hinblick auf die jeweiligen Bereiche erweist sich die Konvergenztheorie als die unangemessene Konkretion einer prinzipiell richtigen Vermutung.

Hochdifferenzierte Sozialsysteme können mit einer Mehrzahl von politischen Organisationsformen existieren, und wahrscheinlich bei Verschiedenheit der politischen Organisationsformen dennoch auf vergleichbaren Niveaus der Effizienz. Systemnotwendig ist lediglich, daß die im vorigen Abschnitt (3.3) erwähnten Ansprüche berücksichtigt werden: differenzielle Belohnung, stetige Verbesserung der Situation privater Haushalte, steigendes Niveau der Versorgung mit Kollektivgütern, Hinnahme der Bedürfnisstruktur Privater und Respektierung wenigstens einiger Themen in der öffentlichen Meinung.

Und selbst diese Notwendigkeiten können höchst unvollkommen berücksichtigt werden, wenn es lediglich um Machterhaltung geht. Führungsschichten existieren so lange weiter, wie für die große Mehrzahl der Angehörigen einer Gesellschaft die Kosten einer Änderung des Systems als höher bewertet werden im Vergleich zu der Bedürfnisbefriedigung, die zu einem gegebenen Zeitpunkt vorliegt. Die „Kosten“ sind dabei eine durch Handlungen der Führungsschicht autonom zu beeinflussende Variable, während umgekehrt das Niveau der Effizienz des Systems eine Variable ist, die von der Führungsschicht weitestgehend nur durch anpasserisches Verhalten beeinflußbar ist. Wie die

Führungsschicht das Verhältnis dieser beiden Faktoren gewichtet, welche Nutzen-Kosten-Relation dort definiert wird, das ist im wesentlichen der Handlungsspielraum, über den eine Führungsschicht in hoch differenzierten Sozialsystemen verfügt.

Damit ist übrigens nichts über eine notwendige Konstanz des Personals als Individuen oder Gruppen ausgesagt. Erklärungsobjekt ist hier ja die Bandbreite (Grenzen) des Handlungsspielraums für eine Führungsschicht als Systemelement, ehe es zu Systemkrisen kommt. Wer sich in der skizzierten Weise verhält, das ist für die Angehörigen eines Sozialsystems von sekundärer Bedeutung — und falls das so ist, besteht ein erheblicher Spielraum für Positionskämpfe innerhalb einer Führungsschicht. Prinzipiell ist es auch möglich, daß sich innerhalb des hier abgesteckten Rahmens Zirkulationsprozesse der Art ereignen, wie sie von Pareto modellhaft analysiert wurden. Angesichts der hohen Ansprüche an Reagibilität ist es jedoch unwahrscheinlich, daß sich — abgesehen von Krisenzeiten und Situationen der Konfrontation mit der Außenwelt — eine homogene Führungsschicht über längere Zeit als Organisationsform von Macht hält. Selbst wenn durch gewaltlose Äquivalente zum *coup d'état* eine geschlossene Gruppe die wichtigsten formalen Positionen übernehmen sollte, so müßten sich doch über Zeit zumindest im informellen System die Heterogenität und die Verlaufsformen von Entscheidungen als Teil eines Netzwerks — so wie dies in den Befunden über gemeindliche Machtstrukturen ersichtlich wird — wieder durchsetzen.

Eine große Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Systems kommt in allen hochdifferenzierten Sozialsystemen den intermediären Instanzen zu. Sie erfüllen den größten Teil aller Aufgaben der Vermittlung zwischen Ansprüchen der Bevölkerung und den Zielvorstellungen in der Führungsschicht. Der größte Teil der Entscheidungsvorbereitung und der Implementierung von Entscheidungen wird durch diese Instanzen geprägt. Im Sinne des Harvard-Modells (Abschnitt 2.8) dominieren sie in den Abschnitten I - III und V, und auch nach dem teilweise empirisch abgesicherten Paradigma von Laumann-Pappi sind sie für die Strukturierung der „inputs“ bestimmend. In ihrem Führungspersonal sind sie Teil der Führungsschicht, falls diese den systemadäquaten Grad an Heterogenität aufweist.

Diese intermediären Instanzen sind primäres Objekt für Interventionen der Führungsschicht, da sonst hochdifferenzierte Gesellschaften in den alltäglichen Vollzügen bei aller Vielfalt von Regelsystemen nicht formell verfaßt werden können. Kleiderordnungen, Erlasse über Konsum, Meidungsgebote zwischen Gruppen, Tugendverordnungen, Kodices über das Verhalten der Familienmitglieder zueinander — diese für

traditionelle Hochkulturen häufigen Formen der Steuerung des Alltags sind mit hochdifferenzierten Sozialsystemen des heutigen Typs nicht vereinbar. Die intermediären Instanzen reichen jedoch in vielfacher Verästelung in den Alltag hinein, ja ihre Beziehungen zu diesem Alltag von Teilen einer Bevölkerung sind ihr *raison d'être*. Zugleich folgt aus dem hoch-arbeitsteiligen Charakter moderner Gesellschaften, daß die Beteiligung der Individuen (bzw. Kunden) durchweg begrenzt ist. Allen Utopien über die Erhöhung der Partizipation und Mobilisierung zum Trotz muß in solchen Sozialsystemen gegenüber den meisten Instanzen für die große Mehrheit aller Angehörigen oder Kunden eine Konsumenthaltung vorherrschen. So sind diese Instanzen insgesamt sehr, sehr stark, als einzelne Institutionen aber verletzlich.

Die Führungsschicht besitzt damit einen weiteren Spielraum für gestalterisches Handeln, zusätzlich zu der oben erwähnten Option hinsichtlich des Niveaus der System-Effizienz. Intermediäre Instanzen, insbesondere spezialisierte und verfaßte Institutionen, sind mit in Parametern des Handelns für Führungsgruppen um so eher veränderbar bis hin zu ihrer Ersetzung durch andere Institutionen, je größer der Homogenitätsgrad der Führungsschicht ist. Treten Schwierigkeiten im Alltag hochdifferenzierter Systeme auf, oder widerspricht der Istzustand den Zielvorstellungen: Durch Einwirkung auf intermediäre Instanzen kann eine Führungsschicht hierauf am schnellsten reagieren. Nicht zuletzt können solche Einwirkungen auch als äußerlicher Beweis der eigenen Handlungsfähigkeit gegenüber einer erwartungsvollen Bevölkerung nützlich werden. Entsprechend folgt in modernen Industriegesellschaften eine Verwaltungsreform der anderen, werden Institutionen mit speziellem Auftrag gegründet und wieder beseitigt, bis sich in längerfristiger Betrachtung dann meist erweist, daß sich insgesamt am Charakter eines Sozialsystems und dessen Problemstellen nicht allzuviel geändert hat. Dies folgt einmal daraus, daß in einer jeden konkreten Gesellschaft die intermediären Instanzen selektiv funktionieren, durch deren Wirken — stünde es wirklich zur Disposition einer Führungsschicht, was selbst für zentralisierte Machtorganisationen nur beschränkt gilt — also das Sozialsystem nur teilweise beeinflusst wird. Vor allem ergibt sich eine Grenze der Einwirkung mit der Absicht gestalterischen Handelns dann, wenn die für hochdifferenzierte Sozialsysteme notwendige permanente Rückmeldung zwischen Systemebenen beeinträchtigt wird.

Die Anforderungen an ein Rückmeldesystem steigen mit zunehmender Differenzierung und zugleich entwickeln sich mehr und bessere Institutionen und Technologien für diese Funktion. Dennoch scheint in hochdifferenzierten Gesellschaften mit verschiedenen politischen Ordnungen entweder dieser Prozeß tendenziell zu schlecht zu funktionie-

ren, oder die Art der Verteilung positiver Sanktionen reicht zur Integration nicht aus, oder beides. Die auf diesen Zustand folgenden Reaktionen der Bevölkerung oder von Bevölkerungsteilen sind Thema einiger Richtungen in den Sozialwissenschaften. Besonderes Interesse erregte die von Hirschman vorgeschlagene Dichotomie „exit“ und „voice“. „Exit“ ist bei Unzufriedenheit die Reaktionsform „Resignation“, wobei die englische Bezeichnung sprachlich anklingen läßt, daß dies wie ein Ausscheiden der Einheiten aus einem System wirkt; „voice“ entspricht der Reaktionsform „Protest“. Mit dieser Dichotomie werden der sonst verblüffende, rasche Umschlag von Protest in Apathie und umgekehrt als alternative Ausdrucksformen für Systemunzufriedenheit gedeutet; und damit wiederum erscheinen die sonst sehr unterschiedlichen Probleme der Sozialsysteme mit sozialistischer und mit westlich-parlamentarischer politischer Organisationsform (unzureichende Motivation bzw. Protestbewegungen mit absolutistischen Zielen) als funktionale Äquivalente.

Die Konvergenztheorie unterstellte eine letztliche Determination der politischen Organisationsform durch den Charakter des Sozialsystems, und verstand dieses wieder als bestimmt durch die Wirtschaftsweise Industrialisierung. Die hier im 3. Abschnitt entwickelte Konzeption führt zu der Schlußfolgerung, daß in längerfristiger Betrachtung dieses Sozialsystem durch autonom gesetzte Ziele des Führungspersonals nur begrenzt gestaltbar ist — so lange wenigstens, wie sich die Struktur der Bedürfnisse als resistent gegenüber planender Einflußnahme erweist. Die Grenzen gestaltender Einflußnahme sind aber nicht durch einen Zwang zur Entwicklung identischer politischer Organisationsformen, gleicher Arten von Machtorganisation im formellen Sinne oder generell durch Identität formaler Organisationen gegeben. Analysiert man die Problemstellen der hochdifferenzierten Sozialsysteme unter Verwendung der Konzeptionen „funktionale Äquivalente“ und „Multifunktionalität“ von Institutionen und Ereignissen, so besteht die Grenze der Gestaltbarkeit in der längerfristigen Invarianz der Anforderungen der Systemelemente an das System und der Eigendynamik der aus der hohen Differenzierung folgenden Systemprobleme. In kurzfristiger Betrachtung und bei einzelnen Entscheidungssituationen ist jedoch der Handlungsspielraum erheblich.

Die Wirkung weiterer Differenzierung und der damit verbundenen wachsenden Anforderungen an integrative Elemente der Systeme — nicht zuletzt hinsichtlich der Kommunikationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten — sind noch nicht kalkulierbar. Möglicherweise ist das System der Machtorganisation nicht nur personell, sondern auch als Teilsystem zunehmend instabil, bei hoher Stabilität der funktionalen Erfordernisse. Deshalb ist es möglich, daß weitere politische Organi-

sationsformen für diese Sozialsysteme ausgebildet werden, die der Gruppenhaftigkeit der Lebensweisen in diesen Sozialsystemen entsprechen, etwa durch Formen ständestaatlich-bündischer Willensbildung und Machtverwaltung. Es wäre jedoch irrig, die Entwicklungen im explizit politischen Bereich dieser Gesellschaften als Paradigma für die Eigengesetzlichkeit dieser Sozialsysteme zu nehmen. Eher ist es wahrscheinlich, daß sich systembestimmende Veränderungen im sogenannten „vopolitischen“ Bereich in der Organisation des Alltags ereignen.

(Beifall.)

Diskussion *

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Recht schönen Dank, Herr Kollege Scheuch! Bevor ich Herrn Schweitzer das Wort zu seinem Diskussionsbeitrag gebe, darf ich sagen: Herr Scheuch ist Soziologe, und Herr Schweitzer ist Betriebswirtschaftler, und Sie werden nicht verlangen, daß ein Betriebswirt mit seinem Diskussionsbeitrag sofort genau da ansetzt, wo es Herr Scheuch vielleicht gern hätte.

Aber jetzt Herr Kollege Schweitzer.

Marcell Schweitzer (Tübingen):

Wie ist es in der Betriebswirtschaftslehre um die Machtdiskussion bestellt? Schaut man das Wissensgut der Betriebswirtschaftslehre an, wird man feststellen, daß eine Diskussion des Machtphänomens insbesondere in jüngerer Zeit nicht stattgefunden hat, und daß sich heute Ansätze zeigen, soziologische Fragestellungen zu übernehmen und in betriebswirtschaftliche Analysen einzubauen.

Man könnte also sagen: „Macht — die Lücke in der Betriebswirtschaftslehre.“ Aber diese Aussage wäre voreilig und falsch, denn die Betriebswirte analysieren und diskutieren Machtprobleme durchaus, nur unter Verwendung einer Reihe von anderen Bezeichnungen und Begriffen. Ich möchte Ihnen in meinem Beitrag zeigen, daß in der Tat betriebswirtschaftliche Probleme spezieller Art Machtprobleme sind. Danach möchte ich ergründen, warum man den Machtbegriff nicht zur sprachlichen Kennzeichnung bestimmter Probleme verwendet, obwohl sich Volkswirtschaftslehre und Soziologie nicht nur um die begriffliche, sondern auch um die hypothetische Konstellation bemüht haben.

Ich möchte, Herr Scheuch, um nicht ganz ohne Zusammenhang neben Ihnen zu stehen, an Ihre Formulierung, der Machtbegriff sei ein globaler Begriff, anknüpfen. Ich würde sagen, er ist ein vager Begriff, und ich würde weiter sagen, er ist für betriebswirtschaftliche Vorhaben ein nicht adäquater Begriff. Das werde ich zu zeigen versuchen.

Lassen Sie mich an den Anfang eine Definition des Begriffes „Macht“ stellen, die allerdings nicht ganz die Ihre ist, nach der Macht

* Anmerkung der Herausgeber: Dieser Diskussionsteil enthält nur das vorbereitete Diskussionsvotum zum vorangegangenen Referat. Die gesamte übrige Diskussion des Beitrags von Erwin K. Scheuch erfolgt gemeinsam mit der des Referats von Robert Reichardt auf den Seiten 1066 bzw. 1069 ff.

als Einflußnahme auf Entscheidungsprozesse, die die Lebenschancen von Gruppen berühren, anzusehen ist. Ich möchte folgende Definition wählen: „Macht ist die tatsächliche oder potentielle Einflußnahme einer Person (bzw. einer Personengruppe) a auf eine Person (bzw. eine Personengruppe) b zum Zwecke der Verhaltensänderung von b.“ — Dieser Machtbegriff ist in etwa derjenige, der bei Simon, March, Dahl und Harsanyi verwendet wird.

Er ist ein vektorieller Maßausdruck einer Relation zwischen zwei Personen (bzw. Personengruppen) mit bestimmten Meßelementen, nämlich Machtgrundlage, Machtmittel, Machtbereich, Machtfülle, Machtausdehnung, Machtkosten und Machtstärke. Diese Meßmerkmale lassen sich weiter ergänzen; ihre Aufzählung ist hier nicht vollständig.

An einem Beispiel aus der Betriebswirtschaftslehre ist aufzuzeigen, wie Machtprobleme angegangen werden. Lassen Sie mich das Beispiel der Kompetenzabgrenzung von Instanzen wählen. Es entstammt der Organisationslehre oder, wenn man anspruchsvoller sein will, der Organisationstheorie. Dabei wird danach gefragt, wie in organisatorischen Einheiten Stellenaufgaben zu bilden sind, wie ganz bestimmte Kompetenzen, also Zuständigkeiten, für diese Stellen abzugrenzen sind — d. h. auch: für die Stelleninhaber abzugrenzen sind —, und zwar für jede mögliche Stelle in einem hierarchischen System, speziell aber für leitende Stellen, die Instanzen genannt werden.

Man unterscheidet in diesem Zusammenhang mehrere Kompetenzarten, nämlich Entscheidungskompetenz, Ausführungskompetenz, Kontrollkompetenz und schließlich, was eigenartig erscheinen mag, Kompetenzkompetenz.

Entscheidungstheoretisch gesehen handelt es sich hierbei um das Festlegen des Umfangs und der Eigenschaften von Entscheidungsfeldern für einzelne Entscheidungsträger. Der Umfang des Entscheidungsfeldes macht die Anzahl der Entscheidungsvariablen und Entscheidungsalternativen eines Entscheidungsträgers aus. Zu den Eigenschaften der Entscheidungsfelder gehört u. a., daß sie zerlegt und teilweise auf andere Entscheidungsträger übertragen, d. h. delegiert werden können. Das ist der Fall der Kompetenzkompetenz. Hierher gehört auch die Anzahl der organisatorisch untergeordneten Personen. Außerdem impliziert die Kompetenzabgrenzung ein Recht auf die Benutzung bestimmter Durchsetzungsinstrumente wie Belohnung, Förderung, Lob, Ermahnung bis hin zur Bestrafung sowie die Abgrenzung der Verantwortung für den jeweiligen Leitungsbereich mit den dazugehörigen Kontrollrechten.

Betrachten wir die Kompetenzabgrenzung von Instanzen unter machtanalytischem Blickwinkel, so zeigt sich folgendes Bild: Erstens.

In der formal-hierarchischen Ausstattung einer Instanz mit dem Recht, Entscheidungen zu treffen, diese durchzusetzen und ihre Ausführung zu kontrollieren, wird eine Machtgrundlage — die Amerikaner sprechen von einer „base of power“ — gelegt.

Zweitens. Da eine Instanz die Instrumente Belohnung, Förderung, Ermahnung usw. einsetzen kann, um die Ausführung der getroffenen Entscheidungen zu erreichen, verfügt sie über eine Menge von Machtmitteln („means of power“).

Drittens. Durch die Begrenzung von Entscheidungsvariablen und Entscheidungsalternativen auf einzelne Stellen und deren Inhaber wird der Instanz ein Machtbereich — „scope of power“ — zugeordnet, in welchem sie von Untergeordneten die Durchführung getroffener Anordnungen verlangen bzw. erzwingen kann.

Viertens. Mit der Festlegung der Anzahl der Untergeordneten — wir sprechen hier von einer Leitungsspanne — wird für die Instanz die Ausdehnung der Macht — „extension of power“ — fixiert.

Die anderen Meßmerkmale — Machtfülle, Machtkosten und Machstärke — werden gewöhnlich bei der Kompetenzabgrenzung in organisatorischen Systemen nicht berücksichtigt.

Es kann daher gesagt werden, daß bei der Kompetenzabgrenzung einer Instanz von den sieben Meßelementen des Maßausdrucks „Macht“ vier eine explizite Fixierung und Wertausprägung erfahren; von der Messung möchte ich hier noch nicht sprechen. Die verbleibenden drei Elemente werden vernachlässigt.

Trotz der Beschränkung auf die vier genannten Meßelemente wird erkennbar, daß die organisatorische Kompetenzabgrenzung ihrer Struktur nach eine Frage betrieblicher Machtkonstellation ist. Sie ist nicht nur allgemein ein Problem der Konstellation, sondern auch der Machtkonstitution, der Machtimplementierung, der Machtanwendung und schließlich der Machtkontrolle.

Dieser Nachweis ließe sich ohne Schwierigkeiten auch für andere Problembereiche organisatorischer Art — wie z. B. den immer mehr diskutierten Problembereich der Plandurchsetzung und den Problembereich der Führungsstile — führen. Schließlich würde auch das Problem der betrieblichen Mitbestimmung genau in dieses System passen. Ich hoffe aber, trotz des Weglassens dieser Problembereiche in der analytischen Aufbereitung gezeigt zu haben, daß in der Organisationslehre in der Tat Machtphänomene unter anderer Flagge, also unter einem anderen Begriffssystem, behandelt werden.

Nun möchte ich danach fragen, warum der Machtbegriff bisher nicht oder nur selten zur Kennzeichnung betriebswirtschaftlicher Macht-

probleme verwendet worden ist. Die von mir gegebene Definition von „Macht“ — tatsächliche oder potentielle Einflußnahme von Personen oder Gruppen auf andere Personen oder Gruppen zum Zwecke der Änderung von deren Verhalten — als Maßausdruck einer Relation ist nach meiner Vorstellung nicht adäquat. Ich gehe davon aus, daß diese Definition keine Nominaldefinition mit einer Abkürzungsfunktion und auch keine Gebrauchsdefinition, sondern eine Realdefinition ist. Hempel hat für solche Realdefinitionen, die Wesensmerkmale mit bestimmten Anforderungen aussagen wollen, formuliert, daß sie in drei Formen auftreten können: als reine Bedeutungsanalyse — das ist diese Definition sicher nicht —, als empirische Analyse — das ist sie sicher auch nicht — oder als Begriffsexplikation. Ich meine, am ehesten kommt man an die genannte Definition mit dieser Form der Begriffsexplikation heran. Es handelt sich um eine Explikation, durch die ein vager — das ist wiederum ein Anknüpfungspunkt an Sie, Herr Scheuch — und mehrdeutiger Ausdruck der Umgangssprache präziser formuliert werden soll.

Welche Anforderungen haben wir an solche Begriffsexplikationen, welche Anforderungen haben wir speziell an die Explikation des Machtbegriffs zu stellen? Ich zähle hier nur drei auf. Ein Explikat muß erstens exakt sein. Es muß zweitens fruchtbar sein in dem Sinne, daß mit dem Begriff möglichst viele Gesetze — ich verwende sonst den Ausdruck „Gesetz“ nicht, sondern spreche von Regelmäßigkeiten oder höchstens von nomologischen Hypothesen, da dies weniger mißverständlich ist —, also mehr und bessere Hypothesen über Machtbeziehungen formuliert werden können. Drittens muß das Explikat einfach sein. Die wunde Stelle bei dem Machtbegriff, wie ich ihn nannte, scheint mir die Exaktheit zu sein, und daher gehe ich auf diese Anforderung noch einmal ein.

Exaktheit zielt darauf zu zeigen, daß ein Begriff für die Konstruktion eines wissenschaftlichen Satzsystems adäquat ist. Dieses Merkmal ist hier sehr schwach ausgeprägt. Exaktheit des Machtbegriffes läge vor, wenn gesichert wäre, daß dieser Begriff eindeutig in das Begriffssystem der Betriebswirtschaftslehre eingeordnet wäre. Zum anderen müßte aber auch in der Betriebswirtschaftslehre erforscht werden — man kann das, glaube ich, in einer Parallele zur Volkswirtschaftslehre sehen —, welche logische Struktur der Machtbegriff als Maßausdruck haben kann. Das heißt, es müßte geklärt werden, ob „Macht“ ein klassifikatorischer, komparativer oder quantitativer Begriff ist und als solcher Verwendung finden soll. Zum anderen muß abgeklärt werden, ob dieser Maßausdruck ein einfacher skalarer oder ein vektorieller Ausdruck sein soll. Es spricht nach Aufzählung dieser Meßelemente viel dafür, daß der Machtbegriff ein vektorieller Maßausdruck sein soll.

Das also sind Fragen, die in der Betriebswirtschaftslehre vollkommen offen sind. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Betriebswirtschaftslehre einem vage konzipierten Machtbegriff reserviert gegenübersteht und das betriebliche Machtproblem auf mehrere einzelne Problemgruppen aufteilt. Wenn man sich die Mühe macht und herauszufinden versucht, wo in der Betriebswirtschaftslehre Machtprobleme diskutiert werden, so stellt man fest, sie tauchen einmal in der Organisationstheorie auf — was ich am Beispiel der Kompetenzabgrenzung zu zeigen versuchte —, sie tauchen in der Entscheidungstheorie auf, insbesondere bei der Analyse von Entscheidungsfeldern, und sie treten in der Führungstechnik bis hin zu den Techniken von Führungsstilen auf. Wenn wir genauer hinsehen, zeigt sich, daß dieses Vorgehen ein Abweichen vom globalen Machtbegriff und ein Zurückgehen auf die Meßelemente der Macht darstellt. Wir behandeln die Machtgrundlagen, die Machtmittel, die Machtbereiche usw. Aber auch von dieser Behandlung können wir nicht sagen, daß sie gegenwärtig zufriedenstellend wäre. Der auf dieser „tieferen Meßebene“ verwendete Begriffsapparat hat sicher auch eine Reihe von Schwächen, aber die Betriebswirte sind der Meinung, daß dieser Apparat adäquater ist als der von mir skizzierte Machtbegriff. Die wenigen Fälle, in welchen der hier genannte Machtbegriff neuerdings von Betriebswirten verwendet wird, sind stark soziologisch orientiert und stellen zunächst eine Problemumformulierung und eine Begriffsübernahme aus der Soziologie dar, der ich eine gewisse heuristische Funktion nicht absprechen möchte. Ich möchte auch nicht ausschließen, daß der Machtbegriff deshalb mit Zurückhaltung verwendet wird, weil sich die Betriebswirte der einzelbetrieblichen Machtprobleme vielleicht doch noch nicht so ganz bewußt geworden sind und daher ein Erkenntnisobjekt herauschälen, bei dem sie wegen der Differenziertheit der soziologischen und betriebswirtschaftlichen Erkenntnisgegenstände die soziologische Fragestellung einfach den Soziologen überlassen — in der Hoffnung, daß sie dort in guten Händen ist.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Danke schön, Herr Schweitzer! — Ich darf die Sitzung von heute morgen schließen. Wir sehen uns um 15.00 Uhr hier wieder.

(Mittagspause.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine Damen und Herren, wir fahren in unseren Verhandlungen mit dem Referat von Herrn Kollegen Reichardt aus Wien fort.

Strukturelle Aspekte der Reziprozität und allgemeiner sozialer Austauschphänomene

Von *Robert Reichardt*, Wien

I. Einleitung

Das Prinzip der Reziprozität und des Austausches im allgemeinsten Sinne des Wortes führt uns zu einer der tiefsten Problematiken hin, die seit der Antike und erst recht seit Kant immer wieder Gesellschaftstheoretiker und Sozialphilosophen beschäftigt: nämlich zur Frage nach Freiheit und Gleichheit und deren mögliche oder unmögliche Vereinbarkeit. Dies ist leicht einzusehen: „Tausch“ meint immer das Aufeinandertreffen von *freiwilligen* Tauschpartnern, die im Tausch alle einen Vorteil sehen, und es meint, daß das Prinzip der Reziprozität gilt, d. h., daß die ausgetauschten Objekte, Handlungen, Werte etc. in einer bestimmten Weise *äquivalent*, gleichartig seien, sonst wird im Sinne der Umlautbildung eine Degenerationsform aus „Tausch“, nämlich „Täuschung“. Das Tauschprinzip in seiner reinen Form erweist sich somit als ein soziale Beziehungen stiftendes Element, das gleichsam den Gegenpol zum Machtprinzip darstellt. Die Verflechtung zwischen Tausch- und Machtprinzip ergibt sich aber, wenn wir — wie im Titel meines Vortrags angedeutet — „strukturelle“ Aspekte der Austauschphänomene studieren, nämlich über die Zeit hinweg perpetuierbare Ordnungen sozialer Beziehungen. Es wird denn ein Hauptanliegen meiner Ausführungen sein, den Zeitfaktor im Zusammenhang mit Austauschphänomenen zu studieren.*

II. Die Austauschtheorie als interdisziplinärer Ansatz in den Sozialwissenschaften

Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde im Bereich der Volkswirtschaftslehre die Theorie des Tausches entwickelt. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die österreichische Schule der Nationalökonomie und an die Arbeiten von Jevons und Walras. Abgesehen von einigen Vorläufern ist erst viel später das Prinzip der Austausch-

* Die hier angesprochene Problematik kann in Zusammenhang mit der Unterscheidung zwischen Gebrauchs- und Tauschwert gesehen werden, wie sie sowohl bei Marx wie auch in der Grenznutzentheorie der Wiener Schule gemacht wird.

relation auf andere Bereiche der Sozialwissenschaften übertragen und in umfangreichere Theorien aufgenommen worden. Einerseits erfolgte der Anstoß hierzu von der Ethnologie her, andererseits von einigen amerikanischen Soziologen und Sozialpsychologen. Die Ethnologen gingen seit dem bahnbrechenden Werk „Essai sur le don“ von Mauss¹ davon aus, daß Gabe und Gegengabe ein Prinzip darstelle, das weite Teile des sozialen Lebens von Naturvölkern durchzieht und in besonderem Maße konstitutiv für die Bildung und Verfestigung von Zusammenhängen zwischen Einzelnen und zwischen Gruppen ist. Die Entdeckung religiöser bzw. magischer Handels- und Tausch-Formen lieferte eine wichtige Illustration einer solchen Annahme².

Gegen Ende der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts wurden von amerikanischen Soziologen die später unter dem Terminus „Exchange structuralism“ zusammengefaßten theoretischen Konzepte entwickelt. Die Protagonisten dieser Entwicklung waren Blau³, Thibaut und Kelley⁴ und Homans⁵. Bei allen Unterschieden im Detail, läßt sich doch ein gemeinsamer Nenner dieser Arbeiten erkennen: Das Prinzip des Güter-austausches wird auf sozialpsychologisch faßbare Interaktionsphänomene übertragen. Lob, Verleihung von Prestige, Rat, Hilfe etc. sind positive „Angebote“ auf diesem „Markt“. Monopolisierung von knappen und hochgeschätzten Leistungen führt zu Prestige-Unterschieden, eventuell zu Macht. Die Dauerhaftigkeit der aus diesen Austauschrelationen aufgebauten Strukturen wird entweder durch Rationalität und äußere Bedingungen (z. B. Fehlen von Alternativen) oder im Sinne der Lerntheorie durch sich herausbildende Erwartungen positiver Stimuli, bzw. positiver Reaktionen garantiert.

Die oben genannten Arbeiten stützen ihre theoretischen Konzepte auf empirisches Material, das vor allem aus dem Bereich der Kleingruppenforschung, insbesondere der sozialpsychologischen Betriebsuntersuchungen, aber auch aus Gruppenexperimenten stammt. Vorausgesetzt wird das Prinzip der individuellen Nutzenmaximierung und die Möglichkeit des Nutzenvergleichs über Handlungsalternativen. Obschon einzelne Autoren den Anschein erwecken, sie setzten kardinale Nutzenmessung voraus — wie Thibaut und Kelley⁶ zeigt eine nähere Betrachtung, daß sich alle ihre theoretischen Aussagen auch ohne diese Voraussetzung und nur mit der Ordinalität der Nutzen erreichen ließen.

¹ M. Mauss, *The Gift*. London 1966.

² P. M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*. New York 1964.

³ J. W. Thibaut u. H. Kelly, *The Social Psychology of Groups*, New York 1959.

⁴ G. C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York 1961.

⁵ J. W. Thibaut u. H. Kelly, *The Social Psychology of Groups*, New York 1959.

⁶ P. M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago 1963 (1. Aufl. 1955), S. 5.

Einige diesen Theorien inhärente Schwierigkeiten seien kurz skizziert: Einmal wird der Ansatz auf bewußtes und zielorientiertes Verhalten eingeschränkt — z. B. bei Blau⁷ —, andererseits weisen die lerntheoretischen Konzepte auf ein Verhalten, das im Sinne von Gewohnheiten unbewußt-reaktiv verläuft. Auch innerhalb der lerntheoretischen Ansätze tritt die Schwierigkeit — besonders bei Homans⁸ — auf, daß Wiederholung der gleichen Belohnung einmal die Reaktion verfestigt, ein andermal infolge des Abstumpfungseffektes diese Belohnung abwertet. Ferner kann die positive Bewertung einer Austauschrelation einmal aus dem Prinzip der subjektiven Lustmaximierung, ein andermal aus der Einschätzung einer Reaktion als „äquivalent“ oder „ausreichend“ im Sinne einer sozialen Norm erfolgen (auf letzteres hat vor allem Gouldner⁹ hingewiesen). Nur wenn das Phänomen der Ambivalenz ausgeklammert wird, kann vorausgesetzt werden, daß die Verschiedenartigkeit dieser beiden Reziprozitätsprinzipien zu keiner Schwierigkeit führe.

Keine der eben skizzierten Schwierigkeiten ist unüberwindlich, nur werden sie von den genannten Autoren nicht in vollem Umfang verarbeitet. Beispielsweise läßt sich der Gegensatz zwischen dem positiven Verstärkereffekt und dem Abstumpfungseffekt durch den Einbezug der Zeitperspektive und homöostatischer Prozesse beim Individuum in einer komplexeren Theorie aufheben. Ebenso ist durch eine scharfe Abgrenzung normativer und individual-psychischer Bewertungskriterien die letztgenannte Schwierigkeit zumindest reduzierbar.

Der interdisziplinäre Charakter dieser Theorie bestand darin, daß ein theoretisches Modell von einer Disziplin (der Ökonomie) auf eine andere (die Soziologie, bzw. die Sozialpsychologie) übertragen wurde, und auch im Anspruch, daß das Austauschmodell gleichermaßen zur Erklärung von Tatbeständen herangezogen werden könne, die sonst von verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen gesondert behandelt worden waren. Außer der Soziologie und Ökonomie kamen als solche Disziplinen auch die Politikwissenschaft und die Ethnologie in Betracht.

Schon beim Aufkommen des „Exchange structuralism“ gegen Ende der fünfziger Jahre war klar — und dies wurde auch von einigen Autoren klar ausgesprochen —, daß mit dieser Theorie der Anspruch auf ein viel breiteres Spektrum der Erklärung erhoben werden sollte, als es der Kontext der Kleingruppenforschung war, aus dem heraus die ersten theoretischen Ansätze und die empirischen Belege entwickelt worden waren. Freilich war ebenso klar, daß die empirische Stützung der

⁷ G. C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York 1961.

⁸ A. W. Gouldner, *The Norm of Reciprocity*. A Preliminary Statement. *American Sociological Review*, Vol. 25 (1960), No 2, S. 161 - 178.

⁹ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1951.

Theorie viel zuverlässiger im Bereich der Kleingruppe erfolgen könne, als in makrosozialen Fragestellungen, und daß infolgedessen eine Ausweitung auf die letzteren zunächst den Charakter der Spekulation haben müsse.

Schon 1957 erschien das Werk „An Economic Theory of Democracy“ von A. Downs¹⁰, in welchem das Funktionieren eines parlamentarischen Systems und des Wahlverhaltens, d. h. ein ausgesprochen makrosoziales Phänomen, mit Hilfe der Austauschtheorie analysiert werden sollte. Eine „makrosoziale Richtung“ der Austauschtheorie bildete sich allerdings nicht heraus. Ansätze dieser Art treten gegen Ende der sechziger Jahre im angelsächsischen Bereich wieder auf: Curry und Wade¹¹ und Jessop¹².

Mehrere der hier zitierten Werke dürften für die zentrale Fragestellung unserer Tagung äußerst fruchtbar sein. Insbesondere sei auf das wichtige Werk von Downs hingewiesen, das den Aspekt der harten Rationalität im Funktionieren einer parlamentarischen Demokratie in einem sehr differenzierten theoretischen Ansatz herausarbeitet. Der Akt der parlamentarischen Wahl durch den Stimmbürger, wie die Entscheidungen der Regierung, werden aus dem Prinzip der Maximierung des Grenznutzens erklärt, wobei der oberste Wert einer Partei die Erreichung der Regierungsmacht, bzw. die Teilnahme an einer Regierungskoalition geht bei Downs also um so etwas wie einen politischen und nicht etwa ökonomisch zu verstehenden Grenznutzen.

Die Theorie von R. D. Jessop sei ferner kurz skizziert: Charakteristisch für Jessop's Ansatz ist, daß er — durchaus im Sinne der systemtheoretischen Tradition, insbesondere von T. Parsons, — vier Bereiche sozialen Handelns unterscheidet, die bestimmten Systemfunktionen entsprechen: einen ökonomischen, einen politisch-militärischen, einen sozialen und einen kulturellen. In jedem dieser vier Bereiche entsteht eine Stratifikation der Personen je nach der „Macht“, die sie besitzen. „Macht“ in diesem verallgemeinerten Sinne konstituiert sich aus einer Kontrolle über bestimmte Macht-Basen erster Ordnung. Die Macht-Basis erster Ordnung bilden im ökonomischen Bereich die Produktionsmittel, im politisch-militärischen Bereich der physische Zwang, im sozialen Bereich die Quellen der Status-Zuweisung und im kulturellen Bereich die Mittel der Wert-Schöpfung, -interpretation und -erhaltung.

¹⁰ R. L. Curry Jr. u. L. L. Wade, A Theory of Political Exchange: Economic Reasoning in Political Analysis. Englewood Cliffs 1968.

¹¹ R. D. Jessop, Exchange and Power in Structural Analysis, in: The Sociological Review, Vol. 17 (1969), Statfort Side, S. 415 - 437.

¹² Von Verhaltensforschern wird in diesem Zusammenhang auch davon gesprochen, daß bei den Überholmanövern die Jagdinstinkte des homo sapiens, der ja jahrzehntausendlang als Jäger gelebt hat, zum Tragen kommen, so etwa O. König (zitiert nach Dollinger, Die totale Autogesellschaft, München 1972, S. 99 - 101).

Es gibt auch Basen zweiter Ordnung: Es sind dies die „Produkte“ der primären Basen: Güter und Dienstleistungen, Gewalt, Status und Anerkennung von Werten. Schließlich ist als Basis dritter Ordnung ein symbolisches Medium anzunehmen, das den Zugang zu den sekundären Basen verschafft. Im Ökonomischen ist dieses Medium als „Geld“ unmittelbar verständlich.

In jedem dieser vier Bereiche unterscheidet Jessop aufgrund der oben geschilderten Stratifikationstendenz ein Zentrum und eine Peripherie. Austauschprozesse spielen sich nun ab zwischen Zentrum und Peripherie einerseits und zwischen den verschiedenen Bereichen andererseits. Mittels dieser theoretischen Konstrukte leitet nun Jessop Bedingungen gesamtgesellschaftlicher Stabilität und Instabilität ab, die sich vor allem auf Kongruenzen zwischen faktischen Situationen und ihrer Bewertung, Akkumulations-, bzw. Dekonzentrationsprozesse und personell-funktionelle Überschneidungen zwischen den Bereichen abstützen.

III. Austauschstrukturalistische Analyse eines Marktes mit conspicuous consumption

Um theoretische Ansätze einer Austauschtheorie zu entwickeln, in welchen der Zeitfaktor einbezogen wird, muß ich zunächst einen Umweg einschlagen: Die nachfolgende Analyse des Automobilmarktes ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß hier ein Prozeß untersucht wird, der stellvertretend für Prozesse ökonomischer Aktivität steht, aus welchen eine Deterioration der Umwelt folgt, wobei keineswegs gemeint ist, daß die Automobilisierung der Gesellschaft nun gerade der gefährlichste dieser Prozesse sei. Wir können von dem klassischen Werk von Veblen ausgehen.

Zunächst scheint ein recht einfaches Modell dem conspicuous-consumption-Prinzip zugrunde zu liegen: Im Preis eines Gutes ist nicht nur der instrumentell zu verstehende Nutzen enthalten, sondern auch „Prestige“ als zusätzlicher Wertfaktor. Wollte man eine Aufteilung des Preises auf diese zwei Wertfaktoren berechnen, so müßte man die Produktionskosten (mit Einschluß der Forschungs- und Entwicklungskosten) dem ersten Wertfaktor, die Reklamekosten dem zweiten Faktor zuordnen. (Freilich könnten sich hier gewisse Schwierigkeiten bezüglich der Kosten für einige Dienstleistungen, z. B. für den Designer ergeben, doch dürfte dies keine unlösbaren Probleme stellen.) Nach diesen Überlegungen würde also eine Reklameagentur ökonomische Werte umsetzen in soziale (nach der Terminologie von Parsons, Jessop, etc.), denn sie „machen“ ja das Prestige einer Ware.

Dieses Konzept muß weiter verfeinert werden, sowohl nach der inhaltlichen Bestimmung von Prestige, als auch nach dem Interaktions-

system, in welchem Prestige gilt. Unter Prestige können wir zu einer abstrakten Ansehens-Dimension geronnene Unterschiede in der Wertschätzung von Personen oder sozialen Rollen in bezug auf eine soziale Einheit verstehen. Prestige ist also immer jeweils auf eine spezifische Gruppe, ein spezifisches Kollektiv, hin zu definieren. Prestige drückt sich zunächst in symbolischen Medien aus (rituelle Bevorzugungen in Sitzordnungen, Abzeichen, Titel, interpersonelle Kontaktmöglichkeiten). Als Sekundäreffekte des Prestige können Einfluß, Macht (Möglichkeit der Durchsetzung des eigenen Willens auch gegen den Widerstand anderer), und Ausweitung von Verhaltensspielräumen zustande kommen.

Um Prestige zunächst im Kontext einer sozialen Gruppe zu verstehen, empfiehlt es sich, nach T. Parsons, instrumentelle und expressive Funktionen innerhalb einer Gruppe zu unterscheiden. Instrumentelle Funktionen beziehen sich auf die Aktivitäten, die die Gruppe in bezug auf ihre Umwelt setzt, während expressive Funktionen sich auf die innere Strukturierung und den Zusammenhalt der Gruppe, auf die Relationen zwischen den Mitgliedern, bezieht. Wir können nun folgende Ursachen für Prestige innerhalb einer Gruppe unterscheiden:

a) Ein Individuum besitzt ein Monopol auf ein Medium, das instrumentellen Funktionen dient (das der Gruppe instrumentelle Vorteile verschafft).

b) Ein Individuum hat innerhalb der Gruppe expressive Fähigkeiten monopolisiert.

c) Ein Individuum ist besonders konform gegenüber Werten oder Normen, die innerhalb der Gruppe gelten.

d) Ein Individuum besitzt ein Instrument, das ihm unmittelbar Macht gegenüber anderen Gruppenmitgliedern verschafft.

Betrachten wir daraufhin ein Konsumgut wie das Automobil. Besitzt innerhalb eines in dauernd möglicher Interaktion stehenden Personenkreises (also etwa eines Freundes- oder Bekanntenkreises) jemand als einziger ein Automobil, so kommt unmittelbar die Funktion a) zum Tragen. Der Autobesitzer kann durch sein Fahrzeug mittels Einladungen zu Ausfahrten etc. anderen Gruppenmitgliedern Vorteile verschaffen, die ihm diese mit „Prestige“ belohnen. (Etwas Ähnliches ließe sich auch zeigen für Personen, die als einzige innerhalb eines Bekanntenkreises einen Fernsehapparat besitzen, und nun andere zu sich zwecks Fernsehens einladen.)

Sobald nun innerhalb dieses Personenkreises der Anteil an Automobilbesitzern zunimmt, verliert das Auto an Seltenheitswert und kann immer weniger Prestige nach dem Typus a) konstituieren. Es dürfte dann eine Prestigequelle vom Typus d) stärker zum Tragen kommen,

die schon immer gegeben ist, die aber jetzt an Bedeutung gewinnen wird: Das Automobil ist ein gefährliches Instrument, man kann mit ihm Menschen töten. Die Menschen ohne Autos müssen vor den Autos zurückweichen und müssen gebannt auf die vorbeie rollenden Wagen hinblicken, um nicht überrascht und überfahren zu werden. Verhaltensforscher zeigen, daß das Erlebnis der raschen Fortbewegung als Resultat eigener überlegener Muskelkraft gedeutet wird (infolge jahrzehntausendelanger biologisch sinnvoller Prägung), auch wenn dieser Kausalnexus nicht stimmt. Selbstverständlich spielen sich derartige Prozesse auf der Ebene des Vor- oder Unbewußten ab und können nur unter besonderen Bedingungen manifest gemacht werden. Mit anderen Worten hat das Auto eine ähnliche Bedeutung wie der Degen des Adligen bis zur Barockzeit: Es ist ein Privileg, ein Instrument potentieller Fremdschädigung mit sich führen zu dürfen. Diese Prestigequelle kommt gegenüber einer „Öffentlichkeit“ meist anonymer Menschen zum Tragen¹³.

Es ist allerdings zu bedenken, daß auch die Prestigequelle vom Typus a) gegenüber Anonymen wirksam werden kann. Dies spielt eine besondere Rolle, wo das Auto Mittel zur erotischen Partnerwerbung und erotischen Annäherung wird. Es erweist seine instrumentellen Vorteile gegenüber einem Bestand auswechselbarer Interaktionspartner.

Noch eine weitere Gegebenheit stützt das Prestige, das ein Automobil vermittelt. (Man kann sie dem Typus b) oder c) zurechnen.) Immer wieder wird in den Massenmedien die Wichtigkeit des Autos konfirmiert. (Durch Reklamesendungen, durch Autoverlosungen bei Quiz-Programmen, durch Lageberichte von der „Verkehrsfront“.) Hier ist der Kreis von Bezugspersonen noch abstrakter als im Falle der anonymen Straßenbenützer. Der Einzelne weiß bloß, daß Millionen von Unbekannten etwa das gleiche Fernsehprogramm verfolgen, auch wenn dieses Publikum nachträglich wieder durch Gespräche mit Bekannten über eine Fernsehsendung etwas „personalisiert“ werden kann.

Wir können unsere bisherigen Überlegungen in einer schematisierenden Darstellung folgendermaßen wiedergeben:

In dieser Darstellung sind nur die schwerpunktmäßigen Zusammenhänge wiedergegeben. Es gibt aber weitere Zusammenhänge, die schwächer sind. Es ist zu beachten, daß die Wirksamkeit dieser Prestigequellen sowohl für denjenigen wahrnehmbar sein muß, der zum erstenmal ein Auto kauft, wie für den, der bereits eines besitzt. Nur so läßt sich ihre Relevanz für die Automobilnachfrage erklären.

Es ist noch auf das Phänomen einzugehen, daß Konformität Prestige schafft. Wir können annehmen, daß auch gegenüber dem Automobil

¹³ W. R. Nord, *Social Exchange Theory: An Integrative Approach to Social Conformity*. In: *Psychological Bulletin*, 1969, S. 174 - 208.

Publikum des Prestiges

Publikum e. Anonyme Massen- mediums	Inter- (Öffent- lichkeit)	Inter- aktions- partner	
	×	×	a) Instrumentelles Monopol
×			b) Expressives Monopol
×			c) Konformismus
	×		d) Machtinstrument

Fig. 1

Prestigekonstituierende Funktionen

ein derartiger Mechanismus wirksam wird. Wenn jemand sich entschließt, einen erheblichen Teil seines Einkommens für ein Automobil auszugeben, handelt er konform mit dem, was Millionen andere tun und assoziiert sich mit etwas, was durch die Massenmedien als wertvoll geschildert wird. Es ist durchaus anzunehmen, daß auch innerhalb von Bekanntenkreisen solche Konformitätswirkungen vorliegen und daß jemand zum Außenseiter werden kann, der trotz finanzieller Möglichkeiten den Verlockungen der Automobilreklame widersteht. Hier ist nun aber genauer ins Auge zu fassen, auf was für Werte (bzw. Normen) sich Konformität bezieht, insbesondere unter dem Gesichtspunkt ihres Zusammenhanges mit ökonomischen Aktivitäten: Auch hier kann die Unterscheidung zwischen instrumentellen und expressiven Funktionen herangezogen werden. Für die differenzierten sozialpsychologischen Befunde hinsichtlich von „Märkten der Konformität“ sei auf Nord¹⁴ hingewiesen.

Jede soziale Norm dürfte sowohl instrumentelle wie expressive Funktionen in bezug auf eine soziale Einheit haben, in der sie in Geltung ist. Beispielsweise wird eine Norm, die bestimmte Formen manifesten Aggression verbietet, nicht nur im Sinne expressiver Bedeutung Solidarität fordern können, sondern auch den reibungslosen Ablauf von Kooperationsprozessen begünstigen, mithin also auch eine instrumen-

¹⁴ Murphy hat den unauflösbaren Zusammenhang zwischen instrumentellem Nutzen und Prestigeeffekt herausgearbeitet, wenn er schreibt: „... whatever satisfaction are obtained from balloons, chinchilla farms or presidencies in corporations for the material gains which they convey to us, they are also in their own right enhancers of prestige. The gain and prestige motives are therefore to a large degree fused: we seek material goods partly for their intrinsic worth, partly for their prestige. You pay three thousand dollars for a Cadillac and another fifteen hundred dollars for the prestige of owning it“. (Murphy, Social Motivation. In: G. Lindzey (Hrsg.), Handbook of Social Psychology, Vol. II, Reading, Mass. 1959, S. 622).

telle Funktion haben. Auf das obige Konformitätsphänomen angewandt, ergibt sich folgendes: Die Präferenz für das Automobil kann nicht nur als Bevorzugung eines instrumentell überlegenen Fortbewegungsmittels interpretiert werden, sondern hat auch expressiven Charakter. Sie wird zum rational nicht ableitbaren Bevorzugungsmodus für eine bestimmte Lösung der Fortbewegungsaufgabe. Unter diesem Aspekt wirkt diese Präferenz ähnlich wie im Fall, wo eine bestimmte ästhetische Geschmacksrichtung zur gehäuftten Verwendung bestimmter Farbstoffe führen kann, ohne daß nach der instrumentellen Überlegenheit dieser Farbstoffe (etwa im Sinne der Korrosionsfestigkeit) gefragt würde.

Um die bisherigen Überlegungen zusammenzufassen: Der im Prinzip der conspicuous consumption angesprochene Prestigefaktor muß weiter differenziert werden. Dabei zeigt sich die Tendenz, daß sich mit der Verbreitung eines dauerhaften Konsumgutes in einer Population der Prestigeeffekt sich von mikrosozialen Gegebenheiten immer mehr zu makrosozialen Phänomenen hin verlagert.

Im folgenden soll nun der Automobilmarkt weiter auf Austauschrelationen hin untersucht werden. Wir unterscheiden dabei folgende Akteure:

Der Automobilkäufer (A), der Hersteller von Automobilen (H), die Reklameagentur (R), das politische System (P), die Nicht-Automobilisten (N), die natürliche Umwelt (U) und die Massenmedien (M).

Wir betrachten nun die Austauschbeziehungen von A zu den übrigen Akteuren:

(A, H): Hier findet zunächst eine rein ökonomische Transaktion statt. A erhält von H ein Automobil für sein Geld. Es ist aber zu beachten, daß der instrumentelle Wert des Automobils für A von Faktoren abhängt, die nicht von H kontrolliert werden. Dies zeigt die nächste Beziehung:

(A, P): Das politische System sorgt für infrastrukturelle Bedingungen, die die Nutzung des Automobils erst ermöglichen; für Straßen, Parkplätze, polizeiliche Überwachung des Verkehrs, Signalanlagen, für handelspolitische Rahmenbedingungen des Treibstoffnachschiebs, für Informationen über Straßenzustand etc. Der von A ausgehende „input“ in das politische System besteht einmal in der Stimmabgabe für diejenige Partei, die diese infrastrukturellen Bedingungen am besten gewährleistet, dann aber auch im Lobbying der Interessenvertretung der Automobilisten, die meist als „Touring-Clubs“ bezeichnet wird. Selbstverständlich hätte man diese Interessenvertretung als eigenen Akteur einführen können, doch hätte dies für das vorliegende Modell keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht. Der von A ausgehende „input“

in P setzt sich hier eben aus einem direkten Einfluß (Stimmabgabe) und einem indirekten (Lobbying) zusammen.

(A, R): Indirekt bezahlt A einen Betrag an R, da die Reklamekosten auf den Automobilpreis aufgeschlagen sind. Er erhält dafür von R die Vorstellung, durch das Automobil Sozialprestige gewonnen zu haben. Diese Leistung von R ist sowohl vor wie nach einem Kauf wirksam. Vorher erhöht sie den Wert des Automobils, der sich aus dem instrumentellen Nutzen und dem vorgestellten Prestigezuwachs zusammensetzt, und steigert damit die Intensität des Nachfrage-Motivs; nach dem Kauf wird das Gefühl des Prestigezuwachses vom Käufer „konsumiert“¹⁵.

(A, N): Dies ist die einzige antagonistische Beziehung in unserem Modell. N erhält nur negativen Nutzen von A: Abgase, Lärm, höhere Steuern (z. B. dort, wo Automobilpauschalen als Steuerabzugsmöglichkeit bestehen). Es ist bemerkenswert, daß von N keine Gegenaktion ausgeht. Dies beruht darauf, daß ein Großteil der Bevölkerung sich als potentielle künftige Autobesitzer erlebt und daher alle von R. K. Merton geschilderten Mechanismen der „anticipatory socialization“ in Funktion treten.

(A, U): Die Einführung des Akteurs U mag problematisch erscheinen, da U keine Person, Personenkategorie oder soziale Einheit darstellt, die zweckgerichtet handeln könnte. Dennoch hat die Einführung dieses „Akteurs“ einen analytischen Wert unter der Voraussetzung, daß wir nur rein instrumentell-technische Einwirkungen zwischen A und U betrachten. Wenn wir unter U das lebende Biom verstehen, so gehen vom benützten Automobil aus wohl nur negative Effekte auf U aus. Die Wirkung in der umgekehrten Richtung muß als positiv bezeichnet werden. Die Umwelt liefert für den Betrieb des Automobils gewisse Ressourcen, z. B. Raum, Sauerstoff für den Verbrennungsmotor etc. Andererseits treten nicht nur negative Effekte auf die Menschen ein, also auch auf Automobilbesitzer, sondern es werden auch die Ressourcen abgebaut, d. h. die positiven Effekte werden mit der Dauer der Benüt-

¹⁵ Man kann hier davon ausgehen, daß der von der Umwelt zur Verfügung gestellte Bewegungsraum durch die Motorisierung verknappt wird, auch wenn Straßen gebaut werden, die übrigens ja auch wieder auf Kosten der Landschaft gehen, daß ferner die Gesundheitsschäden durch Abgase und Schädigung der Pflanzen den Automobilisten selber treffen (man spricht von einem „output“ von 20 Millionen Tonnen Fremdstoffen, die jährlich in die Luft der Bundesrepublik abgegeben werden, wovon 60 % zu Lasten des Verkehrs gehen), und daß der Automobilist noch unmittelbarer durch die Verkehrsunfälle betroffen wird, von denen in der Bundesrepublik durchschnittlich alle 27 Minuten einer tödlich ausgeht (siehe Dollinger, Die totale Auto-gesellschaft, a.a.O., S. 45, 46 und 169).

zung und der Häufung der A kleiner¹⁶. (Es versteht sich, daß wir unter A die Einheit von Fahrzeug und Mensch verstehen müssen. Wird der Fahrzeuggebrauch eingeschränkt, so werden damit auch die Absichten des betreffenden Menschen tangiert.)

(A, M): Ähnlich wie Reklameagenturen wird der Prestigewert von Konsumgütern durch die Massenmedien, die oft ja auch die Vermittler von R (Reklamesendungen) sind, beeinflußt. Vom politischen System her können nun aber Impulse kommen, die die Prestigeeffekte des Automobils etwas dämpfen, da sie auf dessen umweltschädigende Wirkungen aufmerksam machen.

(P, M): Wir können annehmen, daß die Medien in ihrer Wirkungsmöglichkeit vom politischen System abhängen und umgekehrt. Die positiven Ströme in beiden Richtungen bedeuten sowohl Austausch von Macht als auch von sozialem Wert (Prestige). Von daher erklärt sich die Möglichkeit des politischen Systems, Einfluß auf die Medien (im obigen Sinne) nehmen zu können.

(U, P): Die Deterioration der Natur wirkt als Signal auf das politische System. Gehen die Umweltschäden weit, so verlieren die politischen Entscheidungsträger an Macht. Dies zwingt sie zum Einfluß auf die Medien in dem Sinne, daß diese Aufklärungskampagnen über schädliche Effekte technischer Mittel (also auch des Autos) bringen sollen.

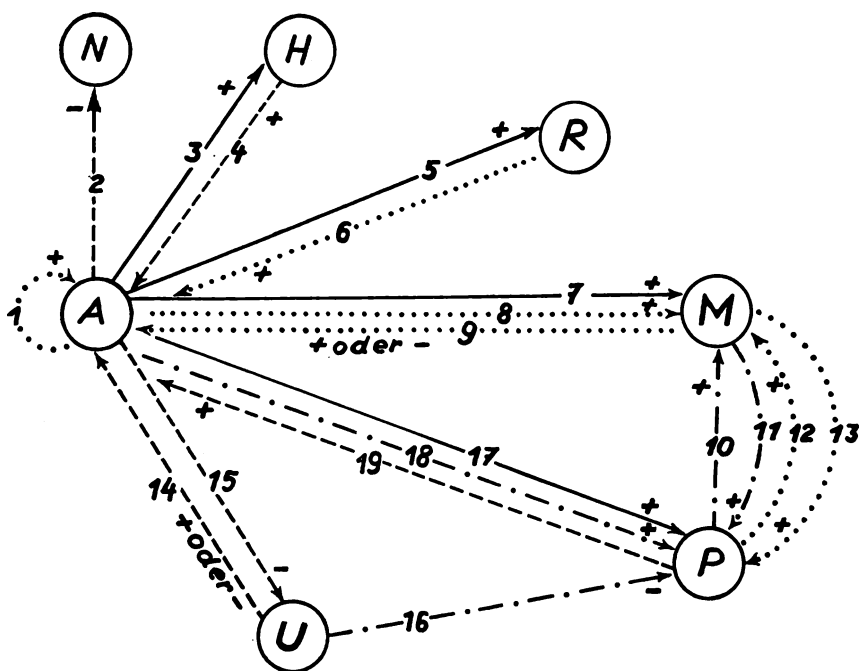
Die bisherigen Überlegungen sollen in nachstehender Graphik dargestellt werden, dabei bedeutet:

- > Geld
- > Waren, Dienstleistungen, technisch-instrumenteller, biologischer Nutzen
- .---.--> politischer Wert
-> sozialer Wert

Die beigefügten Vorzeichen geben an, ob es sich um positiven oder negativen Nutzen handelt.

Zur Dynamik läßt sich sagen, daß die Beziehung 1 schwächer wird (das Prestige des Autos wird immer weniger durch die Beziehungen unter Automobilisten gestützt, die Beziehungen 2, 9 (absolut), 15 und 16 werden stärker. Das heißt, die negativen Umwelteinflüsse wirken sich immer stärker auf das politische System aus, und die Bedeutung des Autos wird in immer stärkerem Maße von den Medien definiert. Ferner nehmen die Relationen 4 und 19 an Wichtigkeit zu. Man kann hier die Erscheinung sehen, daß immer mehr infrastrukturelle Einrichtungen

¹⁶ B. Ward u. R. Dubos, *Only one Earth*, New York 1972, S. 56.



Figur 2

auf die Benützung des Autos abgestimmt werden (Straßenbau, Auflassung von Bahn- und Buslinien, Drive-In-Märkte etc.).

Zwei Erscheinungen wirken also auf eine dauernde Verstärkung der Automobilnachfrage: Die eben erwähnte infrastrukturelle Ausrichtung auf das Auto und die Tatsache, daß die durch das Auto spezifisch Benachteiligten (die N) sich nicht gegen die A organisieren, da ein dauernder personeller Übergang von N zu A stattfindet und in allen Industriestaaten die Autobesitzer die Nicht-Autobesitzer majorisieren. Eine Bremsung der Automobilnachfrage kann also nur vom politischen System und den Massenmedien her kommen, welche durch die Umweltschäden unter einen gewissen Druck geraten.

IV. Anwendung der Austauschtheorie auf die Umweltproblematik

Was liegt nun eigentlich — im Sinne der Austauschtheorie — den Prozessen zugrunde, die zu einer Umweltzerstörung führen?

1. Das politische System ist in den Austauschprozeß involviert. Es würde keine politische Partei wagen, energisch die Verwendung des

Automobils einzuschränken, da sie sonst Wählerstimmen verlöre. Auf die Politiker werden zwei inkonsistente Wünsche der Wähler gerichtet: Der Wunsch nach unbeschränkter Automobilbenützung und der nach einer sauberen Umwelt. (Dies entspricht der häufig anzutreffenden Irrationalität politischer Motivationen.) Diese Inkonsistenz muß sich auf die Politiker übertragen, die in dieser Frage ambivalent, oder noch schlimmer: „schizoid“ reagieren.

2. Die Äquivalenzrelationen des Marktes sind verfälscht, nämlich dadurch, daß vielfach keine Kosten für die durch eine Aktivität verursachten Umweltschäden belastet werden. Es entbehrt nicht einer gewissen halb nostalgischen — halb aktuellen Pointe, daß Böhm - Bawerk zur Illustration eines Gutes, das einen hohen Gebrauchswert, aber keinen durch Seltenheit bedingten Wert hat, das Wasser erwähnt. Der Sachverhalt, daß Wasser oder Luft verunreinigt werden, ohne daß dafür bezahlt wird, können wir als eine verfälschte Tauschrelation ansehen. Dies gilt selbst dort, wo — wie gerade beim Automobil — der Beitrag eines einzelnen Akteurs zu einer Umweltverschlechterung verschwindend klein ist. Es zeigt sich, daß die Summierung großer Zahlen dieser verschwindend kleinen Beiträge doch zu einer fühlbaren Deterioration führen kann. Deshalb müßten auch die Kosten für sehr geringfügige Wirkungen belastet werden, wenn das Äquivalenzprinzip erhalten werden soll. Es sei auf die Schwierigkeit der Messung bzw. Schätzung dieser Kosten hingewiesen. Amerikanische Untersuchungen versuchten den Weg über die Abschätzung des Wertverlustes von Liegenschaften infolge von Luftverunreinigung. Dazu müßten aber Schätzungen der gesundheitlichen Beeinträchtigung des Menschen und Schäden an den pflanzlichen Kulturen kommen¹⁷.

3. Zum Verständnis der Umweltproblematik müssen wir auch die Austauschrelation zwischen Elementen zu verschiedenen Zeitpunkten heranziehen. (Der vieldeutige Ausdruck „Element“ wurde absichtlich gewählt.) Es gibt Maßnahmen, deren Auswirkungen auf die Umwelt erst oder noch nach langer Zeit fühlbar werden — wie etwa die Versenkung radioaktiven Materials oder das Abholzen von Wäldern. Man kann sich hier gleichsam einen Austausch zwischen jetzt lebenden Akteuren und solchen, die erst später leben, vorstellen — wobei diese „Tauschpartner“ auch die gleichen Personen in verschiedenen Lebensaltern sein können. In einer anderen Betrachtungsweise würde der zukünftige Zustand der Welt oder eines Gebietes auf heute zurückdiskontiert, zumindest für die eine Seite des Tausches. Worauf sich diese Problematik zuspitzt, ist leicht einzusehen: Wir suchen den Anwalt der noch ungebornen Generationen. Fehlt dieser, so können — völlig konsequent — aus kürzerfristigen Nutzenperspektiven heraus bestimmte Formen der Umweltzerstörung nur weitergehen.

Das Konzept eines Diskontierungsfaktors für künftige Zustände wird in der Literatur immer wieder diskutiert¹⁸.

4. Schließlich können wir davon ausgehen, daß für einzelne Konsumenten bzw. Wirtschaftssubjekte wenig Anreize bestehen, von Aktivitäten abzuweichen, die Umweltschäden verursachen, wenn nicht viele oder alle anderen Beteiligten das gleiche tun. (Es sei hier nur an die Produktionskostensteigerung bei umweltfreundlichen Technologien erinnert.) Dieser Zusammenhang ist in einer Arbeit von mir spieltheoretisch formalisiert worden¹⁹.

Den drei zuletzt besprochenen Gesichtspunkten ist gemeinsam, daß hier gleichsam ein Subjekt fehlt, das als Tauschpartner auftreten könnte. Bei Punkt 2 handelte es sich um ein „freies Gut“ (z. B. Luft, Wasser), das von einer anonymen Allgemeinheit genommen wird; bei Punkt 3 haben wir das fehlende Subjekt den „Anwalt der noch Ungeborenen“ genannt und im letztgenannten Punkt fehlt eine Instanz, die ein Tauschobjekt als Anreiz für umweltfreundliche Innovationen böte.

Mit diesen Überlegungen sollte nun keineswegs für eine totalitäre Lösung plädiert werden, indem gleichsam ein „großer Bruder“ (à la Orwell) an die Stelle des fehlenden Tauschsubjektes träte. Vielmehr denke ich an Lösungen im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie, wobei allerdings ein viel höherer Grad an Mündigkeit der Staatsbürger vorausgesetzt werden müßte, als wir dies heute annehmen können. Doch dies nur als vorläufige Bemerkung.

V. Der Zeitaspekt in Austauschvorgängen

Wie in der Einleitung gesagt, soll der Einbezug des Zeitfaktors zum Verständnis der strukturellen Gesichtspunkte der Austauschtheorie beitragen. Es geht um die Frage nach der Stabilität von sozialen Beziehungen — natürlich unter dem Gesichtspunkt ihres Austauschasketes.

1. Wir können zunächst ganz generell die Frage nach den Ursachen für die Fortsetzung von Tauschrelationen aufwerfen. Gerade wenn das Tauschprinzip als völlig freie Transaktion genommen wird, so müßte recht häufig eine Tauschbeziehung schon nach einer Transaktion beendet werden. Ein Blick auf die soziale Realität zeigt, daß der Partnerwechsel gar nicht so häufig ist. Gouldner²⁰ ist diesem Sachverhalt für all-

¹⁸ W. Krelle, Präferenz- und Entscheidungstheorie, Tübingen 1968, S. 28 – 30. R. Reichardt, Kompromiß-Schemata in kollektiven Wertentscheidungen, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29 (1969), S. 267 – 290.

O. Eckstein, Water Resource Development, in: The Economics of Project Evaluation, Cambridge, Mass. 1958, S. 81 – 104.

¹⁹ R. Reichardt, Dilemmas of Economic Behaviour vis-a-vis Environmental Pollution, in: Kyklos, Vol. XXIII, Fasc. 4, 1970.

gemeine soziale Tauschbeziehungen nachgegangen und meint, daß gleichsam immer noch eine kleine Restschuld übrig bleibe, auch wenn beide Seiten gegeben und genommen haben. Er macht dafür die ungenau definierten Leistungen im Sozialen verantwortlich und spricht in diesem Zusammenhang von einem „sozialen Zement“. Diese Kettenbildung, die wir im Dialog der Wechselrede, in negativen Tauschsequenzen von Racheakten (etwa bei der Blutrache) ebenfalls finden, scheint zunächst ein allgemeines soziales Phänomen zu sein. (Auch viele Gesellschaftsspiele basieren auf diesem Prinzip, z. B. das Schachspiel.)

2. Es treten jedoch als verfestigende Faktoren hinzu die Lernprozesse. Nach der Lerntheorie (vor allem der instrumentellen Konditionierung im Sinne Skinners) — worauf Homans²¹ hingewiesen hat — wirkt ein als positiv erlebter Tausch als Verstärker zur Wiederholung gleichartiger Akte. Es entstehen gewohnheitsmäßige Wiederholungen von Tauschakten.

3. Wir können das Sicherheitsbedürfnis des Menschen in Rechnung stellen. Dieses besteht im Wunsch, über die Zeit hinweg kostante, bzw. voraussehbare positive Situationen vorzufinden. Sicherheit kann selber zum Tauschgegenstand werden.

Eng verwandt mit diesem Phänomen ist die Erscheinung, daß wir auch Kosten des Suchens in Rechnung stellen müssen. Die Kundentreue basiert psychologisch wohl auf der Tatsache, daß das sich Umsehen nach anderen Verkäufern als Unlust, bzw. als Kosten empfunden wird, so daß u. U. sogar eine Qualitätsverschlechterung in Kauf genommen wird. Es werden die Kosten des Suchens im Tausch mitberücksichtigt. Die eben behandelten Phänomene wirken dem Prinzip der freien Konkurrenz entgegen.

4. Schließlich müssen wir mit Akkumulationsvorgängen rechnen. Eine Tauschbeziehung kann so geartet sein, daß sich die Ressourcen der einen Seite immer weiter vermehren, wodurch sich ihre Stellung im Tauschprozeß fortlaufend verbessert. Dieses Modell kehrt in verschiedenster Gestalt wieder; am bekanntesten ist es in der Analyse der Kapitalakkumulation durch Marx. Jessop wendet es auf nicht-ökonomische Bereiche an, und wir finden es in den wirtschaftlichen Konzentrationsbewegungen und Kartellbildungen: Ein dynamischer Prozeß, bei dem der Faktor der Stabilisierung bestimmter sozialer Beziehungen inhärent ist.

²⁰ A. W. Gouldner, *The Norm of Reciprocity, A Preliminary Statement*, a.a.O., S. 161 - 178.

²¹ G. C. Homans, *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York 1961.

VI. Schlußwort

Meine abschließenden Ausführungen möchte ich mit zwei methodischen Überlegungen beginnen:

1. Quantifizierung nicht-ökonomischer Nutzenwerte:

Es kann nicht Selbstzweck sein, nicht-ökonomische Nutzen quantifizieren zu wollen. Die nicht-ökonomischen Nutzen sind zunächst nichts anderes als postulierte „intervening variables“, die hinter manifestem Verhalten liegen. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang, in Kleingruppenexperimenten bzw. -situationen das Phänomen sozialen Nutzens von der Seite kritischer Schwellenwerte (Umschlagen in manifestes Handeln) und von der Seite kontinuierlicher Veränderungen zu studieren. Es kommt hierbei in Frage, sozialpsychologische Indikatoren (z. B. Selbst- und Fremdeinstufungen sozialer Ränge) mit Auswirkungen auf manifestes Handeln zu vergleichen. Zur Fülle der methodischen Möglichkeiten sei auf den Aufsatz von Nord²² verwiesen.

2. „Erhaltung der Energie“:

In Modellen wie dem obigen finden wir immer wieder Prozesse, in denen ökonomischer Wert in nicht-ökonomischen übergeführt wird und umgekehrt. Es liegt nahe anzunehmen, daß diesen Transfers etwas zugrundeliegt, das in ihnen erhalten bleibt. Wenn man zunächst im Bereich sozialer Werte bleibt, dann weisen in diese Richtung Ansätze, welche dem Individuum eine limitierte Menge „psychischer Energie“, die an Objekte allokiert werden kann, zuschreiben. (Empirische Nachweise ergeben sich in soziometrischen Tests mit affektuellen Komponenten.) Vorgänge, in denen ökonomischer Nutzen gegen sozialen Nutzen ausgetauscht wird, legen nahe, ein generelleres „Gesetz von der Erhaltung der Energie“ anzunehmen, das allerdings noch weit von einer empirischen Behandlung entfernt ist.

Es ist nun aber die Frage nach der Fruchtbarkeit eines Ansatzes wie dem der Austauschtheorie zu stellen, zur Erklärung sozialer Vorgänge. Es liegen die im sogenannten Positivismusstreit der Soziologie in den letzten Jahren zusammengetragenen Argumente in Griffnähe, etwa dieses, daß hier ein Ansatz vorliege, der durch den deskriptiven Charakter nur wieder eine negative Realität konfirmiere, ja ein Denkschema, das durch seine Anwendung auf menschliche Vorgänge diese in unmenschliche Formen der rationalen Kalkulation presse, was sich vom bloß theoretischen Konzept her der Praxis selber aufprägen müsse. Denken ist nun aber ohne Schematisieren, ohne Strukturen nicht möglich, und eine Gefahr der Vergewaltigung der sozialen Realität liegt

²² W. R. Nord, *Social Exchange Theory: An Integrative Approach to Social Conformity*, a.a.O., S. 174 - 208.

nur dort vor, wo Denkschemata nicht mehr revidierbar sind und wo positivistische Deskription grundsätzlich nicht durch sozialpolitisches Engagement ergänzt werden darf. Ich weiß mich mit Kaufmann²³ einig, der beides für vereinbar hält.

Das Prinzip des Austausches ist im sozialen Leben von einer derartigen Universalität, daß wir annehmen dürfen, hier ein zentrales Denk- und Handlungsschema des Menschen vor uns zu haben. Wenn sich eine Austauschtheorie nicht zu unverbindlicher Allgemeinheit verflüchtigen soll, wird sie allerdings die Vorgänge je nach dem Kontext, in dem sie auftreten, differenzieren müssen. Das ist ansatzweise hier versucht worden.

Die Anwendung der Austauschtheorie auf das Umweltproblem zeigt uns einen neuralgischen Punkt in der Entwicklung der parlamentarischen Demokratie, ja überhaupt jeder Form von marktartiger Sozialbeziehung: daß nämlich die Implikationen der vorgenommenen Tauschakte immer komplexer und unübersichtlicher werden. Was die Menschen in Entscheidungen über Industrialisierung, über Regionalentwicklung, aber auch in der Summierung ihrer Konsumakte wirklich eintauschen, ist immer schwerer zu überblicken. Gerade diese Informiertheit wäre aber Voraussetzung für das Funktionieren austauschartiger Vorgänge. Sozialbeziehungen, die Freiheit der Partner einschließen und Übervorteilung oder Ausbeutung ausschließen sollen, setzen ein immer höheres Maß an Wissen und letztlich an Mündigkeit voraus.

(Beifall.)

²³ F.-X. Kaufmann, *Soziologie und praktische Wirksamkeit*, in: B. Schäfers (Hrsg.), *Thesen zur Kritik der Soziologie*, Edition Suhrkamp 324, 1969, S. 68 ff.

Diskussion: Referate E. K. Scheuch und R. Reichardt

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Vielen Dank, Herr Kollege Reichardt! Ich darf nun Sie, Herr Kollege Schneider, sofort bitten, Ihren Diskussionsbeitrag zu liefern.

Helmut Schneider (Mannheim):

Ich möchte — ähnlich, wie es Herr Schweitzer heute vormittag getan hat — um Verständnis dafür bitten, daß ich als Nationalökonom zu gewissen Ausführungen relativ wenig sagen kann. Lassen Sie mich also versuchen darzutun, in welcher Weise die Aussagen von Herrn Kollegen Reichardt die Volkswirtschaftstheorie ergänzen können und wo vielleicht Unterschiede sind.

Ich möchte dabei mit dem Automobilmarkt anfangen, und zwar einfach deswegen, weil das die meisten von uns anspricht. Wenn man sich das Modell, das uns Herr Kollege Reichardt vorgeführt hat, ansieht, lassen sich, so würde ich es jedenfalls sehen, drei Beziehungskreise erkennen, erstens die Beziehungen zwischen A und H, also zwischen dem Käufer und dem Produzenten, zweitens die Beziehungen zwischen dem Hersteller und der Reklameagentur, der Reklameagentur und dem Käufer und drittens alles, was mehr oder weniger eng mit dem politischen System zusammenhängt, und zwar sowohl die direkten Einflüsse als auch die indirekten über die Umwelt und die Massenmedien.

Der erste Kreis — die Beziehungen zwischen dem Autokäufer und dem Hersteller — ist wohl das klassische Betätigungsfeld der Nationalökonomie. Wenn Sie sich vor Augen führen, daß heute die Verkaufspreise der Personenwagen im allgemeinen gebunden sind, dann kann es bei den Kaufverhandlungen nur um den Preis gehen, den man für seinen alten Wagen erzielen kann. Wenn Sie so wollen, liegt so etwas wie ein Tauschphänomen vor: Ich gebe meinen alten Wagen und etwas Geld und bekomme einen neuen. Ob Sie diesen Vorgang als bilateralen Tausch oder als bilaterales Monopol auffassen, spielt letzten Endes keine Rolle.

Aber wenn Sie sich die Lösung, die wir Nationalökonomien hierfür anbieten, einmal ansehen, fällt Verschiedenes auf. Wir grenzen zunächst die Möglichkeiten dafür, daß sich solche Vereinbarungen bilden, negativ ab: Der Preis, der sich herausbildet, liegt nicht außerhalb derjenigen Gewinnlinien im bilateralen Monopol, die durch die

Gewinnsituation beider Partner bei Nicht-Einigung bestimmt sind: Es wird sich niemand freiwillig schlechter stellen als vorher. Dies ist die erste Abgrenzung.

Als zweite Abgrenzung nehmen wir das Pareto-Kriterium hinzu: Es ist nicht vorstellbar, daß sich die beiden Partner nicht auf eine Situation einigen sollten, in der es ihnen noch besser geht als vorher. — Mit diesen beiden Annahmen erhalten wir das Stück der Kontraktkurve, auf dem der ausgehandelte Preis liegen kann.

Und damit wir wirklich nur einen Gleichgewichtspreis bekommen, nehmen wir drittens Zuflucht zur Konkurrenzlösung und sagen, wenn beide Tauschpartner das Marktaustauschverhältnis als gegeben annehmen und nicht mit Reaktionen rechnen, dann ergibt sich eine ganz bestimmte Menge, die im bilateralen Tausch getauscht wird, dann ergibt sich ein bestimmter Preis.

Ich möchte diese drei Annahmen hier gern etwas kritisieren. Wir gehen erstens davon aus, daß sich während solcher Tauschverhandlungen niemand freiwillig schlechter stellt, als er vorher gestellt war. Aber wir machen es uns etwas leicht, wenn wir einfach Indifferenzkurven einzeichnen. Herr Kollege Reichardt hat gezeigt, daß bei diesen Verhandlungen sicherlich mehr im Spiel ist als nur dieses Auto und die ausgehandelte Geldsumme, jedenfalls mehr, als wir üblicherweise bei unseren Überlegungen berücksichtigen.

Wir bekommen — beim bilateralen Tausch ist das am deutlichsten — die Eindeutigkeit der Lösung heraus, wenn wir explizit die Annahme einführen, daß sich die beiden Tauschpartner an gegebene Preise anpassen. Es wird also vorausgesetzt, daß der Tausch, den beide hier vornehmen, das Marktpreisverhältnis nicht mehr ändert; die ganze Reaktion auf das Verhandlungsergebnis fehlt. Ich glaube, das ist eine typische Annahme, die wir in nahezu der gesamten Preistheorie einführen, wenn wir die Eindeutigkeit sichern wollen: Die Reaktionen werden letzten Endes ausgeschlossen. Das gilt auch für die Verhandlungslösung von Nash: Bei ihr erreicht man die Eindeutigkeit der Lösung über Drohstrategien. Durch die Annahme: „Ich weiß nicht, was der andere im Konfliktfall tun wird, aber ich will — gleichgültig, was er macht — im schlechtesten Fall noch gut dastehen,“ ist das Reagieren auf die Drohstrategien im Ansatz schon nicht mehr enthalten.

Dies führt unmittelbar zu meinem dritten Einwand gegenüber diesem Ansatz des bilateralen Monopols. Es fehlt, jedenfalls im allgemeinen, die Dynamik. Es wird nicht berücksichtigt, daß nach diesem Tausch unter Umständen ein nächster mit denselben Partnern stattfinden wird und daß die Ausgangssituation für den nächsten Tausch durch den ersten möglicherweise wesentlich beeinflusst wird. Diesen

Zeitaspekt — der u. a. auch Lernprozesse impliziert — hat Herr Kollege Reichardt ja explizit angesprochen. — Lassen Sie mich dazu eine Bemerkung anfügen. Einer meiner Assistenten hat dynamische Spiele etwas näher untersucht und hat ein recht plausibles Ergebnis herausbekommen. Bei ökonomischen Überlebensspielen — die Spieler spielen mit einem Vermögen; wenn sie genügend verloren haben, machen sie Konkurs und können nicht weiterspielen —, ist es irgendwie einleuchtend, daß sich die Spieler bei der Wahl ihrer Strategie nicht nur danach ausrichten, wieviel Gewinn sie bekommen, sondern sich auch bemühen, ihr Risiko klein zu halten. Und das Risiko ist offensichtlich um so größer, je kleiner das Vermögen ist, so daß die optimale Strategie auch vom Vermögensbestand abhängt. Diese Abhängigkeit wird jedoch um so kleiner, je kleiner der pay-off, der Periodengewinn im Verhältnis zum Ausgangsvermögen ist. Wenn dieser Periodengewinn sehr klein ist, kann das Ausgangsvermögen völlig vernachlässigt werden.

Wir alle wissen, daß wir bei den Verhandlungen unseres täglichen Lebens diese Vermögensrestriktionen gar nicht berücksichtigen. Bei ihnen spielen diese dynamischen Zusammenhänge, so scheint mir, kaum eine Rolle, wir können sie — im Rahmen der traditionellen Theorie — vernachlässigen. Bei Investitionsprojekten trifft das jedoch sicherlich nicht zu.

Die Beziehungen zwischen dem Automobilproduzenten, der Reklameagentur und dem Automobilkäufer sind im Prinzip bekannt, sie sind allerdings, glaube ich, relativ wenig analysiert worden. Ich bin auf diesem Gebiet auch kein Fachmann, so daß ich mich einer Stellungnahme dazu gern enthalten möchte.

Der dritte Kreis nun, in dem der Staat vorkommt, ist das typische Betätigungsfeld der Finanzwissenschaft. Hier sind ja offensichtlich Beziehungen gegeben, die nicht über einen Markt geregelt werden, und hier sind — was einem zunächst einfällt — Modelle zu berücksichtigen wie die von Downs oder Herder-Dorneich, in denen über die Stimmenmaximierung der Parteien bestimmt wird, was an Straßen gebaut wird usw. In diesem Zusammenhang ist das Äquivalenzprinzip interessant. Ganz offensichtlich ist in der Finanzwissenschaft schon sehr lange diskutiert worden, daß die Steuererhebung den gegebenen Leistungen äquivalent sein soll. Dies, Herr Kollege Reichardt, entspricht im wesentlichen Ihrer zweiten These, daß nämlich die Äquivalenzrelationen des Marktes durch die Hingabe von öffentlichen Leistungen und dergleichen verfälscht seien. Und es ist gerade eine Aufgabe des Staates in finanzwissenschaftlicher Sicht, bei solchen Verfälschungen einzugreifen, um die Kosten der öffentlichen Leistungen den Verursachern bzw. den Nutznießern der Leistungen anzulasten.

Etwas ähnliches ist mir bei Ihrer dritten These eingefallen, in der Sie sagten, daß die zeitliche Verschiebung dieser „social costs“ des Automobils berücksichtigt werden müßte. In der Finanzwissenschaft wird genau der andere Fall — nämlich die Frage, inwieweit wir heute entstehende Kosten durch die Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben auf die Zukunft überwälzen können — behandelt. In diesem Fall ist genau das Entgegengesetzte angebracht, nämlich die vorgezogene Besteuerung, durch die später anfallende soziale Kosten heute angelastet werden.

Ihre letzte These, daß individueller Umweltschutz nicht reizvoll sei, solange er durch das Individuum selbst durchgeführt werde, ohne daß andere mitmachen, ist, meine ich, in der Finanzwissenschaft insoweit ein bekanntes Phänomen, als die Erbringung öffentlicher Leistungen oder die Bereitstellung öffentlicher Güter für den einzelnen eben so lange völlig indiskutabel ist, wie er sich der Mitwirkung anderer nicht versichern kann und er nicht in der Lage ist, die anderen von der Nutznießung dieser Leistungen auszuschließen.

Dies waren die Überlegungen, die ich beim Durchlesen des Referates hatte. An Kritik im engeren Sinne kann ich wenig hinzufügen. Ich habe neulich Kaufverhandlungen bezüglich eines Autos geführt, und ich hatte immer gedacht — ich glaube sogar, daß wir diesen Anspruch auch heute noch aufrechterhalten würden —, unsere Wissenschaft sollte eigentlich eine Prognose ermöglichen. Aber es ist ganz offensichtlich, daß der Stoff der einfachen preistheoretischen Lehrbücher dazu nicht ausreicht, weil zu wenig von den oben erwähnten Einflüssen berücksichtigt wird, und daß wir leider noch nicht in der Lage sind, alle diese Einflüsse so zu berücksichtigen, daß wir den Kaufpreis dieses Autos tatsächlich bestimmen können. So weit werden wir es vielleicht nie bringen, aber wir sollten wenigstens in dieser Richtung weiterkommen.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Vielen Dank! — Meine Damen und Herren, ich schlage vor, daß wir jetzt in die Diskussion der Referate sowohl von Herrn Scheuch als auch von Herrn Reichardt eintreten. Herr Kollege Scheuch hat sich inzwischen auch bereits als erster Diskussionsredner gemeldet.

Erwin K. Scheuch (Köln):

Als ich heute morgen einen kurzen Überblick über verschiedene Machttheorien zu geben versuchte, habe ich die Theorien von Blau, Downs und weitgehend auch Parsons ausgespart, weil ich zu ihnen eine Ambivalenz besitze. Ich darf Ihre Ausführungen jetzt als Folie benutzen, um die eine oder andere Ambivalenz zu spezifizieren.

Zum ersten ist es für Parsons eigentlich nicht korrekt, den Unterschied zwischen „instrumental“ und „expressiv“ analog dem Unterschied zwischen Gebrauchswert und Zusatznutzen zu verwenden. Wenn in einer Sozialbeziehung, etwa bei einem Mittagessen zur Herbeiführung einer geschäftlichen Übereinstimmung, der instrumentelle Teil gegenüber dem expressiven, nämlich dem Mittagessen selber, zeitlich und hinsichtlich der Aufmerksamkeit stark zurücksteht, dann ist das nicht gleichzusetzen mit einem bloßen Zusatznutzen, den das Mittagessen bewirkt — wie man etwa früher, in der älteren Nationalökonomie, den Zusatznutzen ein wenig als luxuriöse Verzierung verstand. Der Gegensatz expressiv/instrumental meint in einem solchen Falle etwas anderes. Hier wird erst durch die Einbettung in eine expressive Situation der instrumentale Prozeß ermöglicht. Ich bitte also, diese oft gemachte Gleichsetzung nicht vorzunehmen.

(Robert Reichardt, Wien: Ich hatte sie nicht vorgenommen!)

— Moment! Sie hatten gesagt, der Zusatznutzen werde durch die Werbung eingeführt, und hatten das dann gleich „expressiv“ gesetzt. Ich würde das so nicht deuten. So weiß ich nicht, ob man, ökonomisch gesehen, sagen kann, daß das, was das Auto heute an Zusatzbedeutung bekommt, als bloßer Zusatznutzen im Sinne von „expressiv“ zu werten ist. Dann müßten Sie Ökonomie wieder auf Technologie reduzieren.

Zweitens. Ich habe mit Parsons verschiedentlich darüber gestritten, ob nicht — obwohl er sagt, er habe ein Analogon zum Tauschmodell — das wirkliche Analogon, das er hier konstruiert, ein Modell eines naturalen Tauschsystems ist. Es gibt nämlich meines Erachtens bei den hier aufgeführten Objekten, die getauscht werden, keine gleichnamige Einheit, also doch kein universales „medium of exchange“. Das heißt natürlich nicht, daß man keine Tauschtheorien bauen sollte. Nur ist eben der Naturaltausch, theoretisch gesehen, eine andere Sache als der Geldtausch; und wahrscheinlich ist der Naturaltausch das angemessene Analogon.

Nur als Fußnote darf ich hinzufügen: Ich habe heute morgen versucht, mit dem Konstrukt der „Gefälligkeit“ als Einheit des Tausches bei Machtprozessen zu arbeiten, und dies zu einem „universal medium of exchange“ zu machen. Ich will das jetzt nicht vertiefen. Aber darin liegt eigentlich unsere Problematik: in dieser Art von Versuch nämlich, in der Soziologie eine strikte Analogie zu dem erfolgreichen Theorieversuch der Nationalökonomie herzustellen. Ich bin generell — außerhalb des Topos Macht — geneigt, auf solche Ansatzpunkte zurückzugehen, wo auch — ich denke an die „Primitive Economics“ von Raymond Firth — kein universales Tauschmedium vorhanden ist. In seiner Darstellung des Wirtschaftssystems der Tikopia eignet sich der

für die verschiedenen Güter erbrachte Arbeitsaufwand nicht als Erklärungsfaktor für die Tauschwerte. Auch das kann ich nicht vertiefen. Wahrscheinlich müßten wir zu elementarerem, vorgeldlichen Formen der Wirtschaft zurückkehren, um hier Modelle zu konstruieren.

Drittens. Ich habe den Verdacht, daß in den Modellen von Downs — und speziell auch bei Blau — die ökonomischen Termini überwiegend rein metaphorisch verwandt werden. Ich kann das hier nur apodiktisch behaupten.

Viertens. Wenn ich interpersonelle Prozesse analysiere, kann Macht — in dem Sinne, wie der Begriff hier gebraucht wird — in diese Prozesse einbezogen werden, indem ich sie als Ankündigung eines Verhaltens definiere — bis hin zur Drohung. Drohung ist aber gleich Kosten. Damit mache ich die Prozesse wieder kalkulierbar und beziehe sie ein in ein allgemeines Categoriesystem.

Weiterführender für einen Dialog innerhalb einer kommensurablen Dimension ist mir der andere Gesichtspunkt, den Sie, Herr Reichardt, aufzeigten: daß nämlich der einzelne Verhaltensakt von den Individuen als Teil eines dauernden Sozialkontakts verstanden wird. Es gibt eine gute empirische Basis, zu behaupten, daß gerade der Nutzengewinn, der aus einem hier und heute ablaufenden Tauschvorgang entsteht, durchaus in den auf Zeitdauer berechneten Nutzengewinn des Sozialkontakts eingebettet wird. Oft wird überhaupt (wenn die Ethnologie richtig beschreibt) ein spezifischer Tauschvorgang wegen des Sozialkontakts eingeleitet, und der ökonomische Vorgang selbst ist gleichsam die Entschuldigung, ist das Mittel, eine neutrale Einleitung für einen anderen Zweck — etwa so, wie wenn Sie bei einer besonders netten Verkäuferin immer wieder Ihre Zeitung kaufen, die sie auch woanders erwerben könnten.

Letztlich zu der folgenden Problematik, die Sie angeschnitten haben. Der Widerspruch zwischen individueller Nutzenmaximierung und Kollektivnutzen wird im Parsons'schen System so gelöst, daß Parsons als Voraussetzung für ein Sozialsystem eben die Institutionalisierung des kollektiv Nützlichen versteht. Und zu dem Grade, wie das kollektiv Nützliche zum Individualmotiv wird, besteht überhaupt erst ein Sozialsystem als System. Parsons sieht also in diesem Sinne von der individuellen Nutzenmaximierung, wie sie in der Nationalökonomie begrifflich erfaßt wird, ab.

Das deutet für mich auf eine weitere, prinzipielle Schwierigkeit hin: auf die Problematik der einfachen Übertragung des nationalökonomischen Modells der individuellen Nutzenmaximierung auf ein Sozialsystem als Tauschsystem. Ich vollziehe dieses Verständnis — wie etwa bei Blau — auch gern soweit nach, aber nur mit dem Korrektiv Natu-

raltausch als Einschränkung. Das aber impliziert: Berücksichtigung der Multifunktionalität sozialer Handlungen, also Berücksichtigung der Tatsache, daß eine Handlung mehrere Bedeutungen hat. Diese stiften *insgesamt* den Nutzen. Und schließlich ist das, was in einem gut integrierten Sozialsystem die Nutzenstiftung ausmacht, als generelle Tendenz im Hinblick auf die Kollektivzwecke definiert.

Ich wollte zunächst nicht auf das auf abstrakte Weise ungeliebte Automobil und auf das Verursacherprinzip bei Umweltschäden eingehen. Eine historische Reminiszenz dazu möchte, ja muß ich Ihnen jedoch mitteilen. Als das Automobil zuerst allgemeiner diskutiert wurde, etwa 1910, war einer der Gründe, aus denen man es zuließ, der: das Auto sei umweltfreundlich. Man rechnete damals aus, ein Pferd verursache mindestens so viel Umweltverschmutzung, wie zehn Automobile. Wenn wir heute alle zum Büro und zum Vergnügen reiten würden, statt Auto zu fahren, wäre dieser dicht bewohnte Teil der Welt schon längst unbewohnbar.

(Heiterkeit und Beifall.)

Robert Reichardt (Wien):

Ich möchte nur etwas zu der Parsons'schen Lösung sagen, die ich ja in meinem Aufsatz nicht vertreten habe.

(Erwin K. Scheuch, Köln: Ich weiß!)

— Für Parsons ist sozusagen die soziale Nützlichkeit der *deus ex machina*, und damit wird das ganze stabilisiert. Für mich dagegen ist das eigentlich Interessante ja gerade diese Labilität von sozialen Systemen, die dadurch einbezogen wird, daß eben jede Art von Autorität oder von delegierter Macht letztlich in Beziehungen steht, die man irgendwie als Tausch beschreiben kann. Das ist eine Schwierigkeit dieser zunächst sehr allgemeinen Modelle.

Meine Idee war, daß wir dann, wenn wir solche Denkschemata, die auf dem Austauschprinzip basieren, anwenden, die Phänomene der Labilität von Macht und von Sozialsystemen viel eher in den Griff bekommen, als wenn wir alles auf die Verinnerlichung von Werten abschieben. So kann man letztlich doch wohl auch das Problem etwa der Stabilität politischer Systeme in dem Sinne verstehen, daß wir immer wieder vor einer im Sinne einer Nutzenerwägung getroffenen Entscheidung der von einem bestimmten System bzw. einer bestimmten Hierarchie Betroffenen stehen.

Das führt mich zu ergänzenden Bemerkungen zur Frage der Bewußtheit der Akte. Ich habe mir dies sehr genau überlegt und bin dazu gekommen, daß es bei der Austauschtheorie wahrscheinlich in der

jetzigen Phase der Entwicklung gar nicht so wichtig ist, so sehr auf der Frage zu insistieren, ob es sich da nun um völlig unbewußte Akte oder um bewußte, rationale Kalkulation handele. Ich vermute, daß es da ein ganzes Spektrum von Möglichkeiten gibt. Etwas, was uns stutzig machen sollte, ist ja schon in der klassischen Schrift Freuds „Psychopathologie des Alltagslebens“ dargestellt, daß nämlich unbewußte Fehlhandlungen oft von einer erstaunlichen Treffsicherheit und Zielgerichtetheit sind. Ich denke etwa an den Fall, daß ein Mensch, der ein kompromittierendes Dokument in den Händen hält, ein Tintenfaß durch eine Zufallsbewegung genau auf die Stelle fallen läßt, an der der betreffende Satz steht. Solche Dinge, die Freud weitgehend analysiert hat, zeigen, daß offenbar auch das Unbewußte sehr zielgerichtet, sehr interessenbewußt handeln kann. Ich glaube daher, wir sollten die Frage der Bewußtheit gar nicht so sehr in den Vordergrund rücken. Das führt mich dann auch dazu, gegenüber der Parsons'schen Lösung, alles als Verinnerlichung darzustellen, vorsichtig zu sein.

Gestatten Sie noch eine Anmerkung zu dem, was Herr Schneider in bezug auf die Monopolstellung der Automobilanbieter und ihre starke Machtstellung gesagt hat. Hierzu gibt es das interessante Modell von Emerson in dem Aufsatz, den ich behandelt habe. Er geht davon aus, „Macht“ könne so definiert werden, daß es zwei Partner gibt — a und b — und daß b sozusagen über das Monopol verfügt. Sagen wir also, b hat das Monopol für die Mittel, mit denen a einen bestimmten, sehr intensiven Wunsch erfüllt bekommen kann. Es gibt nun, so wird es in dem Modell dargestellt, mehrere Möglichkeiten, die Macht von b zu lockern. Die eine Möglichkeit ist, daß a andere Anbieter findet; diese Möglichkeit kennt man ja in der Ökonomie. Die zweite Möglichkeit ist der Abbau des Wunsches selbst: Die Person a paßt ihre Wünsche, da sie in eine zu große Abhängigkeit von b geraten könnte, der Situation an.

Hier kommen wir nun natürlich doch zu einer Frage, die sich letztlich bei allen solchen Diskussionen — etwa über Umweltverschmutzung oder über limits of growth im Sinne des Club of Rome — wird stellen müssen. Es geht darum, daß man, wenn man nicht zu diktatorischen Lösungen übergehen will, solche Veränderungen in der Konsumgesellschaft eigentlich nur erreichen kann, wenn man Substitute bietet. Das heißt, man kann bestimmte Nachfragen nach Konsumgütern — die unter Umständen, wenn sie sehr gehäuft auftreten, eben zu gefährlichen Entwicklungen führen — eigentlich nur verändern oder beeinflussen, wenn man Substitute findet, also etwas anderes, worauf die Wünsche der Menschen gerichtet werden können. Das scheint mir doch eine Folgerung aus diesem Modell zu sein, die durchaus sinnvoll ist und die zu sinnvollen Überlegungen führen kann.

Peter Bernholz (Basel):

Ich möchte einige Bemerkungen und Fragen — die möglicherweise etwas unstrukturiert sind — vorbringen. Ich beginne mit einigen kleineren Problemen, die ich bei einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Nutzentheorie sehe. Wir als Ökonomen kennen ja alle das Problem, daß wir — und das ist gerade eine der großen Schwächen dieser sehr simplen Theorie — nichts darüber aussagen können, wie die Präferenzen gebildet werden und wie sie sich ändern. Damit ist man natürlich bei einer Anwendung der Theorie auf solche Sozialphänomene wie Prestige und ähnliches darauf angewiesen, daß man — etwa im Sinne von Homans bei der Anwendung auf die Kleingruppentheorie — vorher genau wissen muß, was in einer gegebenen Gesellschaft wie bewertet wird. Damit ist meiner Ansicht nach dieser Theorie eine sehr enge Grenze gesetzt, und wir können diesen Ansatz sicher nur weiterführen, wenn wir zu einem besseren Verständnis dafür kommen, wie Präferenzen gebildet werden. Damit würde natürlich auch uns Ökonomen sehr geholfen werden.

Ein zweiter Punkt, den ich in diesem Zusammenhang gleich ansprechen möchte, ist die Frage des Prestiges selbst. Wie wird Prestige gebildet? In Ihrer Darstellung, Herr Reichardt, ist dieser Vorgang eindeutig den Massenmedien zugeordnet. Nun, Sie werden das sicherlich nicht im Ernst so einseitig meinen; das kann ich mir nicht vorstellen. Ich habe da jedenfalls sehr große Zweifel, und ich frage mich überhaupt, inwieweit die Massenmedien in der Lage sind, Prestige zu verschaffen. Ich frage mich, ob es nicht vielmehr — wenn ich einmal so sagen darf — gewisse Modeführer oder ähnliches gibt. Ich denke hier an das Automobil als konkretes Beispiel. Um 1900, als es eingeführt wurde, schienen mir die Massenmedien nur eine sehr geringe Rolle zu spielen, und trotzdem hat ein Auto großes Prestige verliehen. Die Massenmedien sind sicherlich sehr wichtig, um die Kenntnis einer neuen Möglichkeit zu vermitteln, aber ich weiß gar nicht, ob sie für die Prestigebildung so wichtig sind. Ich glaube, daß viele Leute, wenn sie etwas vom „Duft der großen weiten Welt“ hören, dies doch nicht so ganz ernst nehmen. Mir scheint, hier sind viele offene Fragen, die zu klären wären und die auch eng mit der Frage zusammenhängen, wie sich Präferenzen bilden, wie sie sich ändern, wie überhaupt diese ganzen Prozesse beschaffen sind.

Ein weiterer kleinerer Punkt, auf den ich aufmerksam machen möchte, ist das Problem der sogenannten Einkommenseffekte, die wir in der Ökonomie ja kennen und die den Wert der Nutzentheorie hinsichtlich ihrer Anwendung stark herabsetzen, jedenfalls theoretisch, solange wir nichts Näheres über die zugrunde liegenden Präferenzen

wissen als nur etwas über abnehmenden Grenznutzen oder über abnehmende Grenzrate der Substitution. Ich habe das Buch von Homans sorgfältig gelesen, aber nichts gefunden, was hier weiterführen könnte. Natürlich entwischt einem so etwas sehr leicht, wenn man, wie es in diesem Stadium der Theorie eben der Fall ist, nur eine verbale Formulierung vor sich hat; das ist etwa so, wie dieses Phänomen den alten Grenznutzentheoretikern sozusagen entgangen ist. Aber ich kann mir vorstellen, daß dies in diesem Zusammenhang auch zu einem gewissen Problem werden muß, denn wenn Sie z. B. jemandem mehr Macht geben — so daß er etwa mehr Orden verleihen oder mehr Prestige verteilen kann —, so mag es sein, daß, wenn er Mittel erwirbt, um solche Formen sozialer Belohnung zu erhalten, dieser Einkommenseffekt eine große Rolle spielt, so daß die Aussagen nicht mehr so eindeutig zu machen wären. Ich glaube, man sollte Homans' und andere Ansätze dieser Art einmal genau daraufhin untersuchen und vielleicht auch einmal zu formalisieren suchen.

Nun noch kurz zu Ihrer Zeichnung. Ich nehme an, daß Sie das Modell nur vereinfacht dargestellt haben, denn mir scheint, daß gewisse direkte und indirekte Wirkungen gar nicht abgebildet sind, was natürlich für die Struktur des Problems eine große Rolle spielt. Aber sicher wird Ihnen das ebenso klar oder klarer sein als mir.

Im Anschluß daran ein Wort zu den speziellen Beispielen und hier wieder speziell zu den Umweltproblemen. Sie sagten, daß ein Gegengewicht wegen der verschiedenen Punkte, die Sie angeführt haben, nur vom politischen Bereich bzw. von den Massenmedien her gebildet werden könne. Herr Schneider hat dies unter Hinweis auf den Charakter öffentlicher Güter noch betont, und das ist ja in der Tat ein bekanntes Phänomen. Der Nachteil für den einzelnen ist eben sehr klein; die saubere Luft ist ein öffentliches Gut; er allein kann sie nicht herstellen oder erhalten usw. Das ist also bekannt. Aber es kann in einer Demokratie sein — und ich würde im Hinblick auf die Dynamik die Dinge so sehen —, daß im Laufe der Zeit die Nachteile so groß werden, daß die Wähler, selbst die Autofahrer, diesen Nachteil — etwa den Nachteil des Autofahrens — schließlich höher einschätzen als die Vorteile. Und sie könnten als Wähler die Parteien über den politischen Mechanismus — nicht über den Markt, das geht wegen des Charakters der öffentlichen Güter nicht — zwingen, etwas zu tun. Das Problem ist meines Erachtens nur, daß dabei die zeitliche Verzögerung so ungeheuer groß ist. Ich will damit nicht die anderen Probleme in den Hintergrund drängen, aber gerade hier scheint mir in diesem Zusammenhang das Problem für unser politisches System zu liegen. Ich glaube, die Demokratie besitzt Anpassungskräfte gegenüber dieser gefährlichen Umstrukturierung der Umwelt, aber sie arbeitet in vielen

Fällen mit einer, sagen wir ruhig, lebensgefährlichen Verzögerung, und ich wollte diesen Aspekt doch noch betonen.

Ferner kurz einige Sätze zu dem Problem, daß der Partnerwechsel nicht häufig stattfindet. Sie haben selbst schon angedeutet, daß es auch Suchprobleme gibt. Ich persönlich — als Ökonom vielleicht voreingenommen — würde das für ein außerordentlich wichtiges Problem halten. Ich glaube, daß bei uns — auch in der Ökonomie — die Informationskosten ungeheuer vernachlässigt worden sind und daß dies eine der zentralen Fragen in der zukünftigen Arbeit sein muß. Ich denke, daß die Informationskosten außergewöhnlich hoch sind. Es gibt darüber inzwischen wohl auch einen Aufsatz von Stigler, wenn ich mich recht erinnere, wo einmal Suchkosten für rein ökonomische Güter — hier im engsten Sinne des Wortes verstanden, obwohl diese Begrenzung nicht haltbar ist — angenommen werden und wo gezeigt wird, daß dabei Probleme dieser Art entstehen. Damit will ich natürlich nicht die anderen Faktoren in Abrede stellen.

Hinzu kommt natürlich noch — neben anderem — die Unvollkommenheit der Märkte, die nicht durch die Informationskosten bedingt ist. Es wird selten so sein, daß jemand bei verschiedenen Leuten gerade das gleiche Gut bekommen kann.

Nun noch etwas zum Äquivalenzprinzip: Auch das scheint mir etwas fragwürdig zu sein, und das führt auch zur Machtproblematik. Sie nannten einmal Äquivalenz im Sinne des Austausches von gleichen Werten und zum anderen Äquivalenz im Sinne einer sozialen Norm, die regelt, daß etwas nach dieser Norm Gleiches ausgetauscht wird. Ich sehe da Probleme. Wir haben ja bei den Nationalökomen den alten Begriff der Konsumentenrente, der gewiß auch problematisch ist, und wir müssen sagen — Sie haben ja die Freiwilligkeit des Austausches betont —, daß wir natürlich bei den beiden Marktteilnehmern davon ausgehen müssen, daß der Tausch freiwillig erfolgt. Aber das heißt doch gerade, daß die Güter, die beide austauschen, von ihnen verschieden hoch bewertet werden, denn sonst würde sich der Tausch überhaupt nicht lohnen. Dem entgegen steht natürlich jetzt die soziale Normierung dieses Wertes, und ich sehe da ein gewisses Spannungsverhältnis, das man wohl doch etwas näher klären sollte. Die soziale Normierung kann ja dazu führen — hier haben wir vielleicht einen leichten Anklang an die Repression —, daß man unter Umständen etwas austauscht, was man im Grunde gar nicht so gerne austauschen würde. Diese Erscheinungen soll es ja geben. Nun, vielleicht hat man dabei andere, möglicherweise künftige Gegenleistungen im Auge; das will ich nicht in Abrede stellen. Dann stünden wir wieder vor dem Zeitproblem. Aber ich glaube doch, daß die Problematik, die Sie hier angeschnitten haben, noch etwas vertieft werden muß.

Das führt mich weiter zu einem Thema, das Herr Scheuch behandelt hat. Er ging vom Weber'schen Machtbegriff aus, und das scheint mir in einer Beziehung fragwürdig zu sein. Wenn wir z. B. Tauschphänomene als freiwillig stattfindend interpretieren, würden wir sagen, es wird bei einem Tausch niemals Macht ausgeübt. Wir wissen aber sehr wohl, daß auf der einen Seite das Verhalten des Partners von den Umweltbedingungen beeinflußt wird, und die können vorher beeinflußt worden sein. Wie groß jemandes Vermögen ist, das ist nicht unabhängig von vorausgegangenen Prozessen. Der Kofferträger, der vielleicht freiwillig dazu bereit ist, am Bahnhof mein Gepäck zu tragen, wäre vielleicht dazu nicht bereit, wenn er ein Vermögen hätte. Auf der anderen Seite wissen wir, daß es natürlich bei Marktformen, die nicht der vollständigen Konkurrenz entsprechen — und das sind ja fast alle —, Phänomene gibt, wo dieser Spielraum — der, wie schon die alten Grenznutzentheoretiker gezeigt haben, beim Naturaltausch vorhanden ist und der selbstveränderlich auch beim Austausch mit Geld da ist — von einem der beiden Partner geändert werden kann, daß — mit anderen Worten — das, was den beiden als Konsumenten- oder Anbieterrenten zufließt, manipuliert werden kann. Mir scheint da ein Machtphänomen zu existieren, obwohl alle Marktpartner freiwillig handeln. Sie handeln freiwillig nur aufgrund der Ausgangsposition, aber wenn die Ausgangsposition selbst vorher durch Prozesse, in denen natürlich Macht enthalten ist, gelenkt worden ist und wenn außerdem die Tauschgeschäfte selbst wieder zu einer Änderung der künftigen Ausgangsposition führen, haben wir es sehr wohl mit Machtbeziehungen zu tun.

Ein letzter Punkt: Wie ist das mit den Machteliten? Herr Scheuch, Sie haben von den Gemeindestudien gesprochen. Ich kenne mich da nicht so aus, aber für mich waren in diesem Zusammenhang die Studien von Dahl über New Haven sehr interessant. Sie wissen ja auch, daß Dahl ein scharfer Kritiker des Begriffs der Machtelite im Sinne von Mills ist, und zwar nach meiner Ansicht zu Recht, denn ich glaube, daß man, wenn man diese Theorie, die mit Machtbegriffen arbeitet, zur Beschreibung der Macht gebraucht, leicht — wenn nicht sogar notwendigerweise — in große Schwierigkeiten kommt.

Die Frage, die ich an Sie stellen wollte, ist die folgende. Sind die Machteliten unter den heutigen Umständen — jetzt beispielsweise in den Kommunen — identifizierbar? Sie sprachen von latenter Macht, und ich weiß nicht, ob Sie das, wonach ich jetzt fragen will, schon sagen wollten. Mir scheint aus den Studien von Dahl und anderen hervorzugehen, und es geht auch aus weiteren Beobachtungen, die ich aufgrund ökonomischer Tatbestände gemacht habe, hervor, daß latente Macht ziemlich weit in der Gesellschaft verteilt ist. Und latente Macht wird, wie Sie schon sagten, nur bei bestimmten Problemen ein-

gesetzt, bei Problemen, die eben für bestimmte Leute wichtig sind. Typisch ist, nebenbei gesagt, in diesem Zusammenhang das Phänomen des log-rolling in politischen Körperschaften.

Wenn das der Fall ist, kann es sehr wohl sein, daß wir für ein Problem eine Elite — eine Minderheit, um es genau auszudrücken — haben, die sich durchsetzt, und für ein anderes Problem eine andere Minderheit etc. Im Extremfall — natürlich ist das nicht realistisch — könnte also jedermann an der Durchsetzung bestimmter Lösungen für Probleme, die für ihn besonders wichtig sind, beteiligt sein. Dann hätte sich, wenn Sie so wollen, für jedes einzelne Problem eine Elite, eine Minderheit durchgesetzt, aber die Eliten würden dauernd wechseln. Für eine Struktur der Macht aber müßten wir sagen können — und wir müßten das prozentual angeben —, daß sich bei den meisten Problemen eine bestimmte Minderheit immer wieder durchsetzt; sonst hätten wir zur Klärung der Frage der Machtabgrenzung für eine Elite gar nichts gewonnen. Meine Frage wäre einfach, was Ihre Studien in dieser Beziehung ergeben.

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Erlauben Sie mir, daß ich einen Moment aus meiner neutralen Rolle heraustrete und zu der angesprochenen Frage der Abhängigkeit des Ergebnisses eines Austauschprozesses von den Ausgangsbedingungen etwas sage. Bismarck hatte einmal — ich glaube, in Badgastein — mit dem Gesandten des Wiener Hofes zu verhandeln, und er hat am Vorabend mit diesem Gesandten Karten gespielt. Bismarck spielte so tollkühn und unberechenbar, daß die Verhandlungen am nächsten Tage nur noch ein Kinderspiel waren. Ich glaube, besser kann man dieses Thema nicht illustrieren als durch diese wahre Anekdote. — Nun Herr Pfaff, bitte!

Martin Pfaff (Augsburg/Detroit):

Man erkennt die Bedeutung der heute angesprochenen Problematik ohne weiteres, wenn man bedenkt, daß wir hier zuerst einen Schweizer hörten, der als Österreicher auftrat, dann einen Deutschen, der als Schweizer auftrat, und schließlich einen Österreicher, der als Deutscher oder als Amerikaner spricht. Und wir hatten, wie ich vielleicht noch hinzufügen sollte, einen Soziologen, der Tauschmodelle angewandt hat; und wir haben jetzt einen Ökonomen, der zeigen will — denn das ist mein Anliegen —, daß es andere Arten von grundlegenden ontologischen Auffassungen gibt, um die ökonomischen und nicht ökonomischen Prozesse zu erklären.

Zunächst zur Definition der Volkswirtschaftslehre. Man könnte doch sagen, daß die Volkswirtschaftslehre die Wissenschaft darstellt, die das Tauschprinzip — es ist schließlich der entscheidende Gegenstand un-

serer Erörterungen seit Adam Smith — als das grundlegende Prinzip in der Gesellschaft betrachtet. Wir haben auch gehört, wie man das Tauschprinzip verallgemeinern kann; und die verschiedenen hier angeführten soziologischen und anderen Erklärungen sind dafür ein typisches Beispiel.

Ich will aber jetzt ein entgegengesetztes Prinzip als Erklärungsfaktor einführen: das Transferprinzip. Ich möchte kurz zeigen, daß man etwa das Beispiel des Autos oder das der Verschmutzung der Umwelt mit dem Transferprinzip vielleicht genauso gut, wenn nicht besser erklären kann, als man dazu in der Lage ist, wenn man hier reine Austauschvorgänge annimmt.

„Tausch“ bedeutet in der ökonomischen Sprache einfach eine Umschichtung von gleichen Werten — im Gegensatz zur psychologischen Definition, nach der offensichtlich jeder mehr bekommt, als er hergibt; derjenige, der ein Auto kauft, bewertet also das Auto höher als das Geld, das er dafür zahlt. Aber rein ökonomisch gesehen, wobei wir ja die Preise als „soziale Maßstäbe“ anwenden, bedeutet ein Tausch nichts anderes als eine Änderung der Wertgegenstände. Bei einem reinen Tausch erhöht sich der Jetzt-Wert des einen nicht und vermindert sich der Wert des anderen auch nicht.

(Zuruf: Für die Gesellschaft gilt das, aber doch nicht für den einzelnen!)

— Der ökonomische Wert des einzelnen ändert sich doch nicht, denn er wird ja nur durch die Ökonomie definiert. Der ökonomische Wert in diesem Sinne, im formalen und normativen Sinne, wird durch die Preise definiert, und als Ökonomen sagen wir jetzt — ich spreche nicht als Sozialwissenschaftler —, daß der einzelne bloß sein Portfolio geändert hat: Statt der Geldmittel hat er jetzt ein Auto und natürlich den Restbetrag an Barmitteln.

Im Transfer jedoch ändert sich der ökonomische Wert. Wenn Sie z. B. Ihrem Sohn ein Auto schenken, hat sich Ihr Jetzt-Wert vermindert, und sein Jetzt-Wert hat sich um das Auto erhöht. Aus rein ökonomischer Sicht kann man den Transfer also als eine Änderung des Jetzt-Wertes — des „net-worth“ — definieren, und dadurch hat man ein empirisch doch faßbares Phänomen, das man auf verschiedenen Gebieten analysieren kann.

Doch jetzt zur Problematik. Natürlich muß man feststellen — das behaupten wir in der Transferwirtschaftslehre ja auch —, daß ein ökonomischer Transfer von nichtökonomischen gegenseitigen Strömungen begleitet ist. Wenn Sie, wie gesagt, Ihrem Sohn ein Auto schenken, gibt er Ihnen, nehme ich an, wenn er ein „altmodischer“ Sohn ist, Re-

spekt und Anerkennung; wenn er ein „moderner“ Sohn ist, wird er behaupten, daß Sie ihm noch mehr schulden, und die Erwartungen gehen weiter in die Höhe. Aber das wollen wir nicht weiter ernsthaft untersuchen!

Nehmen wir noch einmal das Beispiel des Autos. Das Auto kann man als ein Transfer-Problem bezeichnen, denn es wäre nicht denkbar ohne das System, in das es eingebettet ist. Damit meine ich das System der öffentlichen Güter, das teilweise von denen, die keine Autos kaufen, finanziert wird. Das heißt, wenn man die sozialen Kosten des Autos auf die einzelnen gekauften Autos umlegen würde, würde wahrscheinlich eine viel geringere Zahl von Autos gekauft werden. Das steht auch nicht im Widerspruch zu dem, was Herr Kollege Reichardt gesagt hat. Das Entscheidende ist nur, daß hier ein Transfer-Problem vorliegt, denn die Benutzer der Straßen sind nicht notwendigerweise diejenigen, die die Straßen finanzieren.

Zum anderen sind die Nutznießer der Autovermarktung auch nicht diejenigen, die die Kosten getragen haben. Z. B. wurde behauptet, daß Henry Ford nie ein Millionär geworden wäre, wenn er — das ist jetzt eine Hypothese — die eigentlichen sozialen Kosten, etwa für den Bau der Straßen, hätte decken müssen. Er ist nach dieser These praktisch deshalb ein Millionär geworden, weil es ihm gelungen ist, die Kosten, die von den Nutznießern nicht gedeckt worden sind, zu sozialisieren, und die Gewinne zu privatisieren. Darüber könnte man natürlich streiten, und ich würde diese These auch nicht bis zum letzten verfechten.

Das Problem des Umweltschutzes und der Umweltverschmutzung ist ein Problem der Verteilung zwischen den Generationen, wobei faktisch die jetzige Generation die wirklichen sozialen Kosten des Konsums nicht trägt, sondern sie auf die Zukunft abwälzt, wie sie auch in der Vergangenheit auf uns abgewälzt worden sind. Die Bekämpfung der Umweltverschmutzung ist ein Verteilungsproblem, denn das Verursacherprinzip ist nicht das letzte Prinzip, da man auch sagen könnte, daß die Kosten, die auf die Güter aufgeschlagen werden müßten, aufgrund verteilungspolitischer Gesichtspunkte nicht erwünscht seien. Auf jeden Fall sind etwa in Amerika die ärmeren Schichten gezwungen, in den verschmutzten Gebieten zu leben, und die Bekämpfungsmaßnahmen haben, wie gezeigt werden konnte, auch einen regressiven distributiven Effekt. Man kann also das Umweltproblem als Transfer-Problem intergenerationeller und intertemporaler Art betrachten. Es ist ferner auch ein interpersonelles Verteilungsproblem, denn diese Aufgaben müssen ja öffentlich finanziert werden, weil die Motive, kostspielige Investitionen durchzuführen, ja für eine einzelne Firma oder gar für den einzelnen nicht vorhanden sind.

Ich würde also eine Ähnlichkeit mit der Newton'schen Mechanik feststellen wollen, die ja gewisse Phänomene bei den Himmelskörperbewegungen nicht erklären konnte, so daß Einsteins Relativitätstheorie notwenig wurde — wobei zu betonen ist, daß Einsteins Theorie für viele Zwecke ja gar nicht besonders notwendig war, denn die Abweichungen waren außerordentlich gering —, und würde sagen, wenn wir nur ein Pänomen finden könnten, das durch die Tauschtheorie nicht erklärt werden kann, müßte man das Tauschkonzept grundlegend in Frage stellen.

Als Beispiel würde ich hier den Akt des reinen Altruismus anführen — aber es ist festzuhalten, daß viele der sogenannten altruistischen Akte gar nicht rein altruistisch sind —, bei dem ein ökonomischer Transfer nicht aufgrund eines Tauschmotivs entsteht. Ich denke an den Fall, daß der Reisende in Bombay, kurz bevor er das Flugzeug besteigt, einem Bettler Geld gibt, nicht weil er dadurch seine eigene soziale Sicherheit festigen wollte und auch nicht weil ihm jemand zuschaute, also nicht um des Prestiges willen, sondern allein aus einem Sinn der Identität heraus, aus einem Sinn für gewisse Werte heraus. Altruismus kann deshalb nicht leicht als Tauschphänomen erklärt werden, obwohl natürlich viele Akte des sogenannten Altruismus, wie angedeutet, mit egoistischen Motiven zu erklären sind.

Dies führt uns schließlich zur Problematik der verschiedenen Transfer-Prozesse — interpersoneller, intertemporaler, interregionaler, internationaler Transfers usw. —, und dort finde ich die interessantere Anwendung, nämlich die empirische Erfassung der gemischten Tausch-Nichttausch-Systeme, die wir Transfer-Systeme nennen. Denn die volkswirtschaftliche Anwendung dieser Gedanken, die ja auch von Herrn Reichardt skizziert wurden, ist doch gerade in einem gemischten Wirtschaftssystem möglich, wo man nicht nur rein ökonomische Ziele anzustreben versucht, sondern auch soziale Indikatoren usw. kennt.

Ich könnte jetzt noch über Parsons und sein taxonomisches System, über Weber und andere sprechen, was überaus faszinierend wäre. Ich würde aber behaupten wollen, daß — dies nur als kurze These — die Transfers Instrumente der Allokation auf denjenigen Gebieten sind, wo die Märkte die Güter einfach nicht bieten können, etwa wegen Externalität, wegen Unteilbarkeit oder aus sonstigen Gründen, die ich jetzt nicht näher ansprechen will. — Schließlich kann man die Transfers sowohl im wirtschafts- als auch im sozialpolitischen Rahmen als Regulatoren betrachten.

Was ich hier versucht habe, ist also, zu zeigen, daß die Ideen, die hier angeführt worden sind, für die Ökonomie von großer Bedeutung sind, daß man aber von dem „economics imperialism“ abweichen sollte, der darin bestand, daß man den Tauschbegriff verallgemeinert hat, und

zwar bis dahin, daß er praktisch in alle Disziplinen eingeführt wurde. Man sollte vielmehr versuchen, den Transfer-Begriff wieder in die Sozialwissenschaft einzuführen. Das Beispiel der öffentlichen Finanzen wurde ja angesprochen, und es ist sehr schwierig, gewisse Aspekte öffentlicher Tätigkeit als Quasi-Tauschprozesse zu erklären. Das wäre zwar, wie wir alle wissen, ein ideales System der Effizienz-Bewertung, aber der Charakter der gesamten öffentlichen Finanzen ist doch ein ganz anderer als ein Tauschprozeß-Charakter, nach dem die Tauschakte möglicherweise — mehr oder weniger — auf freiwilliger Basis stattfinden.

Wenn man aber das Gebiet der öffentlichen Finanzen mit dem Transfer-Ansatz untersucht — wobei mehr oder weniger freiwillige Motive zum Strom der Transfers geführt haben —, kommt man, wenn ich so sagen darf, aus der Knechtschaft der Tauschtheorie heraus, obwohl, wie gesagt, diese Knechtschaft so unnütz gar nicht war, weil sie die Effizienzkriterien klargelegt hat, die angewendet werden müssen, wenn man praktisch die Klarstellung der Präferenzen und der Maximierung der Nutzen vornehmen will. Aber die Erklärung der Regierungstätigkeit enthält ja gerade die Aussage, daß diese bestimmte Ziele außerhalb des Marktes erreichen will. In diesem Sinne würde ich die Beiträge der Soziologie zur Ökonomie bewerten wollen. Ich hoffe aber, daß das nicht nur zur reinen Theorie, sondern gerade zu den empirischen Untersuchungen führt, die heute als für eine moderne Wirtschafts- und Sozialpolitik notwendig erscheinen.

Gunther Engelhardt (Köln):

Ich glaube, insbesondere der letzte Beitrag und überhaupt die Kontroverse zwischen Tausch- und Transfer-Ansatz hat klar gemacht, welche zentrale Bedeutung angesichts der Komplexität sozialer Systemzusammenhänge die Operationalisierung hat, wenn man von einer sozialen Theorie mehr erwartet als eine Konzeptionalisierung und vielleicht Legitimierung von Ideologien.

Gerade in der Kontroverse — Tauschphänomene versus Transferphänomene — zeigen sich Operationalisierungsprobleme, die meines Wissens bisher weder von den Vertretern des Transfer-Ansatzes noch von denen des Tausch-Ansatzes befriedigend gelöst werden können. Zunächst einmal: Was sind denn eigentlich die Tauschobjekte? Dies würde ich als erste und wichtigste Frage anführen. Herr Reichardt hat hier im Grunde mehrere Wertebenen genannt. Die Geld- und Realaustauschströme sind die relativ unproblematischsten, wenngleich der Ökonom weiß, daß auch hier das Problem der externalities noch keineswegs gelöst ist, ja, noch nicht einmal befriedigend definiert werden kann. Wenn es bei den sozialen oder überhaupt bei den Aus-

tauschphänomenen dann aber um politische und um soziale Werte geht, kann man doch so ziemlich alles hineinpacken, was man sich bei sozialen Beziehungen überhaupt vorstellen kann.

Ganz besonders deutlich wird die Kontroverse, wenn man sich dem zweiten Aspekt der Operationalisierungsproblematik zuwendet, nämlich dem Meßproblem, d. h. der Frage, wann denn eine Äquivalenz gegeben ist. Herr Pfaff sagt, wenn ich es recht sehe, daß eine Äquivalenz eben nicht in einem jeden Fall von Austauschphänomenen gegeben sei, und dann habe man ein Transfer-Phänomen. Wenn ich dagegen postuliere oder definiere, daß eine bestimmte Äquivalenz besteht, dann habe ich es mit einem Austauschprozeß zu tun.

Ich meine, die dritte Operationalisierungsproblematik bezieht sich auf diese „Interaktionsprozesse“; das wäre wahrscheinlich, wenn man sich nicht auf einen Austauschprozeß beziehen will, der neutralere Ausdruck. In dem Modell Reichardts kommen im Grunde nur bilaterale Beziehungen vor. Es kommen keine transitiven Beziehungen vor, z. B. in dem Sinne, daß a über b auf c wirken könnte. Es kommen auch z. B. mögliche Koalitionsbildungen nicht vor, zirkuläre Beziehungen werden an einer Stelle angedeutet.

Ich möchte den Beitrag von Herrn Reichardt keineswegs negativ sehen. Ich glaube, daß eine solche Analogie aus der Ökonomik für die Konzeptionalisierung von Theorien sehr wichtig ist, und ich glaube auch, daß sie ihren Beitrag zur Erweiterung des eindimensionalen Ansatzes in der Ökonomik leisten kann, der ja bei den Austauschprozessen im Grunde nur dieses „Geld versus Ware“ sieht. Ich glaube aber, daß diese Analogie zu einer Leerformel führt, wenn man glaubt, mit ihr eine positive Theorie zu haben. Ich meine also, daß der Austauschansatz ein leeres Raster ist, ein leeres Raster für Dimensionen von sozialen Interaktionsprozessen. Ich glaube aber nicht, daß er — jedenfalls in der bisherigen Formulierung — zu einer empirisch auch nur im Ansatz überprüfbaren Theorie führen kann.

Ich will versuchen, das an einem Beispiel deutlich zu machen, das ein wenig auf den Vortrag von Scheuch zurückgeht. Er sagte an einer Stelle, daß eine Unterziehung der privaten Pläne unter die globalen Pläne der Führungsgruppen ohne erheblichen Effizienzverlust des Systems nicht möglich wäre. Hier ist ein Paradebeispiel dafür vorhanden, daß man eine Aussage so lange aufrechterhalten kann, wie es einem nicht gelingt, die Dimensionen, die man unter „Effizienz“ verstehen will, operational in den Griff zu bekommen. Für wen ist etwas effizient? Was ist überhaupt Effizienz? Mir scheint, da sind wir wieder bei der Kardinalproblematik, die auch von Bernholz angesprochen wurde, nämlich bei der Frage, wie Präferenzen entstehen, wer einen

Einfluß auf die Entstehung von Präferenzen hat und durch welche Sozialmechanismen die Präferenzen in einem sozialen System abgestimmt und aneinander angeglichen werden.

Ich glaube daher, daß man z. B. die These Scheuchs, daß es zu einem Effizienzverlust führen müsse, wenn die Pläne der zentralen Instanz Priorität genossen, sehr gut auf die Umweltproblematik zurückbeziehen kann. Ich meine beispielsweise, daß gerade die Vernachlässigung von solchen Akteuren — von „Tauschpartnern“ —, die sich im Grunde im privaten und dezentralisierten Interessenartikulationsprozeß nicht zu artikulieren vermocht haben, durch irgendeine andere Agenteninstanz kompensiert werden muß; denn der private Interessenartikulations- und -allokationsprozeß hat es ja bisher nicht verstanden, den betreffenden Werten das ihnen gebührende Gewicht zukommen zu lassen. — Ich möchte hier abbrechen, weil ich hoffe, daß die wichtigsten Aspekte verständlich geworden sind.

(Erwin K. Scheuch, Köln: Ich habe betont, daß sich diese These auf die direkte Intervention, nicht auf die Intervention in die Pläne der Privaten bezieht. Es wird also ein Unterschied zwischen „Intervention“ und „direkter Intervention“ gemacht!)

Anita Pfaff (Augsburg/Detroit):

Ich muß die Dinge leider noch etwas komplizieren. Wir haben hier über Reziprozität und Austausch als soziologische oder ökonomische Phänomene gesprochen. Ich möchte da noch eine weitere Disziplin ins Spiel bringen, nämlich die Psychologie. Ich glaube, das ist einfach deshalb erforderlich, weil das Austauschprinzip in der Ökonomie im wesentlichen der Mikroökonomie entsprungen ist. Wir haben zwar gewisse Äquivalente in der Makroökonomie, aber die spielen eine untergeordnete Rolle.

Es scheint mir in diesem Zusammenhang ausgesprochen typisch zu sein, daß dieses Austauschprinzip in Form der Reziprozität in das Kleingruppenkonzept der Soziologie und nicht in ihr Großgruppenkonzept übertragen wurde. Dort hat dieses Prinzip im Grunde eine ebenso untergeordnete Bedeutung wie in der Makroökonomie, und dies aus dem einfachen Grund, weil wir nicht von der notwendigen Voraussetzung des Marktes ausgehen können. In einer Großgruppe haben wir Hierarchie, aus der sich Ungleichheit in der Gruppe ergibt. Und ebenso haben wir, wenn wir ein Makrophänomen oder auch ein langzeitiges Phänomen betrachten, Ungleichheit in dem Sinne, daß Gleichwertigkeit einer Handlung gar nicht mehr notwendig ist. Beispielsweise ist es durchaus gerechtfertigt, jemandem mit, sagen wir, untergeordneter Stellung — wie auch immer dieses „untergeordnet“ definiert sein mag

— etwas zu geben, und es ist für ihn akzeptabel, es entgegenzunehmen. Zwischen Gleichwertigen ist eine solche Beziehung äußerst instabil. Dort muß ein Geschenk erwidert werden, obwohl keine vertragliche Verpflichtung dazu besteht; aber aufgrund des Prinzips der Reziprozität können Sie nicht Ihrem Freund auf Dauer etwas schenken, wenn er Ihnen nichts zurückschenkt.

Das führt auf einen Aspekt, den Herr Reichardt in etwas anderer Form angesprochen hat, auf den Zeitaspekt. Die Reziprozität hat gewisse Aspekte, die sich vom Austausch unterscheiden und die eine gewisse Verwandtschaft zum „verzögerten Austausch“ — oder wie immer man es nennen sollte — haben. In diesem Sinne ist meiner Auffassung nach die Reziprozität dem Austausch nicht gänzlich gleichzusetzen, und in diesem Sinne hoffe ich auch, daß der Begriff der Reziprozität etwas für die Ökonomie leisten kann, nämlich eine Durchleuchtung des — wenn auch nicht meßbaren — Phänomens vom Verhaltenshypothetischen her. Damit meine ich das Einbeziehen von nichtökonomischen Faktoren zuerst einmal zur Definition der Ausgangsposition.

Und um auf das allgemeine Thema dieser Konferenz zurückzukommen: Macht wäre dafür ein Beispiel. Wir gehen hier aus von einer Kontrolle von Ressourcen, die nicht ökonomisch, sondern möglicherweise politisch, sozial oder von anderer Art sind, und wir gehen weiter davon aus, daß sie ein Gleichgewicht — im ökonomischen Bereich z. B. beim Preissystem — bestimmen. Wir können beispielsweise nicht davon ausgehen, daß das Gleichgewicht des Preissystems nicht von Machtstrukturen beeinflußt wäre. Warum befinden wir uns denn an einem bestimmten Punkt der Kontraktkurve? Es sind da gewisse Regeln gegeben, über die wir im allgemeinen nicht hinauskommen. Es wird selten der Fall sein, daß jemand unter gänzlicher Ausnutzung des Marktpartners alle „gains from trade“ für sich gewinnt. Das ist einfach aus nichtökonomischen Gründen nicht akzeptabel. Nennen Sie das Altruismus, Interdependenz oder Selbstrespekt, wie auch immer; dem sind einfach Grenzen gesetzt, die nicht aus dem Ökonomischen, sondern eher aus dem Psychologischen kommen.

Ich glaube also, wenn wir die Reziprozität in diesem Sinne betrachten, müssen wir uns eher auf das Psychologische beschränken, weil wir da in stärkerem Maße als in der Soziologie von einer Gleichheit ausgehen können; in stärkerem Maße als in der Soziologie deshalb, weil wir dort schon die Struktur der Gesellschaft oder einer großen Gruppe mit einbeziehen müssen und die daraus entstehenden Ungleichheiten zu berücksichtigen haben, die eine Nicht-Gleichwertigkeit der gegenseitigen Leistungen durchaus bedingen und auch rechtfertigen können.

Peter Bernholz (Basel):

Ich möchte auf das Zentralproblem, das Herr Pfaff angesprochen hat, eingehen. Es ist von ihm die Frage aufgeworfen worden, was wir nehmen sollen. Sollen wir ein Transfersystem betrachten, sollen wir ein Tauschsystem betrachten? Nun, er wird natürlich — wie ich ebenfalls — der Aussage zustimmen, daß keines von beiden das andere völlig ausschließen dürfte; das ist ganz klar. Wir haben nur einen sehr großen Zwischenbereich, und die Frage ist, wie groß die Tragfähigkeit der beiden Ansätze zur Erklärung dieses Zwischenbereichs ist. Letzten Endes sind das Entscheidungen unter Unsicherheit. Ich bin der Ansicht, man sollte alternative Theorien aufzustellen versuchen, und dann wird man sehen, „the proof is in the eating“.

Ich habe, nachdem ich diesen Vorbehalt ausgesprochen habe, den Eindruck, daß im Augenblick doch der Erklärungswert des Transferansatzes um einiges überschätzt wird. Ich möchte das folgendermaßen begründen. Natürlich gibt es als Motivation Altruismus oder, wie Frau Pfaff eben sagte, Selbstrespekt; ich würde hinzufügen, es gibt Sicherheitsstreben und ähnliches mehr. Allerdings könnte man da schon wieder darüber streiten, ob eine Gegenleistung vorliegt oder nicht; sogar die Abgrenzung ist schwierig. Dies sind also schon wichtige Faktoren, aber gerade wenn ich mir die staatlichen Einrichtungen mit ihren riesigen Einnahmen und Ausgaben und mit den Geboten und Verboten, die sich entsprechend auswirken, ansehe, habe ich doch Zweifel, ob diese Motive sehr weit tragen. Natürlich würde auch ich sagen, hier sollen gewisse Leistungen, jedenfalls für spezifische Personen, unentgeltlich erbracht werden. Ich glaube, das ist unvermeidlich; bei öffentlichen Gütern ist ja schon die Zurechnung gar nicht möglich.

Das Problem, das ich aufwerfen möchte, ist jedoch dieses: Wie kann man, wenn Altruismus und die anderen genannten Faktoren nicht ausreichen, entsprechende Leistungen der öffentlichen Hand erklären? Hier müssen wir — diese Frage ist ja bereits von Schumpeter angeschnitten worden — unterscheiden zwischen dem, was die Funktion eines Systems ist, und dem, was die Motivation derer ausmacht, die das System tragen.

(Erwin K. Scheuch, Köln: So ist es!)

— Und es kann sehr gut sein, daß die Motivation die Beschaffung von privaten Gütern — Prestige und alles Mögliche — einschließt, wenn nicht diese Güterbeschaffung selbst die Motivation ist. Hierauf richtet sich ja in einem gewissen Sinne der Versuch von Downs. Und es kann gut sein, daß die politisch Tätigen, wenn ich sie einmal so nennen will, sozusagen als Nebenprodukt die wichtige Funktion erfüllen, die unentgeltlichen Leistungen zu erbringen; ich denke hier z. B. auch an die

Einkommensumverteilung, an die Versorgung mit öffentlichen Gütern, daneben aber natürlich auch an eine Menge unerwünschter Gebote und Verbote, Subventionen, Rüstungskosten usw. Ich sehe hier keinen unbedingten Gegensatz, habe aber den Verdacht, daß tatsächlich öffentliche Zwangseinrichtungen notwendig sind und daß man, um überhaupt einseitige Transfers zu ermöglichen, in einer Demokratie die Steuerung dieser Zwangseinrichtungen und die Bereitschaft von Personen, sich an diesen Institutionen tragend zu beteiligen, eben weitgehend mit Hilfe von privaten Gütern erzielen muß. Und dann müssen die privaten Güter auch in dem weiten Sinne wie bei Herrn Reichardt interpretiert werden.

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Wenn keine weiteren Wortmeldungen vorliegen, möchte ich zum Schluß die beiden Referenten, Herrn Kollegen Reichardt und Herrn Kollegen Scheuch, bitten, sich noch einmal zu äußern. In diesem Zusammenhang habe ich eine Frage an Sie, Herr Scheuch. Sie hatten heute morgen einige Korrelationskoeffizienten angeführt und hatten selbst gesagt, daß sie bedauerlich niedrig seien. Meine Frage wäre: Sind sie nicht zu niedrig? Ich bin kein Statistiker und bitte Sie, mich da notfalls zu korrigieren, aber ich würde meinen, ein Korrelationskoeffizient unter 0,7 ist zu überhaupt gar nichts zu gebrauchen, weil der Erklärungsanteil weniger als 50 % ist. Ich selbst nehme Korrelationskoeffizienten nur, wenn sie über 0,8 hinausgehen und damit zumindest einen Erklärungsanteil von zwei Dritteln haben.

Zu seinem Schlußwort bitte ich nun Herrn Kollegen Reichardt.

Robert Reichardt (Wien):

Ich möchte in der Reihenfolge, in der die Fragen vorgetragen worden sind, auf sie antworten, wobei ich sozusagen von der Peripherie zu den zentralen Problemen kommen will.

Herr Bernholz hat zunächst bezweifelt, daß die Massenmedien eine so große Rolle bei der Prestigebildung und für soziale Werte spielen. Ich habe gerade zu zeigen versucht, daß sich hier ein dynamischer Prozeß abspielt, daß etwa — er hatte das Automobil in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts angesprochen — die Abstützung des Prestiges zunächst doch im Kleingruppenkontext anzunehmen ist und daß die anonyme Öffentlichkeit erst dann wichtiger wird. Ich habe zu zeigen versucht, daß ich die Massenmedien keineswegs überschätzen möchte. Ich sehe da eher eine zeitliche Verlagerung im Abstützungsprozeß, der sich übrigens immer wieder neu — das sieht man, wenn man Lazarsfeld und andere durchgeht — im Kleingruppenkontext bestätigt.

Ich kann nicht auf jedes Detail eingehen, aber ich möchte sagen, daß ich durchaus auch der Meinung bin, daß die Informationsprobleme immer wichtiger werden. Da ich mich seit zehn Jahren nicht mehr sehr intensiv mit Ökonomie befasse, möchte ich aber an die Ökonomen die Frage zurückgeben, ob nicht doch in den regionalökonomischen Ansätzen Lösungen zu finden wären, die auch auf das Informationsproblem angewandt werden könnten, etwa in dem Sinne, daß die Transportkostenprobleme sozusagen isomorphe Strukturen hätten. Aber bitte, das ist wirklich nur eine Anregung; ich kann dazu nichts Endgültiges sagen.

Etwas scheint mir von Herrn Bernholz mißverstanden worden zu sein. Er meinte nämlich, ich würde irgendwie in naiver Weise das Äquivalenzprinzip und die Reziprozität als eine soziale Norm mit dem Prinzip der Lustmaximierung vermengen. Ich habe aber gerade als eine Kritik an diesen Ansätzen herauszuarbeiten versucht, daß da oft Wesentliches übersehen wird. Meine Bemerkung war eben, daß man so etwas wohl vereinbaren kann, dann aber ambivalente Motivationen annehmen muß.

Zu Herrn Pfaff möchte ich nur sagen, mir scheint — und da würde ich dann wohl auch, wenn ich ihn recht verstanden habe, mit Herrn Bernholz zusammentreffen —, daß es bei der Erklärung von sozialen Vorgängen doch auch wichtig ist, die Motivationen der handelnden Subjekte in den Griff zu bekommen. Und die klassische Tauschtheorie ist natürlich eine Theorie, die eben auch diese subjektiven Motivationen einbezieht. Mir scheint, daß die reine Transfer-Theorie zwar einen sehr großen deskriptiven Wert haben kann — auch etwa im Sinne der technologischen Einflüsse, ganz zu schweigen von Einkommensverteilung usw. —, daß aber die Motivationen mit ihr doch nicht theoretisch erfaßt werden. Es scheint mir gerade das Verdienst der Tauschtheorie zu sein, genau das zu versuchen.

Ich erinnere mich an die Kritik, die Kenneth Boulding vor etwa zehn Jahren in einer Rezension an dem Buch von Blau geübt hat. Boulding schrieb, es gebe natürlich noch ganz andere Prinzipien, und das müsse man sehr beachten. Er spricht zum Beispiel von den „principles of love“, und damit wird wohl so etwas wie der Akt des Altruismus angesprochen. — Mir ist natürlich auch klar, daß wir annehmen müssen, daß Menschen aus anderen Motivationen heraus handeln könnten als sozusagen aufgrund der Motivation des „do ut des“, des gegenseitigen Nutzenaustauschs.

Wir kommen natürlich, wenn wir das annehmen, in weitere Fragen hinein. Hier könnte etwa ein Marxist sagen, die klassenlose Gesellschaft, in der der Staat abgestorben ist, sei eben dadurch gekennzeichnet

net, daß der einzelne nach seinen Fähigkeiten gibt und nach seinen Bedürfnissen bekommt, etwa in dem Sinne, daß in einer solchen klassenlosen Gesellschaft jeder aus eigener Freude und in Entfaltung seiner Kreativität arbeitet und zusagen, was dann ausreichend sei, nach seinen Bedürfnissen nimmt. — Da muß man natürlich doch die Frage stellen, wie ein solches System funktionieren kann. Mir scheint das ganze Problem darin zu liegen, daß es eben doch so viele Antagonismen in der Gesellschaft gibt, daß ein Prinzip, das eine gewisse Gewähr für die Äquivalenz von Leistung und Empfangenem gibt, auch dazu führt, daß die Menschen motiviert sind, zu arbeiten. Es könnte sich — um dies noch ein wenig zu extrapolieren — ja ereignen, daß dann wiederum diese Relation so zerstört wird, daß dieses System des freiwilligen Arbeitens nicht funktioniert. Man muß das vielleicht auch einmal andersherum betrachten. Mir scheint, dem liegt oft auch ein Übersehen von, wenn ich es so nennen darf, latenten Tauschbeziehungen zugrunde.

Wir können uns doch vorstellen, daß es Menschen gibt, die etwas — beispielsweise in einer Kolonie von Künstlern oder in gewissen anderen Lebensformen — aus eigener Spontaneität heraus tun. Dabei könnte man zunächst denken, das sei ein reiner Akt freiwilliger und spontaner Leistung. In Wirklichkeit steckt aber doch die Annahme dahinter, daß die ganze Gruppe — sozusagen als Entgelt — diese Lebensform erhalten kann, und die Menschen wären, sobald dieser Zustand angegriffen würde, auch bereit, sehr große Opfer zu bringen, um ihn zu verteidigen. Nur wird das nicht aktualisiert, da eine solche Bedrohung nicht auftritt.

Etwas ähnliches liegt doch wohl vielen sozialen Normen zugrunde. Zum Beispiel üben wir alle im Alltagsleben gewisse Rücksichtnahmen aus; wir weichen in der Straßenbahn, um andere einsteigen zu lassen, zurück usw. Dem liegt auch Reziprozität zugrunde, denn wir nehmen an, andere werden das auch tun; wenn man also gewisse Höflichkeitsspielregeln einhält, werden andere es auch tun, ohne daß das noch irgendwie bewußt oder überhaupt zum Problem würde. Aber wenn dann einmal jemand solche Regeln verletzt und es daraufhin zu sehr ernststen Konflikten kommt, merkt man, daß eine Äquivalenz dahintergesteckt hat.

Ich glaube auch — da möchte ich im Grunde Herrn Engelhardt zustimmen —, daß es hier große Probleme der Operationalisierung gibt. Das würde auch mit der Aussage von Frau Pfaff übereinstimmen, daß es wesentlich leichter sei, empirische Aussagen im Kontext von Kleingruppen zu bekommen, als bei Großgruppen der Fall ist. Immerhin, es gibt in der Kleingruppenforschung schon einiges, womit man durchaus solche Phänomene des Preises oder des Wertes von Konformität messen kann; allerdings ist all das noch mit großen Problemen behaftet.

Ich bin aber nicht so pessimistisch, zu meinen, daß sich nicht auch, wenigstens ansatzweise, für makrosoziale Phänomene Operationalisierungen finden ließen, denn ich glaube, wir stehen doch noch sehr am Anfang der ganzen Problematik, etwa bei der Nutzenmessung. Ich könnte mir, wenn ich die ganze empirische Sozialwissenschaft betrachte, schon vorstellen, daß man noch Methoden findet, durch die man wesentlich mehr sagen könnte.

Ganz abgesehen davon habe ich diesen Ansatz, den ich hier vorgebracht habe, sozusagen aus einem gewissen Engagement heraus gebracht. Im Grunde handelt es sich nämlich beim Austauschmodell um eine Art Idealtypus, der eine gewisse Äquivalenz involviert. Ich würde auch meinen, daß bei vielen Vorgängen, die meist als einseitige Überweisung verstanden werden, etwa beim Altruismus eines Reichen gegenüber einem Armen, doch etwas von der Vorstellung im Hintergrund liegt, daß hier eine gewisse Verpflichtung besteht, weil gewisse negative Situationen durch die Gesellschaft entstanden sind, so daß sich der betreffende Reiche dazu gedrängt fühlt, Geld zu geben.

Nun glaube ich aber gerade, daß, wenn ein solcher Ansatz bewußt gemacht wird, sozusagen auch ein sozialpolitischer Impetus gegeben ist, daß die Menschen darüber nachdenken, welche Relationen sie eingehen und was sie gleichsam für ihre Leistungen bekommen. Und ich denke, daß gerade mit dieser Reflektion, mit dieser Möglichkeit der Abschätzung doch auch das Prinzip der freien Wahl verbunden ist, ein Prinzip also, das nicht etwa auf eine irgendwie zentralistische oder diktatorische Lösung hinweist.

Ich bin mir sehr wohl der Tatsache bewußt, daß es noch nie einen echten Markt, einen Markt mit völliger Transparenz und völliger Information, mit echter Grenznutzenabschätzung usw., gegeben hat. Aber ich glaube, diese Denkmodelle haben auch ihre Meriten. Sie helfen uns, gewisse Phänomene — auch in allen Schattierungen und Abweichungen von diesen Idealtypen — zu charakterisieren. Hier würde ich es mit Max Weber halten, der gemeint hat, daß ja diese Richtigkeitstypen des sozialen Handelns gerade ihr Verdienst darin haben, daß uns die Abweichungen, die in der Realität gegenüber diesen Richtigkeitstypen vorkommen, und die Überlegungen, woher diese Abweichungen kommen, zu sehr viel tieferen und wichtigeren Fragestellungen führen, als es geschehen könnte, wenn wir diesen Versuch nicht gewagt hätten.

(Beifall.)

Erwin K. Scheuch (Köln):

Ich fand einen Großteil der Diskussion außerordentlich anregend, weil er Gelegenheit gibt, einige Verkürzungen klarzustellen und auch eini-

ges weiterzuführen. Allerdings bin ich erschreckt über den Mangel an Kälte, den Sozialwissenschaftler offensichtlich ihrem Erklärungsobjekt entgegenbringen.

Ich darf Sie bitten, daß Sie versuchen, von dem, was hier über Automobile gesagt wurde — von dem zum gegenwärtigen Zeitpunkt herrschenden (so sagt man ja wohl) „Unbehagen“ der Automobilfahrer an ihrem eigenen Automobil —, doch vielleicht auf ein anderes Beispiel umzudenken, das vielleicht etwas neutraler wirkt.

Als das Radio erfunden und in den Vereinigten Staaten zu lizensieren war, war es die erste Idee, die Kosten der Programme durch einen Aufschlag auf die Empfangsgeräte zu finanzieren. Es sollte also ein Netz von Gemeinschaftseinrichtungen entwickelt werden, das durch den Stückpreis vom einzelnen Benutzer unmittelbar zu finanzieren wäre, damit also derjenige, der das neue technische System erfunden hatte, sich nicht — wie würden Sie sagen? — privat bereichert. Systemtheoretisch ist es ziemlich egal, ob sich ein bestimmter Mann bereichert oder nicht. Die verschiedensten Konzeptionen, die für das Radio-System damals, als es zuerst zur Diskussion stand — 1920 bis 1923 — angeboten wurden — einschließlich des Gedankens der deutschen Post, das deutsche Volk in Kinos zu versammeln und Individualempfänger zu verbieten (auch das ist Teil der Geschichte der Massenmedien) —, führten doch aus einer gewissen Systemnotwendigkeit zu ähnlichen Lösungen. Das zu entwickelnde System bedurfte der Entwicklung der Infrastruktur Kommunikation; und dann wird die eben bereitgestellt. — Wenn Sie es also von den Imperativen des Systems her denken, kommen Sie gar nicht auf die Frage, ob der Herr Ford als Person zu viel verdient oder nicht.

Zum zweiten, und das war auch kein besonders nützlicher Irrtum in diesem Zusammenhang. Wenn ich hier auf den Gegensatz zwischen Globalplänen und Individualplänen hinwies, wollte ich damit fragen, unter welchen Bedingungen sich die Spannungen konsenshaft auflösen und in welchen Fällen sie als antagonistisch bewertet werden. Allein das interessiert mich. Wenn Sie in meinen Thesen noch einmal nachsehen, werden Sie die inhaltliche Behauptung finden, daß auf indirekte Steuerung anders reagiert wird als auf direkte Intervention ins Privatleben. Das wiederum führt zu einem zentralen Gedanken, zu dem ich gleich komme.

Drittens: Öffentliche Aufwendungen bestimmen sich natürlich nicht nach „dem Gemeinwohl“. Öffentliche Aufwendungen bestehen zunächst darin, daß jemand Privaten Geld wegnimmt, und dann eine Behörde das verwaltet. Die Nutzenvorstellungen der Behörde sind natürlich nicht mit dem Inhalt „Gemeinwohl“ gleichzusetzen. Welchen Systemeffekt die Einkommensumleitung hat, bestimmt sich aufgrund der ent-

sprechenden Kontrollmechanismen bzw. Machtmechanismen eines Sozialsystems, aufgrund der Rückmeldemechanismen. Womit wir bei Downs wären, den ich immer so verstanden habe, als wenn er ein Dilemma aufzeigen wollte, und zwar — ich überspitze bewußt — das Dilemma, daß die Politik, wie sie in der Demokratie organisiert ist, an das Eigeninteresse appelliert, aber Gemeininteressen verwirklichen soll. Daraus ergibt sich natürlich ein grundlegendes Dilemma. Deshalb auch mein Rekurs auf Parsons, der sagt: Das ist nun ein Extremfall; das kann nur gutgehen, wenn Systemzwecke internalisiert werden und die Erfüllung der Systemzwecke als Belohnung empfunden wird.

Dies führt hinüber zum Thema Transfer. Gewiß glaube ich — und damit bin ich bei dem, was ich in der Diskussion als besonders nützlich empfand —, daß der Kategorie des Tauschs zur Erklärung von Sozialsystemen eine begrenzte Nützlichkeit zukommt. Ich würde folgendes Procedere versuchen. Zunächst würde ich das Erklärungsobjekt, das sich für das Gedankenkonstrukt „Tausch“ eignet, einengen, und zwar in erster Linie auf unmittelbare Beziehungen punktueller Art — wo mithin nicht der einzelne Akt unter eine Dauerbeziehung subsumiert wird und von daher seine Bedeutung erhält, sondern wo er von beiden Parteien im Sinne des „do ut des“ interpretiert wird, und wo ein Spielraum in der Leistung von beiden Seiten möglich ist. Wenn dies so eingegrenzt wird, ist es nicht notwendig, daß echte Gleichheit der Macht als Voraussetzung des Tausches besteht. So eingegrenzt, gibt es unter Umständen auch das Phänomen des Tausches als ein Äquivalent von relativen Leistungen — vielleicht ist gegenseitige „Angemessenheit der Leistungen“ der bessere Ausdruck — in den gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Sklaven und dem Sklavenhalter; vorausgesetzt, der Tausch geht um die Differenz des beiden Seiten möglichen Variationsspielraums der Reaktionsformen.

So gesehen, erhält auch das in den antiken Despotien übliche System der Ehrerbietung — man nähert sich auch als Würdenträger dem Herrscher auf allen Vieren — seine spezifische soziale Funktion. Ich betone jetzt zunächst einmal — das wäre die eine Erklärung — einen reinen Transfer-Prozeß: Das Kriechen auf allen Vieren wird vom Herrscher als Anerkennung des Weiterbestehens absoluter Anweisungsbefugnis verstanden; und auf der anderen Seite wird dem Würdenträger die Bestätigung erteilt, weiter im Namen des Herrschers zu handeln. Da gibt es auf beiden Seiten keinen Spielraum. Erst wenn Spielraum in den Reaktionsweisen gegeben ist, würde ich eine Verhaltensweise unter den Kategorien des Tausches — nicht der Gleichheit! — analysieren.

Diese Erwägungen führen zurück zu dem zentralen Thema der Diskussion. Wir waren in der Diskussion verschiedentlich jenseits der Grenze, von der ab die Gefahr besteht — wir haben also den Fehler

schon begangen —, Gedankenkonstrukte als Realitäten zu behandeln. Hier war von mir der Versuch gemacht worden, die Nützlichkeit eines Konstrukts „Dispositionsspielraum in der Rollenerfüllung“ vorzuschlagen. Ich wollte einmal prüfen, wieviel ich erklären kann mit „differentieller Leistungsbereitschaft“ — Leistung jetzt bitte in einem blasseren Sinne als bei der ökonomischen Leistung verstanden — als etwas, was konstitutiv aus der hohen Differenzierung der Gesellschaften, die wir Industriegesellschaften nennen, folgt. Darüber hinaus aber nicht nur aus der hohen Differenzierung per se, sondern auch aus der diesen Sozialsystemen eigentümlichen Einengung der Beziehungen auf solche situationeller, punktueller Art.

Dies ist, wenn ich weitere Befunde der empirischen Forschung mit einbringe und jetzt nicht nur ein Gedankenkonstrukt vortrage, natürlich für das ganze Sozialsystem ein Ausschnitt aus der Summe der Prozesse. Heute kann ich beispielsweise zu einer Agentur gehen und mir einen Gesprächspartner mieten, der mir die Freude bereitet, mir eine halbe Stunde lang zuzuhören. Ich kann auch darum bitten, daß mir abends meine Frau eine halbe Stunde schenkt, ungeachtet ob das, was ich ihr zu sagen habe, sie zu dem Zeitpunkt interessiert. Der Unterschied zwischen diesen beiden Phänomenen — „Dispositionsspielraum“ oder Kauf strictu sensu — als Realphänomen ist sehr einfach. In dem einen Falle (Familiengespräch) handelt es sich um einen institutionalisierten Kontext, in dem ein Prozeß abläuft; die einzelne Verhaltensweise, vielleicht bei einem Partner mit der Gefühlslage „Unlust“ verbunden, wird in den Gesamtkontext „Familie“ mit eingebracht. Es ist sinnlos, hier die Konzeption des Tausches anzuwenden, denn dann würde ich den Begriff so weit fassen müssen, daß er auf alles paßt; und einen Begriff, der auf alles paßt, können wir bekanntlich weder in der Analyse noch in der Empirie gebrauchen.

Zwei weitere Korrekture, die mir nützlich erscheinen: Bei der Diskussion über Prestige bitte ich Sie, nicht zu vergessen, daß wir unter Sozialprestige nicht irgend etwas als punktuelle Eigenschaft einer konkreten Person verstehen, sondern die differentielle Bewertung von kategorialen Eigenschaften: Beispiel: Jemand kann von sich sagen, er sei Oberpostvorstehersvertreter, was als Kategorie gewertet wird, und es hat dann nichts zu tun damit, welche Person die Massenmedien nun zu diesem oder jenem Zeitpunkt hochjubeln. Das ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Das erklärungsbedürftige Objekt ist: Warum wird ein Gut als eine Möglichkeit angesehen, die mit der kategorialen Ausstattung einer Person verbundene Bewertung zu variieren — und in wie weit das geht? Wir alle wissen, daß dieser Einsatz von Gütern nur begrenzt funktioniert, wenn ich z. B. durch ein größeres Auto die fehlende akademische Würde auszugleichen versuche. Ich füge gleich

hinzu: Wenn wir hier über den Prestigewert von Autos sprechen, sprechen wir im Sinne von Sozialstruktur über ein heute zumindest ephemeres, wenn nicht belangloses Phänomen.

Sind Machteliten identifizierbar? Die Untersuchungen von Dahl beschränken sich — darüber gibt es keine Meinungsverschiedenheit zwischen Dahl und mir — auf die Phasen 3 und 4 des Verlaufsmodells, also auf den Zeitpunkt, zu dem konkrete Streitfragen formuliert sind und wo es nun gilt, sie einer Entscheidung zuzuführen. Das ist nur eine spezifische Phase eines Verlaufs. Die Untersuchungen der lokalen Machtkämpfe zeigen: Es gibt wiederkehrendes Personal, das nun aber bitte nicht einfach im Sinne einer Mills'schen Machtelite zu deuten ist, sondern als Folge eines unterschiedlichen und nach Thema wechselnden Zugangs zu den Ressourcen, die in einer Gemeinde vorhanden sind. Insofern, wie diese unterschiedlich organisiert sind, tauchen Personen in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder auf.

Ich muß es mir versagen, noch auf die niedrigen Korrelationen wirklich einzugehen. Das ist ein faszinierender Befund; und das hat auch methodologisch mit der Frage zu tun, ob die Art der Faktorenstruktur, wie wir sie hinnehmen müssen, qua Routine der Analyse in der Art des ex-post-facto-Experiments angemessen behandelt wird. Dann nämlich isoliere ich von interaktiven Effekten; und wenn ich zum Schluß die Ursache mit der vermuteten Wirkung zusammenbringe, und ich habe nur 0,7 gleich 49 % Erklärungskraft, dann stimmt uns das natürlich tieftaurig, denn das sollte ja einem an den „klassischen“ Naturwissenschaften orientierten Fach nicht passieren.

Gehe ich aber von einem Beobachtungsdatum aus, das als Datum in einem „natürlichen“ Zusammenhang eingebettet ist, würde ich etwas komplizierter argumentieren. Aber der Einwand ist prinzipiell akzeptiert; und daß das oft vergessen wird, ist auch akzeptiert.

Damit komme ich zu dem von einem Vorredner eingeführten „principle of love“. Hier muß ich einen grundsätzlichen Zweifel anmelden. Hier ist Vergessen der Dogmengeschichte unzuweckmäßig. Wir haben in der Vergangenheit einmal bei W. I. Thomas vier Wünsche als Grundlage eines jeden Sozialsystems postuliert, dann Instinkte — ich weiß nicht, wie viele im Verlauf der Zeit —; dann wurden diese tabu und tauchten neu auf in der Begrifflichkeit von „needs“; dann wurden diese wiederum tabu, und es kamen „drives“ in Mode; die sind nun „out“; „motives“ are in again. Ich weiß nicht, was als nächstes kommt.

Das Gedankenkonstrukt, das hier verwandt wird, ist jedoch immer das gleiche. Es wird, entweder mit direktem Bezug auf eine anthropologische Grundbefindlichkeit oder als ihr Äquivalent, eine Art gleichgerichtete Interessiertheit angenommen: Altruismus, Liebe, Energie

oder Analoges. Dieser Theorietyp mag vielleicht zur Konstruktion einer Lebensphilosophie nützlich sein; aber zur Erklärung eines Sozialsystems erscheint er mir als Irrweg. Deshalb ist es auch wissenschaftlich unbeachtlich, wenn diejenigen, die von dieser Perspektive aus Soziologie kommentieren, solche beobachtbaren Defizienzen aufzeigen, wie den Mangel an Altruismus oder den Mangel an Berücksichtigung von „love“ als Element eines modernen sozialen Systems.

Letzte Bemerkung: Wir können hier als Erfahrungswissenschaftler nicht die sich als „Kritik“ vorgebende Klage berücksichtigen, warum wir — so wurde ja gefragt — nicht auf das Problem eingehen, ob nicht in einer ganz anderen „Gesellschaft“ (so und nicht etwa „Sozialsystem“ heißt es dann in typischer Weise) vielleicht auf einmal jede Form privater Zielsetzung aufgegeben wird zugunsten einer Internalisierung der Ziele aller anderen Individuen gleichzeitig; denn so hieß es doch einmal im Zusammenhang mit der „Aufhebung der Klassengesellschaft“. Würden wir diese Diskussion für uns als Problem unseres Faches internalisieren, wären wir wieder genau dahin zurückgeschritten, wo ich den Ausgangspunkt der soziologischen Diskussion über Theorien der Macht einzuordnen versuchte, nämlich zurück in die Zeit, in der die Problemstellung oder das Problemempfinden der allgemeinen „Kulturintelligenz“ mit der Problemstellung der jeweiligen Sozialwissenschaften übereinstimmte. Insofern man sich davon nicht isoliert, ist ein kumulativer Nutzen wissenschaftlicher Tätigkeit nicht erkennbar. Ich gebe allerdings zu: Diese Isolierung hat ihren Preis: Man ist bei der Kulturintelligenz „no longer in“. — Ich danke Ihnen.

(Beifall)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine Damen und Herren! Ich darf allen Referenten, allen, die diskutiert haben, und allen, die so wacker zugehört haben, recht herzlich danken. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Abend. Wir beginnen morgen früh um 9.00 Uhr wieder hier in diesem Saal.

(Ende der Veranstaltung am 6. Sept. 1972, 17.00 Uhr; Fortsetzung des Arbeitskreises am 7. Sept. 1972, 9.00 Uhr.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine Damen und Herren, wir fahren mit unseren Erörterungen im Rahmen des vierten Arbeitskreises fort. Wir haben heute morgen zwei Beiträge zu verhandeln, die stark aufeinander Bezug nehmen. Ich erteile zunächst Herrn Kollegen Rothschild das Wort.

Macht: Die Lücke in der Preistheorie

Von Kurt W. Rothschild, Linz

I

Das Thema, das unserer Tagung und insbesondere auch meinem Beitrag zugrundeliegt, stellt ein wichtiges Element in der Kritik dar, welche die „Neue Linke“ — um ein vereinfachendes Schlagwort zu verwenden — gegen die traditionelle, alias bürgerliche, alias akademische Ökonomie — weitere vereinfachende Schlagworte — vorbringt. Diese vor allem gegen die neo-klassischen Theoriemodelle vorgebrachten Bedenken einer Vernachlässigung der soziologischen und Machtelemente sind jedoch ebensowenig neu wie die neoklassischen Ansätze selbst. Und es ist vielleicht nicht unangebracht, diese Thematik gerade bei der Hundertjahrsfeier des Vereins für Socialpolitik zur Sprache zu bringen. Denn in jenen frühen Siebzigerjahren des 19. Jahrhunderts, als der Verein gegründet wurde, waren die Grundlagen für die „reine“ ökonomische Marginaltheorie gelegt worden, welche dann den Anlaß für sehr heftige Auseinandersetzungen mit den verschiedensten Richtungen — historischer Schule, Sozialisten, „Häretikern“ aller Art — bot. Dabei stand der Konflikt zwischen „reiner“ Ökonomie und Machtproblematik, der heute so stark betont wird, ebenfalls zur Diskussion. Die Auseinandersetzungen fanden ihren Höhepunkt und — mit dem ausbrechenden Weltkrieg — ihren vorläufigen Abschluß in Böhm-Bawerks berühmtem Artikel aus dem Jahre 1914, dessen Titel für das Thema dieser Tagung als Inspiration diente¹.

Es mag unter diesen Umständen angezeigt sein, Böhm-Bawerks Schrift zum Ausgangspunkt zu nehmen. Dies um so mehr, als Böhm-Bawerk die Kritik bezüglich der „Machtblindheit“ der Grenznutzenschule und der ökonomischen Theorie im allgemeinen keineswegs auf die leichte Schulter nahm und ihre grundsätzliche Berechtigung anerkannte. Aber gerade die Art und Weise, wie er sie anerkannte, wird uns zeigen, daß die wesentlichen Elemente dieser Kritik nicht voll verstanden wurden. Dieses unvollkommene Verständnis für das Anliegen

¹ E. v. Böhm-Bawerk, „Macht oder ökonomisches Gesetz?“, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. 23 (1914); wiederabgedruckt in: F. X. Weiss (Hrsg.), Gesammelte Schriften von Eugen von Böhm-Bawerk, Wien u. Leipzig 1924.

der kritischen „Außenseiter“ ist auch für manche der heutigen Stellungen zu diesem Thema typisch.

In seiner Auseinandersetzung mit Kritikern der Preis- und Verteilungstheorie der Grenznutzenschule bezieht sich Böhm-Bawerk vor allem auf die Werke von Stolzmann, was ihm in mancher Beziehung eine vorteilhafte Ausgangsposition verschaffte, da Stolzmann seine Argumente nicht immer mit der gleichen Präzision vorzutragen verstand wie Böhm-Bawerk². Es war in Anlehnung an Bemerkungen von Stolzmann, daß Böhm-Bawerk von jener „Lücke“ in der Preistheorie sprach, die im Titel meines Vortrags aufscheint³. „Die Grenzwerttheorie arbeitete also vorerst“, so schreibt er⁴, „einen allgemeinsten theoretischen Rahmen fürs Ganze — mit den allgemeinsten Lehren ihrer Wert- und Preistheorie — und innerhalb desselben im Detail nur die Theorie der freien Konkurrenz aus und ließ vorerst dort eine Lücke, wo vorwiegend die Einflüsse der sozialen ‚Macht‘ zu verfolgen und darzustellen gewesen wären.“ Und er läßt keinen Zweifel daran, daß er die Ausfüllung dieser Lücke als wichtig empfindet, wenn er fortfährt: „Diese Lücke wurde immer als solche gefühlt; sie wird aber mit jedem Dezennium fühlbarer, weil in unserer modernsten Wirtschaftsentwicklung der Einschlag sozialer Machtmittel in immer stärkerer Zunahme begriffen ist.“ Und später betont er, er „sehe es nach dem einmütigen Urteil aller Sachkundigen unserer Tage bereits als ausgemacht an, daß die Macht ein einflußreicher Faktor der Preisbildung überhaupt und der Verteilung insbesondere ist“⁵.

Man kann also nicht behaupten, daß das Problem der Macht von den „reinen“ Theoretikern negiert wurde. Aber trotz Böhm-Bawerks Plädoyer für die Füllung der Lücke müssen wir auch heute noch feststellen, daß sich die Lage in der „reinen“ Preistheorie (und auch in anderen „reinen“ Bereichen der Wirtschaftstheorie) seit seiner Zeit nicht grundlegend geändert hat. Noch immer ist das Machtphänomen nicht in die Preistheorie integriert, noch immer wird kaum sichtbar, daß Preise und Preisstrukturen auch das Resultat von Positionskämpfen sind, in denen

² Stolzmanns zum Teil sehr tiefeschürfende Einwände litten gelegentlich unter einer aphoristischen Darstellungsweise und unter philosophischen und erkenntnistheoretischen Positionen, die schwer haltbar sind. Das verhalf Böhm-Bawerk zu relativ leichten Erfolgen selbst dort, wo seine Argumente nicht ausreichten.

Eine sehr gute Darstellung der Auseinandersetzung zwischen Stolzmann und Böhm-Bawerk enthält die jüngst erschienene Schrift von *Hans A. Esser*, *Macht oder ökonomisches Gesetz*. Zur wert- und verteilungstheoretischen Kontroverse zwischen Rudolf Stolzmann und Eugen von Böhm-Bawerk, Köln 1972.

³ Die Anregung zu diesem Titel stammt von Professor Watrin.

⁴ *E. v. Böhm-Bawerk*, *Macht oder ökonomisches Gesetz?*, S. 235. Die Seitenangaben beziehen sich auf den Wiederabdruck in den Gesammelten Schriften.

⁵ Ebenda, S. 240.

sich Einzelne und Gruppen gesetzliche, traditionelle und ökonomische Ausgangsstellungen für eine günstige Preis- und Einkommensbildung zu schaffen trachten⁶.

Die Gründe für das Weiterbestehen der „Lücke“ finden sich nicht zuletzt in einer für die traditionelle Wirtschaftstheorie typischen Einstellung, die auch in Böhm-Bawerks Aufsatz deutlich zutage tritt und die ihn trotz seiner Anerkennung der Bedeutung des Machtphänomens letzten Endes daran hinderte, die Kritik am „machtfreien“ Charakter seiner Theorie voll zu erfassen.

Es ist kein Zufall, daß Böhm-Bawerk den Ausdruck von der „Lücke“ in der Preistheorie gerne verwendet. Es ist auch kein Zufall, daß er die Ausarbeitung der „reinen“ Preistheorie und des Konkurrenzpreismodells im besonderen nicht nur als zeitliche, sondern auch als methodische Priorität verteidigt⁷. Denn diesen ökonomischen Marktmechanismen, wie sie die klassisch-traditionelle Theorie untersucht hat, wird immer wieder eine besondere Rolle zugeschrieben: Sie sind „natürliche“ Faktoren, „Naturgesetze“ etc., gegen die „künstliche“ Machteingriffe nur begrenzt wirksam werden können. Von den Grenzen der Macht sprechend führt Böhm-Bawerk eine Fragestellung aus dem Produktionsprozeß ein: „Ist die unbezweifelt bestehende Macht des Menschen, durch künstliche (!) Eingriffe die Entstehung von Gütern fördernd zu beeinflussen, eine Macht, die sich außerhalb oder gegen die Gesetze des natürlichen Geschehens geltend macht, oder aber eine Macht, die nur innerhalb der Naturgesetze, im Gehorsam gegen diese und durch die Erfüllung der naturgesetzlichen Bedingungen der Gütererzeugung sich zur Geltung bringen kann?“ und fährt etwas später fort: „Auch in den Preis- und Verteilungsfragen wirkt die ‚Macht‘ offenbar nicht außerhalb oder gegen, sondern innerhalb und durch Erfüllung der ökonomischen Preisgesetze⁸.“

Es ist diese Gleichsetzung von Marktpreisbildungstendenzen mit „naturgesetzlichen“ Qualitäten, deren Wirkungen durch „künstliche“ Machteingriffe nur innerhalb relativ enger Grenzen modifiziert werden können, die dazu geführt hat, daß die Machtelemente in die Rolle des „Lückenbüßers“ gedrängt wurden. Daran hat sich bis heute nichts entscheidend geändert, wenn man auch bezüglich der Terminologie etwas vorsichtiger geworden ist. Es ist bei der verhängnisvollen Trennung in einen ökonomischen Kernprozeß der Preisbildung auf Märkten aller

⁶ Dabei kann es um hohe Preise (als Verkäufer) oder um niedrige Preise (als Käufer) gehen. Die Beziehungen zwischen Großkonzernen und entwickelten Staaten einerseits und Entwicklungsländern andererseits liefern einiges Anschauungsmaterial.

⁷ E. v. Böhm-Bawerk, a.a.O., S. 234.

⁸ Ebenda, S. 241.

Art und den „Datenkranz“ der Ausgangslage (Rechtsordnung, Vermögensverteilung, individuelle und soziale Verbrauchsstruktur, Zielvorstellungen etc.) geblieben. Der Datenkranz wird mehr oder weniger als gegeben betrachtet; bestenfalls läßt man exogene Änderungen auftreten, deren Folgen man dann an dem gut entwickelten Marktmodell weiterverfolgt.

Zum Verständnis der Preise und Preisstrukturen, wie sie uns in der Realität entgegentreten, sind aber die Geschehnisse im Datenkranz ebenso wichtig wie der Ablauf des Marktmechanismus. Auch sie sind entscheidende Variable und es ist in ihrem Bereich, wo das Machtproblem besonders deutlich in Erscheinung tritt: Mag es nun um Eigentumsordnungen, Zölle oder Marktregelungen gehen, um Arbeitskräftewanderungen, Bildungsmonopol oder Bedarfsmanipulationen, Steueränderungen oder Kolonialismus. All diese Machtelemente stoßen zweifelsohne auf Grenzen, die durch den jeweiligen Marktmechanismus gegeben sind; aber in gleicher Weise stößt der Marktmechanismus auf durch „Macht“ gesetzte Grenzen (zum Beispiel Fixpreise) und überdies werden die Marktformen und ihre Ablaufmechanismen durch Machteinflüsse geformt und verändert.

II

Eine umfassende Theorie der Preise hätte daher von Anfang an die prinzipielle Gleichwertigkeit der „rein ökonomischen“ (marktmechanischen) Faktoren und der Machteinflüsse („Datenkranz“) anerkennen müssen⁹. Eine solche Gleichstellung hätte die Preistheorie nicht nur realistischer gestaltet, sie hätte auch das Studium von Erscheinungen gefördert, die unter diesem Blickwinkel frühzeitig sichtbar geworden wären, von der „reinen“ Theorie aber immer erst relativ spät in eine zu offensichtlich gewordene Lücke gestopft werden mußten. Ich denke da etwa an die Probleme des Monopolisierungsprozesses, der Oligopole und

⁹ In der heutigen Welt der Oligopole, der Verbände, der „administered“ Preise, können sich auch „reine“ Theoretiker dieser simultanen Betrachtungsweise — zumindest verbal — nicht ganz verschließen. Folgendes Zitat von Heinz Sauer mann in einem Symposium über Inflation ist in diesem Zusammenhang von Interesse: „Die andauernden Preiserhöhungen unserer Zeit erklären sich einmal aus dem Mangel einer internationalen Kooperation bzw. der Nichtexistenz flexibler Wechselkurse, zweitens aus der Zwangsläufigkeit zusätzlicher Kreditschöpfung zur Korrektur oder Schließung von Nachfragerücken in einer wachsenden Wirtschaft und drittens aus der Tatsache des Bestehens gleichgewichtloser Märkte, auf denen die Preisbildung nicht determiniert ist, sondern machtpolitisch ausgetragen wird.“

(H. Sauer mann, „Das Phänomen der schleichenden Inflation“, in: Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Geldentwertung, Nürnberger Abhandlungen zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Heft 24, Berlin 1967, S. 25.)

Verbände, des Kolonialismus und Imperialismus, der Rolle des Staates usw.

Der Monopolpreis wurde sicherlich sehr frühzeitig und sehr ausführlich auch von der traditionellen Theorie analysiert, aber immer als eine „böse“ Abweichung vom Konkurrenzmodell, als eine abwegige separate Marktform, die man nicht mehr übersehen, wohl aber wegwünschen durfte. Hätte man das stets *anerkannte* (weil auch für das Konkurrenzmodell erforderliche) Profitmaximierungsmotiv rechtzeitig mit Macht- und anderen Elementen kombiniert, die auf Ausdehnung des Profitspielraumes gerichtet sind, so hätte es keine Schwierigkeiten gegeben, die generelle Tendenz zum Monopol schon früh zu erkennen und zu „erklären“. Die simultane Berücksichtigung von technologischen Faktoren, von effektiven Konkurrenzmöglichkeiten, von Macht und Gegenmacht¹⁰ hätten dann ganz selbstverständlich zur gleichwertigen Behandlung von Konkurrenz, Oligopol, Monopol und multi-nationalem Konzern und ihren spezifischen Existenzbedingungen geführt, statt von diesen „Ausnahmen“ immer erst lang nach ihrer Universalität über- rascht zu werden¹¹.

Ebenso hätte die Inkorporation des Machtelements eine stärkere Beachtung der Probleme der Unsicherheit und der Dynamik erzwungen. Denn nur im Konkurrenzmodell mit gegebenen Rahmenbedingungen ist der Preis ein von allen gekanntes und akzeptiertes Datum, an das man sich anpaßt. Machtelemente bringen nahezu notwendigerweise Unsicherheit und Ungewißheit ins Spiel und eine zumindest latente Dynamik, da man zwar Konkurrenzpreise als gottgewolltes Schicksal hin- nimmt, nicht aber historisch gewachsene Machtkonstellationen. Der Gleichgewichtsbegriff hätte in einer machtorientierten Theorie nie jene überragende Rolle erhalten, die er heute innehat. Zumindest wäre er dynamischer und labiler aufgefaßt worden¹².

Die seltsame Unterscheidung zwischen „determinierten“ Preisen im Konkurrenz- und Monopolfall einerseits und „indeterminierten“ Preisen im bilateralen Monopol und Oligopol andererseits, die in der traditionellen Literatur zu finden ist, zeigt, zu welcher abstrusen Termino-

¹⁰ Gegenmacht im weitesten Sinn und nicht in der engeren äquilibrierenden Funktion, die ihr etwas mystischerweise von Galbraith (countervailing power) zugeschrieben wird.

¹¹ Einen Versuch in Richtung einer solchen Monopolentstehungsdarstellung — wenn auch im engen Rahmen der traditionellen ökonomischen Kategorien — stellte das Werk von J. L. Zimmerman, *The Propensity to Monopolize*, Amsterdam 1952, dar.

¹² „Machtverhältnisse (sind) ständigen Änderungen und Anpassungen unterworfen, die ein anhaltendes Gleichgewicht nicht zustande kommen lassen.“ C. A. Andreae, „Machtkonflikt und Machtkonkurrenz in der Marktwirtschaft“, in: C. A. Andreae und W. Glahe, *Das Gegengewichtsprinzip in der Wirtschaftsordnung*; Band I: Wirtschaftliche Macht und Wettbewerb, Köln, Berlin 1966, S. 34.

logie eine Preistheorie Zuflucht suchen mußte, die die Machtproblematik nur als eine „Lücke“ in ihrem Gefüge erachtete. Alle tatsächlich auftretenden Preise sind selbstverständlich „determiniert“, wenn auch nicht im Rahmen des begrenzten Instrumentariums der „reinen“ ökonomischen Theorie. Hätte man diese weniger ausschließlich betrieben, so wäre man frühzeitig auf „gleichgewichtsneutrale“ Zonen und die Notwendigkeit einer Bargaining-Theorie gestoßen, die ohne implizite oder explizite Anerkennung des Macht- und Unsicherheitsproblems nicht auskommt. Wir stünden dann heute auf diesen Gebieten schon wesentlich weiter.

Vollends deutlich werden die Schwächen einer von Machtelementen relativ unberührten Preistheorie dort, wo Macht in großem und unübersehbarem Maße eingesetzt wird. Wer würde es wagen, die längerfristigen Preisentwicklungen am Erdölsektor nur mit dem durch Marktkräfte hergestellten Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu erklären? Ist es hier überhaupt noch möglich, sinnvoll zu unterscheiden, ob Machteingriffe ihre Grenzen in den ökonomischen „Gesetzen“ fanden, oder ob die ökonomischen Gesetze nur innerhalb des Rahmens wirksam sein konnten, den die Machteinflüsse zuließen? Offensichtlich ist die Realität das Resultat eines Konglomerats von ökonomischen und Machtfaktoren, die in ihrer gegenseitigen Bedingtheit zur Erklärung der Preisentwicklung herangezogen werden müssen.

Was hier über den Erdölpreis im speziellen gesagt wurde, gilt gleichermaßen für eine ganze Reihe von Phänomenen im Marktgeschehen und in den Preisrelationen, soweit die Beziehungen zwischen wirtschaftlich unterentwickelten Ländern und den hochentwickelten Industriestaaten und deren Riesenkonzernen betroffen sind. Die Unzulänglichkeit der traditionellen „reinen“ ökonomischen Theorie in Bereichen, wo kolonialistische und imperialistische Herrschaftsbestrebungen von prägender Kraft waren, ist ja nun schon weitgehend erkannt¹³.

Schließlich hat die Vernachlässigung des Machtaspekts und die etwas naive Staatstheorie, die vielen wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Arbeiten zugrundeliegt, zu einer falschen Einschätzung der Rolle des Staates und der Bürokratie beigetragen. Statt die Macht- und Einflußrelationen zu untersuchen, die zwischen dem Staatsapparat und anderen Machtzentren bestehen¹⁴ und die den Bewegungsraum für staatliche Eingriffe in das ökonomische Geschehen abstecken, wird der Staat als eine über Interessen und Klassen schwebende Instanz gesehen, der man beliebige Instrumente und Strategien zur Bereinigung „rein ökonomischer Sachprobleme“ vorschlagen kann.

¹³ In diesem Zusammenhang ist nach wie vor *Gunnar Myrdals Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London 1957, besonders lesenswert.

¹⁴ Siehe *C. Wright Mills, The Power Elite*, New York 1957.

III

Wieso konnte es zu dieser Einseitigkeit der Preistheorie — hier im weitesten Sinn, das heißt einschließlich der Faktorpreise — kommen? Ich glaube, hierfür gibt es keine einfache Erklärung. Verschiedene Faktoren haben diese Einseitigkeit begünstigt und das hat schließlich zu einer solchen Verfestigung der „reinen“ Theorie geführt, daß sie gegen die immer wieder auftretende Kritik bezüglich ihrer Machtblindheit relativ immun ist.

Es kann wohl kein Zweifel bestehen, daß die frühen Klassiker mit der Entwicklung einer ökonomischen Preistheorie, welche den Marktkräften, dem Angebot und der Nachfrage und dem Wirken der Konkurrenz einen zentralen Platz einräumte, wissenschaftlich und erkenntnistheoretisch einen ungeheuren Fortschritt ermöglicht hatten. An die Stelle einer über Jahrhunderte hinweg eher moralisierenden Betrachtungsweise, welche um die Auffindung des „gerechten“ Preises rang, trat nun eine wissenschaftlich orientierte Haltung, die den Preis als Resultante ökonomischer Einflüsse erklären wollte. Dabei sah man sich ringsum mit einer wachsenden Zahl von Märkten konfrontiert, auf denen viele kleine Produzenten einer kaufkraftarmen Masse von Konsumenten existenznotwendige Güter verkauften. Die Annahmen von Konkurrenz, Marktautomatik, homo oeconomicus, gegebene Präferenzstrukturen etc. waren also in der damaligen Zeit weitgehend gerechtfertigt und zukunftsorientiert. Sie schienen nur von weniger wesentlichen Einflüssen zu abstrahieren. Darüber hinaus waren sich die klassischen Nationalökonomien stets bewußt, daß soziologische, politische und Machtelemente eine bedeutsame Rolle spielen, und sie wiesen auch immer in höchst konkreter Weise darauf hin¹⁵, was man von der zeitgenössischen Literatur nicht so ohne weiteres behaupten kann. Aber Tatsache ist, daß die Ausarbeitung des „rein“ ökonomischen Marktmodells am intensivsten betrieben wurde und daß dann die Grenznutzenschule und die Neoklassik auf diesem Kernstück der Klassik weiterbauen konnte.

Zu erklären ist also vor allem, warum die traditionelle (akademische, bürgerliche etc.) Preistheorie diesen bedeutsamen und für ihre Zeit entscheidenden Durchbruch der Klassiker immer weiter verfeinerte und intensivierte, aber nur wenig Anstalten machte, diesen Ansatz zu verbreitern. Damit wäre auch die Unfähigkeit der traditionellen Theorie

¹⁵ Hier kann man nicht umhin, eine berühmte Passage aus Adam Smith's Reichtum der Nationen zu zitieren: „People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices.“ (A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, edited by E. Cannan, London 1930, S. 130.)

erklärt, ihre Problemstellungen und Methoden den soziologischen und Machtstrukturen des ausgehenden zwanzigsten Jahrhunderts rasch und relevant anzupassen.

Ein Grund für diese konservative Ausrichtung ist sicher immanent in der Entwicklung der Wissenschaft selbst. Die Klassiker hatten ein bedeutsames Preismodell erstellt, das an intellektueller Leistung und Geschlossenheit alle früheren Beiträge zu diesen Fragen weit in den Schatten stellte. Dieses Modell — zunächst noch eine notwendige und nützliche Abstraktion — verselbständigte sich und stellte eine ständige Herausforderung zu weiteren Verbesserungen und zur ständigen Ableitung weiterer Implikationen dar.

Die genialen Ideen der Grenznutzentheoretiker und von Walras gaben der Diskussion zu Ende des vorigen Jahrhunderts einen neuen bedeutsamen Anstoß. Neue Grundlagen, neue Methoden und eine wesentliche Erweiterung und Verfeinerung der Analyse stellten dem Scharfsinn nationalökonomischer Theoretiker neue Aufgaben, gerade zu einer Zeit, wo die klassische Preisdiskussion schon abgerundet schien und nur mehr wenig Probleme zu offerieren hatte. Diese Renaissance der Preistheorie trug weiter dazu bei, daß das Konkurrenzpreismodell das Denken ganzer Generationen von Ökonomen beherrschte und noch immer beherrscht. Die extremen Verfeinerungen, welche die zahlreichen wissenschaftlichen Beiträge auf diesem Gebiet erbracht haben, machen einen Ausbruch aus dem System schwierig. Wohl kommt es zu einer Vielzahl spezieller Preismodelle, aber sie versuchen stets den Kontakt mit dem Grundmodell, seinen wichtigsten Annahmen und seinen „eleganten“ Gleichgewichtslösungen zu bewahren¹⁶.

Jeder Versuch, aus diesem Rahmen auszubrechen, bedeutet den Verzicht auf ein sehr gut ausgebautes Gerüst. Er erzwingt zunächst die Arbeit mit theoretischen Modellen, die — verglichen mit der formal hochgezüchteten traditionellen Preistheorie — notwendigerweise unbauen und lückenhaft wirken müssen. Das gilt sicher für alle Versuche, dem Machtfaktor, der schon konzeptuell und erst recht empirisch und quantitativ schwer zu fassen ist, das ihm zukommende Gewicht in der Preistheorie zu erteilen.

¹⁶ Typisch hierfür war etwa der Erfolg von Chamberlins Theorie der monopolistischen Konkurrenz. Die von ihm geschilderten Tatbestände wurden schon früher — so etwa von Marshall — in der Literatur angeführt, aber erst Chamberlins „exakte“ (wenn auch nicht notwendigerweise wirklichkeitsnächste) Gleichgewichtslösung machte diese Marktformen voll salonfähig und löste eine Flut von weiteren „Verfeinerungen“ im traditionellen Stil aus. Es ist auch kein Zufall, daß Chamberlin den Oligopolfall, der sich nicht so ohne weiteres in den üblichen ökonomischen Gleichgewichtsrahmen pressen läßt, nur sehr am Rande behandelte.

Unter diesen Umständen ist die Tendenz begreiflich, im gewohnten Rahmen weiter zu arbeiten, noch eine kleine Verfeinerung hier, eine kleine Erweiterung dort anzubringen, auch wenn die Relevanz dieser oft schwierigen intellektuellen Übungen nicht immer leicht ersichtlich ist. Die logische Geschlossenheit, die imposante theoretische Struktur, die „Eleganz“ und nicht zuletzt die „Ästhetik“ eines ständig weiter verfeinerten Modells üben einen Reiz auf viele Forscher aus¹⁷. Dazu kommt noch, daß im akademischen Betrieb intellektuelle Leistungen auf traditionellem Gebiet meist rascher aufgenommen werden und mehr Lorbeeren bringen als mühsame Versuche, eine relevantere Basis zu finden.

Aber diese wissenschaftsimmanente „Erklärung“ der Vernachlässigung des Machtfaktors kann für sich allein kaum genügen, wenn man bedenkt, wie unübersehbar Machtelemente im Wirtschaftsgeschehen in Erscheinung treten¹⁸. Es kommen einige wichtige weitere Einflüsse hinzu, welche die Hegemonie der „reinen“ Preistheorie und insbesondere des Konkurrenzmodells als Grundmodell festigten.

Ich sagte früher, daß das Konkurrenzpreismodell der Klassiker einen bedeutsamen wissenschaftlichen Durchbruch auf dem Wege zur Erkenntnis des Preisbildungsprozesses darstellte. Das Konkurrenzmodell war damals eine einigermaßen realistische Abstraktion, insbesondere da es darum ging, die bis dahin wissenschaftlich vernachlässigten und in der Realität rasch an Bedeutung gewinnenden ökonomischen Kräfte und Zwänge der Märkte zu analysieren. Das Konkurrenzmodell besaß aber zusätzlich zu dieser wissenschaftlich-erkenntnisorientierten Funktion von Anfang an auch einen anderen, einen normativen Charakter.

Für die liberalen Strömungen der damaligen Zeit stellte das Konkurrenzmodell nicht nur ein abstrakt-vereinfachtes Bild einer nur teilweise konkurrenzmäßig organisierten Wirtschaft dar, sondern auch Vorbild für die anzustrebende Realität. Das Studium der „idealen“ Konkurrenzwirtschaft sollte die mögliche oder gar die optimale Funktions-

¹⁷ Ein ausgezeichnetes Beispiel hierfür ist *Schumpeter*. Obwohl er mehr als viele andere ein ausgezeichnetes Gespür für die Bedeutung soziologischer und politischer Elemente im ökonomischen Geschehen hatte und dies in seinen Schriften immer wieder zum Durchbruch kam, galt seine größte Bewunderung doch Walras und dessen „exakter“ Konstruktion eines allgemeinen Preisgleichgewichts. („Auf dem Gebiete der reinen Theorie ... ist Walras meiner Ansicht nach der größte aller Wirtschaftswissenschaftler“ schreibt er in seiner Geschichte der ökonomischen Analyse, Göttingen 1965, S. 1010.) Es wäre interessant zu wissen, wie weit Schumpeters Bewunderung mathematisch-exakter Konstruktionen ihn in der Fortführung seiner soziologisch-historisch orientierten ökonomischen Analyse hemmte.

¹⁸ In seinem Essay *Power* schrieb *Bertrand Russell*: „Economics as a separate science is unrealistic, and misleading if taken as a guide in practice. It is one element — a very important element, it is true — in a wider study, the science of power.“

weise eines Wirtschaftssystems zeigen, in dem das Individuum weder durch staatliche noch private (monopolistische) wirtschaftliche Macht eingeschränkt wird. Das aufstrebende englische Bürgertum sah das wirtschaftliche Ideal in einem System, das von feudalen Fesseln und speziellen Privilegien befreit seinem Expansionsdrang ungehindert Lauf lassen würde. Das Konkurrenzmodell erhielt somit neben erklärenden auch idealisierende Züge¹⁰, es wurde zum „natürlichen“, zum Standardmodell, das am intensivsten untersucht wurde, während andere Preisbildungsprozesse nur als „Abweichungen“ zur Kenntnis genommen wurden. Diese Tradition hat sich sehr zäh gehalten und hat ja gerade in Deutschland in den letzten Jahrzehnten eine neue Blüte erlebt.

Nun ist es aber so, daß mit der Hervorkehrung des idealisierten Konkurrenzmodells das Machtproblem sozusagen *ex definitione* von der Bildfläche verschwindet. Es geht hier nicht darum, die Konkurrenztheorie zu kritisieren, weil sie historisch gewachsene oder im Marktprozeß entstehende Ungleichheiten, die zweifellos Machtdifferenzen nach sich ziehen, vernachlässigt und in den Datenkranz abgeschoben hat. Diese Kritik ist berechtigt, hier aber irrelevant. Es geht vielmehr darum, daß der ideologische Impetus eine Darstellungsweise gefördert hat, die eine gewisse Machtblindheit begünstigt. Macht wird nicht als ein primäres Element angesehen, das zur Erklärung der Preisbildung und der Preisstrukturen herangezogen werden muß, sondern bestenfalls als ein „störender“ Einfluß, der den „rein ökonomischen“ Preisbildungsprozeß modifiziert.

In ähnlicher Weise wirkte die — besonders mit der Neo-Klassik aufkommende — Überbetonung des Allokationsaspekts der Preise. Preise haben in einer Marktwirtschaft zwei sehr verschiedene Bedeutungen. Erstens werden durch Preisniveaus und Preisrelationen (Güter- und Faktorpreise) die absoluten und relativen Einkommen der von diesen Preisen Betroffenen bestimmt. Zweitens stellt das Preissystem einen Steuerungsmechanismus dar, der die gesamtwirtschaftliche Allokation der Ressourcen entscheidend beeinflusst.

Die einzelnen Akteure im wirtschaftlichen Bereich — Personen, Haushalte, Firmen — sind vorwiegend an den Preisen als Einkommensregulatoren interessiert. Soweit es in ihrer Macht steht, werden sie den Preisbildungsprozeß so zu beeinflussen trachten, daß für sie günstige Preisrelationen resultieren. Eine intensive Studie dieses Aspekts der Preisbildung könnte das Machtproblem kaum übersehen, es sei denn, man akzeptiert vorweg eine extreme und kompromißlose Konkurrenzhypothese.

¹⁰ Siehe G. Myrdal, *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung*, 1932; Neupublikation Hannover 1963, besonders Kap. 5.

Tatsache ist jedoch, daß die vorherrschende Wirtschaftstheorie sich vor allem mit dem Allokationsaspekt des Preissystems befaßte, wobei auch in diesem Fall das Konkurrenzmodell in der doppelten Funktion auftritt, im abstrakt-vereinfachten Fall die Allokationsmechanismen eines Marktes zu analysieren und als normativer Standard einer „optimalen“ Allokation zu dienen. Wieder geht es hier nicht darum, die Frage der Optimalität dieses Mechanismus und die einschlägigen Probleme der Welfare Economics zu diskutieren oder zu kritisieren. Für unser Problem ist es wesentlich, daß mit der Zuwendung zum Allokationsproblem und insbesondere zur normativen Fragestellung einer „effizienten“ Allokation die Preistheorie notwendigerweise den Kontakt zur Machtproblematik verlor, die bei einer Betonung des Einkommensaspekts stärker in Erscheinung getreten wäre.

Noch zwei weitere Gründe sollen angeführt werden, die zur Vorherrschaft einer „mechanistischen“ und relativ machtfreien Preistheorie und des Konkurrenzmodells beitrugen. Der erste Grund bezieht sich auf den von den Naturwissenschaften ausgehenden Einfluß. Ihr im 18. und 19. Jahrhundert einsetzender Siegeszug verschaffte ihnen einen solchen Nimbus, daß sie zum Vorbild für alle anderen Wissenschaften wurden. Die relative Stringenz einiger weniger wichtiger ökonomischer Faktoren gestattete es den Wirtschaftstheoretikern — als einzigen unter den Sozialwissenschaftlern — schon sehr frühzeitig theoretische Modelle zu konstruieren, die mit den mathematischen Methoden der Naturwissenschaftler (zumindest innerhalb des engen hypothetischen Rahmens) die Erzielung „exakter“ Resultate ermöglichten. Die Preistheorie war stets ein besonderes Prunkstück in dieser Beziehung.

Die formale Verwandtschaft mit den Naturwissenschaften, die so erreicht wurde, bildete einen enormen Anreiz, diesen Pfad nicht zu verlassen, selbst wenn gelegentlich Zweifel auftauchten, ob die formale Exaktheit nicht durch zu große Konzessionen bezüglich der Aussparung „unexakter“ soziologischer, psychologischer, politischer und anderer Faktoren erkauft wurde²⁰. So stark ist diese Attraktion der exakten Form der traditionellen Theorie, daß wir heute die seltsame Tatsache erleben, daß gerade in einem Zeitpunkt, wo einige Ökonomen die Ergänzung der Theorie durch weniger exakt faßbare, aber relevante

²⁰ Noch einmal soll *Schumpeter* herangezogen werden, um diese Fixierung an den Naturwissenschaften zu illustrieren. In seiner Würdigung des Werkes von Walras erklärt er, warum er gerade dessen Leistung so hoch einschätzt. „Sein System des ökonomischen Gleichgewichts ... ist das einzige jemals von einem Ökonomen hervorgebrachte Werk, das mit den Errungenschaften der theoretischen Physik vergleichbar ist ... Walras' Werk ist ein weithin sichtbarer Meilenstein auf dem Wege der Volkswirtschaftslehre zu den Höhen einer festbegründeten, exakten Wissenschaft“ (a.a.O., S. 1010). Die formale Parallelität zur exakten Physik gilt als Superkriterium; Relevanz und Überprüfbarkeit treten demgegenüber zurück.

soziologische und politische Elemente als notwendig erachten, manche Soziologen und Politologen ihre theoretischen Überlegungen zu „ökonomisieren“ suchen, das heißt die „exakten“ Methoden der ökonomischen Theorie mit viel Mühe für ihre Zwecke zu adaptieren trachten²¹.

Die Eliminierung der Machtfrage aus dem traditionellen Konkurrenzmodell und die vorrangige Behandlung der „rein“ ökonomischen Marktkräfte konnte sich schließlich auch deshalb so durchsetzen und traditionell immer mehr verfestigen, weil sie der ökonomischen Theorie und den ökonomischen Theoretikern den Aufenthalt in einer relativ geschützten Welt, wenn nicht gar in einem Elfenbeinturm ermöglichte. Mit den Werken von Karl Marx waren die Harmonie- und Gleichgewichtsvorstellungen, welche die Literatur der Epigonen der klassischen Theorie immer mehr beherrschten, in Frage gestellt worden. Konflikt und Macht in Wirtschaft und Gesellschaft wurden als zentrale Probleme aufgezeigt. Die Grenznutzenschule und ähnliche Entwicklungen vermochten nun mit der methodologischen Verfeinerung der statischen Preis- und Konkurrenztheorie und mit der Hervorkehrung der Allokationsaspekte von den Marx'schen Fragestellungen loszukommen. Der „rein“ ökonomische und anonyme Mechanismus des Marktes wurde zum primären Untersuchungsobjekt erklärt, dem man sich wertfrei nähern wollte, während die vielfach entscheidenden Ausgangsbedingungen und deren Veränderungen in den Datenkranz abgeschoben wurden und als „außerökonomische Faktoren“ wenig oder keine Beachtung fanden.

Damit konnte und kann man dem „peinlichen“ Machtproblem ausweichen, dessen Behandlung ja unweigerlich — wie wertfrei es auch angepackt werden möge — zur Entschleierung wenig publiker und hinter Rechtfertigungsfassaden oft nur schwer erkennbarer Strategien führen müßte, deren Ziel es ist, Änderungen in den ökonomischen Strukturen herbeizuführen. Analysen dieser Art eröffnen Konfliktmöglichkeiten mit den wirtschaftlich Mächtigen, der „Professor“, der „Bekannter“, wird zum unangenehmen „Intellektuellen“ degradiert. Die immer weitergehende Verfeinerung der von diesen Konfliktmöglichkeiten abgeschirmten „rein ökonomischen“ Theoriestrukturen ermöglicht die Erbringung beachtlicher intellektueller Leistungen, ohne daß man in Gefahr geriete, von herrschenden Mächten als „persona ingrata“ behandelt zu werden, mit all den Nachteilen, die das mit sich bringt.

Ich will natürlich nicht behaupten, daß alle oder selbst die Mehrzahl der „reinen Theoretiker“ aus diesem Grund den Weg der reinen Theorie beschritten haben und auf ihm verharren. Andere Gründe, diesen Weg zu wählen, wurden ja schon früher genannt. Aber ich würde doch ver-

²¹ Ein viel beachteter Ausgangspunkt in dieser Richtung war die Arbeit von Downs. (*A. Downs, An Economic Theory of Democracy*, New York 1957.)

muten, daß die Absicherung gegen „peinliche“ Fragestellungen das Verharren bei dieser Art von Forschung — sei es bewußt, sei es unbewußt — nicht unwesentlich verstärkt hat.

IV

Was könnte der Ausweg aus dieser Situation sein? Nach dem was eben gesagt wurde, dürfte es klar sein, daß eine Änderung einer so langen und aus verschiedenen Gründen verhärteten Tradition nicht leicht sein kann. Sie ist aber auch deshalb schwierig, weil der einzuschlagende Weg keineswegs eindeutig vorliegt.

Die erste Frage, die es zu beantworten gilt, ist, welche Rolle die traditionelle klassische und neo-klassische Preistheorie mit all ihren Verästelungen, Modellen und Submodellen im Lichte der eben vorgetragenen Kritik in Zukunft zu spielen hat. Man könnte angesichts der engen und zum Teil wenig realistischen Annahmen, die dieser Theorie zugrundeliegen, ihre Bedeutung überhaupt anzweifeln und sie zum alten Eisen werfen²². Ich würde dies — selbst wenn es möglich wäre — aus zwei Gründen als bedauerlich empfinden.

Der erste Grund ist, daß es der traditionellen Preistheorie bei all ihren Schwächen und Unzulänglichkeiten doch gelungen ist, einen Teilausschnitt des Preisbildungsprozesses sehr präzise in den Griff zu bekommen und daß sie daher für Untersuchungen von Phänomenen in diesem Rahmen durchaus brauchbar ist. Das gilt nicht für alle Verästelungen und Sondermodelle, wohl aber im großen und ganzen, so weit es um Überlegungen zu kurzfristigen Marktbewegungen geht.

Der zweite Grund ist methodologischer Natur. Die Scheu, die hergebrachte Theorie zu verlassen, ist nicht zuletzt darin gelegen, daß das, was andere Sozialwissenschaften zu bieten haben, zwar interessant und relevant ist, aber so wenig strukturiert und „modelliert“, daß der Einsatz ihrer Erkenntnisse in eine allgemeine Theorie nicht leicht ist. Die Wirtschaftswissenschaft hat durch ihre Beschränkung auf „rein ökonomische“ Elemente, mit den Annahmen der „Rationalität“ und den engen constraints der Märkte und Budgets, zwar einen hohen Preis an Realitätsverzicht geleistet, war aber dadurch imstande, theoretische Strukturen zu errichten, die eine hohe Disziplin der Argumentation er-

²² Sehr hart faßte zum Beispiel Myrdal die Werttheorie der Grenznutzenschule und damit ihre Preistheorie an. „Die Aussage, daß rationales Handeln auch das normale Handeln ist, macht die Theorie falsch. Die Theorie wendet ein Modell zur Erklärung der Wirklichkeit an, das dieser nicht angemessen ist ... (Die subjektive Wertlehre) lehrt uns nichts über die Wirklichkeit und hilft uns niemals, praktische Probleme zu lösen.“ (*Myrdal*, Das politische Element ..., a.a.O., S. 92/3.)

zwingen und eine intensive Verfolgung der Implikationen bestimmter Annahmen ermöglichen. Solange diese ausgefeilten Modelle zumindest teilweise und für Teilaspekte des Gesamtproblems verwendbar sind, sollte man sie nicht leichtfertig wegwerfen. Die Präzision, die sie aufweisen, und sei es in vielen Fällen auch nur eine Scheinpräzision, sollte eine Herausforderung bleiben, sie zumindest auf den Gebieten zu erreichen, wo sie möglich und sinnvoll ist.

Es besteht also kein Widerspruch, wenn man die traditionelle Preistheorie wegen ihrer Unzulänglichkeit kritisiert, ihr aber trotzdem die Existenzberechtigung nicht abspricht. Es geht darum, daß sie nicht die Preistheorie ist, sondern nur Bestandteil einer umfassenderen Preistheorie sein sollte. Es geht darum, daß in Forschung und Lehre die Proportionen falsch gesetzt sind, daß die immer weitere Verfeinerung der traditionellen Theorie mit sehr stark abnehmenden Erkenntniszuwächsen höchste Priorität genießt, während Umbau und Ausbau vernachlässigt werden.

Wenn es gelänge, die prinzipielle Anerkennung der bisher vernachlässigten Aspekte — und darunter vor allem auch des Machtaspekts — als gleichwertige Elemente in einer umfassenderen Preistheorie durchzusetzen, wäre schon viel erreicht. Die Gewichte in Forschung und Lehre würden sich dann verschieben. Der ideale Weg wäre wahrscheinlich, wenn man — ausgehend vom bisher Erreichten — den Bau einer generellen Preistheorie anstreben würde, in der — wie Myrdal einmal vorschlug — nicht mehr zwischen „ökonomischen“ und „nicht-ökonomischen“ Faktoren, sondern ausschließlich zwischen „relevanten“ und „weniger relevanten“ Faktoren unterschieden würde²³. Eine solche Theorie würde sicher viele Instrumente der traditionellen Theorie inkorporieren, wie etwa Angebots- und Nachfragefunktionen, Preiselastizitäten etc., aber diese Funktionen würden selbst wieder Variable in einem weiteren Bezugssystem sein, das alle *wichtigen* preisrelevanten Aktionen — ökonomische und außerökonomische — zu berücksichtigen hätte. In diesem System, in dem Werbung, politische Aktionen, rechtliche Eingriffe, Verbandsaktivitäten, Konzernpolitik etc. aufscheinen würden, wäre das Machtproblem nicht zu übersehen²⁴.

Eine solche allgemeine Preistheorie müßte wahrscheinlich weit stärker aufgefächert sein als die traditionellen Modelle. Man müßte auf

²³ G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, S. 10 in der Methuen University Paperbacks Edition, London 1963.

²⁴ H. Arndt hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Abhängigkeit der Nachfrage- und Angebotsfunktionen von Machtfaktoren zu berücksichtigen und hat auch diese Gedanken in einigen seiner theoretischen Arbeiten inkorporiert. Siehe zum Beispiel seinen Aufsatz „Ausbeutung und Marktform“, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 115. Bd. (1959).

manche Scheinexaktheit, die durch extreme Annahmen ermöglicht wurde, verzichten. Statik und Gleichgewicht würden an Bedeutung verlieren, Dynamik, Ungleichgewicht, Unsicherheit mit all ihren „unangenehmen“ Folgeerscheinungen würden stärker betont werden. Andererseits könnten die formalen Errungenschaften der traditionellen Preistheorie auf die Neugestaltung abfärben und dazu beitragen, daß beim Einbau der notwendigen soziologischen, sozialpsychologischen und politologischen Elemente ein möglichst hoher Grad von theoretischer Vervollkommenung angestrebt wird.

Vielleicht ist aber für absehbare Zeit dieses Ziel einer allgemeinen Preistheorie zu hoch gegriffen. Dann müßte die Einseitigkeit der heutigen Forschung durch bewußte Forcierung zusätzlicher Richtungen beseitigt werden, welche jene „Lücke“ in der Preistheorie füllen könnten, die heute noch ebenso besteht wie zu Zeiten Böhm-Bawerks. Zur traditionellen Preistheorie, die noch immer lohnende Aufgaben hat, wo es um die Konsequenzen „rein“ ökonomischer Wirkungen in all ihren Details und unter verschiedensten Bedingungen geht, müßten gleichberechtigt und mit gleichem Prestige versehen wirtschaftsgeschichtliche Preisuntersuchungen, Fallstudien, und vor allem das, was man heute „Politische Ökonomie“ nennt, hinzukommen. In Forschung und Lehre müßten die Proportionen heftig zugunsten dieser bisher vernachlässigten Zweige verschoben werden. Sie werden allerdings auf lange Sicht nicht jene formale Perfektion erreichen, welche die nun schon gut 200 Jahre alte Marktpreistheorie erzielen konnte. Aber weder Eleganz, intellektueller Schwierigkeitsgrad noch äußere Ähnlichkeit mit den exakten Wissenschaften sollten Gradmesser für die Dringlichkeit wissenschaftlicher Forschung und Lehre sein. Sie sollte — so lautet mein Werturteil — an der Relevanz gemessen werden, welche die Forschung für die Durchleuchtung bedeutsamer Vorgänge in der Realität besitzt.

Die Notwendigkeit einer stärkeren Berücksichtigung des Machtaspekts, die hier in bezug auf die Preistheorie betont wurde, gilt natürlich auch für verschiedene andere Gebiete der Wirtschaftstheorie. Auch dort sind neue Prioritäten fällig. Die Preistheorie ist aber immer noch ein Herzstück der Mikrotheorie und der Wirtschaftstheorie im allgemeinen. Ihre Methoden und Denkweisen färben auf weite Bereiche der wirtschaftstheoretischen Entwicklung ab. Wenn es in der Preistheorie gelänge, die sogenannte „Lücke“, die ein veritables Loch ist, zu beseitigen, so könnte sich dies für weite Gebiete der Wirtschaftstheorie als fruchtbar erweisen.

(Beifall.)

Diskussion

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Vielen Dank, Herr Kollege Rothschild! Ich bitte sogleich Herrn Kollegen Brandt um seinen Diskussionsbeitrag.

Karl Brandt (Freiburg):

Aus dem soeben gehörten Vortrag geht hervor, daß Böhm-Bawerk und Rothschild in der Grundhaltung übereinstimmen: Die Macht wird in der ökonomischen Theorie, insbesondere der Preistheorie, nur unvollkommen erfaßt; es existiert eine Erklärungslücke, weil psychische, soziale und politische Faktoren zu wenig berücksichtigt werden. Trotzdem besteht zwischen beiden ein Unterschied. Nach Böhm-Bawerk wirkt Macht ausschließlich innerhalb der Marktgesetze und ist überdies nicht von Dauer. Rothschild geht weiter. Macht kommt auch außerhalb der Marktgesetze zur Geltung, nämlich:

1. weil Machtstrukturen sich im Datenkranz niederschlagen und jede Datenveränderung im Hinblick auf Folgewirkungen am Markt erklärt werden muß,
2. weil politische Macht Grenzen errichtet, über die sich der Marktmechanismus nicht hinwegsetzen kann.

Ich stimme diesen Thesen zu. Auch in der Theorie kommen wir nicht darum herum, Daten ständig zum Problem zu erheben, da wir sonst außerstande sind, den strukturellen Wandel anzugehen, für den die Neigung zur Organisation (Kartellierung, Konzernierung) und bewußt durchgesetzte Marktformenänderungen besondere Bedeutung haben.

Was die politische Macht anbelangt, herrscht Einigkeit, daß sie die Entstehung und Verfestigung von Marktmacht durch Intervention begünstigt oder abbaut, ebenso, daß direkte Eingriffe die Durchbrechung des Preismechanismus erlauben. Aber die Widerstände gegen staatliche Preismaßnahmen zeigen andererseits, daß Macht rasch neutralisiert wird, wenn sie sich nicht in Herrschaft manifestiert. Der Zusammenhang zwischen Macht und Herrschaft — beide Begriffe werden hier in Anlehnung an Max Weber verwandt — muß also stets gesehen werden.

Für die gegenwärtige Diskussion bedeutungsvoller ist m. E. jedoch, daß in der Demokratie durch den politischen Willensbildungsprozeß erst entschieden wird, welche Teilmenge eines ambivalenten Güterraumes überhaupt pretialer Steuerung überlassen bleibt.

In der neuen politischen Ökonomie versucht man bekanntlich zur Erklärung ein quasi-wettbewerbliches Konzept heranzuziehen, die Offerierung von Programmen, die Stimmenmaximierung erwarten lassen (*J. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. A., München 1950; *A. Downs*, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1968). Folglich begegnen wir hier auch den gleichen Fragen wie in der tradierten Preistheorie.

Im Firmenwettbewerb um die Käufer und im Parteienwettbewerb um die Wähler ist die ungleiche Machtverteilung Ausdruck beschränkter Wettbewerbs, unvollständiger Information und der Manipulation der Abnehmer bzw. der Wähler. Wie jedoch die Macht entsteht, unter welchen Umständen sich Machtvorsprünge halten oder verstärken, wie die Transformation von Macht in Herrschaft vor sich geht, bleibt offen. Begreifen wir Herrschaft als Dominanz einzelner Mitglieder oder ganzer Markt- bzw. Wählergruppen, so ist Zementierung von Herrschaft die Unterbrechung einer gegen dauernde Vorzugsstellungen gerichteten Elitenzirkulation. Diese, ursprünglich im Zusammenhang der Steuertheorie von *de Viti de Marco* (Grundlehren der Finanzwirtschaft, Tübingen 1932) vorgetragenen Gedanken machen deutlich, wo angesetzt werden muß, wenn Machtauswirkungen im ökonomischem Prozeß erfaßt werden sollen.

Das ist im Grunde genommen auch der Weg, den Rothschild vorschlägt. Für Böhm-Bawerk liegen die Dinge einfacher. Er sucht die Lücke in der fehlenden Ausprägung jener Marktformen, die gegenüber dem Modell der freien Konkurrenz durch besondere strukturelle Marktmacht gekennzeichnet sind. Mit fortschreitendem Ausbau der Preistheorie wurde diese Lücke größtenteils geschlossen. Wir sind in der Lage, isothene Märkte, bei denen Anbieter und Nachfrager über gleiche strukturelle Marktmacht verfügen, von machtungleichen Märkten mit ihren spezifischen Ausbeutungsproblemen abzusondern. Aber das beleuchtet nur eine Seite des Machtphänomens. Die Marktformenlehre, unter Einschluß des Versuchs den strukturellen Monopolgrad durch Elastizitätsrelationen, den faktischen Monopolgrad durch Preiskostenrelationen auszudrücken, bleibt einseitig:

1. weil einige der interessantesten Strukturformen, z. B. das bilaterale Oligopol, gar nicht entwickelt wurden,
2. weil innerhalb der Oligopoltheorie die Übertragung der für Duopole aufgezeigten Lösungen auf Gruppen mit anderer Teilnehmerzahl nicht ohne weiteres gerechtfertigt ist,
3. weil in den Kartell- und Bargaining-Theorien, in denen die Machtausübung direkt angesprochen wird, nicht deutlich wird, daß das pre-tiale Lenkungsinstrument bereits durch einen anderen, an sich marktfremden sozialen Entscheidungsprozeß, die Verhandlung, ersetzt wor-

den ist (R. Dahl u. Ch. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York 1953).

Darum sind wir gezwungen, der zweiten Seite des Machtphänomens, dem Verhaltenskomplex, mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Zweifellos ist es leichter, bessere Ergebnisse für partielle Marktgruppen als für die gesamte Volkswirtschaft zu erzielen. Das sollte uns nicht hindern, das totale Preissystem im Auge zu behalten. Die Gefahr einer Überbewertung der Konkurrenzhypothese im Allokationsmodell, von der Rothschild spricht, ist meines Erachtens gering. Was uns fehlt, ist eben das Modell einer voll monopolisierten Wirtschaft. Daher wissen wir nicht, ob auch unter anderen Voraussetzungen als der freien Konkurrenz die Optimierungsregeln für die Allokation gelten können. Keinesfalls darf man bedenkenlos suboptimale Zustände allein als Folge der Vermachtung hinstellen, denn Abweichungen vom formal gleichen optimalen Schattenpreissystem in der sozialistischen Wirtschaft sind gerade Ausdruck der Ohnmacht der Planbehörde gegenüber dem Informationsproblem. Schließlich ist die optimale Allokation nur komplementär zu einem Wachstumsmodell mit exogenem technischen Fortschritt. Die uns alle interessierende Frage, wie bei endogenem Fortschritt Einkommens- oder Wohlfahrtsmaximierung unter Berücksichtigung privater und sozialer Kosten und der Ausbreitungsgeschwindigkeit neuer Techniken mit Hilfe bestimmter Marktstrukturen erreicht werden kann, ist bis heute nicht beantwortet worden.

Vielleicht gewinnen wir aber einige Anhaltspunkte, wenn wir — unter Verzicht auf eine vollständige Beschreibung des Preissystems — auf eine Theorie der sektoralen Preisstruktur abheben. Ähnlich wie in der Theorie der Lohnstruktur ist zu erwarten, daß Vermachtung, Produktivitätsänderungen und Wachstumsbedingungen der Nachfrage die Veränderungen sektoraler Preisniveaurelationen erklären können. Damit wäre die Macht in das Preissystem integriert, wobei natürlich die Schwierigkeiten, die sich bei der Messung der sektoralen Macht auftun, nicht übersehen werden dürfen.

Was die partiellen Marktgruppen anbelangt, so liefert bereits die gegenwärtige Theorie bei richtiger Auslegung eine Reihe brauchbarer Ansatzpunkte:

1. Marktmacht wird durch Gegenmacht neutralisiert, Machtgleichheit führt aber nicht zwangsläufig zum Ergebnis des freien Wettbewerbes.
2. Vermachtung wirkt über mehrere Marktstufen hinweg mit der Tendenz, daß sich die Kontrahenten vorgelagerter Stufen gegen die Endnachfrage verbünden.

3. Bei vertikaler Vermachtung ist die Interessenlage der Faktoranbieter und Unternehmer gleichgerichtet, es entstehen aber Konflikte zwischen den Rollenfunktionen als Konsument und Produzent im weiteren Sinne des Wortes.

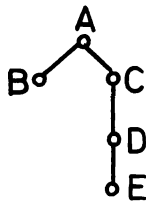
4. Die strukturell instabilen Märkte lassen eine Festigung der Marktposition durch Wachstumsvorteile und Integration zu. Machtabsicherung erfolgt daher durch Kooperation und Konzentration.

Eine Verbesserung der Modellstellung mit Hilfe der Systemtheorie ist möglich. Die Systemtheorie greift weiter als die traditionelle Marktformenlehre:

1. weil sie nicht voraussetzt, daß alle Einheiten einer Gruppe in Interaktion zueinander stehen,
2. weil sie die Gruppenbildung als durch Entscheidungsprozesse hervorgebrachte, auf Isolation und Anziehung gerichtete Gesellungsvorgänge beschreibt.

Die Wettbewerbsstruktur einer Gruppe läßt sich dabei mit Hilfe eines Graphen abbilden, dessen Kanten direkt Wettbewerbsbeziehungen benachbarter Einheiten darstellen, beliebige Pfade dagegen auch die indirekten Wettbewerbsbeziehungen weiter distanzierter Einheiten erfassen.

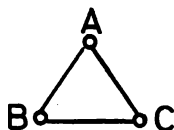
Betrachten wir als Beispiel den folgenden Graphen:



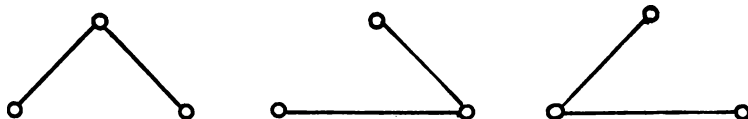
In der Abbildung bedeuten die Knoten A...E „Entscheidungseinheiten“, die Kanten stellen Wettbewerbsbeziehungen dar, bei denen eine Einheit unmittelbar auf eine andere Einheit reagieren will. Von A gehen zwei Kanten aus: AB und AC, folglich steht A in direktem Wettbewerb zu B und C. Zu den übrigen Einheiten gibt es für A nur indirekte Wettbewerbsbeziehungen, nämlich über C zu den Einheiten D und E. Die Theorie der Kleingruppe erhält mit einem derartigen Ansatz eine andere Richtung, da der Beziehungskomplex der traditionellen Theorie erweitert wird. Das Paar (des zweiknotigen Graphen) kennt



nur direkte Wettbewerbsbeziehungen, es entspricht dem Duopol der traditionellen Theorie. Das Duopol ist aber anders zu beurteilen als das Tripol, letzteres hat gegenüber dem Paar nur dann eine isomorphe Struktur, wenn es die Form eines Dreiecks aufweist. Beliebige n-Pole



werden entsprechend durch einen vollständigen Graphen abgebildet. Bei allen Kettenformen eines dreipoligen Graphen:



bei denen gerade immer eine Kante zum vollständigen Graphen fehlt, beziehungsweise bei beliebigen Bäumen von n-Polen, müssen andere Wettbewerbsbeziehungen herrschen, als im traditionellen Modell beschrieben werden. In der Kettenstruktur des Tripols stehen nur die „zentralen“ Einheiten in direktem Wettbewerb zu ihren Nachbarn, die an den Kettenenden befindlichen Einheiten dagegen stehen untereinander nur in indirektem Wettbewerb.

Die Art der Wettbewerbsbeziehungen muß sich auf den „strukturellen Vermachtungsgrad“ auswirken. Er läßt sich mit Hilfe von Kennzahlen ausdrücken. Ein Beispiel hierfür ist das Verhältnis der Zahl der von einer Einheit ausgehenden Pfade zur Länge dieser Pfade. Im oben abgebildeten Graphen mit fünf Knoten A...E ergibt sich für A die Zahl der Pfade mit vier, nämlich AB, AC, ACD, ACDE, die Gesamtlänge dieser Pfade ist sieben, wobei die Kantenlänge benachbarter Einheiten mit eins angesetzt wird. Der strukturelle Wettbewerbsgrad für A ist dann $\frac{4}{7}$. Aus der Abbildung ergibt sich, daß die aus der Marktstruktur abzuleitende potentielle Macht von A um so größer ist, je kleiner die Zahl der Pfade und je größer die Länge der Pfade. Der Wettbewerbsgrad (oder als Reziprok der Vermachtungsgrad) der Gruppe läßt sich durch das arithmetische Mittel der Wettbewerbsgrade der Mitglieder ausdrücken, für das obige Beispiel würde sich der

Wert $\frac{1}{2}$ ergeben. Selbstverständlich können auch andere Kennzahlen verwendet werden, wie zum Beispiel das Verhältnis des Grades eines Punktes (Zahl der Kanten, an die der Punkt liegt) zur zugehörigen Zahl (maximale Distanz), das ähnliche Ergebnisse liefert.

Die strukturelle Macht ist, wie diese Beispiele zeigen, für den Ökonomen mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten relativ leicht erfaßbar. Was den Verhaltenskomplex Macht- und Herrschaftsausübung anbelangt, entstehen größere Schwierigkeiten. Hier bedarf es — wie Herr Rothschild deutlich zum Ausdruck gebracht hat — besonders der Zusammenarbeit aller sozialwissenschaftlichen Disziplinen, da sich ohne diese Kooperation kaum nachprüfbare Aussagen über die Entstehung von Führungsrollen, Mitläuferpositionen, überhaupt „sekundäre Personalisierungen“ (N. Luhmann) gewinnen lassen.

Ernst Helmstädter (Münster):

Ich habe eine Frage an Herrn Rothschild betreffend seinen Vorschlag, eine generelle, umfassendere Theorie zu bilden. Er hat die andere Möglichkeit mehr oder weniger abgelehnt, nämlich eine bessere Theorie mit der traditionellen konkurrieren zu lassen. An sich ist das das Verfahren, Theorien zu widerlegen. Schlechte Theorien bestehen immer fort, bis sie durch bessere abgelöst werden. Rothschild hält bemerkenswerterweise die bestehende Theorie für gut und in dem Sinne für verbesserungsfähig, daß sie verallgemeinert wird.

Ich weiß nun nicht, ob es der richtige Weg ist, bestimmte Dinge, die als exogen angesehen wurden — insbesondere die Macht —, zu endogenisieren. Wäre nicht ein anderes Verfahren besser: die Theorie, wie sie ist, in ihrer Unvollkommenheit bestehen zu lassen und daneben anders geartete Untersuchungen, die dieses Machtphänomen belegen, zu stellen, so daß man die Sache in den Griff bekommt? Solow, der sich einmal gegen die Machttheorie in der Verteilung und ihre Vertreter gewandt hat, hat in einer Diskussion gesagt, damit sei so lange nicht viel anzufangen, wie man nicht zeigen könne, wie die Macht wirkt: etwa wie sie im konjunkturellen Ablauf mal zu dieser, mal zu jener Verteilung führt, und somit lokalisiert bzw. dem Umfang nach erfaßbar ist, oder so lange man nicht sagen könne, daß in diesem oder jenem Sektor mehr oder weniger Macht ist, die sich in einer so oder so gearteten Verteilung auswirkt.

Ich würde also, Herr Rothschild, im Gegensatz zu Ihrem Vorschlag einer Verallgemeinerung vorschlagen, die Preistheorie bestehen zu lassen und mit historisch-empirischen Untersuchungen zu belegen versuchen, wo spezifische Machteinflüsse im Gegensatz zu anderen Fällen, wo sie nicht gegeben waren, aufgetreten sind. Man sollte also meines Erachtens auf diese Weise versuchen, die Macht zu identifizieren, und

sollte nicht nur sagen, daß sie irgendwie immer da ist, oder sogar — wie es Herr Vogt gestern ausgedrückt hat —, daß sie hinter dieser Logik gleichsam im Grunde schon „west“. Ich würde konkrete Darstellungen darüber, wie Macht in den und den Preisen an den und den Märkten im Gegensatz zu anderen Fällen, wo sie nicht so stark war, gewirkt hat, für das Richtige halten.

(Beifall.)

Kurt W. Rothschild (Linz):

Herr Helmstädter, Ihr Vorschlag, die eine Theorie neben der anderen weiter bestehen zu lassen, war ja mein zweiter Vorschlag. Sie sagen, der übliche wissenschaftliche Weg ist, daß man angesichts einer Theorie, mit der man nicht zufrieden ist, eine Alternativtheorie aufstellt. Aber was ist denn die Funktion einer Alternativtheorie? Hier darf ich Marx zitieren, der sagt, sie hebt die alte Theorie auf, aber im doppelten Sinne: Sie beseitigt sie, und sie bewahrt sie auch, nämlich sie übernimmt einen Teil der alten Theorie. Der theoretische Fortschritt verläuft doch nicht so, daß eine bestehende Theorie durch eine komplett neue Alternativtheorie ersetzt wird, sondern man nimmt einiges aus der vorhandenen Theorie heraus und baut sie aus. Es gibt verschiedene Wege, und ich habe zwei vorgeschlagen. Der eine Vorschlag besagte, die bestehende Theorie — wenn es möglich ist — aufzuheben, und zwar eben in jenem doppelten Sinne des Wortes: teilweise zu bewahren, teilweise zu beseitigen. Sie schlagen einen anderen Weg vor, nämlich eine irgendwie komplett andere Lösung zu suchen, wobei ich mir eigentlich nicht vorstellen kann, warum sie komplett anders sein soll. Aber das habe ich ja als Alternative angeführt: Wenn der erste Weg nicht gangbar ist, dann müßten wir versuchen, mehrere Ansätze gegeneinander zu stellen. Dagegen habe ich nichts.

Wogegen ich etwas habe, ist, daß jemand, der heute die Hochschule absolviert, das Gefühl hat, daß das, was die traditionelle Preistheorie ist, *die* Preistheorie sei, d. h., daß er mit dem, was er da gelernt hat, alles über Preisbildung weiß. Ich glaube, kein vernünftiger Mensch, der im Zusammenhang mit der Markttheorie von der Macht spricht, wird sagen, daß sie das *ursprüngliche* Element sei. Ich kann mich auch nicht erinnern, daß das Herr Vogt gesagt hat. Sollte er es gesagt haben, so würde ich es ablehnen. Alles, was die Kritiker sagen, ist, daß sie *ein* wichtiges Element ist. Ich habe aber Grund zu der Annahme, daß es eine ganze Menge von Leuten gibt, die durch einen ökonomischen Kurs gegangen sind und nicht das Gefühl haben, daß dies ein wichtiges Element ist. „Ursprüngliches Element“ ist Unsinn, aber *ein* wichtiges Element!

Wenn wir uns die Literatur anschauen, finden wir erstaunliche Gegensätze. Nehmen Sie die Lohntheorie: Da gibt es einerseits die

Grenzproduktivitätstheorie, und andererseits erfahren wir aus einem OECD-Bericht über die Lohnstruktur, daß am selben Ort für dieselbe Arbeit an derselben Maschine Löhne von ganz unterschiedlicher Höhe gezahlt werden. Das steht einfach so nebeneinander. Es müßte also jemand, der eine Lohntheorie macht, wissen, daß es ein Modell gibt, das unter sehr extremen Annahmen gewisse Schlüsse anbietet, daß es aber in der Wirklichkeit ganz anders aussieht, weil noch andere Elemente dazukommen. Eines dieser Elemente ist das, was ich Macht genannt habe. Dabei kann es sich — wie das auch in dem Beitrag von Herrn Brandt zum Ausdruck kam — um Macht in sehr verschiedenen Formen und auf sehr verschiedenen Ebenen handeln. Die Marktmacht ist ja in der bestehenden Theorie bis zu einem gewissen Grade berücksichtigt. Das gehört eben zum Bild dazu. Es ist einfach komisch, wenn jemand — wie das Herr Becker in den 60er Jahren in Amerika getan hat — ein Buch schreibt mit dem Titel „The Economics of Discrimination“, wo er untersucht, warum Neger niedrigere Löhne erhalten als Weiße, und wenn dann dieses Buch eine Sensation wird. Da hat doch irgend etwas mit der Lohntheorie nicht gestimmt! Das Phänomen ist ja immerhin mindestens hundert Jahre alt, und dennoch war dafür bisher kein Platz in der Theorie.

Alles also, was ich sagen will, ist: Eine Theorie, die dafür keinen Platz hat, ist falsch bzw. sie kann nur als Teiltheorie verstanden werden. Das ist ja auch schon in unseren Verhandlungen gesagt worden. Wir haben verschiedene Verteilungstheorien, von denen sich jede als eine Teiltheorie versteht, wenn sie vernünftig vertreten wird. Die eine beleuchtet z. B. den Kreislaufaspekt, die andere mehr den Produktionsaspekt. In diesem Sinne muß sich die herrschende Preistheorie als eine sehr beschränkte Teiltheorie verstehen. Das ist mein Argument.

Ich stimme mit Ihnen darin überein, daß wir versuchen sollten, den Machtbegriff stärker in den Griff zu bekommen. Das ist sehr schwierig. Für manche Gebiete hat Herr Brandt gezeigt, wie man es versuchen kann. Eine allgemeine Lösung weiß ich nicht. Tatsache ist aber, daß man, wenn man sich des Problems nicht bewußt ist, zu überhaupt keiner Lösung kommt. Vielleicht war es meine Schwäche, daß ich keine Lösungsversuche gezeigt habe. Aber das war nicht meine Absicht.

Ernst Helmstädter (Münster):

Eine kurze Replik: Wenn wir das so in die Theorie einbauen, läuft das darauf hinaus, daß wir am Ende jeder preistheoretischen Vorlesung sagen können: „Und nun, meine Damen und Herren, noch plus oder minus 10 % für die Macht!“

(Heiterkeit.)

Dann hätte man immerhin an die Macht erinnert. Das ist eben das, was ich als nicht genügend ansehe. Es müßte vielmehr etwas ganz Spezifisches gezeigt werden. Das Beispiel, das Sie gebracht haben, ist ein hervorragendes Beispiel: daß die Schwarzen einen niedrigeren Lohn erhalten als die Weißen. Das muß dann für sich untersucht werden. Ob das nun alles durch die Macht zu fassen ist, weiß ich nicht. Jedenfalls, Fälle, wo Macht auftritt, für sich zu analysieren — unabhängig vom theoretischen oder logischen System —, ist meines Erachtens sinnvoller. Das wäre eine Art empirischer, d. h. historisch-statistischer Betrachtung. Das scheint mir die adäquatere Methode zu sein.

Helmut Schneider (Mannheim/Ladenburg):

Ich habe immer Verständnisschwierigkeiten in der Frage, was „die herrschende Preistheorie“ ist. Ich darf versuchen, das an dem zu exemplifizieren, was Herr Kollege Rothschild in seiner Zusammenfassung anspricht. Dort ist den früher vielleicht einmal realistisch gewesen, ständig verfeinerten Konkurrenzmodellen auf der einen Seite der stärkere Einfluß u. a. von Kartellen auf das Preisgeschehen gegenübergestellt. Meine Schwierigkeit beruht darauf, daß ich bisher kaum etwas Überzeugenderes für die Analyse der Bildung und Auswirkung von Kartellen gefunden habe als das Krelle'sche Gleichgewichtsfeld. Man sieht daraus, daß der Preis nicht determiniert ist, daß die Kooperation zwischen Unternehmen ihre Gewinne unter gewissen Bedingungen erhöhen kann und ähnliche Dinge. Wenn ich mich in der Vorlesung zur Preistheorie mit diesen Modellen, also etwa mit dem Krelle'schen Oligopolmodell beschäftige, und die Auffassung vertrete, nur dieses Modell sei prinzipiell zur Erklärung der Realität geeignet und nicht das des vollkommenen Monopols und auch nicht das der vollkommenen Konkurrenz, und wenn ich mich bemühe, auf diesem Gebiet weiterzuarbeiten, besteht dann dieser Gegensatz, der hier aufgebaut wird, immer noch fort oder ist er nicht in diesen Überlegungen schon zum größten Teil berücksichtigt?

Kurt W. Rothschild (Linz):

Herr Schneider, ich habe ausdrücklich gesagt, die Frage der Marktmacht sei von der herrschenden Theorie behandelt worden. Das will ich nicht leugnen. Aber wenn Sie sich anschauen, wie zögernd das erfolgt ist, so erkennen Sie, welche Hemmungen vorhanden waren, das zur Kenntnis zu nehmen. Es ist ja kein Zufall, daß bei Chamberlain viel über unvollkommene Konkurrenz aber nur ein kurzes Kapitel über Oligopole zu finden ist. Die waren schon damals die sozial und ökonomisch wichtigere Kategorie. Es waren die Großunternehmungen, die schon damals die Antitrustbehörden beschäftigt haben. Nicht der kleine Eissalon an der Ecke war das Problem. Chamberlain hat erklärt, war-

um er die Gewichte so verteilte: weil sich das in ein Konkurrenzmodell leicht einfügen ließ, während man zu einer vorausschauenden Erkenntnis des Oligopolproblems eine dynamische Theorie der Machtentstehung gebraucht hätte. Schließlich hat es ja Leute gegeben, die gesagt haben, die Konkurrenzwirtschaft trage in sich den Keim zur Monopolbildung. Die traditionelle Preistheorie hat sich lange dagegen gewehrt. Das war kein Zufall.

Jetzt sagen Sie: Die Krelle'sche Theorie gefällt mir ganz gut. Aber das ist doch wieder eine Theorie, die von einer bestimmten Machtstruktur ausgeht; sie versucht nicht, zu erklären, wie Machtstrukturen entstehen und geändert werden, und darum geht es. Es geht also nicht nur um die Erklärung, was geschieht, wenn mächtige Gruppen vorhanden sind. Das beginnen wir heute in großem Stil zu behandeln, wie ich Ihnen zugebe: in der Bargaining-Theorie, in der Oligopoltheorie usw. Aber wir haben keine Theorie der langfristigen Machtentstehung und der Machtveränderung. Das kann man nicht mit der Krelle'schen Theorie machen, sondern dazu gehören soziologische Elemente. Die Handlungen, die da eine Rolle spielen, vollziehen sich nicht ausschließlich am Markt. Man kann mit Herrn Helmstädter sagen, wir sollten es separat untersuchen. Jedenfalls müssen wir es untersuchen. Wenn wir das aussparen, sprechen wir Teilwahrheiten aus, besonders wenn wir längerfristige Prognosen machen — bei kurzfristigen spielt es keine Rolle —, Halbwahrheiten, die gefährlich sind. Denn das Problem ist ja, warum es zu den heutigen Machtblöcken gekommen ist, wie stabil sie sind, ob wir an ihnen etwas ändern können oder nicht. Dabei geht es gar nicht um die wirtschaftspolitische Frage, sondern einfach darum, ob sie sich verändern werden oder nicht. Dafür haben wir überhaupt keine Werkzeuge, Werkzeuge, die es uns erlaubten, Fragen zu untersuchen, wie diese: Wie stabil sind solche Oligopole, wo werden demnächst solche Gebilde entstehen, in welchen Industrien, wie werden die Bedürfnisse durch Manipulationen verändert werden? Herr Brandt sagt z. B., ungleiche Information sei ein Machtelement. Aber wer kann sich ungleiche Information leisten, wer kann Informationskosten aufbringen? All das müßte also in eine dynamische Theorie einbezogen werden, die die Macht berücksichtigt.

Karl Brandt (Freiburg):

Nur wenige Sätze dazu: Die gegenwärtige Kartelltheorie ist Koalitionstheorie, gleichgültig ob wir sie spieltheoretisch oder traditionell markttheoretisch konzipieren. Der Erklärungsansatz läuft darauf hinaus, ein kollektives Gewinnmaximum und die Gewinnverteilung innerhalb einer Gruppe zu beschreiben. Man sollte einen solchen Ansatz einfach „Kartellwirkungslehre“ nennen. Damit ist jedoch nur ein

kleiner Teil von dem abgedeckt, was wir beschreiben wollen, z. B. fehlt die Kartellentstehungslehre völlig. Wir geben uns in der Regel mit einer historischen Beschreibung der Kartellentstehung zufrieden. Das ist zu wenig. Wir müssen fragen, wie den unter wachstumstheoretischen Bedingungen der Firmen einer Industrie bestimmte, explizit beschreibbare Faktoren bzw. Variable ins Spiel kommen, die z. B. in einer reifen Industrie Monopolisierungstendenzen auslösen, im Sinne von Kartellierung oder Konzernierung, denn auch eine Konzernentstehungslehre fehlt ja. Zur Beantwortung reicht die Zimmerman'sche Theorie der „propensity to monopolize“ nicht aus, da nur auf Elastizitäten abgestellt wird und die durch Marktgestaltung in einzelnen Marktphasen eintretenden Strukturänderungen nicht erfaßt werden.

Helmut Schneider (Mannheim/Ladenburg):

Ich bin offensichtlich mißverstanden worden. Ich meine nicht das statische Krelle'sche Modell, sondern die Argumentation mit Hilfe des Gleichgewichtsfeldes in der Kartelltheorie.

Karl-Ernst Schenk (Münster):

Ich glaube, man müßte in diesem Zusammenhang einmal etwas darüber sagen, wie unsere Gleichgewichtstheorie entstanden ist. Ich verrete die Auffassung, daß Walras seine Theorie des allgemeinen Gleichgewichts bzw. seinen *tâtonnement*-Prozeß durchaus verstanden hat als eine Beschreibung des tatsächlichen Marktvorgangs. Ich verrete weiterhin die Auffassung, daß diese Beschreibung von Walras späterhin nicht als eine Beschreibung, als eine *Theorie* verstanden worden ist, sondern als ein *Lösungsprozeß*, und das ist etwas anderes als eine Beschreibung. Man hat sich von da an darüber unterhalten, unter welchen Bedingungen der *tâtonnement*-Prozeß zu einer Lösung führt und ob diese Lösung stabil ist. Man hat sich also bestimmter Dinge angenommen, die mit einer ökonomischen Theorie, mit der Beschreibung der Wirklichkeit nichts zu tun haben.

Ich stimme mit Herrn Rothschild vollkommen darin überein, daß dieser Prozeß, wie Walras ihn konzipiert hat, heute zur Beschreibung unserer ökonomischen Wirklichkeit nicht mehr ausreicht.

Herr Brandt wies darauf hin, daß es heute für die Interaktion zwischen politischem Willensbildungsprozeß und Marktprozeß Modelle gibt, in denen diese beiden Prozesse miteinander gekoppelt vorgeführt werden, nämlich in der neuen politischen Ökonomie. Ich verkenne nicht, daß die Annahmen, unter denen solche gekoppelten Prozesse vorgeführt werden, noch völlig unrealistisch sind; man kann sie sicherlich noch verbessern. Aber man kann an Hand eines solchen gekoppelten Prozesses sehen, wie der politische Prozeß die Daten des

Marktprozesses verändert und zu welchem Ergebnis der politische Prozeß auf dem Markt führt; und man kann umgekehrt sehen, wie der Marktprozeß — die Einkommensverteilung auf dem Markt — das Ergebnis des politischen Prozesses verändert. Hier hat man also ein Beispiel dafür, wie zwei Systeme herangezogen werden können, um die Wirkung von Macht — in diesem Falle von politischer Macht — auf das Marktergebnis zu verfolgen. Ich bin mir klar darüber, daß das noch nicht genügt, um das Machtphänomen zu beschreiben. Man müßte weitergehen und versuchen, nicht nur den *politischen* Prozeß, sondern auch den Prozeß der Verbandsbildung — und was sonst noch alles auf dieser Tagung angeführt worden ist — auf ähnliche Weise in den Griff zu bekommen.

Jedenfalls verspreche ich mir wenig von dem Versuch, an der Gleichgewichtstheorie festzuhalten, die ja gar keine *Beschreibung* unserer Realität mehr ist. Sie war es sicherlich zur Zeit von Walras. Aber auch Walras ist weit davon entfernt gewesen, diesen *tâtonnement*-Prozeß als eine *ausreichende* Beschreibung der Wirtschaft anzusehen, denn er hat sich auch mit anderen Prozessen, mit dem Problem der Kooperation, beschäftigt, also durchaus die Grenzen gesehen, die seiner Theorie auferlegt sind. Jedenfalls hat er versucht, eine Beschreibung zu geben, und diese ist von der Nachwelt nicht als solche genommen worden. Ich glaube, da liegt der Sündenfall, mit dem wir uns auf dieser Tagung immer wieder auseinandersetzen müssen.

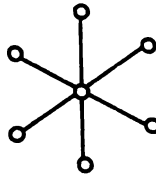
Manfred Neumann (Nürnberg):

Ich möchte an die Diskussion anknüpfen, die soeben von Herrn Helmstädter begonnen worden ist. Mir scheint, daß das Machtphänomen hier etwas zu global gesehen wird. Wir tun immer so, als sei das eine eindimensionale Sache und als könnte man das auf eine Maßeinheit reduzieren. Das kam auch etwas in dem Versuch von Herrn Brandt zum Ausdruck, das Problem durch jenen graphen-theoretischen Ansatz in den Griff zu bekommen. Ich möchte Zweifel anmelden, ob das wirklich möglich ist, ob nicht das Machtphänomen in Wirklichkeit mehrdimensional ist und ob nicht der Versuch, die Macht als eindimensionale Größe in die Preistheorie einzubringen, von vornherein untauglich ist. Man müßte da meines Erachtens viel genauer differenzieren. Die Macht und die Machtentstehung sind ja auch bereits in ganz unterschiedlicher Weise analysiert worden. Ein Beispiel: Die Entstehung von Macht im Rahmen eines Kartells oder die Entstehung von Kartellen, die auf Koalitionsvereinbarungen zurückgehen, ist sicherlich mit anderen Mitteln zu erklären als die Macht, die zur Entstehung von Konzernen führt, wonach man — sicherlich nur teilweise — eine bestimmte Konzentration auf Grund reiner Zufallsgesetzmäßigkeiten erklären

kann. Das ist gewiß nur eine Teilerklärung, aber ich habe die Vermutung, durch solche Teilerklärungen unter Anerkennung der Tatsache, daß es sich bei der Macht um eine mehrdimensionale Sache handelt, kommt man schrittweise weiter, als wenn man versucht, die Macht global in den Griff zu bekommen.

Karl Brandt (Freiburg):

Ein Wort zur Klarstellung: Bei mir ist die Macht nicht eindimensional, sondern mindestens zweidimensional. Was ich graphentheoretisch dargestellt habe, ist von mir ausdrücklich als „strukturelle“ Macht charakterisiert worden. Ich kann daher nur über die Intensität des formalen, d. h. nach der Struktur möglichen Wettbewerbes etwas sagen, wenn man so will: über die Häufigkeit der zulässigen Interaktionen, mehr nicht. Es lassen sich aber bestimmte Strukturen auffinden, die prädestiniert für die Dominanz sind, z. B. der Stern:



Daß für die zentrale Einheit die Chance, dominant zu werden, größer ist als für alle anderen, liegt auf der Hand. Ich habe aber ausdrücklich betont, daß alles das, was die Machtausübung anbelangt, ein Verhaltenskomplex ist, den ich nur mit sozialpsychologischen Methoden angehen kann. Diese müssen wir meines Erachtens integrieren. Sie stehen außerhalb der Strukturmodelle, weil sie auf Verhaltensmomente abstellen, die sich nicht mit den bekannten ökonomischen Verhaltensfunktionen der Marktmodelle erklären lassen — es sei denn, wir nehmen eine Variable in das Modell, die auf Grund von psychologischen Untersuchungen als genügend abgesichert angesehen werden kann, um eindeutige Aussagen zu erlauben.

Rainer Feuerstack (Augsburg):

Es ist zwar sehr zu begrüßen, daß der Verein für Socialpolitik sich nicht scheut, das Machtphänomen zumindest in seiner Existenz anzuerkennen. Ich habe nur den Verdacht — inspiriert durch die Wortmeldung von Herrn Professor Helmstädter —, daß eventuell das Machtphänomen in Zukunft die Rolle eines Etiketts spielt, ebenso wie der technische Fortschritt bei den Produktionsfunktionen, daß man also

in Zukunft den theoretisch unerklärten Rest in einer Art akademischem Etikettenschwindel immer mit dem Machtphänomen glaubt apostrophieren zu können. Das ist sicherlich zu wenig.

Angeklungen ist die Erkenntnis, daß die Macht allgegenwärtig ist und als Datum anerkannt werden muß. Dem entsprach das Stirnrunzeln von Herrn Professor Albert, als er die Formulierung des Themas dieser Tagung als relativ absurd bezeichnete und die Parallele zog — die ja auch belächelt wurde —: „Kraft oder physikalisches Gesetz?“ Nun bin ich kein Physiker, so daß ich nicht sagen kann, ob das sinnvoll ist oder nicht. Ich glaube jedoch so viel sagen zu können: Es ist nicht schon eine wissenschaftliche Leistung, die unseren Ansprüchen genügt, daß man überhaupt die Existenz von Machtphänomenen bemerkt. Es kann also nicht darum gehen, daß es Macht gibt, daß sie allgegenwärtig ist und sich mit ökonomischen Phänomenen verschränkt. Es geht vielmehr darum, zu erkennen, ob eventuell die dezentralisierten Handlungsspielräume der Individuen in ihrem gegenseitigen, aufeinander bezogenen ökonomischen Verhalten Regelmäßigkeiten erzeugen oder ob die Handlungsspielräume so zentralisiert sind, daß es sich nicht lohnt, nach den auf Grund dieser Mechanismen erzeugten Regelmäßigkeiten zu fragen, weil es sich um Handlungsspielräume handelt, die unerklärter, historischer und kurzfristiger Natur sind, die diesen Regelmechanismen nicht zugänglich sind.

Nun ist es wohl eine Tatsache, die nicht bestritten werden kann, daß heute an die 50 % des Sozialprodukts durch die öffentliche Hand geht und daß der Rest sicherlich durch machtvolle Konzerne mitgestaltet wird. Es wäre absurd, das zu leugnen. Ebenso absurd ist es aber, weiterhin eine Theorie der Preisbildung zu benutzen, der die Hypothese ökonomischen Handelns, die ja nur einen kleinen Ausschnitt abdeckt, zugrunde liegt. Mir scheint, es ist angesichts dieser Tatsache an der Zeit, diesen — ich sage es überspitzt — theoretischen Lügenberg, den man aufgerichtet hat, beiseite zu schieben und zu erkennen, daß das Machtphänomen einen breiteren Raum einnimmt, als die akademische Theorie bisher angenommen hat.

Die einzige Entschuldigung wäre vielleicht die Erkenntnis, daß diese Machtfaktoren außerökonomischer Natur sind und mit den Methoden ökonomischer Analyse nicht zu erklären sind, also in den Datenkranz verbannt werden müssen. Dann sollte das aber verbunden sein mit dem Eingeständnis, daß die ökonomische Theorie insofern gescheitert ist — nicht intellektuell, sondern in bezug auf die Anwendungsbedingungen —, als man hier auf einen Ausschnitt sozialen Handelns stößt, der mit ökonomischen Kategorien nicht zu erklären ist. Aber es klang ja schon an, daß man sich heute noch zugute hält, die Studierenden mit

dem Bewußtsein zu entlassen, in der Preistheorie eine Theorie zu haben, die weite Teile des sozialen Lebens erkläre.

Wenn man das Machtproblem anerkennt, ist es meines Erachtens vor-eilig, es von vornherein in den Datenkranz zu verbannen. Denn es ist ja nicht ausgeschlossen, daß in weiten Teilen auch ökonomische Faktoren bei der Entstehung wirtschaftlicher Macht mitwirken. Es gibt andere Teile der ökonomischen Theorie, wo Entsprechendes der Fall ist. In der Konzentrationstheorie z. B. wird ein großer Teil der Konzentrationsvorgänge mit produktionstechnischen Gegebenheiten begründet. Ich will das gar nicht qualifizieren. Aber nachdem sich die Ökonomie auch nicht scheut, weite Teile der Produktionstheorie — die ja auch mit produktionstechnischen Momenten begründet ist — als ökonomische Theorie zu usurpieren, warum wird dann nicht dieses produktionstheoretische Argument im Hinblick auf die Bildung wirtschaftlicher Macht in Form von Konzentration in die ökonomische Theorie eingeschlossen? Es gibt noch andere Konzentrationsgründe: das Bestreben, sich den konjunkturellen Schwankungen zu entziehen, der internationale Wettbewerbsdruck usw. Es gibt jedenfalls genügend ökonomische Tatbestände, die vermuten lassen, daß sie maßgeblich mit der Bildung ökonomischer Macht verbunden sind.

Wenn dem so ist, dann frage ich die Ökonomen: Wie ist die Existenz ökonomischer Macht — die also anerkannt wird — zu erklären, und wenn sie zu erklären ist, welche wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen müßten daraus gezogen werden — d. h., wie ist sie wirtschaftspolitisch zu qualifizieren in bezug auf den geltenden wirtschaftspolitischen Zielkatalog, und welche Maßnahmen bieten sich an, um diesen Zustand, wenn er unerfreulich ist, zu beseitigen? Läßt sich das Rad der Wirtschaftsgeschichte zurückdrehen oder gibt es wirtschaftspolitische Instrumente, um diesen Vorgängen zu begegnen: countervailing power oder — von innen heraus — Mitbestimmung oder Verstaatlichung usw.? Welches sind also die Ergebnisse der Ökonomen? Schließlich ist das Machtphänomen ja nicht etwas Neues. Diese hohe Gesellschaft hat hundert Jahre Zeit gehabt, darüber nachzudenken.

(Beifall.)

Werner Zohlnhöfer (Freiburg):

Ich möchte an eine Bemerkung von Herrn Rothschild anknüpfen, die auch in der Diskussion wieder anklang. Sie ist eigentlich nur nebenbei gefallen, scheint mir aber zur Illustration des Gegenstandes unserer jetzigen Diskussion sehr wichtig zu sein. Herr Rothschild stellte es als eine Art Ironie hin, daß in dem Augenblick, in dem sich die Ökonomen mehr und mehr darüber klar werden, daß sie ihren theoretischen An-

satz erweitern müssen, um Machtphänomene als Preisbildungsfaktoren mitaufzunehmen, Soziologen und Politologen die analytischen und begrifflichen Instrumente der Ökonomen zu verwenden beginnen, um Erklärungsversuche aufzubauen für Phänomene, die sie bisher nicht erklären konnten. In der Tat erscheint das bei einer ganzen Reihe von solchen Ansätzen als Ironie. Das gilt etwa für den Ansatz von Harding für die Bestimmung des Angebots an Kollektivgütern. Es gilt auch für eine Reihe der amerikanischen Versuche. Es würde ferner gelten für die ökonomische Theorie der Demokratie von Downs — die Herr Rothschild ansprach —, wenn Downs mit dem ersten Teil seines Buches aufgehört hätte. Das hat er aber nicht getan, und das scheint mir sehr wesentlich. Die eigentliche großartige Leistung von Downs besteht meines Erachtens in den folgenden Abschnitten des Buches, wo er über das, was in der ökonomischen Theorie getan wird, weit hinausgeht. So versucht er, sich mit dem Unsicherheitsproblem und der Tatsache, daß Informationsbeschaffung außerordentlich kostspielig ist, auseinanderzusetzen, so daß es ihm gelingt, Verhaltensweisen, mit denen die Soziologie und Politologie vor allem in der Theorie der Demokratie nur wenig anzufangen wußten, die man aber empirisch feststellen konnte, plausibel zu erklären. Dies gilt auch für das Buch von Buchanan und Tullock „The Calculus of Consent“, wo gewissermaßen eine ökonomische Theorie der Verfassung aufgebaut wird.

Ich glaube, analog dazu liegt für die Preistheorie eine Möglichkeit, etwas weiter zu kommen, darin, daß sie das Phänomen der Unsicherheit und der Kosten für die Informationsbeschaffung entsprechend ernst nimmt. Allerdings sollte man es sich nicht zu leicht machen und etwa Annahmen einführen, die darauf hinauslaufen, daß es dem einzelnen doch möglich sei, zu einer Gleichheit von Grenzkosten und Grenzertrag der Informationsbeschaffung zu kommen. Das ist eben nicht möglich! Wenn man versuchte, auf der Basis empirischer Beobachtungen festzustellen, wie der einzelne das Problem löst — der Konsument, das Unternehmen —, dann könnte man meines Erachtens vielleicht auch in der Preistheorie ein Stück vorankommen.

Ernst Helmstädter (Münster):

Angeregt durch unsere Diskussion möchte ich noch einige Bemerkungen zum allgemeinen Vorgehen der Theoretiker machen.

Herr Brandt hat eine Figur angezeichnet, und es tauchte die Frage auf, ob sie ein- oder mehrdimensional sei. Sofern man es nur mit zwei Knoten zu tun hat, ist natürlich auf jeden Fall Eindimensionalität gegeben. Aber auch bei drei Knoten kann Eindimensionalität vorliegen, nämlich wenn die Knoten auf einer Geraden angeordnet sind. Warum haben Sie die drei Knoten im Dreieck angeordnet? Ich möchte das

nicht kritisieren, und mein Einwand ist auch nicht ernst gemeint. Ich will nur zeigen, daß wir hier ein Beispiel dafür haben, wie formale Denkansätze zu bestimmten Folgerungen führen, in diesem Falle daß etwas zweidimensional sein müsse, obwohl es in Wirklichkeit auch eindimensional sein könnte.

Karl Brandt (Freiburg):

Das Eindimensionale ist systemtheoretisch ein Subsystem, aber wir müßten ein zweites Subsystem bilden, das den Verhaltenskomplex abbildet. Hierbei ergeben sich systemtheoretisch keine Schwierigkeiten.

Ernst Helmstädter (Münster):

Wie gesagt, der Einwurf ist von mir nicht ernst gemeint. Ich wollte nur sagen: Es gibt Fälle, wo die Instrumente unser Denken bestimmen! Und das Beispiel schien mir dafür geeignet.

Nun eine Bemerkung zu Herrn Feuerstack, der hier den Standpunkt der Augsburger neoproduktionstheoretischen Schule vorgetragen hat.

(Heiterkeit.)

Ich meine, wir brauchen nicht Produktionstheorie, sondern wir sollten erkennen, daß die Produktionsfunktion, wie sie da benutzt wird — z. B. in der Wachstumstheorie im Rahmen von bestimmten Fragestellungen, die nicht produktionstheoretischer Natur sind — ein Datum darstellt, weiter nichts. Wenn wir vernachlässigen, was das eigentliche ökonomische Problem ist, dann verabsolutieren wir dieses Instrument, bauen es weiter aus und verlieren völlig den Zusammenhang. Wir müssen also immer die Instrumente, die wir verwenden, im Zusammenhang mit den möglicherweise und hoffentlich *relevanten* ökonomischen Fragestellungen sehen. Sie kennen meine Antwort, die einfach lautet: Wir untersuchen Probleme der gleichgewichtigen Akkumulation, und im Rahmen dieser Untersuchungen nehmen wir Daten an, etwa eine Produktionsfunktion.

Eine dritte Bemerkung! Vieles was wir Theoretiker uns auf dieser Tagung sagen, ist so merkwürdig im Konjunktiv bzw. in der Interrogativform gehalten: „Wir müßten eigentlich“, „Warum ist das nicht unternommen worden?“ usw. Offenbar sind die Leute, die das sagen, überzeugt, daß da noch mehr herauszuholen ist. Aber sie verhalten sich so wie jemand, der gerade seine Dissertation abgeschlossen hat — ist gibt auch Habilitationsschriften, die so enden — und der, nachdem er etwas im formalen Rahmen dargelegt hat, sinngemäß schreibt: Im übrigen müßte das jetzt angewandt werden. Aber das sollen dann die anderen tun. Das muß man selbst tun! Die Aussage: Es gibt hier wich-

tige Fragen, die Theorie müßte . . . !, ist eigentlich nicht angemessen. Man muß das, was man für relevant hält, selbst tun.

(Beifall.)

Und wenn es möglich ist, die ökonomische Macht zu identifizieren, dann bewirkt die Konkurrenz der Produzenten geistiger Güter das Ihre. Hier glaube ich dann durchaus an die Konkurrenz. Wenn ein Naturwissenschaftler der Überzeugung ist, daß etwas im Busch ist, dann geht er nicht auf Tagungen und sagt „man müßte“,

(große Heiterkeit)

sondern er macht es erst, und dann kommt er und sagt: „Ich habe folgendes gefunden!“ Daran sollten wir uns ein Beispiel nehmen.

(Beifall.)

Erich Hödl (Darmstadt):

Herr Rothschild ist ausgegangen von der Preistheorie und hat dann eine notwendige Generalisierung angedeutet. Nun, die Themenstellung von Herrn Rothschild war sicherlich so, daß er von der Preistheorie ausgehen mußte. Aber um es vorwegzunehmen: Ich glaube, daß der Ausgang von der Preistheorie selbst schon bestimmte Fragen stellt, die wichtig sind bei einer Machttheorie, die eben Ökonomie als einen Teil begreifen muß.

Die Ökonomie selbst ist ja entwickelt worden auf dem Hintergrund einer Machtvorstellung, nämlich des Konkurrenzmodells. Die vollkommene Konkurrenz ist ja das einfachste Machtmodell, nämlich die Gleichverteilung. Das hängt mit einigen Vorstellungen der Aufklärung zusammen, eben daß verschiedene Instanzen gleiche Macht haben und sich im Wechsel durchsetzen können. Das ist recht spät relativiert worden durch die Theorie der unvollkommenen Konkurrenz von Chamberlain und Robinson.

Der Ansatz von Herrn Brandt scheint mir recht interessant zu sein, nicht zuletzt deshalb, weil die Gleichgewichtsbedingungen in Bedingungen der Ungleichheit abgewandelt und als solche auch spezifiziert werden können, z. B. im Rahmen einer empirischen Forschung. Darauf kann ich hier aber nicht weiter eingehen.

Die Frage, die jetzt immer wieder im Rahmen der neuen politischen Ökonomie auftaucht, scheint in eine Richtung zu gehen, die von einer mechanistischen Vorstellung geprägt ist, welche selbst wiederum aus der Ökonomie kommt und bei der das Modell der Tauschbeziehungen im Zentrum steht. Das heißt, die neue politische Ökonomie hat im

wesentlichen nichts anderes zur Fragestellung beigetragen als die Integration verschiedener Disziplinen und die Hereinnahme des Modells in diese Disziplinen, um selbst wieder Tauschprobleme zu untersuchen. Die wichtigsten Vorstellungen in dieser „Politischen Ökonomie“ laufen auf Tausch von Macht hinaus. Das kann aber selbst nichts erklären, weil Macht nicht in dem Sinne ausgetauscht wird, wie Güter ausgetauscht werden, sondern Machtpositionen schlagen in der Situation, in der es zum Austausch kommt und ungleiche Austauschverhältnisse entstehen könnten, eine Ausweichstrategie ein. Das ist ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Modell des Güteraustauschs, wo Güter fest vorgegeben sind, also nicht mehr im Prozeß des Austauschs verändert werden können. Es ist ein ganz wesentlicher Aspekt von Macht, daß in dem Fall, wo Veränderungen eintreten, sofort Ausweichstrategien gesucht werden.

Herr Rothschild hat darauf hingewiesen, daß der Prozeß der Entstehung von Macht untersucht werden müßte. Ich nehme an, daß er hier im wesentlichen mit den Vorstellungen von Popitz übereinstimmt. Ich weiß nicht, ob jene kleine Schrift bekannt ist, die vor allem den Entstehungsprozeß und auch den Veränderungsprozeß expliziert. Wenn man aber bei der Preistheorie ansetzt und versucht, Entstehung und Veränderung genauer zu ermitteln, dann stößt man nur auf *manifeste* Macht, und zwar in dem Sinne, daß die Macht, die gerade ausgespielt wird, zur Diskussion steht. Auch hier ist die Verbindung zum Tauschmodell: Nur manifeste Macht wird in das Tauschmodell hineingenommen und ihr Austausch untersucht. Wichtig scheint mir aber die *latente* Macht zu sein. Herr Scheuch hat gestern in seinem Referat zum Ausdruck gebracht, daß diese latente Macht die größten Schwierigkeiten auch in der Soziologie bereitet. Die Frage ist also nicht so sehr, wieviel Macht in der jeweiligen Situation ausgeschöpft wird, d. h. wieviel konkret „ausgetauscht“ wird, sondern wieviel austauschbar wäre, wenn die Machtposition, das Vermögen, die Potenz ausgespielt würde. Tatsächlich wird sie im Normalfall nicht ausgespielt, sondern in kritischen Situationen *kann* es dazu kommen, daß sie ausgespielt wird. Dies ist meines Erachtens der problematische Fall.

Hier kann man auf einige Elemente von Machtstrukturen zurückgreifen. Das heißt, Macht wird dann nicht aufgefaßt als ein Gut, sondern als eine Struktur, ein System, und da kann man einige Aspekte aufzählen — die natürlich bei weitem nicht vollständig sind —, z. B. die Frage der Untergruppenbildung: Man bildet Untergruppen, um diesen Untergruppen weniger zu zahlen, als ihrer wirklichen Machtausübung — auf einer tieferen Stufe — entspricht. Man bildet also Verbände, und diese Verbände können auf unterer Ebene selbst wieder mehr Macht ausüben, als der Hierarchiespitze zugänglich ist. Ein an-

deres Problem ist das der Verteilung. Verteilung hat insofern ein ungeheures Machtpotential, als man mit relativ wenig Verteilungsänderungen bereits Differenzierungen im Organisationsgefüge einleiten kann. Wenn ich von einer Gruppe wenig wegnehme und dies der anderen Gruppe gebe, entsteht ein Unterschied im doppelten Umfang. Ein weiteres Kennzeichen von Machtprozessen ist das, was Herr Rothschild selbst im Jahre 1946 schon aufgezeigt hat, nämlich die mögliche Anwendung von Clausewitz in der Oligopoltheorie, die Frage der Kampfsituation. Das hängt wiederum damit zusammen, was latente Macht ist. Wenn die Kampfsituation vorhanden ist, muß diese Macht nicht ausgespielt werden; sie kann aber auf Grund des gesamten Machtpotentials bestimmte andere Formen annehmen. Dahinter steht wiederum die Frage, wer in einer Gesellschaft überhaupt zum wesentlichen sozialen Handeln zugelassen ist, und das heißt andererseits: Wer produziert, wer verteilt, wer ist dieses Handlungssubjekt? Das führt dann dazu, daß z. B. bei der Geltendmachung von Lohnforderungen der Nachweis, daß mehr Lohn gezahlt werden müßte, denen obliegt, die im wesentlichen nicht zum Handeln autorisiert sind.

Kurt W. Rothschild (Linz):

Ich werde mich in meinem Schlußwort kurz fassen. Das fällt mir nicht sehr schwer, weil ich mit vielem, was in der Diskussion gesagt wurde, übereinstimme bzw. weil es sich in vielen Fällen um Ergänzungen handelt.

Ich stimme voll mit der Ansicht überein, daß Macht ein sehr vielschichtiger Begriff ist, daß man dieses Problem auf keinen Fall zu einfach nehmen sollte, daß hier Untersuchungen auf verschiedenen Ebenen mit verschiedenen Meßzahlen und Methoden notwendig sind. Dem, was Herr Neumann gesagt hat, stimme ich voll zu. Ich stimme auch mit dem überein, was Herr Schenk über Walras gesagt hat, ebenso mit vielem, was Herr Feuerstack und Herr Hödl bemerkt haben. Das Problem der latenten Macht ist sicherlich von großer Bedeutung, aber es gibt auch viele Ansätze in der politologischen Literatur, die zeigen, daß man sich dieses Problems bewußt ist, wenn man natürlich gleichzeitig auch weiß, daß dies nicht leicht in den Griff zu bekommen ist. Immerhin wurde von Herrn Hödl schon angedeutet, daß man Vorstellungen hat, in welcher Richtung man vorgehen könnte.

Herrn Zohnhöfer würde ich darin zustimmen, daß man aus den Arbeiten von Downs und anderen interessante Anregungen auch für das, was wir tun könnten, entnehmen kann. Aber ich glaube andererseits, daß die Art, wie Downs und andere diese Fragen angehen, in mancher Beziehung ein Rückschritt ist, eben geboren aus dem Wunsch, die formale Eleganz der Ökonomie einzuführen, verbunden mit der Bereit-

schaft, konkrete Hinweise zu verlieren, die vorher in der Literatur teilweise schon zu verzeichnen waren. Aber vielleicht irre ich mich da; in bin in dieser Beziehung kein Fachmann.

Statt nun auf alles im Detail einzugehen, lassen Sie mich ein paar zusammenfassende Schlußbemerkungen im Hinblick auf diese Diskussion machen. Allerdings kommt Herr Helmstädter nachher noch ganz speziell dran; denn ich kann natürlich nicht den Vorwurf auf mir sitzen lassen, daß ich sozusagen die Arbeit auf die anderen abschiebe.

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Das war wohl nicht auf Sie gemünzt.

Kurt W. Rothschild (Linz):

Das war sicher auf mich gemünzt. Aber ich nehme es an sich nicht übel. Ich bin von Natur aus faul, aber es stimmt in diesem Falle nicht. — Zunächst jedoch noch einige andere Punkte.

Diejenigen, die sagen: Was sollen wir da machen, das ist so vage, man muß es genauer definieren!, haben bis zu einem gewissen Grad wohl recht. Immerhin gibt es aber Ansatzpunkte. Die Spieltheoretiker z. B. haben sich bemüht, die Macht klarer zu fassen und womöglich zu quantifizieren. Auch andere haben das versucht. Aber darum geht es nicht. Man darf hier doch nicht plötzlich Ansprüche stellen, die man sonst in der Ökonomie nicht stellt. Wir arbeiten z. B. mit Nutzen, Präferenzen, Indifferenzkurven, technischem Fortschritt. Ich frage Sie: Begnügen wir uns da nicht mit einer ungefähren Vorstellung dessen, wovon wir reden, ohne es wirklich mehr in den Griff zu bekommen, als wir heute auch Macht schon im Griff haben? Hier handelt es sich um Phänomene, die schwer oder überhaupt nicht quantifizierbar sind, aber irgendwie haben wir das Gefühl, das ist bedeutsam, und daher arbeiten wir mit ihnen. Nicht mehr und nicht weniger würde ich für Macht in Anspruch nehmen. Es geht also nicht um eine besondere Nachsicht in der begrifflichen Bestimmung, die wir verlangen. Wir arbeiten mit Begriffen wie Macht schon seit Jahren, ohne uns daran zu stoßen.

Nun also die Frage: Wie soll man es machen? Herr Watrin hat mich schon gefragt, ob ich nicht einen Absatz aufnehmen könnte, mit der Überschrift „Die Lösung“. Ich habe das nicht nur deshalb nicht gemacht, weil ich keine Lösung habe, sondern auch deshalb, weil ich nicht glaube, daß es notwendig ist, eine einzige Lösung zu bringen. Wir haben ja heute auch auf anderen Gebieten Erscheinungen, wo man auf eine Vielzahl von Theorien angewiesen ist. Wir haben z. B. eine Vielzahl von Inflationstheorien, aber die Vertreter aller dieser Theorien

sind sich heute schon bewußt, daß cost push vielleicht ein Problem ist, daß sie also irgendwie dazu Stellung nehmen müssen.

Es geht also darum, daß Macht irgendwie zur Kenntnis genommen werden sollte, und zwar Macht in einem Sinne, der über das hinausgeht, was bloße bestehende Marktmacht darstellt. Ob das jetzt z. B. spieltheoretisch oder im Rahmen eines Krelle'schen Ansatzes angegangen wird, darauf kommt es nicht an. Es geht um die Berücksichtigung wichtiger Probleme, ebenso wie wir das bei anderen Erscheinungen tun, z. B. beim technischen Fortschritt: Wir versuchen ihn auf verschiedene Art in verschiedenen Modellen zu erfassen, aber auf jeden Fall kann man heute schwerlich ein Wachstumsmodell bringen, in dem nicht auch der technische Fortschritt eine Rolle spielt.

Was Herr Brandt im zweiten Teil seiner Ausführungen gesagt hat, erscheint mir sehr wichtig und interessant, stellt aber eine Fortführung der bestehenden Tradition der Behandlung von Macht auf den Märkten dar. Was mir besonders bedeutsam erscheint, ist das andere Element, von dem er betont hat, daß es noch fehlt, eben die Machtverhaltensweisen, und da müssen wir über Marktmacht hinausgehen. Hier geht es also wirklich um non-market-behaviour, soweit es die Preisbildung beeinflusst.

Man könnte z. B. andere Einteilungen vornehmen, indem man nicht mehr Haushalte und Unternehmen unterscheidet, sondern einerseits ökonomische Subjekte, die die Möglichkeit haben, den Datenkranz zu ändern — wobei wiederum zu differenzieren wäre, welche Möglichkeiten das sind —, und andererseits solche, die diese Möglichkeit nicht haben. In den ersten Bereich fallen gewisse Einzelpersonen, Großunternehmen, staatliche Organisationen und Verbände, in den anderen Teil kleine Unternehmen, Haushalte, kleine Taschendiebe, also solche, die zwar auch die Verteilung ändern, aber nicht die Daten ändern können. In bezug auf das letzte Beispiel heißt das, sie können nur bewirken, daß etwas mehr in der Brieftasche ist. Die Mafia dagegen kann mehr als das; sie kann die Voraussetzungen dahin ändern, daß sie ihre Raubzüge auf dem Markt unternimmt. Taschendiebe und Mafia sind also etwas ganz verschiedenes, wie schon Bert Brecht in der Dreigroschenoper dargestellt hat. Ich nenne ein anderes Beispiel: daß die Firma ITT bereit war, den CIA zu finanzieren mit dem Ziel, daß er in Chile den Sturz Allendes organisiert. Daß die ITT Pech gehabt hat, indem der CIA nicht mitgespielt hat, ist eine andere Sache. Das sind also marktwirksame Faktoren, die wir irgendwo berücksichtigen müssen.

Insofern ist es schon wesentlich, daß wir Macht nicht einfach als einen Buchstaben in unsere Modelle einsetzen, wie das z. B. Krelle in

seinen Verteilungsmodellen macht, wo er „ μ “ für politische und soziologische Macht verwendet¹.

(Heiterkeit.)

Wir brauchen konkrete Vorstellungen. Wenn wir nicht von konkreter Macht sprechen, dann ist nicht viel für die realistische Theorie gewonnen. Ich möchte nochmals betonen, daß wir das in der Inflationstheorie heute schon machen. Wenn wir die Inflation zu erklären versuchen, kommt irgendwo das Wort Gewerkschaften vor. Wir sagen nicht etwa: Es gibt eine Organisation A und eine Organisation B, und die Organisation A versucht, Preissteigerungen vorwegzunehmen. Vielmehr reden wir konkret von Gewerkschaften und davon, daß die Gewerkschaften sich aneinander orientieren. Wir sprechen also konkrete Phänomene an, und das müssen wir in viel größerem Maße auf allen Gebieten machen.

Nun zum Schluß ein Wort an Herrn Helmstädter. Sie sagen, bei den Naturwissenschaften jammert man nicht. Ich meine, bei den Naturwissenschaften besteht vielleicht auch weniger Grund zu Jammern, weil manches, was in den Sozialwissenschaften gemacht wird, in den Naturwissenschaften einfach unmöglich ist. Wir theoretisieren doch zum Teil schon vollkommen losgelöst von der Wirklichkeit, ohne andererseits zu sagen, wir betrachteten uns als Mathematiker. Dagegen wäre ja nichts zu sagen; man könnte sich durchaus auf den Standpunkt stellen: Wir konstruieren Modelle, in denen wir zwar einige der Variablen mit ökonomischen Größen identifizieren, um das Ganze etwas interessanter zu machen, aber sie haben zunächst nichts mit der ökonomischen Wirklichkeit zu tun. Das wäre dann in Ordnung. Bei den Naturwissenschaften ist stets irgendwo ein Kontakt zum Experiment gegeben. Das ist bei uns nicht immer möglich, und deshalb ist bei uns auch eine ständige Kritik notwendig, was in den Naturwissenschaften in dieser Weise nicht der Fall ist. Das heißt, wir müssen Überlegungen, Hypothesen, die nicht oder nicht befriedigend getestet werden können, immer wieder in einer Art kritisieren, wie das in den Naturwissenschaften und auch in der Mathematik nicht notwendig ist. Wir stehen ja zwischen beiden: Weder sind wir eine reine Formalwissenschaft, wo diese Frage entfällt, noch sind wir eine Experimentalwissenschaft. Deshalb sind wir in einer Sondersituation.

Nun sagen Sie, man muß es selber tun. Erstens glaube ich nicht, daß man es selber tun muß. Man kann ja auch Karajan kritisieren, ohne selber zu dirigieren.

(Heiterkeit.)

¹ W. Krelle, „The Laws of Income Distribution“, in: J. Marchal u. B. Ducros (ed.) *The Distribution of National Income*, London 1968, S. 426.

Ich sage ganz offen, ich kann die Theorien, die ich haben möchte, nicht erstellen. Ich fühle mich nicht dazu berufen; ich habe es nicht gelernt, ich kann es nicht. Aber ich hätte gern, daß es die, die es können, tun. Also kann man doch einmal sagen: Tut das. — Ich würde aber weitergehen: Es wird schon getan. Mein Angriff war ja nicht schlechthin gegen die Theorie gerichtet, sondern gegen die traditionelle Preistheorie. Das, was ich fordere, wird getan. Es werden heute interessante Arbeiten geschrieben, die versuchen, die Machteinflüsse im wirtschaftlichen Bereich — also im Preisbildungsbereich, in der Bildung von Konzernen, in der Manipulation staatlichen Einflusses usw. — zu erklären. Aber leider ist es so, daß der 795. Artikel über Wachstumstheorie leichter in gewissen Zeitschriften unterzubringen ist als der 3. Artikel über eine solche Frage.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Na?! Das kommt auf den Artikel an.

Kurt W. Rothschild (Linz):

Doch, doch, Herr Ott! Gemessen an einem objektiven Standard, nämlich daß es sich um einen formal-logisch schwierigen Artikel handelt, der etwa den technischen Fortschritt noch einmal ein bißchen modifiziert, indem er irgendwo dahinten ein kleines Schrauberl ändert, und der deshalb als eine große intellektuelle Leistung angesehen wird — die er wahrscheinlich auch ist —, wird so etwas als wichtig empfunden, während ein Artikel, der diesen Grad der Perfektion nicht erreichen kann, aber Fragen anschneidet, die bisher vernachlässigt worden sind, häufig nicht die gleiche Priorität erhält. Darum ist es mir gegangen. Nicht, daß das erst gemacht werden soll, sondern daß es stärker berücksichtigt wird. Wenn das geschieht, dann wird es auch mehr gemacht werden. Aber gemacht wird es schon.

(Beifall.)

Machttheorie oder Preistheorie

Von Egon Sohmen, Heidelberg

1. Der Titel meines Referats bringt einen scheinbaren Gegensatz zum Ausdruck, der in dieser schroffen Form heute sicherlich von keinem Nationalökonom mehr gesehen wird, soweit es um die Frage geht, wie der konkrete Ablauf wirtschaftlicher Vorgänge in der realen Welt erklärt werden kann. Die Verwendung präzise formulierter und damit im allgemeinen auch relativ mechanistischer Modelle, wie sie vor allem in der Preistheorie vorherrschen, mag gelegentlich die Vorstellung genährt haben, daß die Nationalökonomie ein Weltbild zu zeichnen versucht, in dem unwandelbare Gesetze den Ablauf der Ereignisse unabhängig von menschlichen oder institutionellen Machtfaktoren bestimmen. Dieser Eindruck muß als bedauerliches Mißverständnis zurückgewiesen werden.

Kein ernstzunehmender Kritiker hat wohl auch jemals den Vorwurf mangelnden „Machtbewußtseins“ in dieser krassen Form erhoben, wenn ich auch die Befürchtung hege, daß manche Kritik in einer breiteren Öffentlichkeit in dieser Weise mißverstanden worden ist. Umgekehrt wird wohl auch kein einigermaßen versierter Betrachter die Wirksamkeit gewisser ökonomischer Sachzwänge oder Regelmäßigkeiten — ich vermeide bewußt das allzu häufig mißbrauchte und mißverständene Wort „Gesetz“ — leugnen wollen. Meinungsverschiedenheiten können nur darüber bestehen, wie bedeutend einerseits der Einfluß von Machtfaktoren, wie mächtig andererseits ökonomische Sachzwänge sind und inwieweit dem ersteren Faktor von der traditionellen Nationalökonomie *relativ* zu wenig Beachtung geschenkt worden sein könnte.

Erfahrungsgemäß bereitet eine einigermaßen präzise Charakterisierung dessen, was mit dem Wort „Macht“ beschrieben werden soll, große Schwierigkeiten. Als allgemeine Kennzeichnung ist wohl nach wie vor die Feststellung Max Webers unübertroffen, wonach Macht die Chance eines Entscheidungsträgers bezeichnet, seinen Willen auch gegen Widerstreben anderer durchzusetzen¹.

Auf den ersten Blick will es scheinen, als sei der Geltungsbereich der Preistheorie zumindest für Nationalökonomien eindeutig abgegrenzt.

¹ Max Weber, Soziologische Kategorienlehre, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Halbband, Tübingen 1956, S. 38.

Da es aber hier darum geht, die Wirkung von Machtfaktoren von den Aussagen und Schlußfolgerungen der „reinen“ Preistheorie zu trennen, überschattet die mangelnde Präzision des Machtbegriffs auch den Versuch einer Abgrenzung dessen, was man noch als Aussage der Preistheorie betrachten kann.

2. Einige Beispiele mögen das Problem illustrieren. Die Staatsgewalt hat in einem organisierten Gemeinwesen das Recht und auch die Macht zur Einführung von Produktions- oder Verbrauchssteuern für einzelne Güter, wenn diese Macht auch immer (zumindest in einer demokratischen Staatsverfassung) durch politische Rücksichten eingeengt ist. Niemand hat jemals bezweifelt, daß die Erhebung einer Steuer die Preise und Produktionsmengen sowohl der besteuerten wie auch anderer Güter spürbar beeinflussen kann und daß dadurch im Regelfall auch Realeinkommen und Vermögenswerte der am Produktionsprozeß Beteiligten berührt werden. Fragen wie diese gehören seit den Anfängen unserer Wissenschaft zum täglichen Brot preistheoretischer Analysen. Ähnliches gilt für Zölle und andere staatliche Eingriffe in den Außenhandel.

Ein weiteres bevorzugtes Feld preistheoretischer Untersuchungen waren seit eh und je die Auswirkungen von Monopolmacht auf der Anbieter- wie der Nachfragerseite auf die Allokation wirtschaftlicher Ressourcen. Dies bestätigt bereits ein flüchtiger Blick in die erste umfassende Darstellung des Gegenstands unserer Wissenschaft, Adam Smiths nun bald zweihundertjähriger „Wealth of Nations“². Da dieses Werk (ebenso wie viele Schriften anderer Klassiker der Nationalökonomie) unter anderem auch allgemein als Plädoyer für die Aufhebung willkürlicher staatlicher Bevormundung des Wirtschaftsablaufs interpretiert wurde und wird, folgt wohl auch der zwingende Umkehrschluß, daß seinem Verfasser die Bedeutung und die Wirksamkeit staatlicher Macht im Wirtschaftsbereich vertraut waren. Dieser Tatbestand dürfte auch kaum jemals ernsthaft in Zweifel gezogen worden sein³.

² An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776 (vgl. insbes. Buch V).

³ So stellt auch Kurt Rothschild in seiner Einführung zu dem Sammelband *Power in Economics* (Penguin Modern Economics Readings, 1971) fest (S. 8): „Early classical ‚political economy‘ right up to the days of J. S. Mill was fully aware of the sociological and power background of economic events. The writings of this era abound with remarks and hints at the interplay of market mechanisms and outside intervention.“

Böhm-Bawerk gilt als extremer Anwalt einer Richtung, die Machtphänomenen im Wirtschaftsbereich geringe Bedeutung beimißt. Gewisse Passagen der berühmten Schrift, deren Titel zum Leitthema dieser Tagung gewählt wurde, mögen diesen Eindruck suggerieren. Ihnen stehen aber Aussagen wie etwa die folgende gegenüber: „Man müßte heutzutage ein Idiot sein, wenn man einen Einfluß der sozial geschaffenen Einrichtungen und Maßregeln auf die Güterverteilung leugnen wollte ... Es zweifelt unter anderem auch kein

Der hauptsächliche Stein des Anstoßes ist für viele Kritiker vermutlich die strenge Determiniertheit vieler Modelle der traditionellen Preistheorie. Dieser Vorwurf trifft jedoch gerade einen Bereich der Preistheorie nicht, der in den letzten Jahrzehnten im Vordergrund des Interesses von Preistheoretikern gestanden hat, die Oligopoltheorie. Sieht man von dem allerersten Ansatz Augustin Cournots vor mehr als hundert Jahren ab, der auch für Oligopolmärkte Gleichgewichtslösungen deduzieren zu können glaubte⁴, damit aber die heftige Kritik der meisten späteren Beiträge zu diesem Thema auf sich zog⁵, so ist die Unmöglichkeit, aus den traditionellen Annahmen über das Unternehmerverhalten ein eindeutig determiniertes Gleichgewicht für Oligopolmärkte abzuleiten, nach dem heutigen Stand der Erkenntnis das charakteristische Merkmal solcher Märkte. Das Vakuum kann in diesem Falle nur durch Annahmen über gewisse Asymmetrien der Machtstrukturen auf diesen Märkten ausgefüllt werden. Am deutlichsten kommt dieser Tatbestand wohl in der Oligopoltheorie Heinrich von Stackelbergs zum Ausdruck, in der eine ganze Palette möglicher Zustände als Endergebnis der Marktprozesse ins Auge gefaßt wird, je nach den tatsächlichen oder vermeintlichen, wägbaren oder unwägbaren Unterschieden zwischen den Markt- und Machtstellungen der einzelnen Anbieter oder auch nur ihrem relativen psychischen Durchhaltevermögen⁶. Bereits rein sprachlich klingt dies an in Ausdrücken wie „Abhängigkeitsposition“ oder „Kampfstrategie“. Wilhelm Krelle führte Annahmen über das Verhalten von Oligopolisten ein, die im Zweifel zu einer noch weniger eindeutigen Lösung des Oligopolproblems führen, wenn man

Verständiger mehr daran, daß der Bestand der Arbeiterorganisationen mit dem Kampfmittel der Streiks auf die Gestaltung der Arbeitslöhne nicht ohne Einfluß ist.“ Macht oder ökonomisches Gesetz, Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. 23 (1914), abgedruckt in: Gesammelte Schriften von Böhm-Bawerk (hrsg.von F. X. Weiss), Wien und Leipzig 1924, S. 232. Auch die Formulierungen in anderen Teilen dieses Aufsatzes enthalten meines Erachtens nichts, was als Negierung der Haltung interpretiert werden könnte, die in diesem Zitat zum Ausdruck kommt. Zu berücksichtigen ist dabei, daß Böhm-Bawerks Schrift eine Reaktion auf die extrem antitheoretische Haltung mancher Mitglieder der historischen Schule und sozialromantischer Strömungen darstellt, wie sie etwa sein direkter Gegenpol Rudolf Stolzmann vertrat. Siehe dazu H. A. Esser, Macht oder ökonomisches Gesetz — Zur wert- und verteilungstheoretischen Kontroverse zwischen Rudolf Stolzmann und Eugen von Böhm-Bawerk, Kölner Dissertation 1971. Die von W. Stützel apostrophierte „Vorstellung“, ... daß gesellschaftliche Wirtschaft nichts mit Politik zu tun habe oder auch nur nichts mit Politik zu tun haben solle“, hat es vermutlich unter Nationalökonomien nie in dieser extremen Form gegeben (Preis, Wert und Macht, unveränderter Neudruck der Tübinger Dissertation von 1952, Aalen 1972, S. 81).

⁴ A. A. Cournot, Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses, Paris 1838 (deutsch Jena 1924).

⁵ Eine Übersicht gibt W. Fellner, Competition among the Few - Oligopoly and Similar Market Structures, New York 1949.

⁶ H. von Stackelberg, Marktform und Gleichgewicht, Berlin 1934.

andererseits auch wieder sagen kann, daß seine „Gleichgewichtsbe-
reiche“, in denen jeder einzelne Punkt eine mögliche Lösung sein kann,
unterschiedlichen Machtstellungen der ökonomischen Rivalen weniger
deutlich Rechnung tragen als etwa die frühere Analyse Stackelbergs⁷.

Die Berücksichtigung von Machtfaktoren innerhalb der traditionellen
Preistheorie zeigt sich auch in einem Begriff wie „Preisführerschaft“
für eine Oligopolsituation, in der ein dominierendes Unternehmen den
Ablauf der Ereignisse bestimmen kann (bzw. eine dominierende Gruppe
von Unternehmen, die diese Stellung durch Absprachen oder ein still-
schweigendes Einverständnis über Parallelverhalten erreicht hat). For-
mal durchaus ähnlich liegen die Dinge im Falle eines bilateralen Mono-
pols⁸.

3. Wichtige Impulse ergaben sich für diesen und alle anderen Be-
reiche der Preistheorie, in denen Phänomene kleiner Zahlen von
Marktteilnehmern eine Rolle spielen, aus der systematischen Entwick-
lung einer Theorie strategischer Spiele durch Johann von Neumann und
Oskar Morgenstern⁹. Die Darstellung dieses Bereichs ist einem eigenen
Referat des einen der beiden Autoren der „Theory of Games and Eco-
nomic Behavior“ vorbehalten, so daß ich mich hier auf eine skizzen-
hafte Würdigung ihrer Bedeutung für die Preistheorie beschränken
kann. Sie scheint mir vor allem darin zu liegen, daß die Spieltheorie die
charakteristischen Wesenszüge von Situationen in exemplarischer Klar-
heit beschreibt, in denen sich antagonistische Interessen frontal und für
alle Seiten deutlich erkennbar gegenüberstehen. Soweit es sich um
spielstrategische Situationen mit mehr als zwei Teilnehmern handelt,
werden darüber hinaus die Möglichkeiten und Probleme von Koali-
tionsbildungen durchleuchtet. Hingegen dürfte die Vorstellung, die
Spieltheorie könnte neuartige, vorher nicht auffindbare Lösungen im
herkömmlichen Sinn dieses Wortes aufzeigen, allzu optimistisch sein.
Auch die Spieltheorie kann nicht mehr leisten, als aus bestimmten An-
nahmen für einzelne konkrete Fragen in logisch konsistenter Weise die
richtigen Antworten zu deduzieren. Diese Antworten können sich nicht
von denen unterscheiden, die die traditionelle Theorie auf dieselben
Fragen unter identischen Annahmen (insbesondere über die Entschei-
dungskriterien der Teilnehmer) gegeben hat. Sofern die richtige Ant-
wort für bestimmte Oligopolprobleme lautet, daß keine eindeutig deter-
minierte Lösung existiert, kann auch die Spieltheorie keine andere
Antwort liefern. Ergibt sich aber etwa unter der Annahme nicht-

⁷ W. Krelle, Preistheorie, Tübingen/Zürich 1961. Vgl. dazu auch A. E. Ott, Grundzüge der Preistheorie, Göttingen 1968, Kap. III.

⁸ Vgl. dazu E. Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil II, 12. Aufl., Tübingen 1969, Kap. IV, § 7 und die dort angegebene Literatur.

⁹ Theory of Games and Economic Behavior, 3. Aufl., 1953.

kooperativen Verhaltens von Oligopolisten eine eindeutige Lösung¹⁰, so sollte uns dies nicht weiter verwundern, denn dieser Art war auch die Antwort Cournots für unabhängiges Verhalten der beteiligten Unternehmen¹¹.

Der Charakterisierung der Oligopolsituation durch einen der führenden Pioniere in der Anwendung der Spieltheorie auf mikroökonomische Probleme ist nichts hinzuzufügen; sie hätte nicht anders lauten können, wenn die Spieltheorie niemals entwickelt worden wäre. Martin Shubik schreibt¹²:

„Das Verständnis der Eigenheiten oligopolistischer Märkte ist gleichbedeutend mit dem Verständnis der ökonomischen Macht des Unternehmens. Die Macht eines Unternehmens auf einem bestimmten Markt kann in subtiler Weise auf der Kontrolle über den Preis des betreffenden Gutes beruhen, auf Produktdifferenzierung oder auf seiner Verkaufsorganisation. Die entscheidende strategische Variable eines Unternehmens mag die Werbung sein, Kontrolle über Rohstoffe, Finanzkraft, Vorteile in der Anwendung bestimmter Produktionsprozesse oder Dutzende anderer Gründe, je nach den besonderen Verhältnissen.“

Die Klagen, die Kurt Rothschild in seinem bekannten Aufsatz „Price Theory and Oligopoly“ im Jahre 1947 über die Vernachlässigung von Machtfragen auf dem Gebiet der Marktformenlehre führte, dürften angesichts der stürmischen Aktivität gerade auf diesem Gebiet heute weitgehend gegenstandslos geworden sein¹³, es sei denn, man würde die Anwendung spieltheoretischer Überlegungen und Methoden nicht als legitimen Bestandteil der Preistheorie ansehen.

4. Die Nutzbarmachung der Spieltheorie für mikroökonomische Probleme ist nicht die einzige wichtige Neuerung der letzten Jahrzehnte. Die traditionelle Annahme der Gewinnmaximierung privatwirtschaftlich geführter Unternehmen war schon zu früherer Zeit häufig in Zwei-

¹⁰ J. F. Nash, Non-cooperative Games, *Annals of Mathematics*, Bd. 54 (1951), S. 286 - 295. Vgl. auch den Artikel Game Theory — Economic Applications (verfaßt von Martin Shubik) in der *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York 1968, Bd. 6, S. 69 - 74, mit weiteren Literaturhinweisen.

¹¹ A. A. Cournot, a.a.O. Im übrigen scheint die Hypothese unabhängigen Verhaltens nach den Ergebnissen einiger empirischer Unternehmensspiele nicht ganz so abwegig zu sein, wie vielfach angenommen wurde; siehe dazu die Beiträge zur experimentellen Wirtschaftsforschung, hrsg. von H. Sauer- mann, 1. und 2. Bd., Tübingen 1967 und 1970.

¹² M. Shubik, A Curmudgeon's Guide to Microeconomics, *Journal of Economic Literature*, Bd. 8 (1970), S. 416.

¹³ Price Theory and Oligopoly, *Economic Journal*, Bd. 57 (1947), abgedruckt in: *Readings in Price Theory*, American Economic Association (hrsg. von G. J. Stigler und K. E. Boulding), Chicago 1952.

fel gezogen worden¹⁴. Die Zweifel erhielten insbesondere durch die zunehmende Bedeutung großer Publikumsgesellschaften mit breit gestreutem Aktienbesitz neue Nahrung. Allein aus Zeit- und Kostengründen ist der einzelne Kleinaktionär bekanntlich kaum in der Lage, seine Mitbestimmungsrechte in Hauptversammlungen oder auf andere Weise zur Geltung zu bringen. Aus diesem Grunde ist die Unternehmensleitung in vielen Fällen weit mehr als bloßes Ausführungsorgan des Willens der Anteilseigner. Auch wenn man die Gewinnmaximierung als wichtigstes Ziel dieser letzteren Gruppe ansehen kann, folgt deshalb keineswegs zwingend, daß sie auch das Leitmotiv der Unternehmensleitung sein muß, die ihre eigenen, zumindest zum Teil davon abweichenden Interessen verfolgen könnte.

Darüber hinaus können die Interessen der Belegschaft auch dann von Einfluß auf die Entscheidungen der Unternehmensleitung sein, wenn ihre Mitbestimmungsrechte nicht in dem Maße gesetzlich fixiert sind, wie dies heute für die Bundesrepublik zutrifft. In allen westlichen Demokratien steht den Arbeitnehmern das Mittel des Streiks als wirksame Waffe zur Verfügung. Es wurde häufig auch in Auseinandersetzungen benutzt, in denen es nicht in erster Linie um Lohnforderungen ging. Auf den ersten Blick erscheint daher die Vermutung sehr plausibel, daß es bedeutende Abweichungen vom Ziel der Gewinnmaximierung geben kann, je nach der Machtstellung der einzelnen widerstrebenden Kräfte innerhalb eines Unternehmens.

Die inhaltliche Wandlung des Eigentumsbegriffs, die mit der Entwicklung der modernen Kapitalgesellschaft einherging, wurde erstmals in dem bahnbrechenden Werk von Adolf Berle und Gardiner Means, „The Modern Corporation and Private Property“ in den dreißiger Jahren ausführlich beschrieben¹⁵. Das Phänomen war aber bereits Adam Smith durchaus vertraut, der die unterschiedliche Motivation von Aktionären und Managern und die sich daraus ergebenden Konflikte betonte¹⁶. In letzter Zeit hat sich die „behavioristische“ Theorie der Unternehmung mit diesen Fragen beschäftigt¹⁷, außerdem ist dieser Problemkreis für eine breitere Öffentlichkeit vor allem mit dem Na-

¹⁴ Am bekanntesten wurde in der Vorkriegszeit die Untersuchung von R. J. Hall und C. J. Hitch, *Price Theory and Business Behaviour*, Oxford Economic Papers, Bd. 2 (1939), abgedruckt in den *Oxford Studies in the Price Mechanism* (hrsg. von T. Wilson), Oxford 1951. Kritisch äußerte sich dazu F. Machlup in seinem Beitrag *Marginal Analysis and Empirical Research*, *American Economic Review*, Bd. 36 (1946), S. 519 - 554.

¹⁵ A. Berle und G. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New York 1934, neu aufgelegt 1967.

¹⁶ *Wealth of Nations*, Ausgabe der *Everyman's Library*, Bd. II, S. 228 - 229.

¹⁷ Vgl. vor allem R. M. Cyert und J. G. March, *Behavioral Theory of the Firm*, New York 1963 und O. E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior*, Englewood Cliffs, N. J. 1964.

men von Kenneth Galbraith verknüpft¹⁸. Darüber hinaus wurden Fragen der tatsächlichen Machtkonstellation in konkreten Institutionen der realen Welt selbstverständlich seit jeher in empirischen Untersuchungen der Wettbewerbsverhältnisse in einzelnen Wirtschaftssektoren mehr oder weniger eingehend beschrieben¹⁹. Dieses Gebiet ist allerdings im deutschen Sprachbereich bisher noch relativ wenig entwickelt.

Hier stehen vor allem zwei Fragen zur Diskussion. Die erste ist, inwieweit die Richtungen der Nationalökonomie, die den eben genannten Problemen besondere Aufmerksamkeit gewidmet haben, zur Preistheorie im traditionellen Sinne zu zählen sind oder ob sie eher eine unrepräsentative Entwicklung abseits von oder sogar gegen die traditionellen Hauptströmungen der Mikroökonomik darstellen. Erörterungen über Zurechnungsfragen wissenschaftlicher Schulen dürften nicht allzu ergiebig sein. Ich selbst würde zumindest empirische Untersuchungen einzelner Märkte, also den Bereich, der im angelsächsischen Schrifttum gemeinhin unter dem Begriff „industrial organization“ zusammengefaßt wird, in jedem Falle zur angewandten Mikroökonomik zählen und als natürliche Ergänzung der reinen Theorie betrachten.

Von wesentlich größerer Bedeutung ist die zweite Frage, inwieweit die Schwächung der Kontrollmacht der Kapitaleigner in großen Publikumsgesellschaften die Aussagen abschwächen oder sogar entkräften kann, die unter der traditionellen Annahme der Gewinnmaximierung aller Unternehmen abgeleitet werden. Nur am Rande sei bemerkt, daß auch für andere als Großunternehmen dieser Art wohl kaum jemand ernsthaft eine so streng deterministische Auffassung über das Unternehmensverhalten vertreten hat, wie dies oft aus didaktischen Gründen — vielleicht allzu leichtfertig — in einführenden Lehrbüchern dargestellt und in karikaturistisch überzeichneten Schilderungen mancher Kritiker der Preistheorie behauptet wird. Auch ein Einmannbetrieb wird in seinen Dispositionen eher vom Streben nach Nutzenmaximierung des Eigentümers und Unternehmensleiters als dem Streben nach absoluter Gewinnmaximierung zu jedem Zeitpunkt geleitet sein²⁰. Reibungsverluste und Informationslücken im Mehrpersonen-Management auch von kleineren und mittleren Unternehmen bedingen laufend Abweichungen von der nur theoretisch exakt vorstellbaren Maxime der Gewinnmaximierung.

¹⁸ The New Industrial State, Boston 1967 (in deutscher Übersetzung als: Die moderne Industriegesellschaft, München- Zürich 1968).

¹⁹ Eine ausführliche Darstellung mit der wohl im Augenblick vollständigsten Dokumentation der einschlägigen Literatur gibt J. M. Blair in seinem Buch *Economic Concentration — Structure, Behavior and Public Policy*, New York 1972.

²⁰ T. Scitovsky, A Note on Profit Maximization and its Implications, *The Review of Economic Studies*, Bd. 11 (1943), abgedruckt in: *Readings in Price Theory*, a.a.O., S. 352 - 358.

Ein Problem etwas anderer Art ist die Unsicherheit über die künftige Entwicklung aller wirtschaftlichen Variablen wie der Produktionstechnik im eigenen und in Konkurrenzunternehmen, der Konsumpräferenzen, der Auswirkungen von Naturkatastrophen und politischen Umwälzungen. Sie bedeutet, daß eine exakte Gewinnmaximierung auch dann nicht voll realisierbar wäre, wenn sie jederzeit nach Kräften versucht würde. All dies sind Selbstverständlichkeiten, die wohl keiner näheren Erläuterung bedürfen.

Für unser Thema wie für viele andere damit verwandte Fragen kommt es jedoch nicht so sehr darauf an, ob wegen der Unvollkommenheiten und der Unsicherheit über die Zukunft, die die reale Welt kennzeichnen, mehr oder weniger zufällige Abweichungen von den exakten Schlußfolgerungen der Lehrbuchmodelle auftreten, sondern ob aus bestimmten institutionellen Gegebenheiten *systematische* Abweichungen wichtiger ökonomischer Variablen in eine ganz bestimmte Richtung folgen. Die Antwort auf diese Frage dürfte ganz entscheidend von der jeweiligen Marktstruktur abhängen. Sofern ein bestimmtes Unternehmen einen Markt allein oder in Kollusion mit anderen so gut wie unangefochten beherrscht, kann die Vermutung durchaus berechtigt sein, daß sich über längere Zeiträume systematische Abweichungen vom Prinzip der Gewinnmaximierung zugunsten der Interessen der Manager oder auch der Belegschaft einstellen. Auch in diesem Falle ist jedoch die Frage durchaus offen und könnte nur anhand konkreter Informationen im Einzelfall genauer geklärt werden, wie lange und wie gravierend gegen die Interessen der Kapitaleigner verstoßen werden kann, bis es zu einer Rebellion kommt und ein unbotmäßiges Management durch neue Kräfte ersetzt wird.

Ist der Konkurrenzmechanismus hingegen einigermaßen wirksam, so dürften systematische Abweichungen von gewinnmaximierendem Verhalten allein deshalb nicht von allzu langer Dauer sein, weil das Schicksal des betreffenden Unternehmens in den meisten Fällen in relativ kurzer Zeit besiegelt wäre. Es bedarf dazu erfahrungsgemäß keineswegs einer Marktstruktur nahe dem Idealtypus vollkommener Konkurrenz. Neben den bereits bestehenden Anbietern ist in allen Fällen, in denen der Marktzugang nicht unüberwindlichen Hindernissen begegnet, längerfristig auch die Konkurrenz von zusätzlichen Unternehmen in Rechnung zu stellen²¹. Ein spürbarer Abwärtstrend der laufenden Nettoerträge würde spätestens auf der übernächsten Hauptversammlung ruchbar werden; dies kann zu einem Versiegen der Kapitalquellen sowohl für Eigen- wie für Fremdfinanzierung führen. Die

²¹ Wie sehr allerdings Marktmacht durch Hemmnisse des Marktzugangs gestärkt werden kann, wird insbesondere in der Monographie von J. S. Bain, *Barriers to New Competition*, Cambridge, Mass. 1956, ausführlich dargelegt.

Sicherheit vieler Arbeitsplätze und gegebenenfalls auch der Fortbestand des Unternehmens wären gefährdet. Auch wenn die Mitglieder des Vorstands ausschließlich von ihren eigenen egoistischen Motiven geleitet würden, dürften sie sich im allgemeinen kaum bewußt dem Risiko aussetzen, ihren eigenen Arbeitsplatz und darüber hinaus ihren Ruf als Unternehmer so sehr zu gefährden, daß sie auch nicht mehr auf eine Managerposition in anderen Unternehmen hoffen können. Das schließt natürlich den Versuch nicht aus, ihr Spesenkonto auszupolstern, soweit dies nur irgend möglich ist. In welcher Größenordnung aber bewegen sich solche Manipulationen im Rahmen der Gewinn- und Verlustrechnung eines größeren Unternehmens? Man fühlt sich fast an die Vorstellungen mancher ökonomischen und staatspolitischen Laien erinnert, die den Staatshaushalt durch die aufwendige Lebensführung von Mitgliedern der Regierung gefährdet sehen.

5. In der Beurteilung des Unternehmergehaltens wie in anderen Fällen zeigt sich sehr häufig ein gravierendes methodologisches Mißverständnis dessen, was die Nationalökonomie zu erklären beabsichtigt. Nationalökonomien sind vor allem an der Durchleuchtung *gesamtwirtschaftlicher* Zusammenhänge interessiert; soweit unsere Wissenschaft praxisorientiert ist, will sie vor allem der Wirtschaftspolitik neue Erkenntnisse vermitteln. Für diesen Zweck interessieren Fragen wie etwa die folgenden: Wird die Wettbewerbsintensität in einer Industrie durch einen Zollabbau für ihre Erzeugnisse eher erhöht oder eher vermindert? Erleichtert oder erschwert eine Intensivierung der Kartellpolitik die Aufgaben der Konjunkturpolitik? Fördert sie das Wachstum? Dämpft eine Aufwertung (zumindest zeitweilig) die Exporte des betreffenden Landes? In welche Richtung dürfte sich das Niveau der Verbraucherpreise ändern, wenn die Preisbindung der zweiten Hand verboten wird? Welche Auswirkungen sind von einer laufenden Bewertung sämtlicher Grundstücke zu Marktpreisen für die Berechnung des steuerlichen Einkommens auf die Funktionsfähigkeit des Grundstücksmarktes zu erwarten? Ist von einer Harmonisierung der indirekten Steuern innerhalb der EWG eine Verbesserung der industriellen Standortwahl zu erwarten? Ist eine Verstaatlichung der Elektrizitätswirtschaft oder auch *aller* Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Effizienz einer Volkswirtschaft zu empfehlen?

Für alle Fragen dieser Art genügt es in der Regel, zu wissen, wie sich eine größere Anzahl von Unternehmen im *Durchschnitt* und auf längere Sicht verhält. Der Ablauf und der Ausgang des Entscheidungsprozesses *in einzelnen Unternehmen* interessiert Nationalökonomien relativ selten. Die Lage ist selbstverständlich grundlegend verschieden für jemand, der selbst ein Unternehmen leitet, sich auf diesen Beruf vorbereitet oder Manager in ihrer Betriebsführung berät. Auch ein Gewerkschafts-

funktionär, der einen Tarifvertrag auszuhandeln hat, wird in der Regel an anderen Fragen interessiert sein als ein Nationalökonom, der eine Regierung über eine Neugestaltung des Tarifvertragsrechts berät. Es zeugt von einem erstaunlichen Mißverständnis dessen, was die national-ökonomische Preistheorie beabsichtigt, wenn sogar ein Autor wie Martin Shubik die anzüglich-rhetorische Frage stellt: „Was taugt schon die Indifferenzkurvenanalyse [der Haushaltstheorie] für Entscheidungen wie den Kauf eines Hi-Fi-Sets, eines Parfums oder eines Hauses^{22?}“ Er hätte selbst erkennen müssen, daß Fragen wie diese nichts mit den Aufgaben eines Nationalökonomen zu tun haben, wenn er einige Zeilen später schreibt: „Wenn ich ein Verkaufsleiter wäre, ... der ein kompliziertes Konsumgebrauchsgut an den Mann zu bringen versucht, würde ich ein ganz anderes Modell konstruieren als das, was wir als *Theorie der Konsumwahl* anzubieten haben²³.“

In einem treffenden Vergleich hat Fritz Machlup darauf hingewiesen, daß sich die typische Problemstellung für einen Nationalökonom mit der eines Verkehrsplaners vergleichen läßt, der etwa die Frage zu beantworten versucht, wie Verkehrsfluß und Durchschnittsgeschwindigkeit der Fahrzeuge auf einer bestimmten Autobahnstrecke durch Regen oder Nebel beeinflußt werden. Auch der Verkehrsplaner wird sich nur wenig dafür interessieren, wie ein bestimmter Autofahrer seine Entscheidung darüber trifft, ob er einen Lastzug überholen soll und wie diese Entscheidung durch die Willens- oder Lautstärke seiner mitfahrenden Ehefrau, seines minderjährigen Sohnes und seiner Tochter im Backfischalter beeinflußt wird²⁴. Es erweist sich, wie auch Machlup bemerkt, als bedeutendes Handicap, daß es für die in der Preistheorie behandelten Wirtschaftssubjekte, Unternehmer wie Konsumenten, Gegenstände aus Fleisch und Blut in der realen Welt gibt, deren beobachtbares Verhalten in der Regel verständlicherweise nicht den Idealtypen ökonomischer Modelle entsprechen kann. Wie einfach haben es demgegenüber etwa Physiker, die niemals danach befragt werden konnten, ob etwa Elektronen tatsächlich die ihnen im Bohrschen Atommodell zugeschriebenen Kreisbahnen ziehen!

Milton Friedman hat am nachdrücklichsten die These vertreten, daß die Güte einer Theorie oder eines Modells niemals danach beurteilt werden sollte, wie naturgetreu die Annahmen sind, auf denen sie aufbauen. Entscheidend sei vielmehr einzig und allein, inwieweit die aus bestimmten Annahmen gezogenen *Schlußfolgerungen* mit der beobach-

²² M. Shubik, a.a.O., S. 410.

²³ M. Shubik, a.a.O. (Hervorhebung im Original).

²⁴ F. Machlup, *Theories of the Firm — Marginalist, Behavioral, Managerial*, American Economic Review, Bd. 57 (1967), S. 7.

teten Wirklichkeit übereinstimmen²⁵. Diese methodologische Grundthese ist vielfach deshalb angegriffen worden, weil sie nach der Interpretation mancher Kritiker den Unrealismus von Modellannahmen geradezu prämiieren würde. Friedmans These ist jedoch nur die notwendige Konsequenz aus der Erkenntnis, daß jede Theorie der realen Welt notwendigerweise Gewalt antun muß, wenn sie die für eine bestimmte Fragestellung jeweils relevanten Sachverhalte in genügend übersichtlicher Form einfangen will. Ein Gleichungssystem zur Beschreibung ökonomischer Zusammenhänge erscheint vielfach dem Laien um so imposanter, je mehr Variable und Gleichungen es enthält. Versierte Nationalökonomien sind jedoch mit der Tatsache wohl vertraut, daß man — abgesehen von den für die reale Welt nicht immer besonders aussagekräftigen Theoremen über die Existenz und Eindeutigkeit einer Lösung — kaum mehr etwas mit einem Modell anfangen kann, wenn die Zahl der Variablen eine gewisse (und in der Regel sehr gering bemessene) Größe übersteigt. Allein aus diesem Grunde muß zwangsläufig ein Auswahl-, also ein Eliminierungskriterium Platz greifen. Von allen denkbaren allgemeinen Auswahlkriterien scheint mir dasjenige Friedmans für die Ansprüche der Nationalökonomie (und vermutlich nicht nur für sie) gerade deshalb so gut geeignet zu sein, weil der in unserer Wissenschaft vermeintlich so leicht herstellbare Realitätsbezug eine so verführerische und gefährliche Anziehungskraft auf national-ökonomische Laien ausübt. Allzu leicht erliegen sie der Versuchung, mit einer möglichst „realistischen“ Beschreibung auch die größten Tiefen unserer Wissenschaft ausloten zu wollen und haben dabei in vielen Fällen sogar noch das Gefühl, in sehr seichten Gewässern zu plätschern.

6. Ich habe mich bisher fast ausschließlich mit Beziehungen zwischen Trägern wirtschaftlicher Entscheidungen beschäftigt, die entweder — wie im Falle des Oligopols — noch im Rahmen des Marktes zum Tragen kommen oder die zumindest direkte vertragliche Beziehungen zwischen den Beteiligten voraussetzen, wie im Falle des Verhältnisses zwischen Kapitaleignern und Managern einer Kapitalgesellschaft. Das Phänomen externer Effekte, also von Wechselbeziehungen zwischen Produktionsbetrieben und Haushalten außerhalb der Märkte, das nach einem verbreiteten Vorwurf in der traditionellen Wirtschaftstheorie vernachlässigt wird (nebenbei bemerkt, ein völlig unverständlicher Vorwurf für jeden, der mit der Zeitschriftenliteratur insbesondere der letzten beiden Jahrzehnte vertraut ist), gehört zum überwiegenden Teil nicht zu dem hier behandelten Thema. Ein Bezugspunkt ließe sich am ehesten noch zu dem Phänomen der Wirtschaftswerbung herstellen, die nach einer vielfach vertretenen Ansicht zu einer „Herrschaft der Produzen-

²⁵ M. Friedman, *The Methodology of Positive Economics*, in: *Essays in Positive Economics*, Chicago 1953, S. 3 - 43.

ten über die Seelen der Verbraucher“ führt. Es trifft sicherlich zu, daß man dem Phänomen der Werbung unter Nationalökonomien bisher zu wenig Beachtung geschenkt hat; dies gilt um so mehr für die praktische Wirtschaftspolitik. Ich würde diesen Komplex jedoch nicht vorwiegend unter die Rubrik „Macht“ subsumieren, sondern den Ansatzpunkt für seine — in jeder Hinsicht äußerst dringliche — Berücksichtigung in der horrenden Verschwendung von knappen Ressourcen sehen, die sich aus der in diesem Bereich vermutlich sehr beträchtlichen Divergenz zwischen privaten und sozialen Erträgen der im Werbesektor eingesetzten Ressourcen ergibt²⁶.

Etwas schwieriger einzuordnen ist der von Erich Preiser (in Anlehnung an Marxsche Thesen) geprägte Begriff eines „Besitzmonopols“ in vorwiegend privatwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften²⁷. Die darauf gegründete Machtstellung soll offensichtlich über den Einfluß hinausgehen, der einem Eigentümer von Produktionsmitteln als Folge höheren Einkommens und größerer Verfügungsmacht über wirtschaftliche Daten allein schon deshalb erwächst, weil er mehr konsumieren

²⁶ Siehe dazu meine Schrift Marktwirtschaft, Presse und Werbung, Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 29, Tübingen 1971.

²⁷ E. Preiser, Besitz und Macht in der Distributionstheorie, in: Synopsis, Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948, abgedruckt in dem Sammelband von Aufsätzen Preisers, Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, 2. Aufl. Göttingen 1961, S. 227 – 246.

Es sei noch bemerkt, daß Preiser die Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung in dieser und anderen Schriften in einer zumindest etwas eigenwilligen Art interpretierte. So schreibt er in dem oben genannten Beitrag (a.a.O., S. 229), die Theorie habe „sich mehr und mehr von der beschränkenden Betrachtungsweise der reinen Grenzproduktivitätstheorie freigemacht und den Verteilungsprozeß wieder als einen Marktvorgang zu erfassen gelernt“. Die Grenzproduktivitätstheorie ist aber sicherlich seit jeher als Teil einer marktbedingten Erklärung der Faktorpreise und damit der faktorabhängigen Einkommen verstanden worden. Sie versuchte zwar direkt nur die Nachfrage-seite zu erklären, setzte aber selbstverständlich voraus, daß auch die Angebotsseite am Markt zum Ausdruck kommt.

Da die Gedanken Böhm-Bawerks zu dem hier erörterten Themenkreis zu den Leitlinien dieser Tagung gehören, sei noch der schwerwiegende Vorwurf Preisers zurechtgerückt, Böhm-Bawerk habe sich (so wie dies wohl tatsächlich für J. B. Clark zutrifft) einer „Vermischung des (formalen) Zurechnungsgedankens mit der Vorstellung einer (realen) ‚natürlichen‘ Verteilung“ schuldig gemacht (E. Preiser, a.a.O., S. 240, Fn.). Wie unberechtigt der Vorwurf ist, zeigt unter anderem der Aufsatz Böhm-Bawerks „Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs“ (Gesammelte Schriften, S. 475 ff., ursprünglich 1886 veröffentlicht), aus dem nur ein charakteristisches Zitat wiedergegeben sei (a.a.O., S. 479 – 480): „Wenn ... in Irland in einem Hungerjahre die nährhaften Brotfrüchte Korn und Weizen massenhaft exportiert wurden, um gewiß zu einem nicht geringen Teile für Luxusbedürfnisse ... Verwendung zu finden, während die arme einheimische Bevölkerung ... mit kärglicher Kartoffelnahrung darbe und massenhaft den Hungerkrankheiten erlag, so wird jeder Unbefangene auf den ersten Blick erkennen, daß hier die egoistische Tauschkonkurrenz gewiß nicht zu der gesellschaftlich fruchtbarsten, mit dem größten reinen Nutzen für die Lebenserhaltung und Entfaltung des Volkes verbundenen Distribution der Waren Weizen und Korn geführt hat.“

und mehr Produktionsmittel kontrollieren kann als der Besitzer eines geringeren Vermögens. Die zusätzliche Macht ergibt sich aus der sozialen Asymmetrie gegenüber denen, die über nichts als ihre Arbeitskraft verfügen und gezwungen sind, sie jederzeit zu Markte zu tragen, um überleben zu können. Preisers Bild einer Klassengesellschaft auf der Grundlage des Produktiveigentums berührt zweifellos einen höchst wichtigen Punkt und zeigt eine Achillesferse jeder Gesellschaft auf, in der der geschilderte Tatbestand vorherrscht. Es trifft sicherlich auch zu, daß ihre soziologischen Aspekte in der traditionellen Preistheorie niemals zum Ausdruck kommen. Aber können sie jemals in einem Gedankengebäude eingefangen werden, das man noch als „Preistheorie“ bezeichnen kann? Das Plädoyer müßte vielmehr dahingehend lauten, die Preistheorie unter anderem durch eine „Preisertheorie“ zu ergänzen, wobei ich das Adjektiv durchaus als Komparativ verstanden wissen möchte.

7. Der vermutlich bedeutsamste Vorwurf gegen die traditionelle Nationalökonomie bezieht sich auf die Vernachlässigung der Einflußnahme von potenten wirtschaftlichen Interessenten und ihren Verbänden auf die politische Willensbildung. Nach einer verbreiteten Ansicht ist der Einfluß dieser undurchsichtigen und daher weitgehend unkontrollierbaren Kräfte so übermächtig, daß die Beschäftigung mit der traditionellen Preistheorie zu einem vergleichsweise sinnlosen Glasperlenspiel wird. Sie könne, wie manche meinen, sogar noch eher Schaden als Nutzen stiften, da sie den Blick für die wirklich maßgebenden politischen Einflußfaktoren verstellt. Hier liegt einer der wichtigsten Ansatzpunkte der Kritik der Neuen Linken an der „bürgerlichen“ Nationalökonomie.

Diese Kritik sollte äußerst ernst genommen werden. Niemand kann bestreiten, daß politische Einflüsse den Ablauf der Marktprozesse in vielfältiger und gravierender Weise behindern. Es ist auch nicht zu übersehen, daß die Bedeutung dieser Einflüsse im Zeitverlauf eher zu- als abnimmt und daß der Ablauf der Wirtschaft in entscheidenden Bereichen mehr und mehr durch politische oder verbandspolitische Absprachen und nicht durch die Marktprozesse bestimmt wird. Es seien nur einige wenige markante Beispiele genannt. Beginnen wir mit den EWG-Agrarmarktornungen und den sie begleitenden politischen Prozessen. Weder der Wortteil „Markt“ noch das Wort „Ordnung“ ist eine zutreffende Beschreibung der EWG-Agrarpolitik; Assoziationen mit dem Begriff „Kuhhandel“ drängen sich nicht allein wegen des sachlichen Bezugs zur Viehzucht auf.

Ein anderes Beispiel: Die US-amerikanischen Stahlpreise lagen über Jahre hinweg (dies trifft meines Wissens auch heute noch zu) nicht nur

beträchtlich über dem Niveau der Preise in Westeuropa oder Japan, sondern sogar noch spürbar oberhalb des Niveaus, das durch die amerikanischen Einfuhrzölle und die Transportkosten erklärt werden könnte. Die einzige Erklärung für das Fortbestehen eines solchen Zustands sind Einflüsse außerhalb des Marktes wie internationale Absprachen zwischen den amerikanischen Stahlkonzernen und ihren Konkurrenten in der übrigen Welt, Maßnahmen zur Einschüchterung potentieller Abnehmer importierten Stahls und die offensichtlich sehr wirksame politische Drohung mit einer Verschärfung der handelspolitischen Beschränkungen durch den amerikanischen Kongreß für den Fall einer weiteren Zunahme der Stahlimporte. In einem solchen Klima muß der Aufbau einer leistungsfähigen Vertriebsorganisation ausländischer Stahlproduzenten auf dem amerikanischen Markt von vornherein nicht sehr lohnend erscheinen.

Wir kennen die Macht der politischen Opposition gegen eine Neuordnung des Währungssystems, die eine wirksame Konjunkturpolitik ermöglichen könnte. In dem vorwiegend durch außenwirtschaftliche Einflüsse bewirkten konjunkturellen Treibhausklima in der Bundesrepublik verstärkte sich das Bestreben, das Preisniveau durch das ständestaatliche Instrument der „konzertierten Aktion“ unter Kontrolle halten zu wollen. Der Versuch, der fortschreitenden Erosion der Marktkräfte durch eine nachhaltige Verstärkung des Kartellrechts entgegenzutreten, ist bisher auch in seinen zaghaftesten Ansätzen am Widerstand mächtiger Interessenverbände gescheitert.

8. Müssen wir aus dieser Entwicklung die Konsequenz ziehen, zu der so viele Kräfte aus der gesamten Bandbreite des politischen Spektrums raten, nämlich die Preistheorie traditioneller Art über Bord zu werfen und sie — in Ermangelung einer „Machttheorie“ für die Analyse dieser Vorgänge, die diesen Namen wirklich verdienen würde — durch eine möglichst genaue Beschreibung der im politischen und verbandspolitischen Raum wirksamen Kräfte und Gruppierungen zu ersetzen? Mir scheint genau die umgekehrte Schlußfolgerung geboten. Die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft ist gerade deshalb so sehr bedroht, weil es fast allerorten an einem wirklichen Verständnis ihrer Funktionsweise fehlt. Der Schlüssel zu ihrem Verständnis ist aber nach wie vor die traditionelle Preistheorie. Wir müssen allerdings aus der beobachteten Sachlage wohl den betrüblichen Schluß ziehen, daß es bisher kaum gelungen ist, die Bedeutung der Mikroökonomik für die wirtschaftspolitische Nutzenanwendung genügend verständlich zu machen. Zum Teil mag dies daran liegen, daß in der bisherigen Darstellung im Schrifttum und in der akademischen Lehre gewisse Teilbereiche der Preistheorie einen unverhältnismäßig breiten Raum eingenommen haben, die vorwiegend durch die Schwierigkeit ihrer analytischen Behandlung, weni-

ger aber wegen ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Anwendung imponieren.

Häufig ist auch festzustellen, daß die Präsentation der theoretischen Nationalökonomie von verschiedenen Personengruppen völlig unterschiedlich rezipiert wird. Für diejenigen, die bereits vorher selbständige Überlegungen über ökonomische Zusammenhänge angestellt haben, kommt die erste Einführung in das überkommene Gedankengebäude nach der vorher naturgemäß nur sehr wenig erfolgreichen Suche nach Gesetzmäßigkeiten meist als willkommene Klärung. Theoretische Modelle werden dann durchaus zutreffend als didaktische Hilfsmittel verstanden, um Ordnung in das ansonsten undurchdringliche Dickicht der Vorgänge in der realen Welt zu bringen, und nicht als naturgetreue Abbildungen der realen Welt. Ohne die Prädisposition eigener Versuche zum Verständnis des realen Wirtschaftsablaufs hingegen besteht häufig die Gefahr, daß das vorhandene Lehrgebäude zunächst als Versuch zur tatsächlichen Beschreibung realer Unternehmen und wirklicher Menschen mißverstanden wird. Um so größer ist später die Enttäuschung und Ernüchterung, wenn die Erkenntnis dämmert, daß auch erfolgreiche Industriekapitäne noch nie von der Notwendigkeit der Gleichsetzung von Grenzkosten und Grenzumsatz, vermögende Bankiers nichts vom Gleichgewichts-Wechselkurs und hervorragende Hausfrauen und Köchinnen nie vom 2. Gossenschen Gesetz gehört haben.

9. Die vermutlich wichtigste Ursache für die verbreitete Gering-schätzung der Preistheorie dürfte aber darin zu suchen sein, daß meist nicht deutlich genug zwischen ihrer Rolle einerseits für die *positiv-ökonomische* Analyse, also den Versuch einer Interpretation der Welt, wie sie ist, und andererseits ihrer Rolle als Werkzeug für *normative* Betrachtungen und wirtschaftspolitische Empfehlungen unterschieden wird. Als Mittel zur Analyse der Vorgänge in der realen Welt liefert die Preistheorie wegen der so häufig beobachteten Verfälschung der Marktkräfte durch politische Einflüsse vielfach ein nur bedingt brauchbares Instrumentarium. Stellen wir dagegen, ausgehend von bestimmten Optimalitätskriterien für die Gesamtwirtschaft, die Frage nach den Bedingungen für effiziente, das heißt möglichst sparsame Verwendung knapper wirtschaftlicher Ressourcen zur Verwirklichung bestimmter Ziele, so ergibt sich eine völlig andere Perspektive. Die beobachteten Unvollkommenheiten und Störungsfaktoren in der realen Welt interessieren dann nur insoweit, als wir für die praktische Anwendung normativer Urteile die Frage zu stellen haben, ob, inwieweit und mit welchen Mitteln wir diese Störungen beseitigen oder neutralisieren sollen und können. Für die normative Betrachtung interessiert daher zunächst die Tatsache überhaupt nicht, welche Kräfte außerhalb des Marktes etwa den Ausgleich der Stahlpreise zwischen dem amerikanischen

Markt und der übrigen Welt behindern. Es ist vielmehr unabhängig von der tatsächlichen Lage die Frage zu stellen, ob eine Angleichung dieser Preise nach bestimmten Optimalitätskriterien (die in sich selbstverständlich immer bestimmte Werturteile einschließen) wünschenswert wäre. Kann diese Frage bejaht werden oder besteht zumindest eine begründete Vermutung, daß sie zu bejahen ist, kann als nächster Schritt überlegt werden, *wie* man die Störung beseitigen könnte. Für diesen Schritt werden positiv-ökonomische Beobachtungen und Überlegungen relevant.

Mit dieser Feststellung möchte ich keineswegs den Eindruck erwecken, als hänge ich der illusionären Vorstellung an, daß eine tatsächliche Beseitigung dieser oder anderer Störungen bei der jeweils gerade herrschenden Konstellation politischer Kräfte eine einfache Aufgabe wäre. Ich versuche nur zu beschreiben, was ich für die eigentliche Aufgabe eines Nationalökonomen halte. Folgten wir den Befürwortern einer „Machtökonomie“ und versuchten nichts weiter, als das jeweils herrschende politisch-ökonomische Kräfteparallelogramm möglichst exakt zu beschreiben und herauszufinden, welche Entwicklungen in diesem Rahmen möglich oder wahrscheinlich sind, so besteht die Gefahr, daß die Aufgabe weitgehend aus den Augen verloren wird, die das letzte Ziel und die eigentliche Daseinsberechtigung der Nationalökonomie sein sollte, nämlich die Suche nach den (nach bestimmten Kriterien) besten Wegen zur Verwendung der vorhandenen knappen Ressourcen zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse.

Wenn wir dieses Ziel als unsere eigentliche Aufgabe erkennen und zu verwirklichen suchen, kann eine allzu gebannte Konzentration auf die in Politik und Wirtschaft herrschenden Kräfte diese unsere Aufgabe im Zweifel nur erschweren. Versuchen wir die nach bestimmten Kriterien jeweils beste Lösung und die Wege dahin zu beschreiben, auch wenn sie in absehbarer Zeit wegen politischer Hemmnisse nicht gangbar sein mögen, und überlassen wir es den Politikern, was sie mit der Offenlegung der Zusammenhänge innerhalb des ihnen gegebenen Spielraums anfangen wollen, so besteht unter Umständen eher Hoffnung für die Verwirklichung zumindest von *zweitbesten* Lösungen. Versuchen wir hingegen unser Glück als Amateurpolitiker und konzentrieren uns vorwiegend auf den Versuch, herauszufinden und zu beschreiben, was im gerade herrschenden politischen Kräftespiel noch die *relativ* beste Lösung sein könnte — eine Aufgabe, die sich die sogenannte Nationalökonomie des „Zweitbesten“ als Ziel gesetzt hat —, so laufen wir Gefahr, mit einigem Glück gerade noch *drittbeste* Lösungen serviert zu bekommen. So würde ich etwa die augenblickliche Misere der bundesdeutschen Wettbewerbspolitik zu einem nicht geringen Teil der allzu großen Konzessionsbereitschaft vieler Nationalökonomen an die jeweilige politische

Konstellation erklären. Geht man davon aus, daß die Durchsetzung einer wirksamen Wettbewerbspolitik in der voraussehbaren Zukunft am Widerstand der Interessenten scheitern muß und ist man davon überzeugt, daß auch die wirtschaftspolitisch interessierte Öffentlichkeit nicht in der Lage ist, den Beitrag der Wettbewerbspolitik zum allgemeinen Wohlstand adäquat zu würdigen, so wird man von vornherein sein Anspruchsniveau sehr niedrig setzen. Man sollte dann aber auch nicht überrascht sein, daß die bescheidenen zweitbesten Zielsetzungen vom ökonomisch weniger versierten Publikum deshalb, weil sie von Nationalökonomern empfohlen werden, als die *besten* möglichen Lösungen angesehen werden. Die politische Maschinerie wird angesichts der Notwendigkeit allseitiger Kompromisse in aller Regel ein noch viel bescheideneres Ziel ansteuern. Es sollte daher nicht verwundern, daß es in dem so zentralen Bereich der Wettbewerbspolitik in letzter Zeit mehr Rückschläge als Fortschritt gegeben hat. Wer diesen Tatbestand nicht für besorgniserregend hält oder sogar noch begrüßt, sollte ernsthafte Gedanken darüber anstellen, wo diese Entwicklung auf lange Sichten enden könnte. Die bisherige Erfahrung läßt zwei Ordnungsformen als wahrscheinlichste Endergebnisse erscheinen: eine weitgehend ständestaatliche Organisation der Wirtschaft oder die Abschaffung des Privateigentums, das durch seine mangelnde Funktionsfähigkeit auch seine Daseinsberechtigung verloren hat.

Diejenigen Nationalökonomern, die nicht beschlossen haben, Politiker zu werden, sollte es in keiner Weise stören, wenn bestimmte Vorschläge innerhalb der nächsten fünf oder zehn Jahre noch keine Aussicht auf praktische Verwirklichung haben. Die konsequente Kennzeichnung der nach bestimmten Kriterien jeweils *besten* verfügbaren Lösungen bereits heute könnte zumindest eine gewisse Chance verbürgen, von der Generation angepackt zu werden, die in 20 oder 25 Jahren den Ton in der Wirtschaftspolitik angeben wird.

(Beifall.)

Diskussion

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Ich danke Herrn Kollegen Sohmen und bitte Herrn Kollegen Zohnhöfer um sein Korreferat.

Werner Zohnhöfer (Freiburg):

Versucht man die Ausführungen von Herrn Sohmen auf einen kurzen Nenner zu bringen, so lassen sie sich wohl — ohne der Darstellung im einzelnen allzu viel Gewalt anzutun — auf folgende Thesen zusammenfassen:

1. Es kann nicht darum gehen, die Preistheorie durch eine Machttheorie zu ersetzen.

2. Die Preistheorie ist besser als ihr Ruf; sie hat von Anfang an das Machtphänomen zur Kenntnis genommen, ja es als Determinante der Preisbildung berücksichtigt.

3. Die traditionelle Preistheorie ist nach wie vor der geeignetste Schlüssel zum Verständnis der Funktionsweise einer Marktwirtschaft und auch ausreichende Grundlage für die Politikberatung.

Meine kurzen Bemerkungen ranken sich um diese drei Thesen.

Der ersten These stimme ich im Ergebnis zu. Doch die bloße Feststellung, daß kein Nationalökonom Preis- und Machttheorie als sich ausschließende Gegensätze betrachtet, liefert meines Erachtens noch keine befriedigende Begründung für die Ablehnung dieser Sicht, solange sie überhaupt wissenschaftlich vertreten wird. Das aber ist kaum zu leugnen, wie auch Herr Sohmen im weiteren Verlauf seines Referats betont hat. Es gilt selbst im Hinblick auf unser eigenes Fach, es sei denn, man betrachtet beispielsweise Galbraith oder Myrdal nicht als Nationalökonom. Im übrigen erscheint es mir sekundär, ob diese Herausforderung von Ökonomen oder Nichtökonom kommt, zumal im Zeitalter des allgemein anerkannten Postulats inter- oder interdisziplinärer Forschung. Deshalb wäre meines Erachtens eine gezielte Auseinandersetzung mit dieser (radikalen) Kritik zur Begründung der Existenzberechtigung der Preistheorie — die ich bejahe — verdienstvoll gewesen.

Dabei hätte es meines Erachtens nahe gelegen, den Zugang zur Behandlung der im Thema gestellten Frage über eine machttheoretische

Interpretation der Preistheorie zu suchen. Denn wie z. B. Hans Albert in seinem Vortrag am Dienstag betonte, ist der für alle Aussagen der theoretischen Ökonomie konstitutive Tatbestand der Knappheit auch eine, wenn nicht sogar *die* wesentliche Grundlage sozialer Macht. Für ein solches Vorgehen eignet sich allerdings der von Max Weber geprägte Machtbegriff, auf der Herr Sohm zurückgreift, meines Erachtens nur wenig. Er ist dafür sowohl zu eng als auch zu unstrukturiert. Als fruchtbarer erscheint mir dafür das in der Theorie und Praxis der Wettbewerbspolitik entwickelte Machtkonzept. Das zeigt deutlich der kürzlich von Ernst Heuss¹ unternommene Versuch, preistheoretische Modelle machtheoretisch zu deuten. Danach ist Macht allgemein als die Fähigkeit des A zu verstehen, die Entscheidungsfreiheit, d. h. praktisch die faktischen Handlungsalternativen des B, mehr oder weniger zu beschränken. Die Situation eines Entscheidungsträgers, der seinen Willen voll durchsetzen kann, stellt in dieser Betrachtungsweise nur einen Grenzfall dar. Wie die Überlegungen von Heuss weiter vermuten lassen, könnte dieser Ansatz die fällige Auseinandersetzung der Preistheorie mit dem Vorwurf der Machtblindheit, der ihr von seiten der radikalen Kritik gemacht wird, wohl in konstruktive Bahnen lenken, zumal er auch den vor allem von marxistischen Kritikern verwendeten, recht amorphen Machtbegriff zu operationalisieren erlaubt.

Was nun den zweiten Problemkomplex angeht, nämlich das Verhältnis der Preistheorie zur Macht als Preisbildungsfaktor, so erscheint mit Herrn Sohmens Zustandsbeschreibung etwas euphemistisch. Ich kann hier nicht alles noch einmal wiederholen, was zuvor im Referat von Herrn Rothschild und in der sich daran anschließenden Diskussion gesagt worden ist, sondern möchte nur darauf verweisen. Zum Teil liegt wohl die unterschiedliche Beurteilung in einer unterschiedlichen Abgrenzung des Begriffs der Preistheorie begründet. Herr Sohm hat Preistheorie sehr weit interpretiert. Meines Erachtens müßte man sie enger interpretieren, nämlich als das, was unter dieser Bezeichnung in der Regel an der Universität und/oder in Lehrbüchern angeboten wird. Viele Studien, die Herr Sohm genannt hat, sind — und das zeigt schon der Umstand, daß sie unter anderem Namen laufen, wie z. B. unter *industrial organization* — nur mit erheblichen Vorbehalten unter die Bezeichnung Preistheorie zu subsumieren.

Aber unabhängig davon scheint es mir wichtiger, darauf hinzuweisen — was auch Herr Rothschild deutlich zu machen versuchte —, daß es nicht genügt, wenn verschiedene Aspekte der Preisbildung nebeneinander analysiert werden, sondern daß es auf deren Integration ankommt. Ökonomisches Gesetz und Machtfaktoren müssen möglichst zusammen

¹ Vgl. E. Heuss: Macht oder ökonomisches Gesetz, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 128. Bd. (Juni 1972), S. 185—195.

in einem integrierten Ansatz zu einer Theorie der Preisbildung herangezogen werden. Was ich damit meine, läßt sich vielleicht am deutlichsten an einem Beispiel illustrieren, das Herr Sohmen selbst genannt hat, nämlich — und das war für ihn ein Beweis dafür, daß die Preistheorie die Macht behandelt und integriert hat —: die Indeterminiertheit der Preisbildung im Oligopol. Meines Erachtens ist das gerade ein Beispiel dafür, daß die Integration nicht gelungen ist. Denn die sog. Indeterminiertheit des Preises im Oligopol ist ja kein dem Oligopol als solchem sozusagen immanentes Merkmal, sondern sie ist die Folge davon, daß das begrifflich-analytische Instrumentarium der traditionellen Preistheorie nicht ausreicht bzw. nicht geeignet ist, die entscheidenden Determinanten der Preisbildung im Oligopol hinreichend zu erfassen. Deshalb erscheint mir die zentrale Frage darin zu liegen, wie die Preistheorie so weiterentwickelt werden kann, daß sie auch Machtphänomene als wesentliche Faktoren der Preisbildung zu erfassen vermag. Bevor ich dieser Frage nachgehe, muß ich jedoch wenigstens kurz begründen, warum mich Herrn Helmstädters Einwände gegen ein solches Vorgehen nicht davon abhalten. Zum einen *habe* ich mich, wenn auch in sehr bescheidenem Maße, *selbst* mit dieser Fragestellung bereits beschäftigt und versucht, einige Ansätze der Oligopoltheorie so zu synthetisieren und auszudifferenzieren, daß es möglich wurde, die von der amerikanischen Antitrustpolitik in der Realität vorgefundenen Wettbewerbsbeschränkungen theoretisch abzuleiten und zu systematisieren². Zum anderen erscheint es immerhin möglich, daß der eine oder andere der hier nur programmatisch geäußerten Gedanken von einem Hörer oder Leser aufgegriffen und weiterentwickelt wird.

Dabei gehe ich im folgenden — offensichtlich auch im Gegensatz zu Herrn Sohmen — davon aus, daß der Erklärungswert einer Theorie letztlich allein von dem Realitätsgehalt ihrer Prämissen abhängt. Auf unsere Fragestellung angewandt bedeutet das: Soll die Preistheorie Machtfaktoren als Determinanten der Preisbildung besser erfassen, so könnte sich ihre Weiterentwicklung in einer dreidimensionalen Metamorphose vollziehen.

Zunächst ist eine stufenweise Erweiterung des in der traditionellen Preistheorie relativ begrenzten Bündels von Aktionsparametern der Unternehmen denkbar. Das könnte, wie Herr Rothschild bereits betonte, durch Problematisierung einiger bislang als Daten in den preistheoretischen Modellen betrachteten Tatbestände geschehen. So müßte neben Preis und Menge außerdem — und das wird ja schon vielfach gefordert — vor allem auch die Marktstruktur bzw. die Wettbewerbs-

² Vgl. W. Zohlnhöfer: Wettbewerbspolitik im Oligopol. Erfahrungen der amerikanischen Antitrustpolitik, Basel und Tübingen 1968, S. 19 ff.

intensität, politische Einflußmöglichkeiten und etwa das Diversifikationspotential als Aktionsparameter einer Unternehmung eingeführt werden. Dem Einbau verbandspolitischer Aktivitäten in preispolitische Erklärungsskizzen (Albert) mit Hilfe der sogenannten neuen politischen Ökonomie dürften keine so unüberwindlichen Schwierigkeiten mehr entgegenstehen, wie Herr Sohmen befürchtet.

Zum anderen käme es meines Erachtens darauf an, sich von der Fixierung auf die Gleichgewichtsbetrachtung zu lösen. Statt dessen sollten in stärkerem Maße Problem-Modelle formuliert werden, wenn ich das einmal so ausdrücken darf. Denn wir können praktische Probleme — um mit J. W. Forrester zu sprechen — nur bewältigen, wenn wir sie voll begriffen haben: „Die erste Stufe der Modellbildung ist daher die Entwicklung eines Modells, das das Problem hervorbringt³.“ Das würde vermutlich auch im Hinblick auf das gelten, was Herr Sohmen am Schluß anführte, nämlich die Wirkungslosigkeit der wirtschaftspolitischen Vorschläge, die die Wissenschaft macht. Wir sollten die Schuld nicht nur beim Politiker suchen, sondern uns auch fragen, ob wir ihm tatsächlich praktikable Vorschläge machen und ob wir nicht doch bestimmte Eigenheiten und Merkmale oder vielleicht sogar Gesetzmäßigkeiten des politischen Prozesses zusätzlich berücksichtigen müßten. Die Geschichte der Antitrustpolitik liefert dafür reichlich Anschauungsmaterial, auch Anschauungsmaterial zur Begründung meines Postulats.

Diese Problemorientierung impliziert schließlich einen dritten Wandel, nämlich die stärkere Annäherung der Prämissen an die Wirklichkeit. Dazu gehören vor allem realistische Annahmen über die Motivationsstruktur, den Informationsgrad sowie die Strategien zur Bewältigung von Unsicherheit und unvollkommener Voraussicht der am Preisbildungsprozeß Beteiligten. Das heißt auch, daß die unternehmensinterne Entscheidungsbildung unter Umständen durchaus relevant sein kann, weil sich systematische Veränderungen für die Entscheidung der Unternehmen aus der Art dieser internen Entscheidungsbildung ergeben können. Ich glaube, das haben Cyert und March in ihrer behavioristischen Theorie der Firma deutlich gezeigt⁴.

Wesentliche Vorarbeiten zu dieser Metamorphose der Preistheorie liegen bereits vor. Ich denke dabei vor allem an Arbeiten des auch von Herrn Sohmen angesprochenen Forschungsansatzes, den man allgemein als „theory of industrial organization“ bezeichnet einerseits, und an die

³ J. W. Forrester: Planung unter dem dynamischen Einfluß komplexer Systeme, in: V. Ronge und D. Schmieg (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 89; zuerst erschienen unter dem Titel: „Planning under the Dynamic Influences of Complex Social Systems, in: E. Jantsch (Hrsg.): Perspectives of Planning, OECD-Publications, Paris 1969, S. 235—245.

⁴ Vgl. R. M. Cyert und J. G. March: A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, N. J. 1963.

Beiträge zur Entwicklung und Präzisierung des Konzepts der workable competition oder des funktionsfähigen Wettbewerbs andererseits. Sie sind beide als Ableger der traditionellen Preistheorie zu betrachten und bedienen sich ihres begrifflich-analytischen Instrumentariums, versuchen es jedoch in dem angedeuteten Sinne entweder anzuwenden oder zu erweitern. Sie ergänzen und befruchten sich insofern vielversprechend — das wurde auch vorhin schon angedeutet —, und zwar in dem integrativen Sinne, als die Arbeiten auf dem Gebiet der industrial organization stark empirisch orientiert sind, während es der Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs primär um die Erweiterung und Veränderung der theoretischen Perspektive geht.

Einstweilen freilich ist die sich in den erwähnten Forschungsrichtungen andeutende Wettbewerbs- oder Markttheorie noch relativ rudimentär und fragmentarisch, aber sie erscheint mir entwicklungsfähig, insbesondere auf Grund ihres Integrationspotentials. Vor allem aber ist sie relativ praxisrelevant und zumindest im Hinblick auf konkrete Einzelprobleme der Wettbewerbspolitik aussagekräftiger als die Modelle der traditionellen Preistheorie. Das liegt nicht zuletzt daran, daß Fragen der Marktmacht, ihrer Ursprünge wie ihrer gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen eine ganz entscheidende Rolle spielen. Nicht zufällig heißt — um nur einen Titel zu nennen — das bekannte Buch von Gardiner C. Means über die Preisbildung in der amerikanischen Stahlindustrie in den 50er Jahren „Pricing Power and the Public Interest“⁵. Entsprechend waren die Ergebnisse dieser erwähnten Forschungsrichtungen beispielsweise und vor allem für die Gestaltung der Antitrustpolitik, etwa in den USA, in den letzten Jahrzehnten erheblich bedeutungsvoller und einflußreicher als die traditionelle Preistheorie, soweit von wissenschaftlichen Erkenntnissen überhaupt Wirkungen auf die Gestaltung dieser Politik ausgingen.

Deshalb vermag ich — und damit komme ich noch kurz zum dritten Fragenkreis — Herrn Sohms Auffassung von der Leistungsfähigkeit der traditionellen Preistheorie als Erklärungsinstrument und vor allem als theoretische Grundlage der Politikberatung nicht uneingeschränkt zu teilen. Die traditionelle Preistheorie ist meines Erachtens als Basis für die Politikberatung weithin zu eng, zu abstrakt und zu statisch. Das gilt insbesondere für ordnungspolitische Fragen. Aus der Geschichte der Antitrustpolitik ließe sich das sehr gut illustrieren. Die traditionelle Preistheorie wird an Praxisrelevanz heute von den erwähnten Forschungsrichtungen übertroffen, deren Entwicklung ohne sie freilich — um das nochmals zu betonen — kaum möglich gewesen wäre.

⁵ Vgl. G. C. Means: *Pricing Power and the Public Interest*, New York 1962.

Die genannten Ansätze lassen vermuten, daß die Zukunft der Preistheorie — wenn ich hier auch einmal eine Vision geben darf — in ihrer Integration in eine erheblich weiter gefaßte allgemeine Wettbewerbs- oder Markttheorie liegen dürfte, weil sich die Preisbildung unter heutigen Bedingungen nur als Teil des gesamten Marktprozesses und daher nur im Rahmen eines erweiterten theoretischen Referenzrahmens hinreichend erklären läßt. Als integrierender Rahmen bietet sich dafür meines Erachtens eine systemtheoretische Betrachtungsweise geradezu an. In einer solchen Perspektive ließen sie dann vielleicht auch Macht und ökonomisches Gesetz als Determinanten der Preisbildung zu einer fruchtbaren Synthese integrieren.

(Beifall.)

Winfried Vogt (Regensburg):

Herr Sohmen, Sie haben verdienstvollerweise Ihr Referat so klar formuliert, daß der Punkt meines zentralen Dissenses mit Ihrem Referat gut auszumachen ist. Er findet sich nämlich in ihrer Definition und Abgrenzung der Nationalökonomie. Sie verstehen unter der eigentlichen Aufgabe eines Nationalökonomen — wie Sie es formuliert haben — die Suche nach den besten Wegen zur Verwendung knapper Ressourcen. Ich würde sagen, das ist eine wichtige Aufgabe des Nationalökonomen, aber es ist nicht alles, was ein Nationalökonom zu tun hat. Denn die zweite Aufgabe, die daneben besteht, ist, die Gesetze der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung zu erklären. Wenn man einen Vergleich gebrauchen wollte, dann könnte man sagen, der Unterschied zwischen beiden Aufgaben ist ungefähr so wie der Unterschied zwischen der Physik und der angewandten Naturwissenschaft. Was Sie vorschlagen, erinnert mich an die Raumfahrttechnik, die natürlich nicht geleistet werden kann und nicht geleistet werden soll ohne die Physik. Ich meine, es gibt auch so etwas wie eine Physik der Nationalökonomie. Weizsäcker hat z. B. die allgemeine Gleichgewichtstheorie geradezu als die Physik der Nationalökonomie bezeichnet. Ich glaube nicht, daß er recht hat, aber ich glaube, daß — neben jenem anderen Gebiet — so etwas wie eine Physik betrieben werden muß.

Wenn man das zugibt, dann erscheint die Preistheorie doch in einem etwas anderen Licht. Dann ist zwar nicht ausgeschlossen, daß sie in dem Bereich, den Sie vor Augen haben, eine wichtige und zentrale Rolle spielt, auch in ihrer traditionellen Formulierung, doch ist in jenem anderen Bereich — und das hat Herr Rothschild sehr gut herausgearbeitet — die traditionelle Preistheorie nicht zu solchen Leistungen fähig, sondern sie muß durch andere Methoden und Ansätze ergänzt

bzw. in dem von Herrn Rothschild angedeuteten Sinne aufgehoben werden.

(Beifall.)

Robert Reichardt (Wien):

Ich möchte zunächst auf ein mehr methodisches Problem eingehen, um dann etwas Generelles zu sagen.

Ich kann die Auffassung von Herrn Sohmen nicht teilen, daß die Spieltheorie keine Einsichten gebracht hätte, die nicht auch schon von der klassischen Oligopoltheorie, etwa im Sinne von Stackelbergs, hätten gewonnen werden können. Wenn wir Preistheorie nicht so eng fassen, daß etwa die ganzen Fragen der Produktionskosten usw. nicht einbezogen sind, dann können wir relativ leicht Beispiele finden, die das widerlegen. Ich selber habe schnell ein solches Beispiel konstruiert, das ich jetzt aber nicht an die Wandtafel schreiben möchte. So kann man etwa spieltheoretisch zeigen, daß es in einem oligopolistischen Markt Entscheidungsstrukturen geben kann, bei denen mehrere Gleichgewichte möglich sind. Nehmen Sie an, ein Oligopolist steht vor der Entscheidung, ob er für eine neue Erfindung Forschungsinvestitionen vornehmen soll. Diese Entscheidung hängt natürlich sehr davon ab, was die anderen Oligopolisten tun. Man kann nun zeigen, daß es unter Umständen mehrere Gleichgewichtspunkte gibt, z. B. indem alle darauf verzichten oder indem alle nach ausländischen Patenten Ausschau halten oder indem alle einsteigen. Man kann auch zeigen, daß diese Gleichgewichte für die Beteiligten unterschiedliche Vorteile bringen können, so daß unter Umständen eine Kollusion möglich ist, etwa indem — im Falle eines Duopols — alternierend der eine Duopolist dem anderen den Markt für eine Innovation überläßt. Denken Sie etwa an den Fall, daß zwei Großunternehmen der chemischen Industrie mit einem neuen Antihistamin auf den Markt treten. Es kommen auch andere Bereiche in Betracht, in denen Innovationen sehr häufig sind. Ich habe das vor zehn Jahren einmal in einem Aufsatz in der Zeitschrift für Nationalökonomie dargelegt.

Ich will damit sagen, daß man doch durch die Spieltheorie zu Einsichten kommen kann, die in der klassischen Preistheorie nicht ohne weiteres enthalten sind. Die Spieltheorie leistet allerdings dort nichts mehr, wo es sich um kontinuierliche Variable handelt, wo es also nur um gewisse Spielräume der Preisentscheidung geht.

Ich möchte nun noch zwei Fragen anschließen. Die eine Frage, Herr Sohmen, bezieht sich auf Ihre gegen Ende des Vortrags geäußerte optimistische Auffassung bezüglich der Anwendbarkeit der Preistheorie auf Märkte, die von gewissen Eingriffen, von gewissen Störungen ge-

reinigt werden, wo man die Differenz des gleichsam als natürlich deklarierten Mechanismus gegenüber den Eingriffen erfassen kann. Glauben Sie, daß man auch den Markt der Bodenpreise mit einer Preistheorie wirklich fassen kann, wo doch so viele politische Momente, so viele Unsicherheitsfaktoren in bezug auf infrastrukturelle Erschließung usw. und die damit verbundenen Kostenabwälzungen oder Preisveränderungen des Bodens eine Rolle spielen?

Mein zweiter Punkt — um nochmals auf die Spieltheorie zurückzukommen —: Ich glaube, daß man sehr viel gewinnen würde, wenn man Theorien entwickelte, die das Gesamtsystem der Wirtschaft und der gesellschaftlich-politischen Mächte erfassen. Dabei könnte meines Erachtens auch die Spieltheorie ein durchaus brauchbares Werkzeug sein. Denn wir können damit ja ausdrücken, wie sich etwa die Handlungsspielräume auf Grund bestimmter Konstellationen verändern, etwa im Sinne einer Reduktion der Strategien, in bezug auf Möglichkeiten der Koalitionsbildung usw. Übrigens hat die Spieltheorie sich so entwickelt, daß sie auch Entscheidungen unter Unwissenheit oder bei nur teilweiser Information behandeln kann. Man wird also unter Umständen auch von dieser Seite Instrumente finden — zum Teil sind sie ja schon entwickelt, etwa bei Harsanyi —, um auszudrücken, was Macht und Machtveränderung im Bereich der wirtschaftlichen Entscheidungen darstellt.

(Beifall.)

Karl Brandt (Freiburg):

Nur eine kurze Bemerkung zu den Ausführungen von Herrn Vogt: Es besteht kein Widerspruch zwischen der Theorie der Allokation knapper Ressourcen und der Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung. Das Allokationsmodell versucht, Optimierungsregeln für einen gegebenen Ressourcenbestand aufzustellen. Die Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung versucht zu erklären, wie Volkswirtschaften oder Kulturkreise zu bestimmten Zeiten mit dem Allokationsproblem fertig geworden sind oder fertig werden, angesichts des Umstandes, daß das Ressourcenpotential wechselnden Einflußbedingungen unterliegt und daß politische Elemente die Ressourcenverteilung beeinflussen. Das ist alles.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Herr Kollege Brandt, ich bin mir nicht sicher, ob das das Anliegen von Herrn Vogt betrifft oder ob er nicht etwas anderes sagen wollte. Vielleicht darf ich einmal explizieren, wie ich Herrn Vogt verstanden habe: Entweder kann ich es als Ziel der Nationalökonomie bezeichnen, die Gesetze der Wirtschaft zu erforschen, ohne daß etwas verändert

werden soll. Der andere Standpunkt ist der, daß man sozusagen — wie es im Manuskript heißt — eine Optimierung erreichen will bei der Suche nach den besten Wegen zur Verwendung der vorhandenen knappen Ressourcen. In der zweiten Zielformulierung wäre schon eine Art von wirtschaftspolitischem Impetus enthalten.

Karl Brandt (Freiburg):

Es würde ja genügen, daß wir uns einigen, zu sagen: Das eine ist Erklärungsmodell, das andere ist Entscheidungsmodell.

Erwin K. Scheuch (Köln):

Ich würde vorschlagen, das so weit zu klären, daß wir uns anschließend nicht mehr über bloße Bezeichnungen zu unterhalten brauchen. — Man kann selbstverständlich der Nationalökonomie eine zusätzliche Zielbestimmung geben. Darum geht es hier nicht. Ich könnte andererseits auch ein Programm vorstellen und bitten, daß fortan alle Nationalökonominnen ihre Bezeichnung Nationalökonomie auf dieses Programm übertragen. Insofern es um die empirische Frage geht, was Nationalökonominnen tun, ist lediglich festzustellen, daß dem bekannten Arbeitsgebiet hier ein anderes Wissenschaftsprogramm gegenübergestellt wird, für das nun der Name einer anderen Wissenschaft reklamiert wird. Es ist in diesem Versuch der Usurpation eines Markennamens eigentlich nur sinnvoll, zu fragen: Was können die Leute mit ihrem anderen Wissenschaftsprogramm, was die eigentlichen Nationalökonominnen nicht können? Ansonsten ist die Forderung, die Nationalökonominnen sollten dies und jenes „eigentlich“ tun, keine sinnvolle Forderung. Was hier als Forderung erhoben wird, und sich heute auch in verschiedenen anderen Wissenschaften findet — z. B. die Sozialpsychologie solle etwas anderes sein, die Psychologie, die Soziologie, die Politologie solle etwas anderes tun, als es ihrem jeweiligen Wissenschaftsprogramm entspricht —, ist immer wieder die Anmeldung, daß an Stelle des Akzentes auf der funktionalen Erklärung von Verläufen jetzt geschichtsprognostische Aufgaben mit einem vorweg bestimmten Telos die Selbstdefinition der verschiedenen Disziplinen bestimmen soll. Na ja!

(Heiterkeit.)

Winfried Vogt (Regensburg):

Herr Kollege Scheuch, was Sie da soeben in meine Ausführungen hineingeheimnist haben — offensichtlich deshalb, weil mein gestriges Referat sich mit Marx befaßt hat —, erstaunt mich doch. Denn alles, was ich sagen will, läßt sich mit der traditionellen, d. h. nichtmarxistischen Theorie genauso gut sagen und wird dort auch so behauptet. Ich könnte Tinbergen bemühen, nämlich daß es eines ist, die ökonomischen Geschehnisse, die vor uns liegen, zu erklären, und ein anderes,

bestimmte Normen aufzustellen und zu fragen, welches die Bedingungen dafür sind, daß diese erreicht werden. Das ist der einzige Unterschied, auf den ich hinweisen wollte. Da ist es eben so, daß für die erste Fragestellung die Preistheorie, wie wir sie haben, unter Umständen nicht ausreicht. Das heißt nichts anderes, als daß ich diese Preistheorie nicht immer benutzen kann, um tatsächliche Preisbildungsvorgänge zu erklären, sondern daß ich weitere Theorien brauche, während es nicht ausgeschlossen ist, daß diese Preistheorie als Vorschrift für die Allokation sehr gute Dienste leisten kann. Das ist alles.

Hans Willgerodt (Köln):

Zu der berühmten Frage „Was leistet die nationalökonomische Theorie?“ hat sich Walter Eucken geäußert. Wir haben es hier mit der Frage zu tun: Was leistet die nationalökonomische Preistheorie?

Lassen Sie mich aus der Perspektive des in ganz groben Zügen argumentierenden theoretischen Wirtschaftspolitikers dazu etwas sagen. Das Mißtrauen gegenüber der traditionellen Preistheorie sollte nicht übertrieben werden. Fragen Sie sich einmal, wie wir die Preistheorie in folgenden Situationen verwenden können: Etwa bei der Frage, ob man durch eine Aufwertung eine Änderung der Zahlungsbilanz in dem Sinne erreichen kann, daß die Devisenüberschüsse zunehmen, und prüfen Sie dann einmal empirisch den Häufigkeitsgrad der Fälle, in denen das zutrifft! Prüfen Sie einmal, ob die Gründung eines Kartells zu massiven Preissenkungen führt! Prüfen Sie einmal, ob die Einführung von Zöllen massive Preissenkungen zur Folge hat! Prüfen Sie einmal, ob ein allgemeiner Preisstopp — die Empfehlungen dazu grassieren jetzt ja wieder — zu einer erfolgreichen Bekämpfung der Inflation führt! Ich könnte noch viele Beispiele aus der praktischen Wirtschaftspolitik hinzufügen.

An diesen Fragen erkennen Sie sofort, daß die traditionelle Preistheorie außerordentlich leistungsfähig ist. Natürlich sind wir als Wissenschaftler, vor allem als Preistheoretiker am Filigran interessiert. Wie sollten auch neue Habilitationsschriften usw. verfaßt werden, wenn wir nicht hier noch Neuigkeiten entdecken könnten, sondern immer nur den alten Adam Smith mit seiner traditionellen Preistheorie anführen wollten — und natürlich alle Nachfolger von Adam Smith; aber Sie haben ja mit Recht gesagt, daß vieles schon bei ihm steht! Es ist ja das Schreckliche, daß die Väter schon sehr vieles gesagt haben. Aber deswegen sollten wir doch nicht vergessen, daß die Preistheorie für die praktische Wirtschaftspolitik, die es immer mit sehr groben Entscheidungen zu tun hat, außerordentlich viel leistet, und wir sollten sie nicht über Bord werfen, bevor wir nicht etwas Besseres haben.

(Beifall.)

Hans-Heinrich Barnikel (Berlin):

Es ist die Frage aufgeworfen worden: Kann man überhaupt mit Aussicht auf Erfolg Kartellpolitik machen? Meine Antwort als These: In der bisherigen Form ganz sicher nicht! Zur Begründung begnüge ich mich mit einem Stichwort: Collusion, — ein Begriff, den vor allem Machlup verwendet. Ich glaube, damit habe ich zu dieser These genug gesagt.

Ich habe in diesen Tagen etwas „gefloated“ und viele Definitionen der Macht gehört. Bei den Definitionen der Macht kommt man, wenn man quantitativ vorgeht, zu recht interessanten Ergebnissen, die wir aus bestimmten Richtungen immer wieder präsentiert bekommen. Danach habe nämlich Macht nicht das Kartell, sondern der Außenseiter. Denn wenn das Kartell, das in der ersten Phase noch alle Alternativen hat, sich entschließt, mit einem ganz bestimmten Preis und einer ganz bestimmten Menge auf dem Markt tätig zu werden, dann habe es sich von diesem Augenblick an seiner Macht begeben, und alle Macht gehe hinüber zum Außenseiter, der sich jetzt so verhalten kann, daß das Kartell über kurz oder lang gar keine andere Möglichkeit mehr habe, als sich aufzulösen. Hier zeigt sich, daß durch Definitionen eine bestimmte Machtvorstellung erzeugt werden kann, die wir sehr oft bei der Verteidigung von Kartellabsprachen finden.

„Macht bzw. Wettbewerbsintensität“: Ich meine gelernt zu haben, daß sich eine Gleichsetzung derart, daß ein etwas höherer Oligopolgrad ein bißchen weniger Wettbewerb bedeute, verbietet. Das als richtig unterstellt, kann man eben nicht mehr — so wie es das Kartellgesetz im Augenblick tut und wahrscheinlich noch sehr lange weiter tun wird — Macht negativ definieren als das Fehlen von wesentlichem Wettbewerb. Das ist auch ein Beispiel für eine Definition von Macht, die die Misere der deutschen Mißbrauchsaufsicht über mächtige Unternehmen erklärt.

Ein weiterer Gedanke dazu: Es wird dann immer gleich auch gefordert, mehr Konzentrationsuntersuchungen anzustellen. Das ist durchaus berechtigt. Aber wenn es richtig ist, daß mehr Macht nicht gleichzusetzen ist mit weniger Wettbewerb, dann muß die Konzentrationsuntersuchung ergänzt werden durch Untersuchungen der Intensität des Wettbewerbs, und da finde ich im Instrumentenkasten nicht allzu viel. Wie gesagt, Wettbewerbslosigkeit ist nicht die Kehrseite der Medaille „Macht.“

Schließlich noch ein letztes Postulat — in verschiedenen Vorträgen und Diskussionsbeiträgen klang es an —: Es gehört ganz bestimmt zur Wettbewerbspolitik, eine bessere Transparenz in bezug auf das Ver-

halten der Verbände — Mittelaufkommen und Mittelverwendung — herzustellen.

(Beifall.)

Manfred Neumann (Nürnberg):

Ich möchte noch einmal auf die Kontroverse zwischen Herrn Vogt und Herrn Sohmen zurückkommen.

Mir scheint zunächst, daß die Vorstellungen vom Umfang der Preistheorie hier zu sehr an den Lehrbuchfassungen der statischen Preistheorie orientiert sind und daß man von daher einen Gegensatz zwischen der Preistheorie und der Entwicklungstheorie konstituiert.

Zweitens glaube ich, daß die Aussagen von Herrn Sohmen, es solle eine optimale Allokation zur Befriedigung von Bedürfnissen erreicht werden, in der Diskussion zu sehr normativ aufgefaßt worden ist. Ich habe es bei Herrn Sohmen so verstanden, daß primär eine Erklärungsfunktion darin liegt, dieses Rationalverhalten als Hypothese zu formulieren und dann zu sehen, ob es sich als Instrument der Voraussage für ein bestimmtes Preisverhalten bewährt. Meine Meinung hierzu ist: Wenn man die Preistheorie dynamisch auffaßt, nämlich im Sinne eines intertemporalen Maximierungskalküls im Rahmen der Wachstumstheorie, kann man mit einer solchen Preistheorie bei Unterstellung bestimmter Ausgangsbedingungen — genauso wie man in der statischen Preistheorie bestimmte Ausstattungen unterstellt — gewisse Entwicklungsverläufe auf der Basis des Rationalverhaltens prognostizieren. Ob diese Theorie vernünftig ist oder nicht, zeigt sich allein daran, ob sie sich empirisch bewährt, d. h. ob wir damit Voraussagen machen können, die sich bewähren, oder nicht. Mein Petitum ist also, die statische Preistheorie, die ja mehr oder weniger vollständig entwickelt ist, nicht als den Prototyp der Preistheorie zu verabsolutieren, sondern die Möglichkeiten einer Entwicklung der Preistheorie in dynamischer bzw. intertemporaler Hinsicht nicht aus den Augen zu verlieren. Das ist meines Erachtens eines der Gebiete, auf dem wir in der Zukunft arbeiten müßten.

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott (Tübingen):*

Ich bitte Herrn Sohmen um sein Schlußwort.

Egon Sohmen (Heidelberg):

Herr Zohnhöfer hat in seinem Kommentar vor allem drei Punkte hervorgehoben:

Der erste Punkt war, daß ich — so interpretierte er meinen Vortrag — in der Preistheorie einerseits und der Machttheorie andererseits keine Gegensätze sehe. Habe ich das richtig wiedergegeben?

Werner Zohnhöfer (Freiburg):

Nicht ganz. Ich bezog mich darauf, daß Sie einleitend sagten, kein Nationalökonom sehe darin einen Gegensatz, während Sie später zugeben, daß die radikale Kritik in diese Richtung geht. Mein Anliegen war, darzutun, daß es verdienstvoll gewesen wäre, sich mit dieser Kritik im einzelnen auseinanderzusetzen.

Egon Sohmen (Heidelberg):

Das Schwergewicht des einleitenden Satzes meines Referats lag auf den Worten „als Erklärung der realen Welt“. Darauf kommt es an. Die Preistheorie der abstrakten Lehrbuchmodelle ist selbstverständlich keine hinreichende Erklärung der realen Welt. Wenn man die reale Welt betrachtet, muß man selbstverständlich auch alle politischen und sonstigen Machtfaktoren mit einbeziehen, die von den Kritikern immer betont werden.

Ich wollte also nur sagen, hier bestehe eigentlich keine Meinungsverschiedenheit. Wenn behauptet wird, versierte Nationalökonomten hätten die Preistheorie in einer so unzulässig simplen Weise interpretiert, so ist das nach meiner Meinung nur ein Strohmann. Meines Erachtens hat kein erstzunehmender Nationalökonom die Preistheorie jemals so betrachtet.

Der zweite Punkt war, daß die Abgrenzung der Preistheorie nicht eindeutig sei. Darin würde ich Ihnen voll zustimmen. Das kam auch später noch in einigen Diskussionsbeiträgen zur Sprache. Aber diese Abgrenzungsschwierigkeiten sollten uns nicht allzu lange beschäftigen; wir sollten uns auf die Probleme konzentrieren, die uns interessieren, die wir für relevant halten, ohne uns genau zu fragen, ob das vielleicht eher in den Bereich der Soziologie oder anderer Sozialwissenschaften fällt. Sofern wir dort zu wenig sachkundig sind, liegt es natürlich nahe, die entsprechenden Sachverständigen hinzuzuziehen.

Ich würde Herrn Zohnhöfer auch darin durchaus zustimmen, daß die traditionelle Oligopoltheorie nicht in der Lage ist, die Mächte, die es in der realen Welt gibt, in der Form zu integrieren, daß sie jeweils für ein bestimmtes Problem die exakten Schlußfolgerungen liefern könnte. Die allgemeine Theorie der Oligopole kann natürlich immer nur eine Denkstruktur sein, die die Grundtatsachen möglichst anschaulich widerspiegelt. Wie die Vorgänge in der realen Welt in konkreten Fällen ablaufen, hängt selbstverständlich jeweils von der Lage des Einzelfalls ab; hier kommt man nicht ohne empirische Fallstudien aus. Daß keine allgemeine Oligopoltheorie jemals mit letzter Genauigkeit jeden dankbaren Einzelfall der realen Welt und seinen konkreten Ablauf beschreiben könnte, ist offensichtlich.

Herr Zohnhöfer hat sodann entgegen den Thesen von Friedman doch für einen etwas größeren Realitätsgehalt der Prämissen unserer Modelle votiert. Vielleicht liegt hier nur ein Mißverständnis vor. Natürlich kann niemand etwas dagegen einwenden, wenn die bestehende Theorie weiterentwickelt wird, d. h. wenn man, nachdem man sich einmal an Hand einfacherer Modelle über bestimmte Grundstrukturen klar geworden ist, zusätzliche relevante Variable einbezieht. Nur so kann man vernünftige Wissenschaft betreiben. Aber auch eine noch so komplizierte Theorie, ein noch so kompliziertes Modell kann nicht eine naturgetreue Abbildung der Wirklichkeit sein. Joan Robinson hat einmal gesagt: Was könnten wir mit einer Landkarte im Maßstab 1 : 1 anfangen? Genau darum geht es hier. Wir müssen zwangsläufig vereinfachen, wenn wir die Dinge überhaupt durchschauen wollen, und das muß notwendigerweise zu „unrealistischen“ Modellen führen.

Ich glaube aber nicht, daß das Studium abstrakter Modelle der Preistheorie, wenn man es richtig betreibt, den Sinn für die reale Welt trüben kann. Das würde ja bedeuten, daß die Beschäftigung mit der Preistheorie dazu verleitet, unseren gesunden Menschenverstand zu verlieren. Natürlich sollen wir ihn behalten und für die Beurteilung realer Vorgänge auch mit verwenden, nicht nur die Preistheorie. Aber sehr oft liegen die Dinge genau umgekehrt. Betrachten Sie die Vorstellungen ökonomischer Laien über ökonomische Vorgänge: Sie sehen Verteilungsfragen fast immer nur als Machtphänomen an, und es ist schon recht schwierig, ihnen zu zeigen, daß hier doch auch gewisse Gesetzmäßigkeiten eine Rolle spielen. Nur das war wohl auch das Anliegen der klassischen Nationalökonomien. Von einer tabula rasa ausgehend, versuchten sie, den Leuten zu erklären, daß ein ökonomisches System doch auch dann irgendwie — wenn auch nicht restlos befriedigend — funktioniert, wenn der Staat nicht — wie das in der Feudalzeit und im Merkantilismus der Fall war — bei jeder Gelegenheit reglementierend eingreift, weil man glaubt, nur auf diese Weise könnte ein sinnvolles Ergebnis zustande kommen. Das war ihr Anliegen, und ich glaube, das ist auch heute noch unser wichtigstes Anliegen gegenüber der Öffentlichkeit. Für diesen Zweck leistet die Preistheorie meines Erachtens eine ganze Menge.

Allerdings ist es meist nicht sehr befriedigend, diese Dinge abstrakt zu diskutieren. Es ist besser, man greift bestimmte reale Probleme auf und illustriert diese Fragen mit ihrer Hilfe. Ich will versuchen, ein Beispiel zu geben: Franz Josef Strauß, ein früherer Finanzminister der Bundesrepublik, hat vor einigen Jahren die These vertreten, eine Aufwertung der D-Mark würde nicht etwa dahin tendieren, das Preisniveau stabiler zu halten, sondern würde vermutlich sogar noch zu einer weiteren Preissteigerung führen. Er kam dazu auf Grund einer

Vorstellung, die offenbar im Bundesverband der Deutschen Industrie entwickelt worden war — und die sich dort auch in einem Jahresbericht findet —, nämlich der These, durch die Aufwertung würden die deutschen Exportfirmen eine Gewinneinbuße erleiden, die sie dann durch eine Preiserhöhung auf dem Inlandsmarkt wettmachen müßten. Nun ist Franz Josef Strauß sicherlich ein Mann, der sich in Fragen der Macht sehr gut auskennt. Aber ich glaube, ein klein wenig Preistheorie hätte in diesem Falle eher geholfen und ihn davon abgehalten, diese Interpretation der möglichen Wirkung einer Aufwertung auf das Preisniveau zu geben.

Sicherlich kann man andererseits auch Beispiele dafür finden, daß häufig simple preistheoretische Modelle völlig unüberlegt auf die praktische Wirklichkeit übertragen werden, und das ist natürlich genau so zu beklagen. Ich möchte also sicherlich nicht den gesunden Menschenverstand aus diesen Überlegungen verbannen und allein der Konzentration auf abstrakte preistheoretische Modelle das Wort reden. Wie gesagt, ich glaube nicht, daß es unter versierten Nationalökonomern nennenswerte Gegensätze in dieser Frage gibt.

Herr Vogt sieht einen Unterschied zwischen seiner und meiner Auffassung darin, daß ich bezüglich der Aufgaben der Nationalökonomien und der Nationalökonomie das Hauptgewicht auf Allokationsfragen lege, während seines Erachtens auch die Gesetze der wirtschaftlichen Entwicklung von Gesellschaftsformen und Produktionsweisen ein lohnender Untersuchungsgegenstand sind. Das letztere bestreite ich gar nicht; beides sind durchaus lohnende wissenschaftliche Untersuchungsobjekte. Aber ich glaube, daß die herkömmliche Preistheorie doch von Anbeginn an hauptsächlich als Erklärung für Allokationsvorgänge gedacht war, und so sollte man sie in erster Linie auch verstehen. Daß man darüber die Entwicklungstendenzen der realen Welt, ihre Beschreibung und den Versuch, hier Gesetzmäßigkeiten zu finden, nicht vernachlässigen sollte, würde ich selbstverständlich niemals bestreiten.

Allerdings bin ich der Ansicht, daß Marx vielleicht etwas zu viel Ehre erwiesen wird, wenn heute oft behauptet wird, er sei als erster auf den Gedanken gekommen, daß die Entwicklung der Menschheitsgeschichte hauptsächlich durch ökonomische Faktoren bestimmt wird. Im „Wealth of Nations“ — um wieder einmal Adam Smith heranzuziehen — finden Sie diesen Gedanken als etwas ganz Selbstverständliches. Vielleicht haben noch nicht alle Gymnasiallehrer diesen Gedanken rezipiert, und in den Geschichtsbüchern findet man sicherlich auch heute noch sehr oft eine Darstellung der Menschheitsgeschichte ausschließlich als Aufeinanderfolge von Herrscherdynastien, Schlachten usw. Aber ich glaube, jeder, der sich jemals ernsthaft mit Nationalöko-

nomie befaßt hat, ist in diesem Sinne ein „historischer Materialist“. Man braucht nicht unbedingt Marx, um diese Einflüsse zu verstehen und zu würdigen.

Es gibt im übrigen zwei Seiten des Marx'schen Lehrgebäudes. Einmal die wirtschaftshistorische Komponente, die sicherlich auch für die heutige Zeit relevant und diskutabel ist, daneben aber auch den Versuch, eine Art von Preistheorie aufzustellen. Es wird vielfach geleugnet, daß seine Mehrwerttheorie bzw. seine Arbeitswertlehre eine Preistheorie sein sollte. Aber so ist es jedenfalls im ersten Band des „Kapital“ dargestellt, und dagegen richtet sich seit jeher ein Großteil der Kritik. Aus heutiger Sicht kann dies keine tragfähige Grundlage für die Erklärung der Preisvorgänge sein.

Herr Reichardt hatte den Eindruck, daß ich der Spieltheorie etwas zu wenig Verdienste zuerkenne. Das ist vielleicht auch nur ein Mißverständnis, das durch einige Kürzungen im mündlichen Vortrag erklärbar ist. Selbstverständlich weiß ich die Bedeutung der Spieltheorie für die Nationalökonomie und auch andere Sozialwissenschaften zu schätzen. Ich wollte nur klarstellen — was meines Erachtens gelegentlich übersehen wird —, daß die Spieltheorie nur bestimmte logische Konsequenzen liefern kann, die schon in den Annahmen enthalten sein müssen, und daß aus identischen Annahmen in der traditionellen Theorie bei logisch konsequentem Vorgehen keine anderen Aussagen folgen können. Daß man in vielen Fällen die Antworten besser mit den Instrumenten der Spieltheorie auffinden kann, will ich keineswegs bezweifeln.

Herr Reichardt hat sodann noch auf den Bodenmarkt bzw. die Bodenpreise hingewiesen und die Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß man in diesem Fall den Ablauf der realen Welt nicht nur mit der Preistheorie erklären kann. Dem stimme ich selbstverständlich voll zu. Gerade hier haben wir es mit einem Markt zu tun, in dem in ganz eklatanter Weise politische Regelungen und Vorschriften, Beschlüsse von Gemeinderäten usw. für die Preisbildung relevant sind und wo es unumgänglich ist, politische Macht als Erklärungsfaktor heranzuziehen.

Herr Willgerodt hat nochmals daran erinnert, was die Preistheorie leisten kann. Ich stimme ihm voll zu und verweise im übrigen auf meine obigen Bemerkungen.

Herr Barnikel vom Bundeskartellamt stellte die Frage, ob man erfolgreiche Kartellpolitik oder Wettbewerbspolitik betreiben kann, und vertrat die Auffassung, daß man das in der bisherigen Form nicht kann. Dieser letzteren These würde ich mich durchaus anschließen. Ich habe ja auch selbst darauf hingewiesen, daß eine Weiterentwicklung des Kartellrechts in Deutschland bisher leider an den vielfältigen politi-

schen Schwierigkeiten gescheitert ist, daß der gegenwärtige Zustand denkbar unbefriedigend ist und daß sich die Dinge in eine Richtung entwickeln, die von den Begründern des deutschen Wettbewerbsrechts sicherlich nicht intendiert war. Im Augenblick ist keine Änderung abzusehen. Ich kann nur wiederholen, daß nach meiner Meinung auch viele Nationalökonomien daran schuld sind, weil sie meist viel zu sehr — mehr als in diesem Fall angezeigt ist — auf politische Machtkonstellationen Rücksicht genommen und nicht konsequent das, was sie für richtig hielten, auch öffentlich als wünschenswert betont haben. Daß die Politiker nicht einmal den zaghafteren Ratschlägen folgten, sondern in der Regel etwas taten, was noch weit darunter liegt, ist uns allen klar. Wie ich glaube, verschiebt sich mit der Heruntersetzung des Ziels auch immer das, was erreicht werden kann, nach unten.

Die Definition der Macht im Wettbewerbsrecht ist in der Tat eine sehr schwierige Frage. Das im einzelnen zu diskutieren, ist hier aus Zeitgründen leider nicht möglich.

Eine Durchleuchtung der Willensbildung in Verbänden und der politischen Einflüsse, die sie ausüben, wäre gewiß sehr wünschenswert, und sicherlich würde sich kein Nationalökonom dem verschließen wollen. Nur ist das nicht unbedingt die Aufgabe von Nationalökonomien; die politische Wissenschaft ist auf diesem Gebiet sicherlich kompetenter.

Herr Neumann sagte zu Recht, daß die Preistheorie sehr oft zu eng interpretiert wird und daß das, was man als Preistheorie kritisiert, sich in der Regel nur auf das statische Lehrbuchmodell beschränkt. Ich würde sagen, daß all die anderen Dinge, die ich erwähnt habe, nur als Weiterentwicklung der traditionellen Preistheorie zu interpretieren sind. Aber wenn jemand der Meinung ist, das sei doch etwas anderes, so würde ich ihm selbstverständlich zugestehen, daß man sich auch damit beschäftigen sollte. Nur darum geht es ja.

Das Wort „normativ“ ist meines Erachtens von Herrn Neumann in diesem Zusammenhang nicht richtig verwendet worden. Ich sprach von normativer Betrachtung in dem Sinne, daß jemand es unternimmt, auf Grund von bestimmten Werturteilen zu untersuchen, in welcher Weise die in einer Volkswirtschaft vorhandenen Ressourcen möglichst effizient eingesetzt werden könnten, während er offenbar das Wort „normativ“ eher gerade im Sinne einer *positiven* Betrachtung der realen Welt verstanden hat.

Manfred Neumann (Nürnberg):

Ich meine, daß diese normative Betrachtung *eine* Betrachtungsweise ist. Aber was die Diskussion über die Entwicklung bzw. die Leistungsfähigkeit der Preistheorie als Erklärungsinstrument angeht, so haben

wir das Rationalverhalten als Hypothese, und diese kann sich empirisch bewähren oder nicht. Das sind zwei verschiedene Betrachtungsweisen. Es ging hier bei der Diskussion der Preistheorie meines Erachtens zu sehr um den normativen Aspekt bei der Interpretation des Satzes der bestmöglichen Verwendung der vorhandenen Ressourcen.

Egon Sohmen (Heidelberg):

Ich weiß, daß man in der Betriebswirtschaftslehre sehr oft das Wort „normativ“ in dem von Ihnen gebrauchten Sinne verwendet, also in bezug auf Grundannahmen über das Verhalten der Marktteilnehmer. Aber das ist nicht der Sinn, in dem ich es verwendet habe. Ich habe von normativer Ökonomik gesprochen als dem Versuch, Effizienzbedingungen für die Allokation der Ressourcen in gesamtwirtschaftlicher Sicht herauszufinden und zu beschreiben. Das ist nach meiner Meinung nach wie vor die Hauptaufgabe — m. E. aber auch eine vernachlässigte Aufgabe — der Nationalökonom. Im Vergleich dazu würde ich die faktische Beschreibung dessen, was sich in der realen Welt abspielt, zwar sicherlich nicht als nutzlos und wertlos abtun, aber jedenfalls doch betonen, daß dies nicht die einzige und gewiß nicht die wichtigste Aufgabe von Nationalökonom ist.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Alfred E. Ott* (Tübingen):

Meine Damen und Herren, ich darf die Vormittagssitzung schließen mit dem Dank an die Referenten, die Diskussionsredner und alle Zuhörer.

5. Arbeitskreis

Wirtschaftsverfassung, Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht

Leitung: Helmut Meinhold, Frankfurt

Universität Bonn

Mittwoch, 6. Sept. 1972, 9.00 - 17.00 Uhr

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren! Ich eröffne die Sitzung des 5. Arbeitskreises „Wirtschaftsverfassung, Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht“. Angesichts der furchtbaren Ereignisse in München ist auch unsere Sitzung nicht nur für uns selbst erschwert — denn wir sind hier wohl alle erregt —, wir müssen auch eine gewisse Umdisposition vornehmen. Es ist vorgesehen, daß wir jetzt das Referat von Herrn Oettle hören. Dann wird etwa die Zeit der Trauerfeier in München sein. Wir werden die Sitzung für eine halbe Stunde unterbrechen. Um 10.30 Uhr soll die Diskussion über das Referat Oettle stattfinden. Dadurch wird sich auch die Mittagspause um eine halbe Stunde verschieben.

Ich darf dann ohne weitere Einleitung Herrn Kollegen Oettle bitten, mit seinem Referat zu beginnen.

Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht

Von *Karl Oettle*, München

I. Bedeutung des Themas für die aktuelle Diskussion um die Wirtschaftsverfassung

Das Thema gebietet zu untersuchen, inwiefern und inwieweit das Eigentum an Produktionsmitteln wirtschaftliche Macht verleiht und wie das Ergebnis zu beurteilen ist. Die erste Aufgabe, den Zusammenhängen zwischen Produktionsmitteleigentum und wirtschaftlicher Macht nachzugehen, ist logischer Natur. Sie kann prinzipiell mit den Mitteln der Sachkunde und der Theorie gelöst werden, wenn auch auf dem Lösungswege viele Erkenntnisschwierigkeiten liegen. Die zweite Aufgabe, das Produktionsmitteleigentum zu beurteilen, insofern es wirtschaftliche Macht verleiht, hat philosophischen Charakter. Wer sie übernimmt, muß auf ethische Grundentscheidungen zurückgreifen. Dessenungeachtet darf er bei ihrer Lösung nicht auf die Theorie verzichten. Sie wird benötigt, weil die Wertungsfrage logisch richtig gestellt werden muß, wenn das Werturteil fundiert sein soll¹.

Das Thema ist von zentraler Bedeutung für die gegenwärtige Diskussion um die westdeutsche und die westeuropäische Wirtschaftsverfassung. Diese Diskussion wird auf zwei Ebenen geführt. Auf der einen Ebene wird darüber gesprochen, wie unsere Wirtschaftsverfassung im Sinne unserer freiheitlichen, individualistischen, sozialen Grundordnung auf evolutionärem Weg verbessert werden soll. Auf der zweiten Ebene steht die Revolution von Gesellschaft und Wirtschaft auf der Tagesordnung.

Die Diskussion auf beiden Ebenen hat eine lange Tradition. Das evolutionäre Denken hat sich in unserem Staat bisher in großem Maße in praktische Politik umzusetzen vermocht. Es hat bewirkt, daß wir heute

¹ Über die Komplementarität von Theorie und Ethik bei der rationalen Fundierung der Wirtschaftspolitik siehe insbesondere: *H. Peter*, Strukturlehre der Volkswirtschaft, Göttingen 1963, passim, so etwa S. 16 f.; früher vom gleichen Verfasser unter anderem: Aufgaben der Wirtschaftstheorie in der Gegenwart, Stuttgart 1933, sowie: *Welfare Economics*. Ethik und doch Wissenschaft. Finanzarchiv Neue Folge, Band 12 (1950), S. 6 ff. Siehe auch: *G. Weissner*, Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, Stuttgart 1934; *derselbe*, Politik als System aus normativen Urteilen, Göttingen 1951; *E. Preiser*, Gestalt und Gestaltung der Wirtschaft, Tübingen 1934, insbes. S. 93 ff.

einen Sozialstaat besitzen. Erstens gibt es bei uns heute kein Klassenmonopol der Arbeitgeber im Sinne von Franz Oppenheimer mehr². Der durch zunehmende lokale und regionale, wachsende konzernliche sowie eine weitgehende kartellarische Konzentration gekennzeichneten Macht auf der Nachfragerseite des Arbeitsmarktes steht eine gewerkschaftliche Gegenmacht auf der Anbieterseite dieses Marktes gegenüber, die heute in ähnlicher Weise wie die Unternehmerseite auf die staatspolitisch gesetzten Rahmendaten dieses Marktes und auch anderer Märkte Einfluß zu nehmen vermag. Zweitens gibt es ein umfangreiches, wenn auch noch kein umfassendes System der sozialen Sicherung für unverschuldete Fälle und teilweise sogar für verschuldete Fälle wirtschaftlicher Not^{3,4}. Drittens wird eine Vollbeschäftigungs-, ja eigentlich eine Überbeschäftigungspolitik betrieben, die einerseits auf dem Arbeitsmarkt per Saldo einen nahezu ständigen zugunsten des Angebots wirkenden Nachfrageüberhang schafft⁵ und die andererseits bisher mit großem Erfolg gehäufte Fälle individueller wirtschaftlicher Not verhüten konnte. Die Diskussion über die evolutionäre Veränderung unserer Wirtschaftsverfassung nährt sich dem entsprechend in abnehmendem Maße von Mängeln der Einkommensverteilung und in zunehmendem Maße von Wünschen nach stärkerer Partizipation der Arbeiter, Angestellten und Beamten an der Politik ihres jeweiligen Betriebes.

² Vgl. *F. Oppenheimer*, *Das Kapital — Kritik der politischen Ökonomie*, Leiden o. J. (1938), insbes. S. 78 ff. Siehe auch: *B. Schultz*, *Die Grundgedanken des Systems der theoretischen Volkswirtschaftslehre von Franz Oppenheimer*, Jena 1948, S. 10 f.

³ Den Hauptmangel des gegenwärtigen westdeutschen Systems der sozialen Sicherung sehe ich in folgendem: Für Katastrophenfälle, die der Möglichkeit nach sehr viele Bürger treffen können, tatsächlich aber immer nur wenige treffen, wie es etwa für die Invalidität von Kindesbeinen an zutrifft, wird zuwenig oder überhaupt nicht, für Bagatellfälle dagegen, die getrost der Leistungsfähigkeit des einzelnen überlassen bleiben könnten, wird überflüssigerweise öffentlich vorgesorgt. Der Grund dürfte darin liegen, daß die politisch Verantwortlichen glauben, mit Verbesserungen im ersten Fall kaum, im zweiten Fall jedoch sehr wohl größere Zahlen potentieller Wähler propagandistisch für die eigene Seite beeinflussen zu können. Sollte dieser Grund zutreffen, was wahrscheinlich ist, so ist mit der getroffenen Feststellung zugleich ein Werturteil über die in unserem Staatswesen herrschende politische Moral gefällt.

⁴ Öffentliche Fürsorge für selbstverschuldete Notlagen greift etwa Platz, wenn Renten an Jugendliche gezahlt werden, die ihre Gesundheit durch Rauschgiftgenuß ruiniert haben.

⁵ Das wichtigste Symptom dieses Angebotsüberhanges ist die ständige Zuwanderung von Gastarbeitern, die insbesondere auch für solche Arbeiten angestellt werden, die Einheimische in zunehmendem Maße nicht mehr zu übernehmen geneigt sind. Zu dem Arbeitskräftemangel trägt im übrigen auch eine sinnlose, weil den künftigen Bedarf an akademisch Ausgebildeten erheblichenteils ignorierende Studienförderung bei. Sie wird bestenfalls zu einem akademischen Proletariat, schlimmstenfalls aber zu einer parasitären akademisch gebildeten Funktionärsschicht führen, die überflüssig ist und von der Arbeit der anderen lebt.

Wenn auch die wirtschaftliche Seite des Unternehmer-Mitarbeiter-Verhältnisses, wie die Debatte um die Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten beweist, immer noch eine bedeutende Rolle spielt⁶, verlagert sich doch das Schwergewicht der Diskussion dieses Verhältnisses allmählich, aber deutlich sichtbar auf dessen gesellschaftliche Seite⁷. Dabei wird neuerdings sogar schon die Grenze der betriebssozialen Fragen in Richtung auf gesamtgesellschaftliche Fragen überschritten, was sich beispielsweise in der gewerkschaftlichen Forderung nach einer „besseren Qualität des Lebens“ in der modernen Industriegesellschaft ausdrückt. Man könnte meinen, damit rückte die wissenschaftliche Behandlung der Beziehungen innerhalb der Betriebe auch mehr und mehr aus dem Aufgabengebiet des Ökonomen in das des Soziologen und Politologen. Wohl ergeben sich für Soziologie und Politik aus der angedeuteten Entwicklung neue Aufgaben. Der Ökonom darf jedoch nicht zurücktreten. Änderungen der betrieblichen Eigentums- und Leitungsorganisation, wie sie insbesondere seitens der Gewerkschaften erstrebt werden, haben ökonomische Folgen, und die gewünschte Verbesserung der Lebensqualität ist nur über ökonomische Umstellungen zu verwirklichen, die die Leistungsfähigkeit der Betriebe tangieren⁸.

Was das revolutionäre Denken angeht, so gibt es vor, ebenso wie das evolutionäre Denken freiheitlicher und sozialer Natur zu sein⁹. In Wirklichkeit kann es jedoch nur jeweils das Gegenteil dieser guten Eigenschaften unserer gegenwärtigen Gesellschaft wollen. Die Geschichte lehrt, daß Revolution ebenso wie Kriege großes Leid über die betroffenen Menschen bringen. Sie sind also insofern unsozial. Des weiteren

⁶ Es sei nur auf zwei Schriften von gegensätzlicher Natur verwiesen: B. Gleitze, Sozialkapital und Sozialfonds als Mittel der Vermögenspolitik — Beiträge zur Frage der überbetrieblichen Ertragsbeteiligung für die Vermögensbildung der Arbeitnehmer, WWI-Studien Nr. 1, Köln-Deutz 1968; K. Barth, Vermögensbeteiligungsabgabe — Enteignung der Unternehmer auf Raten? — Gesellschaftsverändernde Vermögensbeteiligungsabgabe der Unternehmer oder Produktivität der Wirtschaft mit sicheren Arbeitsplätzen?, Düsseldorf 1971.

⁷ Vgl. hierzu etwa: DGB-Aktionsprogramm, Hrsg. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, überarbeitete Auflage Februar 1971. Siehe auch: Thesen zur politischen Ökonomie und Strategie — außerordentlicher Bundeskongreß der Jungsozialisten in Hannover, 11. bis 12. Dezember 1971, Hrsg. Bundesvorstand der Jungsozialisten in der SPD, Bonn, insbes. S 8 ff.; Parteivorstand der SPD, Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 - 1985, Bonn 1972, insbes. Tz. 231.

⁸ Einiges zu der letztgenannten Frage in meinen Aufsätzen: Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, in: Der öffentliche Haushalt — Archiv für Finanzkontrolle Bd. 10 (1969), S. 1 ff.; Wachsende Ansprüche an die Aufgabenerfüllung von Staat und Gemeinden, in: Der langfristige Kredit Bd. 23 (1972), S. 629 ff.

⁹ Vgl. etwa: o. V., Bewaffneter Kampf und Massenlinie — Beiträge der Gauche Prolétarienne zur Vorbereitung des bewaffneten Aufstandes, Schriften zum Klassenkampf Nr. 31, München 1972.

sind Revolutionen in demokratisch regierten Ländern wie dem unseren Versuche, breite Schichten der Bevölkerung zu einem Glück zu verhelfen, das sie gar nicht wollen¹⁰. Insofern sind sie unfreiheitlich. Schließlich verlangen die gegenwärtig bei uns tätigen revolutionären Kader unverhohlen eine kommunistische Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung¹¹. Sie haben sich also dem Kollektivismus verschrieben. Wie fernab jene revolutionären Kräfte, die sich offen zum Kommunismus bekennen, der Wirklichkeit stehen, zeigt ihre vulgärökonomische Argumentationswelt, in der die zuvor skizzierten Merkmale unseres Sozialstaates glatt ignoriert werden¹². Infolgedessen lohnt sich eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit ihnen nur insofern, als die Wissenschaft mithelfen müßte, ihre angeblich wissenschaftliche Basis, den Marxismus, als dogmenhistorisches Relikt und damit als bloße Ideologie zu entlarven. Leider sind sich viele Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, die es besser wissen müßten, nicht zu gut dafür, in ernsthafte wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit einer Glaubenslehre einzutreten, die als revolutionäre Waffe gebraucht wird¹³. Hier soll diesem schlechten Beispiel nicht gefolgt werden. Das heißt, auf eine Auseinandersetzung mit Klassenkämpfern wird verzichtet, obgleich diese sich von dem gestellten Thema angesprochen fühlen werden.

II. Macht im allgemeinen und in bezug auf die Wirtschaft

Allgemein, wertneutral und ungemessen verstanden, bedeutet Besitz von Macht Vorhandensein eigenen Handlungsspielraumes¹⁴.

¹⁰ Vgl. für viele Propagandisten einer elitären Erziehungsdiktatur: *Bahman Nirumand*, Die Avantgarde der Studenten im internationalen Klassenkampf, in: Kursbuch 13 (1968), S. 1 ff.

¹¹ Vgl. etwa E. Mandel, Die Strategie der Übergangsforderungen, in: Wege zur veränderten Gesellschaft — Politische Strategien, Hrsg. H. Bussiek, Fischer-Taschenbuch „Informationen zur Zeit“ 1205, Frankfurt am Main 1971, S. 37 ff.

¹² Vgl. etwa: *Huffscheid, Joachim, Koenigs, Krueger, Mänicke, Vorberg*, Die Widersprüche des westdeutschen Kapitalismus und die Wirtschaftspolitik der SPD, in: Kursbuch 21 (1970), S. 37 ff.

¹³ Mit dieser Feststellung soll nichts gegen die wissenschaftliche Erörterung noch ernsthaft diskutabler sozialökonomischer Lehrstücke von Karl Marx, wohl aber etwas gegen die wissenschaftliche Respektierung der unter dessen Namen feilgebotenen Heils- und Weltrevolutionslehre gesagt werden, die inzwischen wie im Osten auch schon an manchen westdeutschen Universitäten als wissenschaftliche Grundlagenlehre verschiedenster Disziplinen angeboten wird. Als Beispiel für eine nicht nur vertretbare, sondern auch notwendige Auseinandersetzung mit Karl Marx nenne ich: *H. Peter*, Grundprobleme der theoretischen Nationalökonomie, Band I, Wert, Preis, Profit, Stuttgart 1933. Als Beispiel für die Begründung dessen, daß der Marxismus eine Glaubenslehre ist, nenne ich: *H. Gollwitzer*, Kirche und Marxismus in der Krise Europas, Thesen zu einem Referat bei einer Tagung des Deutsch-Französischen Bruderrates in Bièvres, Juni 1951, abgedruckt in: *H. Goll-*

Handlungsspielräume kann es auf allen Lebensgebieten geben, so beispielsweise auf denen der Heilkunde, der Seelsorge und der Kunst, so auch auf denen der Staatspolitik und der Betriebspolitik. Der übliche Sprachgebrauch beschränkt den Begriff der Macht auf jene Lebensgebiete, in denen es um zwischenmenschliche Beziehungen geht. Außer den öffentlichen Körperschaften und den privaten und öffentlichen Wirtschaftseinheiten gehören insbesondere auch die Einzelpersonen sowie die Verbände von Körperschaften und von Einzelpersonen und die nichtorganisierten, informalen sozialen Gruppierungen zu den Subjekten und Objekten, auf die der Machtbegriff angewendet wird. In bezug auf die anderen Lebensgebiete, die wohl auch in gesellschaftliche Beziehungen eingebunden sind, die aber mehr die individuelle Leistungsfähigkeit ansprechen, wird der Handlungsspielraum des Einzelnen schlicht als Fähigkeit bezeichnet.

Wenn sich der Begriff der Macht ebenso wie der der Fähigkeit auch durchaus wertneutral verwenden läßt, so wird er doch im Gegensatz zu diesem nur selten in einem solchen Sinne gebraucht. Beispielsweise ist er auch in dem gestellten Thema zweifellos wertgeladen zu verstehen, wie schon sein Zusammenhang mit dem folgenden Thema über „Wirtschaftsdemokratie als Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht“ zeigt. Wer wirtschaftliche oder andere Macht erstrebt, betrachtet sie offenbar als einen für ihn positiven Wert, sei es, daß ihr Erwerb oder ihre Bewahrung ihm Oberziel ist, weil ihm dies ein originäres Bedürfnis befriedigt, sei es, daß ihr Erwerb oder ihre Bewahrung für ihn nur den Charakter eines Unterzieles hat, dessen Verfolgung geeignet ist, dem Erreichen eines Oberziels, beispielsweise eines Erwerbsziels, zu dienen. Wer wirtschaftliche oder andere Macht bekämpft, hält sie offensichtlich für einen negativen Wert, sei es, daß sie ihn als Besitz eines anderen höchstpersönlich bei der Wahrnehmung seiner Belange stört, sei es, daß er sie ab einer gewissen Konzentration aus diskutablen weltanschaulichen oder gesellschaftspolitischen Gründen oder in indisputabler Verkennung der Machthaltigkeit aller sozialen Beziehungen in Bausch und Bogen ablehnt. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung folgt nicht den Naturgesetzen ähnlichen sozialen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Sie ist vielmehr im Rahmen der Möglichkeiten, die die Natur, die historisch-gewachsene Struktur und die jeweilige historische Situation lassen, in menschliche Entscheidungen gelegt¹⁵. Wo Entscheidungen möglich sind, muß es Handlungsspielraum

witzer, Forderungen der Freiheit — Aufsätze und Reden zur politischen Ethik, München 1962, S. 141 ff.

¹⁴ Wegen anderer, engerer Definitionen des Machtbegriffes vgl. G. Rittig, Macht, (II) Macht in der Wirtschaft, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 7. Band, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1961, S. 81 ff. sowie A. Gehlen, Macht, (I) Soziologie der Macht, ebenda, S. 77 ff.

¹⁵ Hierüber habe ich mich ausführlicher geäußert in „Thesen zur Frage

geben. Wer die Macht eines bestimmten anderen oder die Macht überhaupt ab einer bestimmten Konzentration als für ihn oder für die Gesellschaft negativen Wert ablehnt, der kann die Machtverhältnisse nur ändern, indem er selbst oder das von ihm unterstützte gesellschaftliche Gebilde seinerseits Macht gewinnt. Das aber bedeutet, daß die Macht eine ambivalente Erscheinung ist, deren Bewertung sich nach dem jeweiligen Standpunkt des Urteilenden richtet.

Bei der Bewertung wirtschaftlicher oder anderer Macht muß außer ihrer ambivalenten Natur bedacht werden, daß sie eine Möglichkeit darstellt, die keineswegs zwangsläufig immer wahrgenommen oder voll ausgeschöpft wird¹⁶. Das bedeutet, daß sie nicht nur im Hinblick auf ihr Vorhandensein und ihre Größe, sondern auch in bezug auf den Gebrauch zu beurteilen ist, der von ihr gemacht wird. So kann etwa die verhältnismäßig geringe wirtschaftliche Macht eines kleinen Einzelunternehmers oder eines kleinen betrieblichen Gewerkschaftsfunktionärs zur Schikane Abhängiger verwendet werden, während die verhältnismäßig große Macht des Vorstands einer Kapitalgesellschaft oder einer Gewerkschaft dazu benützt werden mag, schikanös veranlagten Führungspersonen das Handwerk zu legen.

Will man wirtschaftliche oder andere Macht unvoreingenommen bewerten, so genügt es nicht, ihre Ambivalenz und ihren Potentialcharakter zu berücksichtigen. Vielmehr muß auch beachtet werden, daß sie von stabiler oder von labiler Natur sein kann. Wo letzteres zutrifft, kann ihre Ausnützung dazu führen, daß sie infolge wirksamer Reaktionen der davon Betroffenen verlorenggeht. Des weiteren können stabile Machtverhältnisse gerade darauf beruhen, daß sie von den Betroffenen toleriert werden, weil bislang von dem vorhandenen Handlungsspielraum weiser Gebrauch gemacht worden ist, der, statt Widerstand herauszufordern, die Zustimmung der Betroffenen fand. Überdies sind auch die Besitzer derzeit stabiler Machtpositionen nicht völlig gegen Machtverlust gesichert.

Was den Größenaspekt angeht, so wird unter „Macht“ häufig nicht ein absolut genommener, sondern ein relativierter Handlungsspielraum im Sinne von „größerer Macht“ oder „Übermacht“ verstanden¹⁷. Dieser

der Manipulierbarkeit möglicher Entwicklungen“, in: Raumordnung und Landesplanung — ausgewählte Beiträge, Festschrift für Willi Guthsmuths, Hrsg. Günther Stoewer, München 1971, S. 134 ff. Vgl. hierzu auch: W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hrsg. Edith Eucken und Paul Hensel, 2. unveränderte Aufl. Tübingen - Zürich 1955, S. 200 ff. (XII. Kapitel: Der Mythos von der Zwangsläufigkeit der Entwicklung).

¹⁶ Über den Unterschied zwischen preispolitischen Möglichkeiten und ihrer Ausnützung: H. Möller, Kalkulation, Absatzpolitik und Preisbildung, Wien 1941, Nachdruck mit einer neuen Einführung über die Entwicklung der modernen Preistheorie, Tübingen 1962.

¹⁷ So sagt G. Rittig: „Nicht dadurch ist Macht für die Ökonomie inter-

Sinn ist von den Veranstaltern möglicherweise auch dem gestellten Thema zugrunde gelegt worden. Daß dem so ist, dürfte sich aus dem bereits erwähnten Zusammenhang ergeben, in dem das Thema steht. Genau genommen, darf der Machtbegriff freilich nicht auf einen solchen relativierten Gehalt beschränkt werden, da auch der weniger Mächtige in der Regel gegenüber dem Mächtigeren Handlungsspielraum besitzt. Zum Beispiel hat ein monopolistischer Anbieter nicht existenznotwendiger Güter wohl eine starke Marktstellung. Wenn er sich absatzpolitisch rational verhalten will, muß er jedoch die möglichen Reaktionen seiner potentiellen Abnehmer und vielleicht auch die sich aus hohen Gewinnen ergebenden Anreize zur Durchbrechung seines Monopols in Rechnung stellen. Seine potentiellen Abnehmer haben die Wahl, eine Verschlechterung seines Angebots ohne Reaktion hinzunehmen, ihre Nachfrage einzuschränken oder sie gänzlich einzustellen. Schließlich können sie sich womöglich auch teilweise oder gänzlich zusammenschließen, um sich gemeinsam eine stärkere Marktposition zu verschaffen, als sie jeder für sich allein hat.

Dafür, den Machtbegriff hier in absolutem und relativiertem Sinn statt nur in letzterem zu gebrauchen, spricht des weiteren die eingangs angeführte allmähliche Akzentverschiebung der Diskussion des Unternehmer-Mitarbeiter-Verhältnisses von der verteilungspolitischen Seite auf die gesellschaftsstrukturelle Seite. Insoweit letztere gemeint ist, kommt es nicht auf marktliche, sondern auf innerbetriebliche und teilweise auch schon auf innerstaatliche Handlungsspielräume an. Innerbetrieblich steht die Neuverteilung der Entscheidungsmacht im Unternehmen zur Debatte, hinter der im Vergleich zu anderen Unternehmungen durchaus ein sehr enger marktlicher Handlungsspielraum stehen kann, der sie nach außen wie nach innen hin relativ klein hält. Ungeachtet der Größe oder Kleinheit der unternehmungsindividuellen Entscheidungsmacht, wird ganz prinzipiell über ihre Neuverteilung gestritten.

essant, daß sie eine spezifische Art der Interessenverfolgung ist ..., sondern durch die Frage, ob es Möglichkeiten der Interessenverfolgung gibt, die in irgendeinem Sinn auf Kosten gleichberechtigter Interessen anderer gehen, also durch die Frage der Relation einer Macht im Verhältnis zu anderen Mächten ...“ (Macht, a.a.O., S. 83). Ohne den Bezug auf eine etwaige Gleichberechtigung von Interessen definiert *E. Sambach* die wirtschaftliche Macht: „Wirtschaftliche Macht in einer bestimmten Situation ist eine Erscheinung, die auf der unterschiedlichen Stärke der Macht-Position verschiedener Wirtschaftseinheiten beruht und zu einer relativen Verengung des ökonomischen Waltbereiches einer oder mehrerer Wirtschaftseinheiten führt, wobei die unterschiedlichen Stärken ihrerseits wieder auf unterschiedliche Werte der in der betrachteten Situation relevanten objektiven und/oder subjektiven Faktoren zurückzuführen sind.“ (Untersuchungen zum Problem der wirtschaftlichen Macht, Frankfurter Diss. 1960, S. 58.)

Den Machtbegriff auf größere oder übergroße Handlungsspielräume im gesellschaftlich-politischen Geflecht zu beschränken, ist schließlich auch deshalb nicht zweckmäßig, weil unterschieden werden muß zwischen der Macht, Veränderungen einzuleiten, und der Macht, einmal eingeleitete Veränderungen mitzugestalten oder zu beherrschen. So ist es durchaus möglich, mit verhältnismäßig kleiner Macht staatspolitische oder ökonomische Veränderungen einzuleiten. Beispielsweise war die in der serbischen Regierung verankerte Geheimorganisation „Schwarze Hand“ in der Lage, entscheidende Anstöße zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges zu geben. Sie war aber nicht mächtig genug, in dem von ihr mitveranlaßten Krieg irgendwelche Entscheidungen der großen Strategie zu beeinflussen. In ähnlicher Weise kann ein ökonomisch verhältnismäßig schwacher Erfinder auf seinem Gebiet wohl eine neue Epoche der Technik einleiten. Die Realisierung derselben wird er aber in der Regel Kapitalkräftigeren überlassen müssen.

Die behandelten Aspekte der Bewertung und der Größe der Macht gelten für alle ihre gegenstandsverschiedenen Spielarten. Eine dieser Spielarten ist die ökonomische Macht. Ist Wirtschaften das Bereitstellen knapper Güter und das Haushalten mit ihnen, so ist wirtschaftliche Macht hiernach und nach dem angegebenen Verständnis des allgemeinen Begriffes der Macht Handlungsspielraum beim Bereitstellen knapper Güter und bei dem Haushalten mit ihnen. In diesem Sinne, allerdings beschränkt auf größere oder übergroße Handlungsspielräume, wird in der verteilungspolitischen Diskussion von ökonomischer Macht gesprochen¹⁸. In der heute mehr und mehr in den Vordergrund tretenden gesellschaftsstrukturellen Diskussion des Unternehmer-Mitarbeiter-Verhältnisses wird der Produktionsfaktor „Arbeit“ jedoch aus dem Bündel der knappen Produktivgüter mit Recht insofern herausgehoben, als er nicht allein und nicht in erster Linie Produktionsmittel, sondern dies nur unter anderem, vom ethischen Standpunkt aus gesehen teilweise Wichtigerem ist. Seine Eigenschaft als personales und soziales Element und damit als Träger eines eigenen Willens rückt in den Vordergrund¹⁹. Dadurch ergibt sich eine stärkere Verwischung der Übergänge zwischen wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatspolitischer

¹⁸ Die verteilungstheoretische Seite der Machtfrage beschäftigte *Eugen von Böhm-Bawerk* in seinem berühmten Aufsatz „Macht oder ökonomisches Gesetz?“, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bd. 23 (1914), S. 205 ff. Vgl. hierzu neuerdings: *H. A. Esser*, Macht oder ökonomisches Gesetz — Zur wert- und verteilungstheoretischen Kontroverse zwischen *Rudolf Stolzmann* und *Eugen von Böhm-Bawerk*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Untersuchungen 22, 1971.

¹⁹ Siehe hierzu etwa: *G. Weisser*, Mitbestimmung als notwendige Folgerung aus heutigem freiheitlichem Sozialismus, in: Mitbestimmung und Wirtschaftspolitik, Gewerkschaft — Wirtschaft — Gesellschaft, Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen, Band 2, Hrsg. Kurt Nemitz und Richard Becker, Köln 1967, S. 85 ff.

Macht, als sie ohnehin schon aus der nicht immer, aber häufig gegebenen Möglichkeit resultiert, ökonomische Macht für das Verfolgen gesellschaftlicher oder staatspolitischer Ziele einzusetzen²⁰. Den begrifflichen Schwierigkeiten, die sich aus diesem wie aus jenem ergeben, soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Wichtig ist nur festzustellen, daß sich die gegenstandsverschiedenen Spielarten der Macht schon begrifflich und erst recht nicht realiter scharf voneinander abgrenzen lassen und daß diese Unschärfe bei der Behandlung des Themas hingenommen werden muß.

III. Wirtschaftlicher Gehalt des Eigentums an Produktionsmitteln

Wirtschaftliche Macht kann auf verschiedenem Wege erworben und bewahrt werden. Einer davon ist das Eigentum an den Produktionsmitteln. Ehe darauf eingegangen werden kann, wie sich dieses Mittel zur Befriedigung wirtschaftlicher Machtbedürfnisse zu den anderen Mitteln verhält, muß sein wirtschaftlicher Gehalt skizziert werden.

Eugen Schmalenbach hat unter „Kapital“ den Gütervorrat verstanden und seine Identifikation mit der Verfügungsmacht über (wirtschaftliche) Güter für möglich gehalten, wenn auch aus didaktischen Gründen nicht empfohlen²¹. Seine Definition des Kapitals ist die denkbar umfassendste, wenn man nur den Begriff des wirtschaftlichen Gutes weit faßt und in ihn mit Siegfried Menrad außer den von der Rechtsordnung garantierten Gütern auch jene Güter einschließt, die dem Betrieb — wie beispielsweise ihm entgegengebrachte Präferenzen seiner Nachfrager — von den Märkten und von den anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gebilden, in die er verwoben ist, nur konzidiert werden²². Der Schmalenbachsche Kapitalbegriff unterscheidet sich in seiner Weite von den gängigen Kapitalbegriffen der betriebs- und volkswirtschaftlichen Literatur, die jeweils auf einen partikulären Zweck und nicht auf die Erörterung dessen zugeschnitten sind, was in unserem Thema mit „Produktionsmitteleigentum“ gemeint ist²³. Dieses Eigentum stellt etwas anderes dar als das rechtliche Eigentum, und es beschränkt sich nicht auf Sachen, an denen man rechtliches Eigentum erwerben kann. Es erstreckt sich vielmehr auf garantierte wirtschaftliche Güter

²⁰ Hierüber etwa: *F. Wieser*, *Das Gesetz der Macht*, Wien 1926, S. 489 ff.

²¹ *E. Schmalenbach*, *Kapital, Kredit und Zins in betriebswirtschaftlicher Beleuchtung*, 3. Aufl., Köln und Opladen 1951, S. 11 f.

²² *S. Menrad*, *Der Kostenbegriff — Eine Untersuchung über den Gegenstand der Kostenrechnung*, Berlin 1965, S. 25 ff., insbes. S. 38 ff.

²³ Über betriebs- und volkswirtschaftliche Kapitalbegriffe: *J. Fettel*, *Kapital*, in: *Handwörterbuch der Betriebswirtschaft* 3. Aufl., Band II, Stuttgart 1958, Sp. 2959 ff.

aller Art und auf konzedierte Güter, die Verfügungsmacht, die ihrerseits selbst ein wirtschaftliches Gut darstellt, eingeschlossen. Zu den garantierten wirtschaftlichen Gütern gehören beispielsweise auch die hier besonders interessierenden Leistungsansprüche aus Arbeitsverträgen²⁴.

Gegen die vorgenommene weite Fassung dessen, was unter Eigentum an Produktionsmitteln verstanden werden soll, könnte zweierlei eingewendet werden. Ein sehr weitgehender Einspruch könnte sich gegen die völlige Loslösung vom sachenrechtlichen Eigentumsbegriff wenden. Ein weniger weitgehender Einwand könnte lauten, daß die Verfügungsmacht, deren Verteilung ja gerade strittig ist, ohne weiteres dem Eigentum an Produktionsmitteln zugeschlagen wird. Beide möglichen Beanstandungen lassen sich entkräften, und zwar die erstere leichter als die letztere. Dabei muß der wirtschaftliche Gehalt des Eigentums an Produktionsmitteln, oder, anders ausgedrückt, des Eigentums an Betrieben, speziell an privaten Unternehmungen, herausgearbeitet werden.

Was das Loslösen vom Eigentumsbegriff des Sachenrechts betrifft, so ist dies aus mehrerlei Gründen gerechtfertigt. Erstens ist jedweder Betrieb in jedweder Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mehr als ein Konglomerat von Sachvermögensgegenständen. Zweitens gibt es Betriebe, wie Banken, Speditionen oder Agenturen, bei denen das Sachvermögen in der Regel nur eine ganz untergeordnete Rolle spielt. Drittens lassen sich auch Betriebe, für die das nicht zutrifft, auf dem Wege der Miete, der Pacht oder des Leasing ohne oder ohne wesentliches Eigentum an Sachvermögen führen.

Was die Einbeziehung der Verfügungsmacht in das Produktionsmitteleigentum angeht, so ist sie zunächst einmal keine Vorwegentscheidung der Frage ihrer Aufteilung auf Eigentümer und andere Personengruppen oder Instanzen. Es bleibt nämlich offen, ob und inwieweit Dritte an der Verfügungsmacht partizipieren. Vorentschieden ist nicht einmal, daß Eigentümer überhaupt Verfügungsmacht behalten. Die Enteignungspraxis nicht-humanitärer Staaten bietet genügend Beispiele dafür, daß der Eigentümer nicht total enteignet werden muß, wenn man ihn ökonomisch vernichten will. Seine ökonomische Vernichtung gelingt sogar um so nachhaltiger, je mehr Pflichten man ihm beläßt, während man ihn seiner Rechte entkleidet²⁵. Definitorisch festge-

²⁴ In ähnlichem Sinn betrachtet beispielsweise *H. Oppikofer* das Unternehmen als rechtliche Einheit (Das Unternehmensrecht in geschichtlicher, vergleichender und rechtspolitischer Betrachtung, Tübingen 1927, insbes. S. 132 ff.).

²⁵ So braucht man etwa nur die Eigentümer von Miethäusern zur laufenden Instandhaltung der Gebäude zu verpflichten und zugleich die Mieten auf einem nicht kostendeckenden Niveau zu fixieren, um das früher rentable Eigentum in eine nachhaltige finanzielle Last, das heißt in einen negativen Vermögenswert umzuwandeln.

legt ist lediglich, daß die Verfügungsmacht, so vorhanden, mit zu den Gütern gehört, deren Eigentümer die Betriebsinhaber sind.

So offen das Produktionsmitteleigentum hinsichtlich des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins von Verfügungsmacht der Eigentümer in begrifflicher Hinsicht auch ist, so zwingend dürfte es allerdings in einer humanitären, freiheitlichen, individualistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung den Einschluß von Verfügungsmacht voraussetzen. Das ergibt sich unter einer derartigen Ordnung sowohl aus der Funktion des Produktionsmitteleigentums als auch aus dem hier geltenden Prinzip des *do ut des*.

Die wesentliche sozialwirtschaftliche Funktion des privaten und teilweise auch des öffentlichen Eigentums an Produktionsmitteln ist die Übernahme von Wagnissen. Der Eigentümer ist selbst dort erster Risikoträger, wo seine Haftung für die Verbindlichkeiten des Betriebs beschränkt ist. Zu den Ansprüchen, für die er beschränkt oder unbeschränkt geradezustehen hat, gehören unter anderem auch die Gegenleistungen, die er auf Grund von Arbeitsverträgen zu erbringen hat. Zur bloßen Übernahme betrieblicher Risiken unter Ausschaltung jeglicher Verfügungsmacht wird sich freiwillig kaum jemand hergeben. Daß dem so ist, resultiert aus dem instrumentalen Charakter, den das Eigentum an Produktionsmitteln in betriebswirtschaftlicher Hinsicht hat. Für den privaten Wirtschaftler dient es dazu, bestimmte individuelle Oberziele, so vor allem Erwerbs- und Sicherheitsziele sowie Unabhängigkeits- oder Vereinigungsziele, wahrzunehmen²⁶. Die öffentliche und frei-gemeinnützige Wirtschaft benötigt Eigentum an Produktionsmitteln, um Leistungsaufgaben und teilweise auch, um Ordnungsaufgaben zu erfüllen. Wenn die Brauchbarkeit des Instruments erlischt, wird es bei rationalem Verhalten nicht mehr verwendet werden.

Besteht in einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung wie der unsrigen auch ein unlösbarer Zusammenhang zwischen Produktionsmitteleigentum und Verfügungsmacht, so verlangt doch der soziale Charakter dieser Ordnung gewiß auch eine Begrenzung der Eigentümermacht. Dies ist schon deshalb notwendig, weil die Ausnützung unbeschränkter Verfügungsmacht vieler einzelner infolge der Kumulation von Wirkungen, die — isoliert gesehen — vernachlässigenswert sind, zu chaotischen Zuständen zu führen vermag. Was gemeint ist, demonstrieren heute die ungehemmte individuelle Motorisierung und der ungehemmte Raubbau an natürlichen Lebensgrundlagen am besten²⁷.

²⁶ Näheres über die Oberziele kaufmännischer Unternehmungen in meinem Aufsatz: Betriebserfolge in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft, Sonderdruck der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung 1972, S. 3 f.

²⁷ Näheres hierüber in meinem Artikel: Die haushälterische Nutzung na-

Die Sozialbindung des Eigentums ist aber auch erforderlich, weil die Ausnützung unbeschränkter Verfügungsmacht eines einzelnen oder weniger einzelner wegen der Größe der Einzelwirkungen dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen kann, was etwa bei der Ausbeutung von Monopolstellungen bei existenznotwendigen Gütern, bei der leichtfertigen Gefährdung der Umgebung eines Produktionsbetriebes oder bei der Einleitung und Durchsetzung einer Politik schlechter Produktqualität unstrittig der Fall wäre. Schließlich kann die Begrenzung der Verfügungsmacht von Produktionsmitteleigentümern auf ethischen Gründen dafür beruhen, den personalen und sozialen Charakter des Produktionsfaktors Arbeit über das hinaus zu respektieren, was an menschenwürdiger Behandlung der Mitarbeiter in einem Kulturstaat ohnehin geboten ist.

Unser Problem sind nicht die auf Ausschöpfung von Verfügungsmacht beruhenden bedenklichen Massenerscheinungen, sondern die marktliche und die gesamtwirtschaftliche Gestaltungsmacht einzelner oder kleiner Gruppen sowie die Aufteilung der Verfügungsmacht in großen wie in kleinen Betrieben. Nur die Frage der Partizipation an der betrieblichen Verfügungsmacht ist ausgesprochen eigentumsbezogen; nur sie ist allein mit der Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeit und Kapital zu lösen. Marktliche und gesamtwirtschaftliche Gestaltungsmacht dagegen können einzelne oder wenige auch auf anderem Wege als über das Eigentum an Produktionsmitteln erwerben.

IV. Möglichkeiten des Erwerbs wirtschaftlicher Macht

Wirtschaftliche Macht kann auf persönlichen Fähigkeiten, auf Kauf, auf Zusammenschluß, auf Treuhandschaft, auf politischer Macht oder auf Gewalt beruhen, wenn man davon absieht, daß gekaufte und unter bestimmten Umständen auch auf politischer Macht oder auf Gewalt beruhende wirtschaftliche Macht vererbbar ist. Die möglichen Quellen wirtschaftlicher Macht lassen sich logisch streng auseinanderhalten, tatsächlich fallen jedoch häufig zwei oder mehrere von ihnen zusammen, so daß sich im konkreten Fall Zurechnungsschwierigkeiten ergeben können, die sich hier aus zeitlichen Gründen nicht verfolgen lassen. Für die Diskussion des Zusammenhanges zwischen Produktionsmitteleigentum und wirtschaftlicher Macht ist es jedoch wichtig festzuhalten, daß es diese Zurechnungsprobleme gibt. Das Vorhandensein verschiedener Quellen wirtschaftlicher Macht vermag ebenso wie das Vorhandensein verschiedenartiger Kombinationen dieser Quellen jene wirtschaftliche Macht von vornherein zu begrenzen, die auch, vornehmlich oder allein

türlicher Hilfsquellen als gesellschafts- und wirtschaftspolitische Aufgabe, in: *Natur und Landschaft* Bd. 44 (1969), S. 82 f.

dem Produktionsmitteleigentum entstammt. Umgekehrt ist das Vorhandensein dieser eigentumsbedingten wirtschaftlichen Macht geeignet, aus anderen Quellen gespeiste wirtschaftliche Macht in Schranken zu halten. Voraussetzung dafür, daß es zur Bildung wirtschaftlicher Gegenmächte kommt, ist die Offenheit des jeweiligen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems für eine Vielfalt der Quellen wirtschaftlicher Macht, die Gewalt ausgenommen. Diese soll im übrigen als im Verkehr unter Privaten wie im Verkehr unter Staaten aus ethischen Gründen zu ächtendes Mittel bei den weiteren Erörterungen außer Betracht bleiben. Die im Prinzip legitimen Möglichkeiten des Erwerbs wirtschaftlicher Macht und die wichtigsten Möglichkeiten ihrer Kombination seien kurz charakterisiert!

Persönliche Fähigkeiten der verschiedensten Art können durch ihre Seltenheit wirtschaftliche Macht verleihen, sofern sie überhaupt ökonomisch oder politisch verwertbar sind. Politisch verwertbare persönliche Fähigkeiten können auf indirektem Wege, nämlich über die politische Macht und die politische Treuhandschaft dazu dienen, jemandem wirtschaftliche Macht zu verschaffen. Ökonomisch verwertbare persönliche Fähigkeiten können sowohl über die Treuhandschaft für die Inhaber wirtschaftlicher Macht als auch über den Einsatz ersparten Einkommens zur Selbstfinanzierung oder zum Kauf von Produktionsmitteleigentum zu wirtschaftlicher Macht verhelfen.

Legal gekauft werden kann wirtschaftliche Macht in Gestalt von Unternehmungen oder Unternehmungsanteilen sowie in der Form des Vergrößerns der eigenen finanziellen Potenz von Unternehmungen und anderen Produktivbetrieben durch Fremdfinanzierung. Unter Umständen ist es auch möglich, wirtschaftliche Macht illegal zu kaufen, und zwar durch Bestechung von Treuhändern, die über wirtschaftliche Macht gebieten. Die Mittel zum *Einkaufen in wirtschaftliche Macht* können einmal aus der Verwertung persönlicher Fähigkeiten stammen, nämlich aus Arbeitseinkommen, Pioniergewinnen oder Spekulationsgewinnen. Sie können zum andern aus Knappheitsrenten fließen, das heißt aus der Kapitalverzinsung und aus der Ausbeutung monopolistischer Spielräume. Schließlich können sie aus Abgaben oder freiwilligen Beiträgen (an Vereine, Genossenschaften, Gewerkschaften, politische Parteien, Kirchen) gewonnen sein. Substrate des legalen Handels mit wirtschaftlicher Macht sind außer den Verfügungsmacht verleihenden Anteilen an Unternehmungen und anderen Produktivbetrieben die Fremdkapitalien, deren Hergabe unter Umständen auch Verfügungsmacht zu verschaffen vermag²⁸. Sie beruhen ihrerseits auf Bank- und Spareinlagen, die ihren Inhabern in der Regel keinerlei Verfügungs-

²⁸ Vgl. hierzu H. H. Jonas, Grenzen der Kreditfinanzierung, Wiesbaden 1960, insbes. S. 236 ff. und S. 360 ff. (Kreditbedingungen).

macht über den Betrieb des Kreditinstituts vermitteln, sowie auf der Geldschöpfungsfähigkeit von Bankensystemen. Anzumerken ist noch, daß die der Verwertung persönlicher Fähigkeiten zugeschriebenen Pionier- und Spekulationsgewinne häufig nur möglich sind, wenn zugleich die Fähigkeit zum Kauf wirtschaftlicher Macht vorhanden ist.

Zusammenschlüsse sind geeignet, die wirtschaftliche Macht der Mitglieder zu verstärken oder solchen einzelnen überhaupt erst die Teilhabe an wirtschaftlicher Macht zu ermöglichen, die in der Isolation wirtschaftlich ohnmächtig sind. Zusammenschlüsse können wirtschaftliche Macht auf direktem Wege, nämlich durch Verbesserung von Marktpositionen oder von Positionen in der betrieblichen Eigentums- oder Führungsorganisation, oder auf indirektem Weg, nämlich über den Erwerb politischer Macht, verschaffen. Ökonomische Zusammenschlüsse dienen der besseren Verwertung persönlicher Fähigkeiten, gekaufter wirtschaftlicher Verfügungsmacht oder konstitutioneller bzw. usurpierter politischer Rechte.

Die auf persönliche Fähigkeiten, Käufe, Zusammenschlüsse oder politische Rechte zurückgehende Macht hat insofern ursprünglichen Charakter, als sie den Inhabern ihrer Quellen zufließt. Die *Treuhandschaft* vermag demgegenüber nur originär erworbene Macht weiterzuverleihen. Die mit ihr verbundene Macht ist infolgedessen abgeleiteter Natur, das heißt, sie kann von den Treugebern jederzeit oder unter Einhalten rechtlicher Verfahrensvorschriften zurückgenommen werden. Ungeachtet des grundsätzlich abgeleiteten Charakters seiner Macht, ist es möglich, daß der Treuhänder gegenüber den Treugebern über eine Zusatzmacht verfügt²⁹. Das trifft insbesondere dann zu, wenn der Treuhänder einen Zusammenschluß vertritt. Wer auch immer der Treuhänder ist, hat in solchen Fällen eine Vorzugsposition der Zentralität, die ihm Dispositionsbefugnisse und Informationsvorsprünge verleiht. Voraussetzung für die Wahl zum Treuhänder ist häufig das Vorhandensein bestimmter persönlicher Fähigkeiten. Diese brauchen freilich nicht immer die Sachaufgabe zu betreffen. Vielmehr ist es oft wichtiger, Fähigkeiten zum Erwerb der Treuhänderstellung als Fähigkeiten zum Ausfüllen derselben zu besitzen. Dieses Paradoxon dürfte bei der politischen Treuhänderschaft eine größere Rolle spielen als bei der wirtschaftlichen, weil sich bei letzterer der Erfolg der Treuhandschaft wenigstens unter einer marktwirtschaftlichen Ordnung wegen seiner grö-

²⁹ Vgl. hierzu C. S. Beed, Die Trennung von Eigentum und Kontrolle in Kapitalgesellschaften, in: ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft XX (1969), S. 103 ff. Der Verfasser setzt sich mit der These von der Trennung zwischen Unternehmensleitung und Kapitalbesitz auseinander, und zwar insbesondere, insoweit sie von A. A. Berle und G. Means zu begründen versucht wird (zuerst: *The Modern Corporation and Private Property*, New York 1932).

ßeren Rechenbarkeit im allgemeinen frühzeitiger und genauer als bei ersterer abschätzen läßt.

Die ursprüngliche Verteilung der *politischen Macht* richtet sich in einem Rechtsstaat vor allem nach der Verfassung sowie nach der Zahl und der Größe der politischen Zusammenschlüsse. Infolge der Notwendigkeit, für die Wahrnehmung der politischen Macht in Gestalt von Abgeordneten und Beamten Treuhänder zu bestellen, sowie der Möglichkeiten, daß Personen von großen Fähigkeiten oder mit großer wirtschaftlicher Macht das politische Geschehen auf informellen Wegen beeinflussen, wird die ursprüngliche Verteilung der politischen Macht gleichsam von abgeleiteten Verteilungen überlagert.

Politische Macht läßt sich in mehrerlei Hinsicht in wirtschaftliche Macht transformieren. Erstens liegt die Wirtschaftsverfassung in der Hand des Staates. Über sie kann der Staat wichtige Handlungsspielräume der Unternehmerwirtschaft nachhaltig vergrößern oder verkleinern. Zweitens betreibt der Staat mit Hilfe von Anreizen, Geboten und Verboten sowie mittels öffentlicher Aufträge wirtschaftliche Struktur- und Regulierungspolitik, die das unternehmerische Verhalten im Rahmen seiner von der Wirtschaftsverfassung gezogenen Spielräume in bestimmte Richtungen lenken soll. Drittens ist der öffentliche Anteil an der Produktion und an der Verwendung des Volkseinkommens selbst in den marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften sehr hoch. Das bedeutet, daß viele Wirtschaftszweige gänzlich oder erheblichsenfalls von öffentlichen Aufträgen abhängig sind und daß es neben der privaten Produktionswirtschaft eine öffentliche gibt, die wichtige Wirtschaftszweige beherrscht oder wesentlich mitbestimmt. Viertens besitzt der Staat mit der Zentralnotenbank ein Instrument dafür, maßgeblichen Einfluß auf die Möglichkeiten des Handels mit fremden Kapitalien auszuüben.

V. Gesellschaftlicher Bedarf an wirtschaftlicher Macht

Wirtschaftliche Macht ist wie politische Macht gesellschaftlich notwendig³⁰.

³⁰ Diese These wird im folgenden begründet. Unabhängig davon sei auf die Äußerungen je eines Philosophen, Historikers und Soziologen zu der angeschnittenen Frage verwiesen: *Th. Litt*, Staatsgewalt und Sittlichkeit, München 1948; *G. Ritter*, Das sittliche Problem der Macht, Bern 1948, insbesondere: Machtkampf und Friedensordnung. Betrachtungen zur Antinomie des Politischen. S. 91 ff.; *C. E. Köhne*, Macht muß sein, Triebkräfte der Weltgeschichte — Autorität und Elite in der Demokratie, Stuttgart-Degerloch 1966. Grundsätzlich anderer Auffassung ist beispielsweise *U. Jaeggi*, Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik, Fischer Taschenbuch, Frankfurt am Main 1969.

Politische Macht wird aus innen- wie aus außenpolitischen Gründen benötigt. Innenpolitisch ist sie erforderlich, um eine öffentliche Ordnung zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Wo das nicht möglich ist, breitet sich Anarchie aus, die — wie die geschichtliche Erfahrung lehrt — immer nur ein vorübergehender Zustand sein kann. Außenpolitisch wird Macht benötigt, wenn ein Staat seine wirtschaftlichen und anderen Interessen gegenüber anderen Staaten wahrnehmen können soll. Außenpolitische Macht beruht heute zu einem erheblichen Teil auf der wirtschaftlichen Macht des betreffenden Staates und seiner privaten Wirtschaft.

Wirtschaftlicher Macht bedarf es in einer Gesellschaft aus zwei sehr verschiedenen Gründen. Der eine liegt darin, daß die wirtschaftliche Anpassung und Entwicklung Entscheidungen erfordert, die nur getroffen werden können, wenn Handlungsspielräume dafür vorhanden sind. Der zweite Grund ergibt sich aus dem ersten, ist aber nicht mit ihm identisch. Wohl ist wirtschaftliche Macht unentbehrlich. Sie ist aber auch geeignet, wirtschaftlich weniger Mächtigen den eigenen Willen aufzuzwingen. Infolgedessen lassen sich eigene wirtschaftliche Handlungsspielräume nur bewahren, wenn man selbst wirtschaftliche Macht besitzt oder an ihr teilhat.

Für die Bewahrung eigener wirtschaftlicher oder politischer Handlungsspielräume ist keinesfalls ein Gleichgewicht der Kräfte erforderlich. Auch die Möglichkeit, einem Mächtigeren Schwierigkeiten bereiten zu können, kann genügen, diesen davon abzuhalten, dem Schwächeren seinen Willen zu oktroyieren.

Dürfte sich die Notwendigkeit politischer und wirtschaftlicher Macht kaum mit guten Gründen bestreiten lassen, so ist die Verteilung der einen wie der anderen ein politischer und geistiger Streitpunkt erster Ordnung. Daß diese Feststellungen richtig sind, beweisen auch und gerade die derzeitige Diskussion um die Verfassungsreform³¹ sowie die gegenwärtigen Versuche, die parlamentarische Demokratie in Richtung auf eine Räteherrschaft hin auszuhöhlen³². In beiden Fällen geht es nicht um die Beseitigung wirtschaftlicher oder politischer Macht, sondern um deren Neuverteilung³³. Wenn Eigentümermacht in Belegschafts- oder Gewerkschaftsmacht verwandelt wird oder parlamenta-

³¹ Es sei auf die in Anmerkung 7 erwähnten exemplarischen Materialien verwiesen.

³² Vgl. hierzu: C. von Schrenck-Notzing, *Demokratisierung — Konfrontation mit der Wirklichkeit*, München - Wien 1972.

³³ Vgl. hierzu: E. K. Scheuch, *Der „Demokratisierungsprozeß“ als gesamtgesellschaftliches Phänomen*, in: *Demokratie und Mitbestimmung, Veröffentlichungen des Instituts für Gesellschaftswissenschaften Walberberg e. V.*, Band IV, Hrsg. Arthur F. Utz und Heinrich B. Streithofen, Stuttgart 1970, S. 75 ff.

risch und beamtenstaatlich organisierte politische Macht infolge der Indolenz der Mehrheit in die Hand aktivistischer Minderheiten übergeht, wird die Macht nur anders verteilt, jedoch nicht etwa eliminiert. Wohl aber ist es möglich, daß die Substitution von Machtbesitzern mit einer Verschiebung in den jeweiligen Machtgrößen einhergeht. So wird die Ersetzung der parlamentarischen Demokratie durch eine Diktatur in der Regel mit einer Zunahme der im Staat vorhandenen politischen Macht verknüpft sein. Hingegen wird die Komplizierung der Führungsorganisation eines Unternehmens durch Hereinnahme von Vertretern der Belegschaft, der Gewerkschaft oder des öffentlichen Interesses zu Lasten der wirtschaftlichen Macht der betreffenden Unternehmung gehen, wenn dabei Anpassungselastizitäten verringert werden.

Wie die Einkommensverteilung muß auch die Machtverteilung unter funktionalen und unter personalen Aspekten gesehen werden. Unter funktionaler Verteilung der wirtschaftlichen Macht ist zu verstehen, wie diese auf die sozialen Gebilde und Schichten aufzuteilen ist, die sie überhaupt besitzen können. Man kann also von einer gebildefunktionalen und von einer schichtenfunktionalen Machtverteilung sprechen. Die personale Machtverteilung gibt an, wie die einzelnen Individuen innerhalb der schichtenfunktionalen Verteilung an der wirtschaftlichen Macht partizipieren.

Soziale Gebilde, die wirtschaftliche Macht besitzen können, sind private Haushalte, private Unternehmungen der verschiedensten Art (kaufmännische, ständische, frei-gemeinnützige Unternehmungen), private Verbände, öffentliche Ober- und Unterverbände sowie deren verselbständigte Betriebe. Die jeweilige wirtschaftliche Gebildemacht besteht gegenüber anderen Gebilden der verschiedensten Kategorien, und zwar als Marktmacht, als wirtschaftliche Mitgliedschaft innerhalb von Verbänden, als wirtschaftliche öffentliche Macht oder als nicht-marktliche wirtschaftliche Macht, die Private gegenüber öffentlichen Verbänden und Betrieben besitzen und die eine Art der außerparlamentarischen politischen Macht darstellt. Die Macht der Gebilde ist nach außen gerichtet. Innerhalb der einzelnen Gebilde kann sich die Macht in einer, in mehreren oder in vielen Händen befinden, und zwar je nach der Eigentums- und Führungsorganisation des Gebildes sowie zumeist auch nach informellen Machtbeziehungen.

Soziale Schichten, die wirtschaftliche Macht besitzen können, sind, grob gegliedert, die Produktionsmitteleigentümer, die wirtschaftlichen und die politischen Treuhänder und die unselbständig Erwerbstätigen. Die Produktionsmitteleigentümer sind teils selbständig Erwerbstätige, teils Nicht-Erwerbstätige, teils private oder öffentliche Verbände. Insofern letzteres der Fall ist, sind die jeweiligen Mitglieder die Inhaber der vorhandenen originären wirtschaftlichen Macht. Die Mitglieder-

schaft kann in sich wiederum in mehrerlei Hinsicht sozial geschichtet sein. Die für die zu behandelnden Zusammenhänge wichtigste Schichtung der Mitgliedschaft privater und öffentlicher Verbände ist die in Treugeber und Treuhänder. Die Treuhänder der Eigentümerverbände sind ihrerseits in der Regel wiederum unmittelbare Treugeber gegenüber den Leitern des fraglichen Betriebes.

Wirtschaftliche Macht wird von sozialen Gebilden wie von sozialen Schichten benötigt. Wie die gebildefunktionale, die schichtenfunktionale und die personale Verteilung der wirtschaftlichen Macht in einem Staat aussehen soll, richtet sich nach den jeweils herrschenden gesellschafts- und wirtschaftsordnungspolitischen Zielvorstellungen. Bei der Verwirklichung einschlägiger Ziele muß berücksichtigt werden, wie die betroffenen Menschen voraussichtlich auf Umverteilungen wirtschaftlicher Macht reagieren werden. Außerdem ist zu beachten, daß ordnungspolitische Ziele dann mit wohlstandspolitischen Zielen kollidieren, wenn eine Neuordnung mit Verlusten an wirtschaftlicher Effizienz einhergeht. Beispielsweise wird die mit einem Abbau marktlicher Handlungsspielräume einhergehende Erhöhung des Konkurrenzgrades wegen der davon ausgehenden Leistungsstimulierungen in der Regel keine Verluste, sondern Gewinne an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit bringen. Demgegenüber sind bei einem Abbau der innerbetrieblichen Entscheidungsbefugnisse von Unternehmungseigentümern Verringerungen ihres Geschäftsinteresses zu gewärtigen, die vielleicht, aber keineswegs zwangsläufig, durch einen Zuwachs an Geschäftsinteresse bei anderen Gruppen von Unternehmungspersonen kompensiert oder gar überkompensiert werden können. Ob und inwieweit es zu solchen Kompensationen kommt, ist eine Frage der Einstellung des einzelnen zu dem jeweiligen sozialen Gebilde und der Verbreitung der verschiedenen Einstellungstypen in einer bestimmten wirtschafts- und sozialhistorischen Situation.

Was die *wirtschaftliche Macht sozialer Gebilde* angeht, so muß unter jeder Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung der Handlungsspielraum für jene Entscheidungen vorhanden sein, die im Hinblick auf die wirtschaftliche und soziale Anpassung und Fortentwicklung als erwünscht angesehen werden. Zum Beispiel ist nur zu erwarten, daß bestimmte riskante, aber der sozialökonomischen Fortentwicklung dienliche Entscheidungen getroffen werden, wenn es Betriebe oder andere Wirtschaftseinheiten gibt, die das Risiko dank ihrer ökonomischen Potenz zu tragen vermögen, und wenn außerdem Führungspersonen vorhanden sind, die sich bereitfinden, die Verantwortung für das Eingehen der Risiken zu übernehmen. Die Fähigkeit von Wirtschaftseinheiten, große Risiken zu übernehmen, ist offensichtlich von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Macht abhängig. Die Bereitschaft von Führungspersonen,

riskante Entscheidungen zu verantworten, wird, wie die Lebenserfahrung zeigt, von den Möglichkeiten beeinflußt, auch selbst über die verfügbaren ökonomischen Potenzen disponieren zu können. Wem zwar die Verantwortung für riskante Entscheidungen zugemutet, aber nicht die volle komplementäre Dispositionsbefugnis erteilt wird, etwa weil Nicht-Verantwortliche mitzuentcheiden begehren, der darf sich wohl zu Recht überfordert fühlen und inadäquaten Ansprüchen an seine Risikobereitschaft versagen.

Der gesellschaftliche Bedarf an wirtschaftlicher Macht der Gebilde besteht in freiheitlichen, marktwirtschaftlichen, individualistischen, aber zugleich auch sozialen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen wie der unsrigen des weiteren darin, daß es wirtschaftliche Gegenmacht geben muß, wenn dieser Charakter erhalten bleiben oder verbessert werden soll³⁴. Wirtschaftliche Gegenmacht kann von privater oder öffentlicher Natur sein. Private wirtschaftliche Gegenmacht gibt es, wo unter Anbietern und unter Nachfragern Konkurrenz herrscht oder wo sich Konzentrationen auf der einen Seite des Marktes solche auf der anderen Seite entgegenstellen. Wo sich private wirtschaftliche Übermacht herausbildet und dazu benützt wird, den Wettbewerb zu beseitigen, muß der Staat seinerseits mit seinen wirtschaftlichen Machtmitteln die Bresche schließen, wenn sich nicht Marx' Prophezeiung bestätigen soll, die Konkurrenzwirtschaft werde sich selbst zerstören³⁵.

Soziale Schichten benötigen *wirtschaftliche Macht*, damit sie ihre Interessen gegenüber den anderen sozialen Schichten wahrnehmen können, mit denen zusammen sie soziale Gebilde tragen. So brauchen und besitzen die Gewerkschaften als private Verbände wirtschaftliche Macht, damit die Interessen der großen Zahl nicht-selbständig Erwerbstätiger mit paritätischen Marktchancen gegenüber der viel geringeren Zahl von privaten und öffentlichen Produktivbetrieben wahrgenommen werden können, welche bis jetzt noch weithin maßgeblich von den Produktionsmitteleigentümern und ihren Treuhändern beherrscht werden. Fraglich ist jedoch, ob es für die von den Gewerkschaften Vertretenen zweckmäßig ist, die Marktmacht dieser Verbände, die sie wie die Unternehmervverbände neben außerparlamentarischer politischer Macht besitzen, durch (verstärkte) betriebliche Verfügungsmacht zu ergänzen und teilweise zu ersetzen. Wirtschaftlich bedenklich daran ist die Tatsache, daß ein Gewinn an betrieblicher Verfügungsmacht der Gewerkschaften notwendigerweise mit einem Verlust an Marktmacht gegen-

³⁴ Vgl. zum Gedanken der wirtschaftlichen Gegenmacht: J. K. Galbraith, *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power*. New York 1952.

³⁵ Vgl. hierzu: W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, a.a.O., S. 275 und passim. Über die Notwendigkeit, die etwaige Übermacht privater Verbände zu kontrollieren: J. H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956, S. 338 ff.

über den von ihnen mitbestimmten Betrieben ist, wenigstens sofern es sich um private Unternehmungen handelt, die bei Strafe des Unteranges an Mitarbeiter und Eigentümer lediglich das zu verteilen vermögen, was sie zuvor dank ihrer Konkurrenzfähigkeit oder ihrer monopolistischen Spielräume verdient haben. Wo die Betriebe auf die Selbsterhaltung angewiesen sind, werden die Gewerkschaften in dem Maße zum Selbstkontrahieren gezwungen, in dem sie an der Verfügungsmacht beteiligt werden³⁶.

Anders verhält es sich nur dort, wo die öffentliche Hand gezwungen ist oder gezwungen werden kann, betriebliche Verluste auszugleichen oder wo der Betrieb gänzlich aus öffentlichen Mitteln alimentiert wird. Hier — also vor allem in der öffentlichen Wirtschaft — ist es möglich, daß der Zugewinn an betrieblicher Verfügungsmacht die gewerkschaftliche Marktmacht nicht verringert, sondern sogar verstärkt, weil die in bezug auf Zuschüsse gegenüber dem öffentlichen Eigentümer bestehende Verhandlungsposition der Betriebsleitung durch deren gewerkschaftliche Verankerung gefestigt wird. Eine weitere Verbesserung der gewerkschaftlichen Marktmacht läßt sich erreichen, wenn auch die Treuhandschaft über das öffentliche Eigentum an den fraglichen Betrieben gewerkschaftlich beeinflußt ist. Eine der Voraussetzungen für derartige Verstärkungen der gewerkschaftlichen Marktmacht ist, daß eine allmähliche Umwandlung des parlamentarisch oder diktatorisch regierten Staatswesens in einen Gewerkschaftsstaat toleriert wird. Wie die bereits eingeräumten Möglichkeiten der Mitbestimmung über öffentliche Betriebe erkennen lassen, ist diese Voraussetzung in der Bundesrepublik derzeit in einem ziemlich hohen Maße erfüllt³⁷. Sie fehlt dagegen völlig in den sogenannten sozialistischen Staaten. Hier sind die Gewerkschaften praktisch Erfüllungsgehilfen der diktatorisch regierenden Minderheiten³⁸. Eine weitere Voraussetzung für die angedeuteten Möglichkeiten einer Zunahme ihrer Marktmacht ist eine gewisse Selbstbeschränkung der Gewerkschaften. Wenn nämlich der Großteil der bislang privaten Unternehmungen in öffentliches oder gewerk-

³⁶ Siehe hierzu: G. Briefs, *Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus* — Die Gewerkschaften am Scheideweg, München 1952.

³⁷ Eine Übersicht über die Entwicklung bis Anfang 1972 gibt E. Zeller, *Kommunale Mitbestimmung — Mitbestimmung in Betrieben und Unternehmen der öffentlichen Hand*, Bonn 1972. Vgl. auch die kritische Stellungnahme von G. Püttner, *Die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen*, Frankfurt am Main 1972.

³⁸ Siehe hierzu etwa: W. W. Kulski, *Die Situation des Individuums*, in: *Handbuch des Weltkommunismus*, Hrsg. J. M. Bocheński und G. Niemeyer, München 1958, S. 569 ff., insbes. S. 580 f.; B. A. Osadczyk-Korab, *Gesellschaftspolitik*, in: *Der Sowjetkommunismus — Dokumente*, Band 2, *Die Ideologie in Aktion*, Hrsg. Hans-Joachim Lieber und Karl-Heinz Ruffmann, S. 21 ff., hier: S. 45 f.; P. Knirsch, *Wirtschaftspolitik*, ebenda, S. 261 ff., hier: S. 305 ff.

schaftliches Eigentum überführt werden sollte, würde der Kontrahent beseitigt, dem gegenüber die gewerkschaftliche Marktmacht bisher eingesetzt wurde. An die Stelle der marktlichen Auseinandersetzungen zwischen Produktionsmitteleigentümern und Gewerkschaften würden dann Machtkämpfe der Gewerkschaften untereinander treten müssen. In bezug auf die Verteilung des Volkseinkommens wären dann zweifellos jene Gewerkschaften in der Vorhand, die existentielle Wirtschaftszweige beherrschen würden.

Den vorgetragenen ökonomischen Bedenken gegen die wenigstens in der privaten Wirtschaft bei (verstärkter) gewerkschaftlicher Mitbestimmung zwangsläufige Substitution von Marktmacht durch betriebliche Verfügungsmacht kann entgegengehalten werden, daß es sich bei der Mitbestimmung gar nicht in erster Linie um eine wirtschaftliche, sondern um eine gesellschaftliche Frage handle, nämlich um die der Einbeziehung betrieblicher Entscheidungsbefugnisse³⁹. Wenn dem so sein sollte, ist allerdings zweierlei zu beachten: Zum einen müßte die betriebliche Willensbildung anders als nur durch den Austausch von Eigentümern oder Eigentümervetretern gegen Gewerkschaftsvertreter umorganisiert werden. Es müßte sichergestellt werden, daß tatsächlich auch jeder Betriebsangehörige, der es wünscht, an der Betriebsleitung teilnehmen kann. Ein effizientes Organisationsmodell, das dies gewährleistet, fehlt allerdings noch. Zum andern müßten dem gewünschten gesellschaftspolitischen Nutzen dessen ökonomische Kosten gegenübergestellt werden. Diese bestehen sowohl in dem Verlust an gewerkschaftlicher Marktmacht als auch in Einbußen an verteilter betrieblicher Wertschöpfung, die sich aus etwaigen Verlusten an betrieblicher Entscheidungspotenz und Entscheidungselastizität ergeben.

VI. Gesellschaftlicher Bedarf an privatem Produktionsmitteleigentum

Politische und ökonomische Macht sind in jedem Gesellschafts- und Wirtschaftssystem unerlässlich. Gesellschaftlichen Bedarf an privatem Produktionsmitteleigentum gibt es dagegen nur in bestimmten derartigen Systemen, zum Beispiel in unserem. Wie die Sollverteilung der politischen und wirtschaftlichen Macht ist auch die Antwort auf die Frage, ob und inwieweit privates Eigentum an Produktionsmitteln erwünscht ist, von den jeweils herrschenden gesellschafts- und wirtschaftsordnungspolitischen Zielen abhängig.

Solange unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung humanitär sein und im Rahmen sozialer Bindungen größtmögliche individuelle Frei-

³⁹ So etwa U. Jaeggi, *Macht und Herrschaft in der Bundesrepublik*, a.a.O., insbes. S. 57 ff.

heit gewähren will, wird sie insbesondere aus den folgenden Gründen Möglichkeiten des privaten Eigentums an Produktionsmitteln erhalten müssen:

Der individualistischen Gesellschaft und der sozialen Marktwirtschaft sind unter anderem die Ziele eigen, in Fällen unzureichender eigener finanzieller Leistungsfähigkeit möglichst viel soziale Hilfe zu leisten, zugleich aber auch die Möglichkeiten zu verbessern, daß der einzelne zur Selbsthilfe befähigt wird. Zu letzterem gehört auch, möglichst vielen Menschen, die es wünschen, die Chance zu geben, ökonomisch selbständig zu bleiben oder sich ökonomisch selbständig zu machen⁴⁰. Dieses wirtschaftsordnungspolitische Ziel ist ein Analogon zu dem staatspolitischen Ziel, möglichst vielen Menschen, die es wünschen, die Möglichkeit zu geben, sich an der Gestaltung des politischen Lebens zu beteiligen. Wohl wird hier wie dort nur eine Minderheit willens und fähig sein, die Chancen zu ergreifen und zu realisieren. Daß solche Chancen vorhanden sind, liegt aber im allgemeinen Interesse. Was die Staatspolitik angeht, so werden trotz und gerade wegen der zu beobachtenden Kommerzialisierung politischer Laufbahnen Menschen gebraucht, die bereit sind, das Opfer des Einsatzes für die öffentlichen Belange auf sich zu nehmen. Was die Unternehmerwirtschaft betrifft, so darf man sicher prinzipiell mit größerem Recht als in bezug auf die Politik sagen, daß diejenigen, die sich ihr widmen, in erster Linie oder ausschließlich ihre eigenen Interessen im Auge haben. Indem sie diese verfolgen, nützen sie jedoch zugleich einer Gesellschaft wie der unsrigen.

Eine der von privater Unternehmertätigkeit produzierbaren Arten gesellschaftlichen Nutzens besteht in Effizienzsteigerungen, die sich aus dem höchstpersönlichen Interesse der Eigentümer am geschäftlichen Erfolg ihres Unternehmens ergeben. Dieses Geschäftsinteresse kann dort die stärksten Impulse ausstrahlen, wo Eigentümer selbst im Unternehmen mitarbeiten und womöglich auch unbeschränkt für seine Verbindlichkeiten haften. Das Geschäftsinteresse ist aber auch dort unmittelbar wirksam, wo sich außerhalb des Unternehmens stehende Eigentümer aus traditionellen oder höchstpersönlichen Gründen stark an dieses gebunden fühlen und es nicht als ein Kapitalanlageobjekt unter anderen behandeln. Wo weder die eine noch die andere Art der Eigentümerbindung an das Unternehmen besteht, kann sich das Geschäftsinteresse von Eigentümern dem Unternehmen in der Hauptsache nur indirekt mitteilen, nämlich über die Wahl fähiger Treuhänder. Daß wenigstens dies geschehen kann, setzt freilich den Besitz größerer Unternehmensanteile voraus. Steigerungen der privatwirtschaftlichen Effi-

⁴⁰ Vgl. hierzu: A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1948, S. 105 ff. und S. 121 ff., insbes. S. 128.

zienz sind nicht selbstverständlicherweise zugleich auch gesamtwirtschaftlich nützlich. Dies können sie nur sein, wenn sie auf besseren Leistungen für den Markt und nicht etwa auf einer Vergrößerung oder einer besseren Ausnützung monopolistischer Spielräume beruhen.

Infolge des zu beobachtenden Trends zu weiterer Unternehmungskonzentration wird die Häufigkeit des Vorkommens günstiger Voraussetzungen für gesellschaftlich nützliche Leistungsstimulierungen durch das Geschäftsinteresse privater Eigentümer verringert. Aber selbst wenn diese Voraussetzungen nahezu gänzlich verschwinden sollten, was eine eigentumsfeindliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungspolitik sicherlich ebenso wie eine ungehemmte Konzentrationspolitik wirtschaftlich übermächtiger Privater bewirken könnte⁴¹, wäre es gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich nützlich, das private Eigentum an Produktionsmitteln beizubehalten. Würde es nämlich beseitigt, müßten ja entweder öffentliches oder gewerkschaftliches Eigentum an seine Stelle treten. Das würde schlimmstenfalls zur Omnipotenz des Staates führen, wie sie in den sogenannten sozialistischen Ländern besteht. Bestenfalls würde sich eine Art Gewerkschaftsstaat mit stark ständischem Charakter herausbilden. In diesem würde es die bereits erwähnte Konkurrenz der Einzelgewerkschaften um die Verteilung des Volkseinkommens geben. Außerdem würde der einzelne Arbeitnehmer es im Betrieb nur noch mit *einem* Zentrum wirtschaftlicher Macht und nicht mehr mit zweien zu tun haben, die er bis jetzt nötigenfalls gegeneinander ausspielen kann. Dabei würden zweifellos gerade diejenigen einen Verlust an Handlungsspielraum erleiden, die in der Isolierung am wenigsten davon besitzen und ihn durch gewerkschaftlichen Zusammenschluß gerade vergrößern, aber nicht etwa verkleinern wollen.

Die herrschenden Trends zur weiteren Unternehmungskonzentration und zur Stärkung der betrieblichen Mitverfügungsmacht der Gewerkschaften würden schon je für sich die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft beeinträchtigen⁴². Da es keine praktikable Theorie der umfassenden gesamtwirtschaftlichen Planung gibt, wird die Wirtschaft unter unserer Ordnung mittels einer Kombination zentraler und dezentraler öffentlicher und mehr oder weniger dezentraler privater Entscheidungen gestaltet. Der noch vorhandene hohe Grad der Dezentralität privater und teilweise auch öffentlicher Planung ist im Hinblick auf die neuerdings vielberufene „Qualität des Lebens“ gesell-

⁴¹ Hierüber manches bei *H. O. Lenel*, Ursachen der Konzentration unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Verhältnisse, 2. Aufl. Tübingen 1968.

⁴² Die Mitverfügungsmacht der Gewerkschaften wird hier ausdrücklich von der Mitwirkung und Mitbestimmung der Belegschaft und der Belegschaftsvertreter unterschieden!

schaftlich nützlich, weil er dafür sorgt, daß die individuellen und die örtlichen Bedürfnisse genauer erkannt und besser berücksichtigt werden als bei hoher Zentralität der Planung. Er ist außerdem insofern ordnungsökonomisch, als er die Kompensation und Überkompensation falscher Entscheidungen durch gute besser zu gewährleisten vermag als ein hoher Zentralitätsgrad der Planung, bei dem einzelne Fehlentscheidungen verheerende Folgen haben können. Beiderlei Vorteile der dezentralen Planung sind durch die verschiedenen Konzentrationsvorgänge in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft gefährdet. Einerseits wachsen die öffentlich-wirtschaftlichen Aufgaben zu Lasten der privatwirtschaftlichen an und bringt die sogenannte Verwaltungsreform vorerst hauptsächlich nur Gebietszusammenlegungen⁴³. Andererseits nimmt der Konzentrationsgrad der privaten Wirtschaft zu und wird die wenigstens teilweise zentral gehandhabte Mitverfügungsmacht der Gewerkschaften gestärkt. In dieser Situation sollte versucht werden, gegen die eingetretene Entwicklung zu steuern. Das ist nötig, weil die vielfältigen ökonomischen und sozialen Bedürfnisse in unserer Gesellschaft angesichts des Fehlens effizienter theoretischer Werkzeuge zur staatlichen, gewerkschaftlichen oder privatkapitalistischen zentralen Planung der Gesamtwirtschaft nur gut befriedigt werden können, wenn es eine Vielzahl und eine Vielfalt wirtschaftender sozialer Gebilde und Konkurrenz zwischen ihnen sowie zwischen den sie tragenden sozialen Schichten gibt.

(Beifall.)

⁴³ Zur Kritik von Maßnahmen im Zuge der sogenannten Verwaltungsreform siehe etwa *H. Hirsch*, Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform — Eine Kritik der nordrhein-westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes, Köln 1971.

Diskussion

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, ich darf zunächst ohne eine Begründung dem Referenten danken.

In München hat jetzt die Trauerfeier für die Opfer des furchtbaren Anschlages heute nacht begonnen. Ich darf Sie bitten, sich zum Zeichen des Gedenkens zu erheben.

(Die Anwesenden erheben sich.)

— Ich danke Ihnen. Wir unterbrechen die Sitzung für eine halbe Stunde.

(Unterbrechung von 10.10 bis 10.35 Uhr)

Die Ausführungen von Herrn Oettle haben sich teilweise mit dem überschritten, was Problematik auch des zweiten Referats sein wird. Wir haben deswegen überlegt, ob wir die Diskussion — ich nenne das Stichwort Gewerkschaften — hinter das zweite Referat nehmen sollten. Das wollen wir nicht tun, weil wir dadurch die Diskussion zerreißen würden. Aber ich möchte dem zweiten Referenten, Herrn Kunze, wenn die Diskussion etwa zu sehr in sein Referat eingreift, ein Veto in der Diskussion einräumen, so daß er sagen kann: Das diskutieren wir besser nach meinem Referat. Er kann damit den Diskussionsbeitrag eventuell abbrechen. Wir müssen die Diskussion um 11.30 Uhr pünktlich abbrechen, weil dann das andere Referat beginnt. Da gibt es immer eine gewisse Fluktuation. Ich schlage vor, daß wir dann nur kurz unterbrechen und, falls wir mit unserer Diskussion nicht fertig sind, sie am Schluß unserer heutigen Sitzung fortsetzen. Um einen Überblick zu gewinnen — die Lust zu diskutieren kann ja im Laufe der Diskussion immer verlorengehen oder, wie ich hoffen würde, neu erwachen —, möchte ich fragen, wer im jetzigen Augenblick die Absicht hat, sich an der Diskussion zu beteiligen. — Es scheint mir demnach zunächst jedenfalls nicht notwendig zu sein, daß wir die Redezeit begrenzen. Der erste Diskussionsredner, Herr Szyperski, hat 10 Minuten Zeit. Ich würde daran denken, daß die übrigen Diskussionsteilnehmer sich etwas kürzer fassen können.

Zunächst möchte ich dem Referenten für seine Ausführungen sehr danken. Er hat seinen Standpunkt sehr klar formuliert und auch be-

gründet, so daß er, wie ich meine, eine vorzügliche Basis für die Diskussion gegeben hat. Zu einer ganzen Reihe der Dinge, die dabei angesprochen worden sind, werden viele in diesem Gremium sicherlich einen anderen Standpunkt einnehmen. Sie haben die Macht des Eigentums auf einen konkreten Inhalt reduziert. Sie haben die Macht des Eigentums in ein Gefüge von Mächten eingebettet, innerhalb dessen, so führten Sie aus, die Eigentümermacht als solche nützlich, ja, unter bestimmten Bedingungen notwendig ist. Dieses alles sind Dinge, die nicht nur in der Öffentlichkeit brisant, sondern auch von uns zu diskutieren sind. Es mag sich also ergeben, daß teilweise die Begründungen, die Sie gegeben haben, in Frage gestellt werden, daß aber möglicherweise auch die Begrenzung, die Sie bei Ihrem Referat vorgenommen haben, im Hinblick auf die Folgen der Macht des Privateigentums in Zweifel gezogen werden. In keinem dieser Punkte sollten wir, glaube ich, die Diskussion beschneiden.

Norbert Szyperski (Köln):

Das Thema ist sehr wichtig, aber es ist leider, wie mir scheint, extrem generell formuliert worden. Ich möchte nicht versuchen, einen weiteren Standpunkt in Form eines Eigentumsbekenntnisses oder -nichtbekenntnisses darzulegen. Ich möchte vielmehr versuchen, einige Beziehungen herauszustellen: einmal die Relation zwischen Eigentum und Macht, dann aber auch die Stellung des Produktionsmitteleigentümers im Wirtschaftsplanungs-, Allokations- und Gewinnverteilungsprozeß. Zum Schluß einige Bemerkungen zur Effizienz wirtschaftlicher Kontrollen und zu den damit verbundenen, wie mir scheint, notwendigen Forschungsproblemen.

Wie jeder Sprecher dieser Tagung darf auch ich noch einmal sagen, wovon ich ausgehe, wenn ich „Macht“ sage. Ich möchte es nicht allgemein als Handlungsspielraum verstehen, wie Herr Oettle es getan hat, sondern ich verstehe unter Macht ein soziales Einwirkungspotential oder Wirkpotential, das ein Subjekt a gegenüber einem Subjekt b — oder einer Menge von Subjekten b — im Hinblick auf dessen Entscheidung, und zwar von einem speziellen Typ — in diesem Fall möglicherweise wirtschaftliche Entscheidung — in einer bestimmten Zeit besitzt. Machtausübung bedeutet dann Einflußnahme, die von a gegenüber b im Hinblick auf Entscheidungen des anderen Partners wirksam gemacht werden kann mit dem Ziel, mögliche Entscheidungen des anderen zu verhindern. Ich glaube, das unterscheidet Macht ganz eklatant von Gewalt. Durch Gewalt können wir Aktionen und Handlungen erzwingen, durch Macht im sozialen Bereich bestenfalls Entscheidungen verhindern.

Wenn wir diesen Entscheidungsbezug haben, dann würde ich als zweiten Bezugspunkt die Planung heranziehen wollen, um zu sagen, daß Planung im Sinne der programmierenden Entscheidungen Entscheidungsprämissen für andere setzt und damit das Entscheidungsfeld des anderen einengt oder die Entscheidungsprozesse im Hinblick auf Präferenzen beeinflusst. Macht ist also, wenn wir es so verstehen, ein soziales Einfluß- oder Wirkpotentials zur Durchsetzung eigener Pläne.

Wie stellt sich nun Eigentum demgegenüber dar? Ich würde Eigentum auch hier, um die Diskussion in dem bewußten gesellschaftlichen Rahmen zu halten, nicht lösen wollen von den Überlegungen, die im Zusammenhang stehen mit der rechtlichen Fassung des Eigentums. Eigentum garantiert in dieser Sicht — das kam auch gestern bei den Plenumsreferaten zum Ausdruck — eine gewisse Planungsfreiheit. Sie sichert andererseits keinesfalls von vornherein eine soziale Einwirkungsmöglichkeit. Erst indem zum Eigentum und damit im Hinblick auf gewisse wirtschaftliche Entscheidungen in Ergänzung zur Planungsfreiheit Konstruktions- und Spielregeln sozialer Systeme und Interessenlagen der Spieler hinzukommen, bekommt das Eigentum eine funktionale Beziehung im Hinblick auf wirtschaftliche Macht. Ich möchte auch deutlich machen, daß, jedenfalls aus meiner Sicht, die Konstruktions- und Spielregeln sozialer Gebilde nicht Naturgesetze sein können. Ich würde viel eher glauben, daß die Kultursysteme, in denen sich soziale Prozesse vollziehen, in welcher Form auch immer, vom Menschen geschaffen sind und seinen Gestaltungsregeln unterliegen. Das Problem, diese Regeln zu erkennen, stellt sich insofern so schwer, als wir es bei diesem System nicht mit einem wohldefinierten System zu tun haben, wo wir nur die Spielregeln zu betrachten brauchen, um die Systeme zu kennen, sondern hier müssen wir fraglos die Realität betrachten und die sich darin produzierenden Regeln feststellen.

Wenn wir Produktionsmittel in den Vordergrund stellen, so meinen wir damit knappe Güter, die geeignet sind, in einem Produktionsprozeß zur Erstellung von Bedarfsgütern eingesetzt zu werden. In diesem abgeleiteten Sinne sind sie knapp, und in diesem abgeleiteten Sinne sind sie wertvoll, je nachdem, wie speziell oder allgemein sie der Problemlösung dienen können. In diesem Zusammenhang habe ich Schmalenbach verstanden, wenn er Kapital als abstrakte Vorrätigkeit und nicht, wie es hier gesagt wurde, als Vorrat verstanden hat.

Welche Stellung hat nun der Produktionsmitteleigentümer im Planungs-, Allokations-, aber auch im Gewinnverteilungsprozeß? Wir sagen: Eigentum bewirkt eine Legitimation für ein begrenztes Verfügungsrecht über Sachen, Macht stellt sich als soziales Wirkungspotential von bestimmten Regel- oder Steuerungsinstanzen zur Durchsetzung eigener Pläne dieser Instanzen dar. Eigentum setzt in dieser Sicht

Macht als Einwirkungspotential frei. Denn für die Größen, über die ich kraft Eigentums verfügen kann, brauche ich im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Auseinandersetzungen keinen Durchsetzungsaufwand zu erbringen. Damit erweitert sich für denjenigen, der Eigentum genießt, die individuelle Entfaltungsmöglichkeit. Damit hängen — Sie werden es erkennen — die ganze liberale Idee des Schutzes des Eigentums und ähnliche Dinge zusammen.

Der Interessenkonflikt kann meiner Ansicht nach nicht aus der individuell gesehenen Problematik des Eigentums kommen, sondern aus der Frage, wie individuelle Nutzung des Eigentums, damit aber auch individuelle Rationalität und soziale Rationalität zueinander in Beziehung stehen. Ich glaube, die Betrachtung der sozialen Rationalität — ein Denkansatz, der bisher relativ selten *expressis verbis* formuliert wurde — wird am deutlichsten, wenn Sie das Gefangenendilemma betrachten. Diese Gegenüberstellung individueller und sozialer Rationalität müßte die Basis sein, um Fragen des Eigentums im Hinblick auf Eigennutz und Gemeinnutz zu diskutieren. Ich kann mich einfach nicht dazu durchringen, pro oder kontra in einer allgemeinen Weise Stellung zu nehmen. Ich glaube, daß die Fragen des Eigentums und seiner Auswirkungen auf die Planung in der Unternehmung und die Planung in der Wirtschaft sehr differenziert studiert werden müßten. Eine globale Stellungnahme, die das Thema in etwa erfordert, scheint mir nicht möglich zu sein. Denn wo liegen die Probleme? Unter welchen Bedingungen hat Eigentum an Produktionsmitteln einen überwiegend positiven Einfluß auf das Verhalten des Gesamtsystems? Welche Störungen im Gesamtsystem verhindern einen positiven Einfluß? Diese Fragen zu beantworten, heißt gleichzeitig, das Modell, das man von einer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Ordnung hat, sehr konkret zu formulieren.

Lassen Sie mich, bezogen auf unsere Gegenwart, einen besonders kritischen Punkt herausstellen. Ein Punkt scheint mir zu sein, daß der Produktionsmitteleigentümer da, wo er, wie es sehr häufig gewünscht wird, im Streubesitz agiert, eher unter dem Aspekt einer strukturellen Entmachtung des Produktionsmitteleigentümers gesehen werden muß, als unter dem Aspekt einer zu starken Macht. In diesen atomistischen Märkten für Eigenkapital liegt, glaube ich, eine wesentliche Problematik, die natürlich zur gleichen Zeit im Zusammenhang mit einigen Fragen der Vermögensumschichtung steht.

Ein zweites Problem liegt in der strukturellen Machtausübung und -ballung der Treuhänder und Manager. Hier scheint mit insbesondere ein Interessenkonflikt zwischen Eigenkapital- und Fremdkapitalvertreter in Form der Banken beim Depotstimmrecht gegeben zu sein. Das

sind sicher keine Probleme, die Ihnen neu sind. Aber ich glaube, wir sollten sie hier diskutieren.

Ein dritter Punkt, der in diesem Zusammenhang relativ wenig diskutiert wird, scheint mir die Entfremdung des Konsumenten gegenüber den Problemen seiner eigenen Nachfrageentwicklung, d. h. seine Entfremdung gegenüber den strategischen Problemen in der Wirtschaft zu sein.

Damit sind schwerwiegende Probleme in der Systemgestaltung angesprochen, insbesondere die Frage, wie eine Kontrolle der bestehenden Unternehmungen verbessert werden kann: auf der einen Seite eine zu geringe Einflußnahme bei sogenannten Massengesellschaften, auf der anderen Seite eine zu starke Abhängigkeit bei immer zahlreicher werdenden Tochtergesellschaften. Das Machtnetz, das den Steuerungsapparat unserer Wirtschaft kennzeichnet, wird immer schwerer durchschaubar, und ich kann mir kaum noch vorstellen, wie man ohne Modellhilfen überhaupt die gegenseitigen Einflußmöglichkeiten untersuchen könnte.

Es wurde auch der Punkt genannt: Entfaltung neuer Unternehmungen, Aktivität des Individuums im wirtschaftlichen Bereich auf der Basis des Eigentums. Nun: Ist ein Start ohne Eigentum an Produktionsmitteln möglich? In welcher Form, mit welchem Kapital ist ein solcher Start möglich? Gibt es bei wachsenden Unternehmensgrößen der beherrschenden Unternehmen überhaupt noch eine Dynamik neuer Versuche? Wir haben früher immer auf die Schwelle der Fixkosten hingewiesen. Heute müssen wir viel stärker auf die Schwelle im Marketingbereich hinweisen. Wenn wir davon ausgehen, daß neben den Produktionsmitteln vor allem die technologischen Kenntnisse, das technologische Wissen (Methoden und Verfahren auf der Basis des Allgemeinwissens und der Forschung), das Know-how, die Fähigkeit des einzelnen auf der Basis seines Trainings und seiner Ausbildung und die Organisation wirtschaftlicher Systeme, geschaffen durch Planung und Strukturierung in diesem System, die Produktionsprozesse bestimmen und damit die Anbieterfunktion auf den Märkten aus der Sicht der Produktion ermöglichen, dann stellt sich die Frage, ob die Produktionsmittel, in diesem engeren Sinne die materiellen Güter, für die Produktion in einer nachindustriellen Gesellschaft in gleicher Weise Engpaß der Betrachtung sein werden wie in einer industriellen Gesellschaft. Die Frage soll also auch gestellt werden, ob nicht der Engpaßbereich von den Produktionsmitteln, jedenfalls tendenziell und in bestimmten Bereichen, übergeht auf den Bereich der technologischen Entwicklung, auf den Bereich der individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter und auf die Qualität und Qualifikation der Organisation. Wenn das in Grenzen der Fall ist — und gerade in dem vorhergehen-

den Referat wurden ja Unternehmungstypen genannt, wo das reale Kapital nicht von so großer Bedeutung ist — dann muß man andererseits auch fragen, ob die Einflußnahme auf die Unternehmungen speziell von jenen Gruppen gehalten werden kann, die die materiellen Produktionsfaktoren direkt oder abgeleitet zur Verfügung stellen.

Ich möchte — um das jetzt abzuschließen — daraus einige Forderungen ableiten. Einmal die Forderung nach einer unmittelbaren Verbesserung der Kontrollmechanismen: eine bessere Vertretung derjenigen, die Kapitalgeber sind, wenn Sie wollen, der Kleinaktionäre. Ich klammere hier bewußt den ganzen Bereich der gewerkschaftlichen Überlegungen aus, weil wir diesen Punkt ja besonders diskutieren wollen. Ich meine auch, daß wir eine bessere Chance für die Verbraucher schaffen müssen, um im Rahmen der längerfristigen Strategieplanung eine Einflußnahme zu gewinnen. Sie werden die Bemühungen in den Vereinigten Staaten unter dem Schlagwort des „consumerism“ kennen oder davon gehört haben.

Der dritte Punkt, den wir unmittelbar betrachten könnten, wäre eine zunehmende Transparenz, eine zunehmende Entflechtung der Kontrollmechanismen, insbesondere jener Kontrollmechanismen, die gekennzeichnet sind durch Aufsichtsrat — Vorstand — Zirkel im Rahmen der Kontrollbemühungen.

Was für Forderungen ergeben sich daraus nun für die Wissenschaft? Ich glaube, daß eine ideologische Disputation, um den Standpunkt des einzelnen festzulegen, in verstärktem Maße in eine wissenschaftliche Argumentation übergehen müßte. Wo aber kriegen wir die Unterlagen für eine verwissenschaftlichte — wenn Sie so wollen — Argumentation auf diesem Gebiet her? Praktische Erfahrung wäre eine Möglichkeit, tatsächliches Experimentieren eine andere. Eine dritte Möglichkeit bietet sich jedenfalls an: der Versuch, auf multidisziplinärer Basis Modelle derartiger gesellschaftlicher Systeme mit ihrer wirtschaftlichen Verflechtung zu schaffen, um wenigstens die Sensibilität der gewollten und der geplanten Änderungen abrißartig, schattenartig sichtbar zu machen. Denn die ganze Diskussion, so scheint mir, leidet gerade bei diesem Punkt stark daran, daß Argument gegen Argument gestellt wird, aber daß schon der einzelne kaum noch in der Lage ist, die Fülle seiner eigenen Argumente miteinander so zu verflechten, daß er konsistente Ableitungen aus seinen eigenen Hypothesen und Prämissen bieten kann.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Der Referent möchte zu diesen beiden Dingen ein paar Bemerkungen direkt machen.

Karl Oettle (München):

Herr Szyperski, zu dem, was Sie eingangs gesagt haben, vermag ich nichts weiter beizutragen. Ich habe feststellen können, daß wir uns lediglich in der Formulierung unterscheiden. Ob Sie nun soziales Wirkungspotential sagen oder ob ich Handlungsspielraum sage, das ist meiner Ansicht nach gleichgültig. Ich habe mich befließigt, mich möglichst einfach auszudrücken. Daß natürlich vor der Handlung die Planung liegt, wenn man sich rational verhalten will, ist klar.

Streitpunkte ergeben sich aus dem, was Sie im weiteren Verlauf Ihrer Stellungnahme ausgeführt haben. Zunächst einmal kann ich nicht mit Ihnen einig gehen, Produktionsmitteleigentum in dem engen Sinne aufzufassen, wie Sie es getan haben, weil einfach — ich habe das an mehreren Stellen erwähnt — die Verbindlichkeiten aus den Arbeitsverträgen von dem Eigentümer ja auch getragen werden müssen. Die Mitarbeiter haben einen Anspruch auf ihr Entgelt ohne Rücksicht darauf, ob das, wozu sie beigetragen haben, reussiert hat oder nicht.

Die gewerkschaftlichen Überlegungen habe ich mit Absicht nicht ausgeklammert, weil wirtschaftliche Macht nicht nur vom Produktionsmitteleigentum herkommt, sondern auch die Gewerkschaften wirtschaftliche Macht besitzen.

Wenn Sie über den Verbraucherschutz sprechen, so ist das gewissermaßen eine Forderung, die sich aus der Degenerierung unserer Märkte ergibt. Denn an sich sollten diese ja dafür sorgen, daß die Bedürfnisse so befriedigt werden, wie sie gewachsen sind.

Schließlich wollte ich hier keine ideologische Disputation anstimmen. Ich stehe aber auf dem Standpunkt — das habe ich bei Hans Peter gelernt, einem Mann, der sich auch außerordentlich viel mit dem Marxismus beschäftigt hat — daß wirtschaftspolitische Fragen voraussetzen einmal eine ethische und dann eine theoretische Grundlage. Ich habe eingangs gesagt, daß es ohne die ethische Grundlage nicht geht. Wir können sie aus unserem Problemkreis nicht hinausdisputieren. Wir müssen uns hier für die eine oder für die andere Werthaltung entscheiden. Ich habe mich für eine bestimmte entschieden, und ich halte das für unerläßlich. Modellkonstruktionen können uns meiner Überzeugung nach dieser Entscheidung nicht entheben.

Otto Kunze (Düsseldorf):

Ich will mich auf drei Bemerkungen beschränken. Herr Oettle, Sie haben auf Seite 11 gesagt:

So offen das Produktionsmitteleigentum hinsichtlich des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins von Verfügungsmacht der Eigen-

tümer in begrifflicher Hinsicht auch ist, so zwingend dürfte es allerdings in einer humanitären, freiheitlichen, individualistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung den Einschluß von Verfügungsmacht voraussetzen.

Ich möchte eine Bemerkung zum Begriff der Verfügungsmacht machen, wobei ich Eigentum im Sinne von Art. 14 des Grundgesetzes als Vermögen verstehe. Dann ist Verfügungsmacht über Eigentum die Geltendmachung von Vermögensrechten. Wenn man mehr darunter versteht, etwa wenn Sie von Eigentum auch an privaten Unternehmungen sprechen, dann befindet man sich zwar in Übereinstimmung mit dem herrschenden Eigentumsverständnis. Aber ich meine, daß dieses falsch ist. Daß jemand, dem ein Unternehmen gehört — nehmen wir den klarsten Fall des Einzelunternehmens, des Einzelkaufmanns — andere als Verfügungsmacht über Vermögensrechte hat, kann doch nur bedeuten, er hat auch Weisungsmacht gegenüber den Mitarbeitern im Unternehmen. Diese Weisungsmacht leitet sich nicht aus Vermögensrechten her, sondern beruht — das wird mir immer, juristisch zutreffend, entgegengehalten — auf dem Arbeitsvertrag. Aber der Arbeitsvertrag wird auch in unserer Wirtschaftsordnung keineswegs immer freiwillig geschlossen und ist deshalb keine ausreichende Legitimation für die Weisungsmacht des Inhabers des Unternehmensvermögens. Um diesen Teil der „Verfügungsmacht“, die Weisungsmacht, aber geht es bei der Mitbestimmungsproblematik. Wenn ich es einmal juristisch sagen darf: Verfügungsrechte aus Vermögensrechten sind Gegenstand von Art. 14, Verfügungsrechte anderer Art, also „Verfügungsrechte“ über Personen, sind Rechte, die in Art. 2 des Grundgesetzes geregelt werden; über diese müssen sich die Beteiligten verständigen. Um diese geht der politische Mitbestimmungsstreit.

Sodann haben Sie gesagt: „Zur bloßen Übernahme betrieblicher Risiken unter Ausschaltung jeglicher Verfügungsmacht wird sich freiwillig kaum jemand hergeben.“ Wenn ich von den kümmerlichen Rechten absehe, die ich als Aktionär habe, dann gehöre ich vielleicht zu den beklagenswerten Personen, die sich zu einem solchen Erwerb von Eigentum hergeben. In der Tat hat der Kleinaktionär von heute keine Verfügungsmacht, jedenfalls keine irgendwie ökonomisch relevante Verfügungsmacht im Unternehmen.

Ferner haben Sie erklärt, in unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bestehe ein unlösbarer Zusammenhang zwischen Produktionsmitteleigentum und Verfügungsmacht. Das betrifft wieder den ersten von mir berührten Punkt. Dazu kann ich nur sagen: Sie haben recht, wenn Sie unsere Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung entsprechend definieren. Wenn es dabei bleiben soll, daß der Eigentümer immer zu-

gleich auch die Macht über die Personen hat, die in seinem Unternehmen arbeiten, dann haben Sie recht. Ich bekenne mich — genau so, wie Sie sich zu einer wertorientierten Auffassung bekannt haben — dazu, daß das nicht so bleiben sollte, ganz abgesehen davon, daß es z. B. in der Aktiengesellschaft schon längst nicht mehr so ist. Der Aktionär hat nur ein Mitgliedschaftsrecht. Eigentum am Unternehmensvermögen hat die Aktiengesellschaft als juristische Person. Das Mitgliedschaftsrecht ist, wenigstens bei Unternehmen im Streubesitz, sehr schwach. Das eigentliche Verfügungsrecht im Unternehmen hat das Management in der Aktiengesellschaft, also der Vorstand.

Hermann-Josef Wallraff (Frankfurt):

Herr Kollege Oettle! Ich sähe es gerne, wenn die Aggregate, die Sie benutzten, nicht ganz so komplex wären. Herr Kunze hat schon zwischen Produktionsmitteleigentum, Handlungsspielraum und Verfügungsmacht unterschieden. Selbst wenn sich die Verfügungsmacht nur auf Vermögenswerte erstreckt, ist das Aggregat noch zu komplex. Denn dann zeigt sich, daß höchst unterschiedliche gesellschaftliche Positionen unter demselben Begriff auftauchen, so daß man mit dem einen Begriff eine gesellschaftliche Auseinandersetzung nicht bestreiten kann. Derselbe Begriff deutet auf die unterschiedlichen Formen des Managements hin, auf den Paketbesitzer und den von Herrn Kunze schon erwähnten Kleinaktionär. Das geht nicht zusammen, namentlich wenn man die beiden Stichworte, die Herr Szyperski genannt hat, einbezieht. Es ist vielmehr im Einzelfall sowohl die individuelle wie die soziale Rationalität der gegebenen Konstellation zu untersuchen. Sie ist eine höchst unterschiedliche. Ich nehme an — ich habe Ihr Referat noch nicht gelesen —, daß das in Ihrem mündlichen Vortrag nur gekürzt werden mußte und durch Ihre extensive Aussage deutlicher wird.

Dasselbe Anliegen hätte ich bezüglich Ihres letzten Teils. Auch dort würde ich Sie bitten, nicht mit solch komplexen Aggregaten zu arbeiten wie „Gewerkschaften“. Wenn es darum geht, meinestwegen die Mitbestimmung zu diskutieren, oder eigentumspolitische Schritte zu tun, taucht als Träger der einschlägigen Rechte bei Ihnen immer wieder die Gewerkschaft auf. Hinter diesem Aggregat verschwinden dann die vielen Möglichkeiten einer Arbeitnehmerrepräsentanz, die heute bereits neben den Gewerkschaften als Mitsubjekte des gesellschaftlichen Geschehens fungieren. Es verschwinden namentlich die vielfältigen Positionen, die sich hinter dem Stichwort Mitbestimmung verbergen. Vor uns sitzt Herr Hax, den ich nicht gern durch das Stichwort „Gewerkschaften“ überdeckt sehen möchte. Er ist „qualifiziert Mitbestimmender“ in einem Großunternehmen. Mein Wunsch wäre, hier zu differenzieren.

Herbert Biermann (Münster):

Der Referent hat mit seinen Ausführungen einige grundlegende Bemerkungen provoziert.

Zum einen kann revolutionäres Denken sehr wohl sozialer Natur sein. Da der Verfasser revolutionäres Denken nicht erklärt hat, erlaube ich mir, auch äußerst kritisches, d. h. nicht-evolutorisches Denken darunter zu subsumieren. Nun ist Kritik als kollektives Gut zu verstehen, das, wie man weiß — ich erinnere an die Probleme der großen Gruppen —, im allgemeinen nur unter bestimmten Bedingungen produziert wird. Der Kritiker wird sich nämlich nur unter hohem Anreiz auch zur kritischen Äußerung bereit erklären. Schließlich handelt er sich den Unmut des Kritisierten ein, der die Kritik im allgemeinen als Bestrafung verstehen dürfte. Andererseits bedarf das Erkennen von Fehlentscheidungen auf allen Stufen der ständigen Kritik.

Die Definition der Macht im Sinne von Oettle halte ich insofern für unglücklich, als unter Handlungsspielraum ziemlich alles subsumiert werden kann. Beispielsweise hätte jener Student, der einen langen Bart trägt, Macht. Dabei müßte man eigentlich noch fragen, über wen der Student Macht hat. Mit Max Weber könnte man etwa sagen, über einen Professor, der sich hinter dem Katheder bewegt. Eine solche Machtbeziehung dürfte nicht unbedingt als sinnvoll gelten.

Da nach Oettle Verfügungsmacht selbst ein wirtschaftliches Gut darstellt, dem ich zustimme, muß man nicht Eigentümer sein, um dasselbe zu nutzen. Folglich besteht dann auch kein strenger Zusammenhang zwischen Eigentum und Verfügungsmacht. Erst durch Organisation des Eigentums entsteht im speziellen Macht. Der m. E. implizit gegebene Hinweis, daß abgeleitete Verfügungsmacht jederzeit zurückgenommen werden könne, geht an den Realitäten vorbei.

(Karl Oettle, München: Das habe ich nicht gesagt, dann haben Sie nicht genau hingehört!)

— Das mag sein. Das wäre zu prüfen. — Ich meine nämlich: Wie sonst ist es möglich, daß der Manager bzw. sonstige Funktionsträger nicht abgelöst werden kann, obwohl nachweislich falsche Entscheidungen getroffen werden? Der Nachweis dazu kann nur über Kritik erbracht werden. Das ungelöste Problem besteht somit darin, daß selten fundierte Kritiker gegenüber dem Manager auf Grund mangelnden Expertenwissens möglich ist.

Norbert Szyperski (Köln):

Herr Oettle, ich wollte nur ganz kurz auf die drei Punkte, die Sie nannten, eingehen. Ich meinte, daß die Diskussion deswegen an einen so engen Produktionsmitteleigentumsbegriff anknüpfen sollte, weil schon

die unmittelbare Bindung etwa der arbeitsvertraglichen Verbindlichkeiten an den Produktionsmitteleigentümer eine bestimmte Konstruktion einer gesellschaftlichen Beziehung darstellt. Wenn wir also die Basis diskutieren wollen, müßten wir hier schon wenigstens eine Unterscheidung ermöglichen, um dieses Zusammenfügen als ein wie auch immer gesehenes Konstrukt zu betrachten.

Die Frage der Degenerierung der Märkte würde ich ganz gerne trennen von der Frage, welche Märkte in der Zukunft überhaupt entwickelt und geschaffen werden sollen. Die strategischen Entscheidungen rufen ja durch Forschungs- und Entwicklungsentscheidungen heute Marktkonditionen und damit mögliche Märkte in relativ ferner Zukunft wach, so daß es nicht darum geht, wie in einem gegebenen Markt der Nachfrager seine Nachfrage artikulieren kann. Ich glaube, das sollte man trennen. Wenn der Markt da ist, kann der Nachfrager möglicherweise auf einem gut funktionierenden Markt selbst seine, dann allerdings sehr eingeeengte mögliche Nachfrage artikulieren.

Zu der Frage Konsequenz und Werthaltung. Ich stimme Ihnen völlig zu, daß wir bei so wichtigen Problemen nicht an der wertenden Entscheidung und an der Werthaltung vorbeigehen können. Was ich meinte, war eigentlich nur, daß wir nicht zu früh anfangen sollten, zu sagen: Das sind Werte, und die Werte setze ich und dazu bekenne ich mich dann. Ich meine auch, daß das einigermaßen kritische Bewußtsein Werthaltungen, auch die eigenen Werthaltungen durchaus von Zeit zu Zeit überprüfen kann. Meine Frage ging nur dahin, auf der Basis welcher Übereinkünfte, auf der Basis welcher Mechanismen wir kommunikativ mit anderen und, wenn Sie wollen, intrapersonal mit uns selbst diese Werthaltung überprüfen wollen, wenn wir uns nicht gewisse Konsequenzen in irgendeiner Form modellmäßig sichtbar machen können. Es ging also nicht darum, das Modell an die Stelle einer Werthaltung zu setzen, sondern darum, das Denken im Werten nicht zu früh im vorurteilsgebundenen Prozeß erstarren zu lassen.

Karl Oettle (München):

Herr Szyperski, zu dem letzten: Das ist keine Frage des zeitlichen Rangierens, sondern das muß simultan gemacht werden. Wenn Sie ein Modell konstruieren, in dem Sie solche Fragen untersuchen wollen, müssen Sie die Ziele eingeben, und da haben Sie schon eine Wertentscheidung. Sie können freilich auf eine eigene Wertentscheidung verzichten und vorgefundene Ziele eingeben. Ich habe mich aber bei diesem Thema gebunden gefühlt, hier meine persönliche Stellungnahme anzubieten.

Was die Diskussionsbeiträge der Herren Kollegen Wallraff und Kunze angeht, so muß ich mich dagegen verwahren, daß hier nur die Publikumsaktiengesellschaft als Modell genommen wird. Ich hätte freilich,

wenn das Thema enger gefaßt gewesen wäre, die verschiedenen Typen der Eigentums- und Leitungsorganisation von Unternehmungen, wie sie schon 1925 ansatzweise von Fritz Lehmann, dem leider meist Übersehenen, herausgearbeitet worden sind, zur Grundlage meiner Darstellung machen können. Ich habe aber meine Aufgabe anderswo liegen gesehen, nämlich den Ort des Produktionsmitteleigentums, dieses allerdings in einem weiteren Verstande als bei Ihnen, in dem Geflecht der anderen Möglichkeiten aufzuzeigen, die es gibt, um wirtschaftliche Macht zu erwerben und zu behalten. Im übrigen kommt, wenn Sie sagen, die Kleinaktionäre und die Aktionäre überhaupt sind bloß Mitglieder und das Eigentum hat die juristische Person, der Fall in meiner Systematik durchaus vor. Ich habe ja auch von Verbänden gesprochen, von Mitgliedschaftsrechten, von Mitgliedschaften. Es muß dann also bloß richtig einrangiert werden. Freilich muß ich einräumen, daß diese Dinge nur ganz kurz gestreift worden sind. Aber wenn Sie es schriftlich sehen, werden Sie finden, daß eigentlich die Systematik umfassend ist. Es ist mir nichts Zusätzliches eingefallen.

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Ich glaube nicht, daß von einem anderen Modell ausgegangen worden ist. Vielmehr hat Herr Wallraff um eine größere Differenzierung gebeten. Es ist sicher nicht etwa vom Modell der Publikumsgesellschaft ausgegangen worden.

Karl Oettle (München):

Es ist als Prototyp hingestellt worden, und die Differenzierung habe ich eben gewissermaßen auf einer höheren Ebene versucht, indem ich das Thema breiter angegangen bin.

Harald Spehl (Brühl):

Ich möchte auch ganz sachlich bleiben.

(Heiterkeit.)

Das will ich durch eine These, die ich an den Anfang meiner Ausführungen stellen möchte, zu belegen versuchen. Ich würde nämlich sagen — und vielleicht können wir uns darauf sogar einigen —, Produktionsmitteleigentum als solches verleiht gar keine Macht, sondern allein die gesellschaftlich sanktionierten oder/und juristisch kodifizierten Handlungs- und Einflußmöglichkeiten, die dem Produktionsmitteleigentümer in den einzelnen Gesellschaftsordnungen zugeordnet sind, verleihen im Zweifel Macht.

(Karl Oettle, München: Das deckt sich ungefähr!)

— Dann aber taucht das Problem auf, ob diese Macht für bestimmte gesellschaftliche Ziele, die Sie auch eingeführt haben, funktional oder

dysfunktional ist. Was mich an Ihren Ausführungen etwas verwundert hat, ist die Tatsache, daß mir doch schien, daß Sie weitgehend glauben, die Ausstattung des Produktionsmitteleigentums mit Handlungsmöglichkeiten, so wie wir sie bei uns im Augenblick haben, sei überwiegend funktional für unsere Ziele. Dagegen möchte ich einige Bedenken anmelden. Wenn Sie sich ein Beispiel im Hinblick auf die Effizienz ansehen, würde ich sagen, im Flugzeugbau, in der Atomindustrie haben wir typische Beispiele dafür, daß die Privateigentümer nicht mehr in der Lage sind, die Risiken, die mit dem, was sie dort tun, verbunden sind, zu tragen, und vom Staate sogar verlangen, daß er in diese Risiken eintritt. Sie sind aber keineswegs bereit, entsprechend die Verfügungsmacht über ihre Produktionsmittel einzugrenzen.

(Widerspruch. — Karl Oettle, München: Sonst gibt der Staat das Geld nicht!)

Das ist nach meiner Meinung jedenfalls in keiner Weise in dem Sinne gegeben, wie das Risiko verlagert wird. Ich möchte mich also der These anschließen, die vorhin schon in etwa angeklungen ist, daß man eine Nutzungsmöglichkeit und eine Verfügungsmöglichkeit trennen sollte. Ich würde mit Ihnen übereinstimmen, daß es notwendig ist, in diesem Gesellschaftssystem, auf das Sie sich ja nun in Ihren Ausführungen beschränkt haben, eine Verzinsung für das Risiko des Kapitaleinsatzes zu haben und beizubehalten. Ich halte es nicht unbedingt für den Bestand dieses Gesellschaftssystems für erforderlich, daß die Verfügungsmöglichkeiten so bleiben, wie sie heute gegeben sind. Wenn Sie sich die geschichtliche Entwicklung der Verbindung von Verfügungsmacht mit dem Eigentum ansehen, dann kann ich nicht verstehen, wie Sie daraus die Notwendigkeit ableiten, daß der heutige Zustand der Verfügungsmacht erhalten bleiben muß.

Hans Vöhringer (Stuttgart):

Darf ich auf zwei Gesichtspunkte hinweisen, die in den bisherigen Ausführungen meines Erachtens nicht oder zu wenig zur Geltung gekommen sind. Einmal ist nicht gesprochen worden über die Grenzen von wirtschaftlicher Macht und politischer Macht bzw. über die gegenseitigen Einflußmöglichkeiten, gewollt oder ungewollt, die aus dem Eigentum auf den politischen Bereich ausgehen. Es ist ja offensichtlich, daß in den kommunistischen Systemen eine Abgrenzung zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Macht überhaupt nicht möglich ist. In den westlichen Systemen ist das Verhältnis diffiziler. Aber auch hier sind die Grenzbereiche sehr stark, und meines Erachtens haben die meisten der heutigen Auseinandersetzungen ihre Ursache gerade darin, daß es diesen Grenzbereich gibt und daß sich Eigentum, gewollt oder ungewollt, in politische Macht umsetzt. Ich möchte nur auf die Rücksichtnahme hin-

weisen, die natürlich Parteien und Regierungen auf wirtschaftliche Machttträger nehmen müssen. Ich möchte nur den kürzlichen Fall der Beraterverträge erwähnen. Ist das jetzt noch — und diesen Standpunkt kann man ja haben — legitime Ausübung wirtschaftlicher Macht oder ist es illegitime Ausübung politischer Macht?

(Karl Oettle, München: Bestechung!)

— Vielleicht. Aber von seiten der Tätigen wird sich das etwas anders ansehen. Sie wollten ihr Unternehmen und ihren Unternehmenszweck dadurch sicherlich fördern.

(Karl Oettle, München: Dazu gehören immer zwei!)

— Dann ist es eben auch ein großer Unterschied, ob man Verfügungsmacht über Produktionsmittel hat, die Waschmittel herstellen, oder ob man Verfügungsmacht über Produktionsmittel hat, die als Massenkommunikationsmittel politische Wirkung in der Öffentlichkeit erzielen. Diese zwei Dinge kann man eben nicht gleichsetzen. Endlich — nur des Späßes halber — möchte ich darauf aufmerksam machen, daß vor kurzem in Baden-Württemberg eine Annonce erschien, wonach ein größeres Unternehmen der Kunststoffbranche einen Bürgermeister für eine Gemeinde von 2000 Einwohnern gesucht hat.

(Heiterkeit.)

Das ist ein Extremfall dieser Art. Ich meine also, daß man dieses Problem des Grenzbereichs zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Macht noch genauer untersuchen müßte; denn hier scheint mir eine wesentliche Ursache der politischen Auseinandersetzungen zu liegen.

Und der zweite Gesichtspunkt! Herr Oettle hat mit Recht darauf hingewiesen, daß es ein Ziel sein muß, daß möglichst viele Menschen die Chance haben müssen, ökonomisch selbständig zu werden. Er hat den Vergleich mit der Chance gewählt, politisch wirksam zu werden. Hier scheint mir nun auch ein bedenklicher Unterschied zu sein. Es kann zwar — ich möchte sagen, Gott sei Dank — nicht jeder Politiker werden. Aber die Chance hat in einem gewissen Maße jeder. Hier sehe ich auf der anderen Seite die Möglichkeit, wirtschaftlich selbständig zu werden — das ist hier auch schon angeklungen —, immer begrenzter, einmal aus der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung, die eben ein sehr hohes Startkapital und sehr hohe Möglichkeiten voraussetzen, zum anderen aber auch — und das scheint mir auch eine sehr erwägenswerte Frage zu sein — die Frage, inwieweit nicht das jetzige Erbrecht diese Möglichkeit zementiert und ob es möglich ist, unter Wahrung des privaten Eigentums auf diese Weise die Möglichkeit, wirtschaftlich selbständig zu werden und Eigentum zu erwerben, zu vergrößern.

Karl Oettle (München):

Ehe ich ein Schlußwort zu formulieren versuche, möchte ich zu den beiden letzten Diskussionsbeiträgen Stellung nehmen.

Im ersten Punkt Ihrer komplizierten Definition dessen, Herr Spehl, wie Produktionsmitteleigentum und wirtschaftliche Macht miteinander zusammenhängen, können wir uns sicher einigen. Wir müßten uns das natürlich noch einmal genauer vor Augen führen, was Sie gesagt haben. Aber sicher bin ich mit Ihnen in bezug darauf einig, daß der Staat es in der Hand hat, die wirtschaftliche Macht, die am Produktionsmitteleigentum oder an anderen Quellen der wirtschaftlichen Macht — mit Ausnahme eben der öffentlichen Macht — hängen, größer oder kleiner zu machen. Das ist in dem Referat auch vorgekommen.

Was Ihre Beispiele angeht, so sind sie äußerst unglücklich gewählt, es sei denn, Sie hätten an einen Staat gedacht, der von Weihnachtsmännern regiert wird. Denn dort würde man sich so verhalten, wie Sie es geschildert haben. Aber ich kenne nur staatliche Aufträge und Unterstützungen, die an Bedingungen geknüpft sind, und es braucht ja weder der eine noch der andere der Vertragspartner darauf einzugehen.

Was der Unterschied zwischen Nutzungsmöglichkeiten und Verfügungsmöglichkeiten sein soll, ist mir nicht klar geworden. Die Nutzungsmöglichkeit setzt eine Verfügungsmöglichkeit voraus. Wenn ich keine Verfügung über dieses Blatt Papier habe, kann ich es nicht nutzen.

Nun zu dem, was Herr Vöhringer gesagt hat! Ich muß Ihnen leider auch widersprechen, Herr Vöhringer. Die Grenze zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht habe ich an mehreren Stellen des Referats — womöglich zu ausführlich, muß ich selbst sagen — behandelt. Aber ich glaubte, sie nicht umgehen zu können, weil es Abgrenzungsschwierigkeiten gibt, die immer vor dem geistigen Auge stehen müssen, wenn man das Thema erörtert.

Sie haben dann auf den Gegenstand des Produktionsmitteleigentums bzw. der wirtschaftlichen Macht hingewiesen. Da könnte ich mit Ihnen, was die Massenmedien angeht, völlig einig sein, wenn es darum ginge, die Kleincliquenherrschaft in den öffentlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten zu brechen. Ich würde aber keinesfalls etwa den Springer-Verlag, der oft genug mit diesem Punkt in Zusammenhang gebracht wird, als eine zu bekämpfende Übermacht ansehen. Ich halte ihn vielmehr für ein Gegengewicht, für eine gewisse Gegenmacht gegen die Omnipotenz der fast durchweg einseitig beherrschten öffentlichen Massenmedien.

(Widerspruch und Beifall.)

Ich bin für dieses Gebiet zuständig. Ich vertrete die Lehre von der öffentlichen Wirtschaft und habe mir viele Gedanken darüber gemacht.

Ich muß Ihnen zustimmen, Herr Vöhringer, daß die Möglichkeiten der wirtschaftlichen Selbständigkeit immer geringer werden. Aber das ist kein sozialökonomisches Gesetz, das sich vor unserem Auge abspielt, sondern hier können wir — und meiner Überzeugung nach sollten wir es tun — steuernd eingreifen. — Der letzte Satz wäre vielleicht auch ein Schlußwort.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, gerade dieses Schlußwort hat gezeigt, was uns wahrscheinlich schon bei Eintritt in diese Diskussion klar geworden ist: daß wir nämlich in diesem Kreise und in dieser begrenzten Zeit unsere Dinge nicht ausdiskutieren werden. Sie, Herr Oettle, haben es schon an der Reaktion gerade auf Ihre letzten Bemerkungen gesehen, daß auch jetzt wieder viele im Publikum nicht mit Ihnen einverstanden sind. So ist wie so oft das Schlußwort, das dem Referenten zusteht, eine Antwort, die später weitere Diskussionen erfordern mag.

Ich darf damit mit einem herzlichen Dank an den Referenten und sämtliche Diskussionsteilnehmer diesen Teil unserer Diskussion für jetzt abschließen.

Wirtschaftsdemokratie als Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht

Von Otto Kunze, Düsseldorf

I. Wort und Begriff

1. Wohl heute noch gilt, was Naphtali in dem vielzitierten Buch „Wirtschaftsdemokratie“¹ schreibt: „Es fehlen ... die genauen Feststellungen darüber, wann und von wem der Ausdruck ‚Wirtschaftsdemokratie‘ zum ersten Mal gebraucht wurde ... In die Gedankenwelt der Arbeiterbewegung wurde jedenfalls der Begriff der Wirtschaftsdemokratie oder *industriellen* Demokratie, wie es im englischen Sprachgebrauch heißt, ... 1897 in England durch das Buch von Sidney und Beatrice Webb ‚Industrial Democracy‘ eingeführt.“ In Deutschland wurde der Begriff „Wirtschaftsdemokratie“ bereits vor dem 1. Weltkrieg gelegentlich gebraucht². Einer allgemeinen Verbreitung erfreute er sich in Deutschland erst nach dem 1. Weltkrieg.

2. Trotz der fehlenden Gewißheit über die Herkunft des Wortes „Wirtschaftsdemokratie“ wird man es also wohl als Terminus für einen für den deutschen Sprachraum, jedenfalls aber für Deutschland spezifischen Begriff ansehen dürfen. Mit dieser geographischen Abgrenzung ist indessen noch nichts über den Inhalt dieses Begriffs gesagt. Joachim Hirsch bezeichnet als „Grundidee der wirtschaftsdemokratischen Konzeption“ die „Verwirklichung einer die Herrschaft minimierenden unmittelbaren und demokratischen Selbstverwaltung durch den fortwährenden Kompromiß der friedlichen Zusammenarbeit der repräsentativen Organisationen der beiden gesellschaftlichen Klassen“³. Zu der Frage, ob diese Interpretation des Gedankens der Wirtschaftsdemokratie zutrifft, brauche ich hier nicht Stellung zu nehmen. Denn soviel scheint mir sicher zu sein, daß es sich, wie schon der Wortteil „Demo-

¹ Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel. Mit einem Vorwort von Ludwig Rosenberg und einer Einführung von Otto Brenner, Frankfurt/Main 1966, S. 13. Die erste Auflage erschien 1928.

² G. Albrecht, Art. „Wirtschaftsdemokratie“, in: Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Bd., Jena 1933, S. 1014.

³ Joachim Hirsch, Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften. Eine Untersuchung der Autonomie sozialer Verbände in der modernen Verfassungsordnung. Frankfurter Studien zur Wissenschaft von der Politik, Band II, Stuttgart 1966, S. 99.

kratie“ erkennen läßt, bei Wirtschaftsdemokratie um eine institutionelle Konzeption handelt. Die Ermittlung dessen, welchen Inhalt diese Konzeption hat, wird nun allerdings gerade durch die Verwendung dieses Wortteiles erschwert. Im Staatslexikon, das im Gegensatz zum Handwörterbuch der Staatswissenschaften und zum Handwörterbuch der Sozialwissenschaften einen Artikel über Wirtschaftsdemokratie enthält, äußert sich Dobretsberger zum Begriff der Wirtschaftsdemokratie, ohne jedoch mehr als eine Umschreibung zu geben⁴. Der „Große Brockhaus“ vermittelt eine gewisse Vorstellung. Dort werden unter Wirtschaftsdemokratie verstanden „die Bestrebungen, die Prinzipien der politischen Demokratie auf die Wirtschaftsführung anzuwenden. Als Mittel der Wirtschaftsdemokratie werden alle Formen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer oder ihrer Verbände an der Betriebs- und Unternehmensleitung, der Leitung von Obergesellschaften (Holdings) und der öffentlichrechtlichen Wirtschaftsvertretungen (z. B. Industrie- und Handelskammern, Handwerks- und Landwirtschaftskammern) angesehen. Ziel ist die Unterstellung der Wirtschaft unter das Gesamtinteresse“⁵. Abgesehen davon, daß auch diese Inhaltsbestimmung eine Interpretation enthält, über die man streiten könnte, läßt sie außer acht, daß unter Wirtschaftsdemokratie nicht immer dasselbe verstanden worden ist. Die Berücksichtigung der historischen Komponente ist daher für das Verständnis des Phänomens Wirtschaftsdemokratie unerlässlich. Es wird sich deshalb empfehlen, mit einem geschichtlichen Überblick über die Entwicklung des Gedankens der Wirtschaftsdemokratie und seine Verwirklichung zu beginnen.

II. Die Entwicklung des Gedankens der Wirtschaftsdemokratie und seiner Verwirklichung⁶

1. Der Gedanke der Wirtschaftsdemokratie hat drei Wurzeln: die von Marx erhoffte und vorausgesagte Umwandlung der kapitalistischen in die sozialistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die Rätebewegung und den Mitbestimmungsgedanken.

Die Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland⁷ beginnt in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts. Die Entwick-

⁴ Jos. Dobretsberger, Art. „Wirtschaftsdemokratie“, in: Staatslexikon, 5. Aufl., V. Bd., Freiburg i. Br. 1932, S. 1355.

⁵ Der Große Brockhaus, 16. Aufl., Bd. 12, Wiesbaden 1957, S. 546.

⁶ Siehe Bernd Otto, Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung, Köln 1971, S. 45 ff.

⁷ Siehe die eingehende Darstellung von Hans Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961.

lung wurde anfänglich vor allem von Unternehmern, später von den Gewerkschaften vorangetrieben und fand im 1. Weltkrieg mit der allgemeinen Einführung obligatorischer Betriebsvertretungen durch das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916 einen ersten Abschluß.

Die Rätebewegung⁸, die ihren Ausgang von der russischen Revolution genommen hatte, war Ausdruck des Klassenkonflikts⁹. In der deutschen Revolution von 1918/19 wurde sie von der industriellen Arbeitnehmerschaft, insbesondere der Arbeiterschaft, getragen; die revolutionäre Tendenz¹⁰ der damaligen wirtschaftlichen und betrieblichen Arbeiterräte war gegen die bestehende Wirtschaftsordnung und die gesellschaftliche Machtverteilung in der Wirtschaft gerichtet¹¹. Das Ziel dieser Rätebewegung war die unmittelbare Beteiligung der Arbeitnehmer an der Leitung des Wirtschaftsprozesses¹². Die Arbeiterräte in der Wirtschaft waren deshalb eine Form der direkten Demokratie¹³.

Diese Rätebewegung kann aber nicht losgelöst von der allgemeinen Entwicklung der deutschen Arbeiterbewegung gesehen werden¹⁴. Mit Recht sagt v. Oertzen in seiner Arbeit über die „Betriebsräte in der November-Revolution“, daß damals vor allem das Problem der Sozialisierung sowohl mit den Ideen und der Tätigkeit der Arbeiterräte als auch mit der allgemeinen theoretischen Auseinandersetzung und praktischen Politik auf das engste verflochten gewesen sei¹⁵. Die enge Verbindung zwischen dem Sozialisierungsgedanken und der Rätebewegung sieht v. Oertzen — wie ich glaube, mit Recht — darin, daß der Kern der marxistischen Lehre und die Befassung mit der Sozialisierung immer die Kritik der kapitalistischen Gesellschaft, also ein negativer Aspekt, gewesen sei, während man ein Programm für den sozialistischen Neubau der Gesellschaft vergeblich suche, so daß die „Sozialisierung im marxistischen Sinne nur als der Aufbau eines Systems radikaler demokratischer Selbstverwaltung in der Gesellschaft verstanden werden“¹⁶ könne.

2. In den Art. 156 und 165 der Weimarer Reichsverfassung haben diese Entwicklungen und Bestrebungen ihren rechtlichen Niederschlag gefunden, allerdings in einer sie abwandelnden Kombination und Bedeutung, bedingt dadurch, daß sich die radikalen Kräfte nicht durch-

⁸ Über das „Konzept des Rätesystems“ siehe *Frieder Naschold*, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969, S. 24.

⁹ *Peter v. Oertzen*, *Betriebsräte in der November-Revolution*, Düsseldorf 1963, S. 15 ff., 27.

¹⁰ Dasselbst, S. 8, 9, 14.

¹¹ Dasselbst, S. 14.

¹² Dasselbst, S. 17.

¹³ Dasselbst, S. 27, und *Naschold*, a.a.O., S. 24, 25.

¹⁴ *v. Oertzen*, a.a.O., S. 18, 229.

¹⁵ Dasselbst, S. 229.

¹⁶ Dasselbst, S. 230.

setzen konnten. Während der Sozialisierungsgedanke auf eine grundsätzliche Änderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung abzielte, fand er in Art. 156 nur noch eine Regelung, die mit der prinzipiellen Garantie des Privateigentums vereinbar war. Der Gesetzgeber wurde lediglich ermächtigt, wirtschaftliche Unternehmen, die für die Vergesellschaftung geeignet waren, in Gemeineigentum zu überführen, das Reich, Länder und Gemeinden an den relevanten wirtschaftlichen Unternehmungen und Verbänden zu beteiligen und — „im Falle dringenden Bedürfnisses“ — zum Zwecke der Gemeinwirtschaft auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenzuschließen. In der Bestimmung der Ziele solcher gemeinwirtschaftlichen Maßnahmen werden ausdrücklich „die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile“ sowie die Beteiligung der „Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung“ erwähnt. Damit ist die Verbindung zu Art. 165 hergestellt. Er ist für die weitere Entwicklung des Gedankens der Wirtschaftsdemokratie so wichtig, daß ich seinen ersten Absatz hier zitieren möchte. Er lautet:

„Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.“

Diese Bestimmung erstreckt sich also auf die beiden Komplexe Tarifautonomie und wirtschaftliche Selbstverwaltung. Gewiß kann man zur wirtschaftlichen Selbstverwaltung in einem weiteren Sinne auch die Tarifautonomie rechnen¹⁷. Ich möchte jedoch die Tarifautonomie hier ausklammern — nicht nur aus Zeitgründen und im Hinblick auf mein Thema, sondern auch deshalb, weil, wenn ich es recht sehe, nach dem heutigen Sprachgebrauch Tarifautonomie keine Frage der Wirtschaftsdemokratie ist. Die Bedeutung des Art. 165 für unser Thema liegt darin, daß er zur Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in Bezirksarbeiterräten, die nach Wirtschaftsgebieten gegliedert waren, und in einem Reichsarbeiterrat vorsah, ferner bezirkliche Wirtschaftsräte und einen Reichswirtschaftsrat. In diesen Wirtschaftsräten sollten die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat „zur Erfüllung der gesamtwirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonstig beteiligter Volkskreise“ zusammentreten. Der Reichswirtschaftsrat sollte vor allem Gutachterfunktionen haben. Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten sollten auf den ihnen überwiesenen Gebieten auch Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden können.

¹⁷ So z. B. *Hirsch*, a.a.O., S. 90, 92.

3. Die beiden Art. 156 und 165 der Weimarer Reichsverfassung waren die Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen: Art. 156 für die sog. Sozialisierungsgesetze, Art. 165 für das Betriebsrätegesetz und die Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat.

a) Auf die — sämtlich 1919 ergangenen — Sozialisierungsgesetze, nämlich das Kohlenwirtschaftsgesetz¹⁸, das Kaliwirtschaftsgesetz¹⁹ und das Gesetz betr. die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft²⁰, brauche ich nicht näher einzugehen. Sie waren keine Sozialisierungsgesetze in des Wortes eigentlicher Bedeutung. Zwar haben sie in der gewerkschaftlichen wirtschaftsdemokratischen Konzeption der zwanziger Jahre eine Rolle gespielt; seither ist aber der Sozialisierungsgedanke bei den Gewerkschaften mehr und mehr in den Hintergrund getreten.

b) Sehr erhebliche praktische Bedeutung hatte jedoch das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920, dessen Bestimmungen über die Organisation und die Befugnisse der Betriebsräte wir in der Grundstruktur noch im heute geltenden Betriebsverfassungsgesetz wiederfinden. Zu erwähnen ist ferner, daß nach dem Betriebsrätegesetz die Betriebsräte ein oder zwei Mitglieder in den Aufsichtsrat²¹ der juristischen Personen des Handelsrechts entsenden konnten. Das waren die ersten Vorschriften über die Mitbestimmung im Unternehmen. Außerdem erging aufgrund des Betriebsrätegesetzes ein Gesetz über die Betriebsbilanzen und die Betriebs-Gewinn- und Verlustrechnung²².

c) Wenig Bedeutung für die wirtschaftspolitische Praxis, dafür aber um so mehr für die heutige wirtschaftsdemokratische Konzeption der Gewerkschaften hat der vorläufige Reichswirtschaftsrat erlangt²³. Er hatte 326 Mitglieder. Von ihnen waren 256, und zwar in paritätischer Besetzung, Vertreter der Land- und Forstwirtschaft, der Gärtnerei und Fischerei, der Industrie, des Handels, der Banken, des Versicherungswesens, des Verkehrs, der öffentlichen Unternehmungen und des Handwerks. Ferner gehörten ihm an 30 Vertreter der Verbraucherschaft, 16 Vertreter der Beamtenschaft und der freien Berufe, 12 mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders vertraute Persönlichkeiten und 12 von der Reichsregierung nach freiem Ermessen ernannte Personen.

4. Ehe ich mich nunmehr der Entwicklung nach dem 2. Weltkriege zuwende, muß ich noch kurz auf das bereits erwähnte Buch von Fritz

¹⁸ Vom 23. März 1919.

¹⁹ Vom 24. April 1919.

²⁰ Vom 31. Dezember 1919.

²¹ In Ausführung des § 70 BetrRG erging das Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat vom 15. 2. 1922.

²² Vom 5. Februar 1921.

²³ Gebildet aufgrund der Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920.

Naphtali eingehen, mit dem sich das Wort „Wirtschaftsdemokratie“ durchgesetzt hat und auf das die heutigen wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen zurückgehen. Das Buch, dessen Redaktion Naphtali besorgt hatte, ist eine Gemeinschaftsarbeit, unternommen auf Veranlassung des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes im Anschluß an die Debatten auf dem Breslauer Gewerkschaftskongreß²⁴. Obwohl Naphtali²⁵ ausdrücklich erklärt, der Weg der Machtergreifung durch eine aufgeklärte Minderheit des Proletariats und der „wirtschaftlichen Befreiung von der Herrschaft eines neuartigen aufgeklärten Absolutismus“ sei ein Irrweg, den die übergroße Mehrheit der Arbeiterschaft nicht einschlagen wolle²⁶, bezeichnet er als das Programm der Wirtschaftsdemokratie: „durch Demokratisierung der Wirtschaft zum Sozialismus“²⁷. Mit „Sozialismus“ meint er aber eben nicht den marxistischen und totalitären, sondern den demokratischen Sozialismus²⁸; und Wirtschaftsdemokratie ist für ihn einerseits eine Ergänzung der — unzulänglichen — politischen Demokratie und andererseits eine Form der wirtschaftlichen Verfassung im Unterschied und im Gegensatz zur wirtschaftlichen Autokratie²⁹. In dem Schlußkapitel „Gegenwartsforderungen“ wird der „Prozeß der Umwandlung des Wirtschaftssystems vom Kapitalismus zum Sozialismus“ durch drei Entwicklungstendenzen gekennzeichnet: „die Tendenz in der Wirtschaft, das öffentliche Interesse allmählich immer stärker geltend zu machen gegenüber dem Privatinteresse“; die Tendenz, den Unternehmern die Alleinherrschaft über die Produktionsmittel zu entreißen; endlich die „Schaffung einer neuen Verteilungsordnung“³⁰. Die im engeren Sinne wirtschaftspolitischen Anliegen kommen vor allem in vier Forderungen zum Ausdruck:

1. Sicherung und Ausübung der Rechte der Betriebsräte;
2. „paritätische Vertretungen der Arbeiterschaft in allen Körperschaften, denen wirtschaftspolitische Beratung oder wirtschaftspolitische Funktionen durch Staat oder Gemeinde übertragen werden, und Ausbau der Einschaltung der organisierten Wirtschaftskräfte in die Wirtschaftspolitik“;
3. „gesetzliche Vertretung der Gewerkschaften in der Geschäftsleitung monopolartiger Unternehmungsorganisationen“;

²⁴ Mit Referaten von Hermberg und Jäckel über die Frage der Wirtschaftsdemokratie (Vorwort der 1. Aufl.).

²⁵ Fortan an Stelle aller an der Herausgabe des Buches Beteiligten zitiert.

²⁶ Naphtali, a.a.O., S. 15.

²⁷ Dasselbst, S. 20.

²⁸ Zum gewerkschaftlichen Programm der Wirtschaftsdemokratie siehe Fritz Rudolph, Die Ordnung des Betriebes in der Sicht der Gewerkschaften nach 1945, Köln und Opladen 1965, S. 20 ff. Rudolph bezeichnet dieses Programm zutreffend als „pragmatisch orientiert“ (S. 24).

²⁹ Naphtali, a.a.O., S. 20.

³⁰ Dasselbst, S. 182.

4. Zusammenfassung von Industrien zu Selbstverwaltungskörpern auf geeigneten Gebieten³¹.

Ich möchte meine Bemerkungen über das Buch von Naphtali mit zwei Hinweisen schließen. Erstens: Die Demokratisierung der Wirtschaft sollte nur ein Übergang, ein Mittel zum Zwecke der Schaffung einer neuen Wirtschaftsordnung und zu einem neuen wirtschaftlichen Überbau sein. Aber wie diese neue Ordnung aussehen sollte, war, wenn überhaupt, nur im Grundriß, nicht aber in den Einzelheiten bekannt³². Und zweitens: Den Betriebsräten steht Naphtali sehr reserviert gegenüber; die sozialisierte Wirtschaftsführung könne nur durch die kollektive überbetriebliche Vertretung der Arbeitnehmerschaft ausgeübt werden³³; den Betriebsräten, deren Aufgaben „rein privatwirtschaftlicher Natur“ seien, könne daher nur die Durchführung und Überwachung verbleiben³⁴. Dies ist übrigens eine der ganz wenigen Stellen, an denen von Kontrolle der Wirtschaft die Rede ist.

5. Mit dem Untergang der Demokratie Anfang 1933 wurde allen wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen der Boden entzogen. Nach dem 2. Weltkrieg knüpfte jedoch die Entwicklung gesetzgeberisch und — von seiten der Gewerkschaften — programmatisch an die Zeit vor 1933 an. Die Stichworte waren aber jetzt: betriebliche Mitbestimmung, überbetriebliche Mitbestimmung, Überführung in Gemeineigentum.

a) Ich beginne mit den rechtlichen Regelungen.

aa) Zu dem Stichwort Überführung in Gemeineigentum ist lediglich zu bemerken, daß sich der Art. 15 des Grundgesetzes von dem ursprünglichen Sozialisierungsgedanken noch weiter entfernt hat als der Art. 156 der Weimarer Reichsverfassung.

ab) Die betriebliche Mitbestimmung spielte, wie wir gehört haben, im wirtschaftsdemokratischen Konzept vor 1933 nur eine Hilfsrolle, eine Nebenrolle. Das wurde nach dem Kriege anders. Zumindest gesetzgeberisch rückte die betriebliche Mitbestimmung in den Vordergrund.

Die betriebliche Mitbestimmung wurde, nachdem vorher in einer Reihe von Ländern Landesbetriebsrätegesetze ergangen waren³⁵, durch das Betriebsverfassungsgesetz vom 14. Oktober 1952 geregelt³⁶, das mit seinen Bestimmungen über den Wirtschaftsausschuß und die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat auch unternehmensrechtliche

³¹ *Naphtali*, a.a.O., S. 185.

³² *Daselbst*, S. 186.

³³ *Daselbst*, S. 162.

³⁴ *Daselbst*, S. 163; siehe auch *Rudolph*, a.a.O., S. 26.

³⁵ Siehe *Hueck - Nipperdey - Säcker*, Lehrbuch des Arbeitsrechts, 7. Aufl., II. Bd., 2. Halbbd., Berlin und Frankfurt a. M. 1970, S. 1071.

³⁶ Die Kontrollratsbestimmungen sowie das Personalvertretungsrecht des Bundes (Gesetz vom 6. August 1955) und der Länder (siehe *Hueck - Nipperdey - Säcker*, a.a.O., S. 1077) bleiben hier außer Betracht.

Vorschriften enthält³⁷. Es ist — mit Ausnahme der Vorschriften über den Aufsichtsrat — ersetzt worden durch das Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972³⁸.

Sondervorschriften über die Mitbestimmung im Unternehmen gelten für die Montanindustrie. Sie sind enthalten im Mitbestimmungsgesetz für Kohle und Eisen vom 21. Mai 1951 und im Mitbestimmungsergänzungsgesetz, der sog. Holdingnovelle, vom 7. August 1956³⁹.

Pläne zur Erweiterung der Unternehmensmitbestimmung sind Gegenstand lebhafter Diskussion in und zwischen den Parteien sowie in der Öffentlichkeit⁴⁰. Wichtige soziologische und politologische Ergebnisse zur Klärung von Sinn und Effektivität der Unternehmensmitbestimmung enthält der von der Sachverständigenkommission der Bundesregierung erstattete Bericht „Mitbestimmung im Unternehmen“ vom Januar 1970⁴¹. Mit der rechtspolitischen Problematik soll sich die Unternehmensrechtskommission des Bundesjustizministeriums befassen, die sich Anfang Mai 1972 konstituiert hat.

Übrigens ist der Ausdruck „betriebliche Mitbestimmung“ ungenau, weil unter ihm zunächst nicht nur die Mitbestimmung im Betrieb, sondern auch die im Unternehmen verstanden wurde. Jetzt hat sich aber die Unterscheidung von Betrieb und Unternehmen und dementsprechend die von Mitbestimmung im Betrieb und Mitbestimmung im Unternehmen durchgesetzt, vor allem im Zuge der durch den Mitbestimmungsstreit ausgelösten Diskussion über die Reform des Unternehmensrechts⁴².

ac) Hergebrachtermaßen wird der betrieblichen Mitbestimmung, also der Mitbestimmung in dem heute üblichen Verständnis, die überbetriebliche Mitbestimmung gegenübergestellt. Da im strengen Sinne des

³⁷ Näheres siehe *Otto Kunze*, „Mitbestimmung in der Wirtschaft und Eigentumsordnung“, in: *Recht der Arbeit* 1972, S. 257 (260).

³⁸ Siehe § 129 BetrVG 1972.

³⁹ Dazu: Gesetz über die befristete Fortgeltung der Mitbestimmung in den bisher den Mitbestimmungsgesetzen unterliegenden Unternehmen vom 29. November 1971.

⁴⁰ Die verschiedenen Vorschläge siehe bei *Biener*, „Unternehmensverfassung. Eine Darstellung der Modelle“, in: *Recht der Arbeit* 1971, S. 174 ff. Wegen der Vorschläge der FDP siehe *Flach - Maihofer - Scheel*, Die Freiburger Thesen der Liberalen, rororo aktuell, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 97 ff., insbes. S. 103.

⁴¹ Bundestags-Drucks. VI/334 vom 4.2.1970. Zitiert wird fortan nach der Buchausgabe: Mitbestimmung im Unternehmen, Bericht der Sachverständigenkommission, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz, o. J. (1970).

⁴² Siehe *Herbert W. Köhler*, „Betrieb' und 'Unternehmen' in wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht“, in: *Juristenzeitung* 1953, S. 713; *Otto Kunze*, in: *Kunze-Christmann*, Wirtschaftliche Mitbestimmung im Meinungsstreit, Bd. I, Köln 1964, S. 24; ders., Wirtschaftliche Mitbestimmung als Legitimationsproblem, Karlsruhe 1970, S. 14/15.

Wortes zur überbetrieblichen auch die Mitbestimmung im Unternehmen zu zählen wäre, bürgert sich jetzt für die Mitbestimmung oberhalb der Unternehmensebene die Bezeichnung „gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung“ ein, so daß Wirtschaftsdemokratie die drei Formen der betrieblichen, der Unternehmens- und der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung umfaßt, abgesehen von der Überführung in Gemeineigentum, auf die ich sogleich zu sprechen komme.

Zur Rechtsentwicklung auf dem Gebiete der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung ist wenig zu sagen. Wir haben die Industrie- und Handelskammern⁴³, die Handwerkskammern⁴⁴ und in einer Anzahl von Bundesländern Landwirtschaftskammern⁴⁵. Die Arbeitnehmerkammern in Bremen⁴⁶ und die Arbeitskammer des Saarlandes⁴⁷ sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, die die Aufgabe haben, im Einklang mit dem Gemeinwohl die Interessen der im Land tätigen Arbeitnehmer in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht wahrzunehmen und zu fördern⁴⁸; sie scheiden also für die Kontrolle wirtschaftlicher Macht aus. In den sog. Unternehmerkammern⁴⁹ gibt es Mitbestimmung nur nach der Handwerksordnung; und zwar sind in den Handwerkskammern der Vorstand, die Vollversammlung und deren Ausschüsse zu je einem Drittel mit stimmberechtigten Gesellen besetzt⁵⁰.

b) Wie sich nach dem 2. Weltkriege die wirtschaftsdemokratischen Vorstellungen entwickelt haben, ist am besten anhand der verschiedenen einschlägigen Verlautbarungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes nachzuzeichnen. Ich lege diese zugrunde, weil die Gewerkschaften die eigentlichen, sicherlich aber die nachdrücklichsten Verfechter des Gedankens der Wirtschaftsdemokratie sind und die Meinung des DGB wiederum als repräsentativ für die Gewerkschaften angesehen werden darf.

ba) Auf dem Gründungskongreß des DGB in München im Oktober 1949 wurden „Wirtschaftspolitische Grundsätze“ beschlossen⁵¹. Die in

⁴³ Siehe Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. 12. 1956.

⁴⁴ Siehe die Handwerkskammerordnung vom 17. 9. 1953 in der Fassung vom 18. 12. 1965.

⁴⁵ Auf landesrechtlicher Grundlage errichtet; siehe Besonderes Verwaltungsrecht, herausgeg. von Ingo von Münch, 2. Aufl., Berlin - Zürich, 1970, S. 267.

⁴⁶ Siehe Gesetz über die Arbeitnehmerkammern im Land Bremen vom 3. 7. 1956 in der Fassung des Gesetzes vom 24. 3. 1964.

⁴⁷ Siehe Gesetz Nr. 846 über die Arbeitskammer des Saarlandes vom 5. 7. 1967.

⁴⁸ So § 1 des bremischen Gesetzes; ähnlich § 1 des saarländischen Gesetzes.

⁴⁹ Von den Wirtschaftskammern in Rheinland-Pfalz und Bremen wird hier abgesehen.

⁵⁰ §§ 93, 108, 110.

⁵¹ Protokoll Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes. München 12. - 14. Oktober 1949, Köln 1950, S. 318 ff.

diesen „Grundsätzen“ erhobenen, hier interessierenden „Grundsatzforderungen“⁵² lauten:

„Mitbestimmung der organisierten Arbeitnehmer in allen personellen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Wirtschaftsführung und Wirtschaftsgestaltung;
Überführung der Schlüsselindustrien in Gemeineigentum, insbesondere des Bergbaus, der Eisen- und Stahlindustrie, der Großchemie, der Energiewirtschaft, der wichtigen Verkehrseinrichtungen und der Kreditinstitute.“

Im einzelnen wurde gefordert ein volkswirtschaftlicher Gesamtplan⁵³, die Bildung besonderer Körperschaften der wirtschaftlichen Selbstverwaltung für die in Gemeineigentum übergeführten Wirtschaftsbereiche mit maßgeblichem — paritätischem — Einfluß der Gewerkschaften in allen Aufsichts- und Verwaltungsorganen⁵⁴, „verantwortliche soziale, personelle und wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in allen Betrieben der Wirtschaft“ und maßgebliche Einschaltung der „Vertreter der Arbeitnehmerschaft durch ihre gewerkschaftlichen Organisationen“⁵⁵. Das war also noch eine ziemlich geschlossene Konzeption der „Demokratisierung der Wirtschaft“⁵⁶. Sie unterschied sich von der ADGB-Konzeption Naphtalis allerdings dadurch, daß das Wort Sozialisierung vermieden, die „volkswirtschaftliche Planung“ deutlich von der Zwangswirtschaft abgesetzt⁵⁷ und die Kontrollfunktion der Wirtschaftsdemokratie erheblich stärker betont wurde.

Die Einzelheiten der damaligen gewerkschaftlichen Vorstellungen ergeben sich aus einem im Frühjahr 1950 veröffentlichten Gesetzesvorschlag zur Neuordnung der Wirtschaft⁵⁸, der Bestimmungen enthielt über:

Aufsichtsräte oder Beiräte, deren Mitglieder zur Hälfte vom DGB vorzuschlagen waren, und zwar für größere Unternehmen aller Rechtsformen,

⁵² Protokoll . . . , S. 318.

⁵³ S. 320.

⁵⁴ S. 321, 322.

⁵⁵ S. 322.

⁵⁶ Überschrift des 3. Abschnittes (S. 322).

⁵⁷ S. 321.

⁵⁸ Gesetzesvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft vom 22. Mai 1950, herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Im Vorwort heißt es: „Ergänzend zu diesem Gesetzesvorschlag, der als unteilbares Ganzes angesehen werden muß, wird ein Betriebsrätegesetz die sozial- und personalpolitische Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb regeln.“ Der Gesetzesvorschlag beruht auf einem Beschluß des Bundesausschusses des DGB, veröffentlicht als „Vorschläge des Deutschen Gewerkschaftsbundes für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft vom 14. April 1950“, herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

einen Wirtschaftsausschuß für größere und mittlere Unternehmen und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung durch Bildung von Wirtschaftskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern, Landeswirtschaftsräten und eines Bundeswirtschaftsrates, sämtlich mit durchweg paritätisch besetzten Organen.

bb) Die betriebliche und die Unternehmensmitbestimmung wurden zunächst immer noch in erster Linie als Teil und Instrument der wesentlich durch die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung charakterisierten Wirtschaftsdemokratie angesehen. Diese Auffassung änderte sich jedoch sehr bald im Zuge der praktizierten und seit 1951 auch gesetzlich geregelten Montanmitbestimmung. Praktisch und juristisch richteten sich die Aufmerksamkeit und das Wirken der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten und Vorständen weitgehend auf das Geschehen im einzelnen Unternehmen oder Konzern. Damit wandelte sich die Konzeption der Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen in der Sache, wenn auch nicht immer ideologisch, im Sinne einer wirtschaftsordnungsimmanenten Institution. Das kann im Schrifttum deutlich verfolgt werden⁵⁹. Das „Aktionsprogramm“ des DGB von 1955⁶⁰ hielt an der Forderung eines „uneingeschränkten Mitbestimmungsrechts auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zur Neugestaltung unseres wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens“ fest.

bc) In dem 1963 vom außerordentlichen Bundeskongreß des DGB beschlossenen Grundsatzprogramm⁶¹ wird erklärt, die Veränderungen in der Gesellschaft durch Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie und Sozialpolitik hätten die Erscheinungsformen des sozialen Konflikts gewandelt⁶²; die Gewerkschaften nähmen die Herausforderung des 20. Jahrhunderts an; die neuen Aufgaben müßten mit neuen Mitteln gelöst werden⁶³; die Gewerkschaften kämpften um die Ausweitung der Mitbestimmung, um eine Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft einzuleiten, die darauf abziele, alle Bürger an der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Willensbildung gleichberechtigt teilnehmen zu lassen⁶⁴. Im wirtschaftspolitischen Teil werden zur Kontrolle wirt-

⁵⁹ Siehe *Christmann* in *Kunze - Christmann*, a.a.O., Bd. I, S. 304 bis 315, insbes. S. 305 und 313, sowie S. 368 bis 375, und das dort angeführte Schrifttum; dazu Bd. II, Dokumentation, bearbeitet von Christmann und Leminsky, S. 383 ff. und S. 585 ff.

⁶⁰ Am 29. und 30. März 1955 von Bundesvorstand und Bundesausschuß des DGB beschlossen. Siehe Geschäftsbericht des Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1954 und 1955, Düsseldorf, o. J. (1956), S. 72 ff. (79).

⁶¹ Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, beschlossen auf dem außerordentlichen Kongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 21. und 22. November 1963 in Düsseldorf, o. O. u. J. (1963).

⁶² S. 4 daselbst.

⁶³ S. 3 daselbst.

⁶⁴ S. 4 daselbst.

schaftlicher Macht u. a. die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften in den Aufsichtsräten aller großen Unternehmen und in den Organen der überbetrieblichen Mitbestimmung, die Berufung von Arbeitsdirektoren in die Leitungen der Großunternehmen, der Ausbau eines Systems öffentlich gebundener Unternehmen und — aber erst an letzter Stelle — „die Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmen in Gemeineigentum“ gefordert⁶⁵. Ferner wird betont, daß die Volkswirtschaft der Planung bedürfe, jedoch nur „im Rahmen einer grundsätzlich am Wettbewerb orientierten Ordnung“⁶⁶.

Gemäß diesen Grundsätzen hat der DGB 1968 den Erlass eines Mitbestimmungsgesetzes gefordert, das die qualifizierte Mitbestimmung im Aufsichtsrat und einen Arbeitsdirektor im Vorstand aller großen Kapitalgesellschaften vorsieht^{67, 68}.

Außerdem hat 1971 der Bundesausschuß des DGB zur Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich Stellung genommen⁶⁹. Dieser Beschluß spricht sich gegen Arbeitnehmerkammern aus, weil sie keinen Ansatz für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung böten, und fordert einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat mit 120 bis 160 Mitgliedern, Landeswirtschafts- und Sozialräte mit je 40 bis 100 Mitgliedern sowie regionale Wirtschafts- und Sozialräte, sämtlich paritätisch zusammengesetzt. Die Arbeitnehmervertreter sollen von den tarifvertragsfähigen gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen — im Verhältnis ihrer Mitgliederzahlen —, die „Unternehmervertreter“ ebenfalls von den Spitzenorganisationen — aufgeteilt auf die verschiedenen Wirtschaftszweige — entsandt werden^{69a}.

⁶⁵ Grundsatzprogramm . . ., S. 9.

⁶⁶ S. 9 daselbst.

⁶⁷ Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großunternehmen und Großkonzernen. Mitbestimmungsgesetz DGB, herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf, März 1968. Dieser Entwurf ist die überarbeitete Fassung des Ende 1962 veröffentlichten Entwurfes mit derselben Überschrift; siehe Aktienrechtsreform und Mitbestimmung, Stellungnahmen und Vorschläge, herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, o. O. u. J. (1962), S. 40 ff.

⁶⁸ Außerdem wird in dem vom 9. ordentlichen Bundeskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes in Berlin beschlossenen neuen Aktionsprogramm (1972) gefordert, in allen technisch selbständigen Werksgruppen und Betriebsabteilungen der großen Unternehmen Beiräte und Direktorien zu bilden, die der Mitbestimmung unterliegen (Die Quelle, Funktionärzeitschrift des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 1972, S. 344).

⁶⁹ Aufgrund des Entwurfes der DGB-Kommission zur Prüfung des Arbeitnehmerkammerproblems. Siehe B. Otto, a.a.O., S. 207 ff., und „Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich — verabschiedet einstimmig vom Bundesausschuß des DGB am 3. März 1971“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte — fortan GewMH — 1971, S. 569 ff.

^{69a} Dazu siehe Rudolf Steinberg, „Zur Institutionalisierung des Verbandseinflusses in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat“, in: Die öffentliche

III. Wirtschaftsdemokratie heute

Damit möchte ich meine Bemerkungen zur geschichtlichen Entwicklung der Idee der Wirtschaftsdemokratie und ihrer Verwirklichung abschließen. Zwar gibt auch dieser Überblick noch nicht die Möglichkeit zu definieren, was Wirtschaftsdemokratie ist. Er erlaubt aber, festzustellen, daß der Gedanke der Wirtschaftsdemokratie sich in den vier Forderungen ausdrückt: betriebliche Mitbestimmung, Mitbestimmung im Unternehmen, gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung und Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum.

1. Diese vier Komplexe und ihr innerer Zusammenhang bedürfen jedoch einiger kurzer Erläuterungen, und zwar vor allem deshalb, weil Mitbestimmung, die sozusagen der Kern der ganzen Konzeption ist, in jedem Komplex eine andere Bedeutung hat. Bei der jetzt folgenden Analyse gehe ich davon aus, wie nach meiner Meinung die Gewerkschaften Wirtschaftsdemokratie heute verstehen, also nicht, wie Naphtali 1928 und der DGB etwa 1950 sie verstanden. Dabei ist mir gegenwärtig, daß — insbesondere in der letzten Zeit — mit dem Wort „Wirtschaftsdemokratie“ Vorstellungen und Erwartungen geweckt werden, die von dem Ergebnis meiner Analyse abweichen. Das gilt insbesondere für alles, was von dem Ausdruck „Demokratisierung der Wirtschaft“ gedeckt wird. Wirtschaftsdemokratie und Demokratisierung der Wirtschaft ist nicht dasselbe. Wie ich schon eingangs bemerkt habe, ist Wirtschaftsdemokratie eine institutionelle Konzeption, während „Demokratisierung der Wirtschaft“ ein dynamisches Phänomen ist. Richtung und Ziel dieser Dynamik und vor allem die Vorstellungen zu bestimmen, von denen sie getragen wird, ist noch viel schwieriger als eine Definition des Begriffs der Wirtschaftsdemokratie. Ich muß mich hier aus Gründen der wissenschaftlichen Solidität an die zitierten offiziellen Verlautbarungen des DGB, und zwar an das halten, was der Adressat — die Öffentlichkeit — unter ihrem Wortlaut verstehen muß. Damit will ich aber keineswegs ausschließen, daß es in den Gewerkschaften Strömungen gibt, die diese Verlautbarungen nicht voll billigen oder doch zumindest anders interpretieren.

a) Der Analyse bereitet die betriebliche Mitbestimmung die geringsten Schwierigkeiten. Sie ist eine Mitbestimmung nur der Arbeitnehmer, repräsentiert durch den Betriebsrat, nicht der Gewerkschaften. Ihr Gegenstand sind in erster Linie soziale und personelle Fragen. Soweit es sich um wirtschaftliche Fragen handelt, geht es um das Wohl der

Verwaltung 1972, S. 873 ff., sowie die drei unter dem Obertitel „Wirtschafts- und Sozialräte?“ in Wirtschaftsdienst 1973 veröffentlichten Aufsätze von Kaltenborn, „Die Vorschläge des DGB“ (S. 171), Ernst-Gerhard Erdmann, „Unvereinbar mit der parlamentarischen Demokratie“ (S. 175), und Westerich, „Keine Vervollkommnung unserer Wirtschaftsordnung“ (S. 177).

Arbeitnehmer, also um eine rein betriebliche Sicht, nicht um unternehmerische Entscheidungen im engeren Sinne. Die Mitbestimmungsbefugnis des Betriebsrates ist von unterschiedlicher Intensität; im sozialen Bereich ist sie ein echtes Mitentscheidungsrecht. Aber immer handelt es sich um die Beziehungen zwischen Betriebsleiter und Arbeitnehmer. Ich habe vorgeschlagen, diese Art der Mitbestimmung Mitbestimmung im Weisungsverhältnis zu nennen⁷⁰.

b) Demgegenüber hat die Mitbestimmung im Unternehmen primär eine ganz andere Aufgabe; sie soll die Unternehmensleiter, die nach hergebrachter Ansicht lediglich Beauftragte der Inhaber des Unternehmensvermögens, also der Eigentümer, sind, pluralistisch legitimieren. Die Mitglieder der Unternehmensleitung sollen nicht nur von den Eigentümern, sondern auch von Vertretern der Belegschaft, der Gewerkschaften und der Allgemeinheit bestellt, kontrolliert und gegebenenfalls abberufen werden⁷¹. Die Gewerkschaften gehen in zwei Punkten über die reine Legitimationsfunktion hinaus, indem sie ein ihr Vertrauen genießendes Mitglied in der Unternehmensleitung, den in der Montanmitbestimmung sog. Arbeitsdirektor, und für das Kontrollorgan, den Aufsichtsrat, ein Vetorecht bei bestimmten Maßnahmen der Unternehmensleitung fordern — das letztere allerdings — dem geltenden Aktienrecht entsprechend — in Übereinstimmung mit dem Montanmitbestimmungsrecht.

c) Die gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung in den Formen, die die Gewerkschaften seit 1950 vorgeschlagen haben⁷², ist echte *Mitbestimmung* nur insoweit, wie die Kammern Entscheidungsbefugnis haben sollen. Nach der Konzeption des DGB vom März 1971 ist der Bundeswirtschafts- und Sozialrat zuständig für die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik einschließlich der Finanz-, Steuer- und Verkehrspolitik, soweit davon die Belange der Arbeitnehmer berührt werden⁷³. Die bestehenden Beiräte bei Bundesministerien, soweit sie sich nur aus Unternehmern und Gewerkschaftern zusammensetzen, sollen aufgelöst, ihre Funktionen sollen dem Bundeswirtschafts- und Sozialrat oder dessen Ausschüssen übertragen werden: Entsprechendes soll für die Anhörungsrechte gelten⁷⁴. Im übrigen soll der Bundeswirtschafts- und Sozialrat berechtigt sein, zu einschlägigen Fragen Stellung zu nehmen, insbesondere Gutachten über Gesetzentwürfe zu erstatten und Vertreter

⁷⁰ Kunze, Wirtschaftliche Mitbestimmung als Legitimationsproblem, wie Fußn. 42, S. 9/10.

⁷¹ Siehe wie vorstehend, insbes. S. 16 ff., und Boettcher - Hax - Kunze - v. Nell-Breuning - Ortlieb - Preller, Unternehmensverfassung als gesellschaftspolitische Forderung, Berlin 1968 — fortan: Sechserbericht —, S. 71 ff. und 89 ff.

⁷² Siehe B V 2 a und c.

⁷³ GewMH 1971, a.a.O., S. 571, III 1.

⁷⁴ Daselbst, S. 572, III 12.

zwecks Beratung in die Bundestagsausschüsse zu entsenden⁷⁵. Schließlich soll er das Recht der Gesetzesinitiative haben⁷⁶.

Zu den Aufgabenbereichen der Landeswirtschafts- und Sozialräte gehören insbesondere die Struktur-, Verkehrs-, Arbeitsmarkt-, Energie- und Wohnungsmarktpolitik sowie die berufliche Bildung. Im übrigen haben sie in den Ländern Befugnisse, die denen des Bundeswirtschafts- und Sozialrates im Bund entsprechen⁷⁷.

Regionale Wirtschafts- und Sozialräte sind, abgesehen von der „Durchführung der beruflichen Bildung“, zuständig für die regionale Strukturplanung und die Strukturpolitik. Auch sie können Stellungnahmen und Gutachten abgeben. Weitere Aufgaben, vor allem wohl die der bisherigen Industrie- und Handelskammern und sonstigen Unternehmerkammern, können ihnen übertragen werden⁷⁸. Diese Kammern verlieren ihren öffentlichrechtlichen Status, können aber als private Vereinigungen fortbestehen⁷⁹. Die bisherigen Kammeraufgaben, die ausschließlich dem privaten Interesse der Wirtschaft dienen, können von Wirtschaftsverbänden wahrgenommen werden. Diejenigen Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen und nicht von den regionalen Wirtschafts- und Sozialräten wahrgenommen werden, sind der Kommunalverwaltung zuzuweisen⁸⁰.

Soweit alle diese Wirtschafts- und Sozialräte Gutachten erstatten und sonst Stellung nehmen können, besteht ihr Mitbestimmungsrecht lediglich in „Informations-, Beratungs- und Konsultationsrechten“⁸¹. Ein echtes Mitentscheidungsrecht haben sie nur im Rahmen der Aufgaben der jetzigen Kammern, die in erster Linie Verwaltungsaufgaben sein dürften⁸².

d) Während diese drei Mitbestimmungskomplexe als Teil einer geschlossenen Konzeption⁸³, als ein „unteilbares Ganzes“⁸⁴ angesehen werden, paßt die Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum nicht mehr so recht in diese Konzeption. Im Grundsatzprogramm des DGB ist

⁷⁵ GewMH, a.a.O., III 16.

⁷⁶ Daselbst, III 17.

⁷⁷ Daselbst, S. 573, IV.

⁷⁸ Daselbst, V 1.

⁷⁹ Inzwischen hat allerdings der DGB seine Forderungen zur Handwerksordnung (HWO) in Form einer Novelle zur HWO nebst Begründung vorgelegt („DGB-Forderung ‚Novelle der Handwerksordnung‘“, in: Gewerkschafter im Handwerk 1972, Heft 6). Gefordert wird u. a. die paritätische Besetzung der Vorstände der Vollversammlungen und deren Ausschüsse durch Änderung der §§ 93 und 108.

⁸⁰ Daselbst, V 2.

⁸¹ Daselbst, S. 569, I.

⁸² Dazu Kurt Ballerstedt, „Zum Programm des DGB für eine gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung“, in: GewMH 1971, S. 514 ff. (S. 516).

⁸³ J. Hirsch, a.a.O., S. 54.

⁸⁴ Gesetzesvorschlag, wie Fußn. 58, S. 1.

von Demokratisierung nur noch bezüglich der Unternehmensverfassung die Rede. Die Überführung in Gemeineigentum wird nur noch als eine der möglichen „Methoden“ zur Kontrolle der wirtschaftlichen Macht genannt⁸⁵, also lediglich als Instrument, nicht mehr als Ziel⁸⁶. Die Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum hat demnach nur den Zweck, diese Unternehmen öffentlicher Kontrolle zu unterwerfen. Nach vollzogener Überführung in Gemeineigentum würden die betr. Unternehmen, wie im Grundsatzprogramm des DGB ausdrücklich gesagt, ebenfalls der Mitbestimmung im Betrieb und im Unternehmen unterliegen. Deshalb liegt der Schluß nahe, daß heute als Programm der Wirtschaftsdemokratie nur noch die unteilbare dreistufige Mitbestimmungskonzeption, aber nicht mehr die Überführung von Unternehmen in Gemeineigentum anzusehen ist^{86a}.

2. Inwieweit ist nun diese Mitbestimmungskonzeption ein Programm zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht?

a) Die Antwort ist einfach hinsichtlich der betrieblichen Mitbestimmung. Diese wird begründet mit dem Gebot, die Würde des Menschen zu achten, hat also einen sehr stark personalen Charakter. Gewiß wirkt sie sich auch als Kontrolle der Macht des Unternehmensleiters aus, aber nur im betrieblichen Bereiche unterhalb der Unternehmensebene, d. h. — bei den in diesem Zusammenhang allein interessierenden großen Unternehmen — nicht auf Positionen, die unser Thema mit den Worten „wirtschaftliche Macht“ im Auge hat.

b) Das ist anders bei der Mitbestimmung im Unternehmen, allerdings mit Einschränkungen und Unterschieden.

ba) Im Vordergrund steht hier die Mitbestimmung durch pluralistische Besetzung des Aufsichtsrates. Nach dem DGB-Entwurf eines Mitbestimmungsgesetzes soll der Aufsichtsrat mit je 4 Vertretern der Anteilseigner und der Arbeitnehmer — von den letzteren 2 von den ge-

⁸⁵ Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes, a.a.O., S. 9.

⁸⁶ Ähnlich Kurt Nemitz, „Machtkonzentration und Machtkontrolle in der Wirtschaft“, in: Nemitz - Becker, Gewerkschaft Wirtschaft Gesellschaft, Köln 1963, S. 188/189.

^{86a} Ebenso Dorothea Brinkmann-Herz, Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie, Berlin 1972, S. 16. Die neue Satzung der IG Metall nennt allerdings in ihrem § 2 unter Nr. 2 als Aufgabe der Gewerkschaft auch die „Überführung von Schlüsselindustrien und anderen markt- und wirtschaftsbeherrschenden Unternehmungen in Gemeineigentum“ (Anträge und Materialien. Zehnter ordentlicher Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland. Rhein-Main-Halle Wiesbaden, 27. September bis 2. Oktober 1971, hrsg. von der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main, 1972, S. 907). Sie steht damit insofern mit dem Grundsatzprogramm des DGB nicht mehr in Einklang, als die Überführung der genannten Industrien und Unternehmungen in Gemeineigentum als unmittelbares Ziel und nicht mehr als ein Mittel der Gewerkschaftspolitik gleichberechtigt neben dem Wettbewerb bezeichnet wird.

werkschaftlichen Spitzenorganisationen entsandt — und 3 sog. weiteren Mitgliedern besetzt werden, die gewisse gesetzliche Unabhängigkeitsvoraussetzungen erfüllen müssen⁸⁷, wegen ihrer Unabhängigkeit von den Anteilseignern und den Arbeitnehmern in der Lage sind, auch das Gemeinwohl zu berücksichtigen und deshalb — mit allem Vorbehalt — als Vertreter des öffentlichen Interesses bezeichnet werden können⁸⁸. Da der Aufsichtsrat die Aufgabe hat, die Unternehmensleitung zu bestellen und abzuberufen sowie ihre Geschäftsführung zu überwachen, und da u. U. auch bestimmte Arten von Geschäften nur mit seiner Zustimmung vorgenommen werden dürfen, hat er eine starke Stellung gegenüber der Unternehmensleitung. Ohne Einschränkung kann er aber als ein wirksames Instrument der Kontrolle der Unternehmensleitung nur bezeichnet werden, soweit es sich um deren Bestellung und den Einfluß auf wichtige Geschäfte der Unternehmensleitung handelt, und auch nur dann, wenn die Vertreter der Arbeitnehmer und die weiteren Mitglieder sich aufgrund ihrer Sachkunde und ihrer Persönlichkeit gegenüber der Unternehmensleitung und den Vertretern der Anteilseigner durchsetzen können. Demgemäß ist auch in Aufsichtsräten, in denen die Arbeitnehmervertreter und die Vertreter des öffentlichen Interesses diese Voraussetzungen erfüllen, die reine Überwachungsfunktion offensichtlich wenig effektiv; denn selbst sehr qualifizierte Aufsichtsratsmitglieder können das Ganze um so weniger überblicken und um so weniger in die Einzelheiten der Geschäftsführung eindringen, je größer das Unternehmen ist⁸⁹. In den ganz großen Unternehmen ist überhaupt eine wirksame Überwachung der Unternehmensleitung ohne den Bericht der Abschlußprüfer nicht möglich. Schließlich

⁸⁷ Entwurf 1968, wie Fußn. 67, §§ 7, 9 und 11.

⁸⁸ Im Mitbestimmungsbericht (S. 191 bis 193) heißt es, die Mitglieder der Kommission hätten sich mit einer Ausnahme nicht davon überzeugen können, daß Vertreter des öffentlichen Interesses im Aufsichtsrat erforderlich seien, um „die unzureichenden externen Kontrollen durch die Märkte und die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung gewissermaßen durch interne Einwirkungen auf den Willensbildungsprozeß des Unternehmen zu ergänzen“. Allerdings richtet sich diese Kritik gegen eine institutionelle Vertretung des öffentlichen Interesses. Den „weiteren Mitgliedern“ im Sinne der Montanmitbestimmung wird attestiert, daß sie „in erster Linie allgemeine Überlegungen und Gesichtspunkte in den Willensbildungsprozeß einbringen und insoweit auch als Stimme eines, wenn auch subjektiv ermittelten öffentlichen Interesses dienen“ könnten.

⁸⁹ So spricht auch *Schilling*, „Wirtschaftliche Mitbestimmung im Meinungsstreit“, in: Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht, 128. Band, S. 217 ff. (238), von kaum zu bewältigenden Schwierigkeiten, denen sich der Aufsichtsrat in großen Unternehmen gegenübersehe; ebenso *Drucker*, Das große Unternehmen, 1966, S. 116 f., *Saage*, „Die Haftung des Aufsichtsrates für wirtschaftliche Fehlentscheidungen des Vorstandes nach dem Aktiengesetz“, in: Der Betrieb 1973, S. 115, und vor allem *Brinkmann-Herz*, a.a.O., insbesondere im 7. Kapitel („Der paritätisch besetzte Aufsichtsrat und die gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen“), S. 146 ff.

ist auch zu bedenken, daß die großen Unternehmen ganz überwiegend Aktiengesellschaften sind, in denen — zumindest de iure — der Aufsichtsrat der Unternehmensleitung keine Weisungen erteilen kann. Dadurch ist die Effektivität seiner Kontrolle allgemein gemindert. Das gilt insbesondere für die Arbeitnehmervertreter und die Vertreter des öffentlichen Interesses, aber auch für die Vertreter derjenigen Anteilseigner, die nicht Vertreter von Inhabern großer Kapitalanteile oder von Banken mit viel Depotstimmrechten sind. Der Aufsichtsrat muß mithin die Unternehmensleitung bis an die Grenze der Abberufungsmöglichkeit in eigener Verantwortung gewähren lassen. Im einzelnen muß und kann ich hier auf die Ergebnisse der Anhörungen der Sachverständigenkommission im Mitbestimmungsbericht Bezug nehmen. Hervorzuheben ist aus diesen Ergebnissen unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle wirtschaftlicher Macht, daß die Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten Konzentrationsbestrebungen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen⁹⁰ und daß die Mitbestimmung „bisher nicht geeignet war, einen möglichen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht durch Großunternehmen zu verhindern“⁹¹. Zur Frage der Verhinderung eines politischen Mißbrauchs der wirtschaftlichen Machtstellung der Unternehmen beschränkt sich der Bericht auf die Bemerkung, die von der Kommission befragten Gewerkschaftsvertreter und Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten der Montanindustrie hätten übereinstimmend darauf hingewiesen, daß die Möglichkeit eines politischen Mißbrauchs der wirtschaftlichen Stellung der Montanunternehmen heute keine praktische Bedeutung mehr habe⁹². Das ist eine erfreuliche, für unser Problem jedoch unergiebigere Feststellung. Alles in allem darf daher die kurzfristige Effektivität der Kontrolle der Unternehmensleitung durch den Aufsichtsrat nicht überschätzt werden. Wohl aber möchte ich der Legitimation der Unternehmensleitung dadurch, daß sie durch ein pluralistisch besetztes Organ bestellt, also gesellschaftspolitisch richtig ausgewählt wird, langfristig einen erheblichen Einfluß auf die Unternehmensleitung beimessen.

Nicht eigentlich um Einfluß und Kontrolle, wohl aber um eine Folge des bloßen Vorhandenseins der Unternehmensmitbestimmung handelt es sich, wenn, wie Biedenkopf⁹³ festgestellt hat, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik „zu einer Dezentralisation von Entscheidungskompetenz“ in den multinationalen Unternehmen geführt hat. Dezentralisation ist Machtteilung, so daß sich hier der Ausbau

⁹⁰ Mitbestimmungsbericht, S. 79. Ebenso *Karl-Heinz Sohn*, „Wirtschaftsgestaltung durch Mitbestimmung“, in: *Geist und Tat* 1960, S. 42, und *Kurt Nemitz*, a.a.O., S. 184.

⁹¹ Mitbestimmungsbericht, S. 96.

⁹² Dasselbst, S. 96/97.

⁹³ In dem Vortrag „Politische Probleme multinationaler Unternehmen“, in: *Dialog*, März 1972, S. 29 ff. (34).

der Unternehmensmitbestimmung als ein wirtschaftsdemokratisches Instrument mittelbarer Kontrolle wirtschaftlicher Macht erweist.

bb) Auch die Institution des Arbeitsdirektors im Vorstand der Montanunternehmen ist Gegenstand eingehender Anhörungen der Mitbestimmungskommission gewesen. Von den Ergebnissen⁹⁴ dieser Anhörungen interessiert hier, daß die Arbeitsdirektoren als vollberechtigte Vorstandsmitglieder angesehen würden und daß auch die Gewerkschaften und die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat von ihnen die Vertretung des Unternehmensinteresses — auch gegenüber den Arbeitnehmern des Unternehmens — erwarteten; die Arbeitsdirektoren seien voll in die Vorstände integriert worden; der viel erörterte Loyalitätskonflikt bestehe nicht. Angesichts dieser Feststellungen wird man die Bedeutung der Kontrolle wirtschaftlicher Macht durch gewerkschaftliche Vertrauensleute in der Unternehmensleitung ebenfalls nicht überschätzen dürfen, obwohl ihre Kenntnis der Vorgänge im Unternehmen naturgemäß viel intimer ist als im allgemeinen die der Aufsichtsratsmitglieder. Ihre Kontrolleffektivität wäre allerdings ganz anders zu beurteilen, wenn mit der Mitbestimmung im Unternehmen systemüberwindende Absichten verfolgt würden. Solche Absichten können aber, wie gezeigt, weder aus den maßgebenden gewerkschaftlichen Beschlüssen noch aus der bisherigen Praxis der qualifizierten Mitbestimmung gefolgert werden.

bc) Wir sprachen bisher von der Kontrolleffektivität der paritätischen — oder richtiger: der qualifizierten⁹⁵ — Mitbestimmung. Daß die Effektivität der „demokratischen“ Kontrolle der Unternehmensleitung in den einfach mitbestimmten, also nur zu einem Drittel mit Arbeitnehmern besetzten Aufsichtsräten noch wesentlich geringer ist als in den Aufsichtsräten mit paritätischer Besetzung und mit Vertretern des öffentlichen Interesses, liegt auf der Hand, und zwar sowohl, was die Überwachung, als auch, was die in der Bestellungsbefugnis liegende Kontrollmöglichkeit anbelangt.

Ebenso selbstverständlich ist andererseits, daß die Kontrolle viel effektiver wäre, wenn sämtliche Befugnisse der Eigentümer im Unternehmen der Mitbestimmung unterworfen, also alle Unternehmensorgane — z. B. in der Aktiengesellschaft auch die Hauptversammlung — pluralistisch besetzt würden. Diese weitgehende Unternehmensmitbestimmung wird zwar schon seit längerem wissenschaftlich⁹⁶ und politisch⁹⁷ diskutiert, aber von den Gewerkschaften bisher nicht gefordert⁹⁸.

⁹⁴ K. Biedenkopf, Politische Probleme multinationaler Unternehmen, a.a.O., S. 87 bis 89.

⁹⁵ Siehe O. Kunze, „Rechtsprobleme der Mitbestimmung im Großunternehmen“, in: Das Mitbestimmungsgespräch 1957, Heft 7/8, S. 18 ff. (20).

⁹⁶ Ein solches Modell ist Gegenstand des Sechserberichtes; siehe insbes. S. 5, 80 bis 82 und 114 ff.

⁹⁷ Siehe die Forderungen der Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft, in: Soziale Ordnung 1969, Heft 8/9, S. 30/31.

Noch stärker ist schließlich die Kontrolle der Unternehmensmacht, wenn die öffentliche Hand Inhaber des Unternehmensvermögens ist. Wie groß der Einfluß der öffentlichen Hand ist, hängt von der Rechtsform der öffentlichen Unternehmen ab. Er ist, wenn diese als Aktiengesellschaften betrieben werden, wegen der grundsätzlichen Weisungsfreiheit des Vorstandes zumindest rechtlich begrenzt⁹⁸. Jedenfalls wird aber festzustellen sein, daß die Kontrolle effektiver wird, wenn zum „demokratischen“ Element der Mitbestimmung die demokratisch legitimierte öffentliche Hand hinzutritt.

c) In der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung sind die Kontrolle im Bereich der Verwaltungsaufgaben, die die regionalen Wirtschafts- und Sozialräte von den bisherigen Kammern übernehmen sollen, einerseits und die Kontrolle im sonstigen Aufgabengebiet der Wirtschafts- und Sozialräte andererseits zu unterscheiden.

Die Verwaltungsaufgaben, die die regionalen Wirtschafts- und Sozialräte von den bisherigen Kammern übernehmen sollen, sind insofern nicht mit Verwaltungsaufgaben staatlicher Behörden zu vergleichen, als es sich bei den Kammern um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht, also keiner allgemeinen Dienstaufsicht, unterworfen sind. Sie haben deshalb eine wesentlich größere Entscheidungsfreiheit als staatliche Behörden. Sie sollen gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag neben der Förderung des gesamtwirtschaftlichen Interesses der von ihnen betreuten Wirtschaftszweige auch im Interesse der einzelnen Mitglieder tätig werden¹⁰⁰. Die den Kammern angehörenden Unternehmen haben infolgedessen Zugang zu den Kammerorganen und erheblichen Einfluß auf deren Entscheidungen. Zu dem Zuständigkeitsbereich der Kammern gehören neben laufenden Verwaltungssachen geringerer Bedeutung auch wirtschafts- und gesellschaftspolitisch höchst relevante Aufgaben. Ich erinnere nur daran, daß z. B. zum Zuständigkeitsbereich der Industrie- und Handelskammern die Strukturpolitik und die Berufsbildung gehören. Die Industrie- und Handelskammern treffen also in Ansiedlungsfragen wirtschaftspolitisch wichtige Standortentscheidungen und können im Rahmen der Berufsbildung langfristig einen großen gesellschaftspolitischen Einfluß ausüben. Deshalb wird man, solange nicht in den großen Unternehmen aller Branchen die qualifizierte Mitbestimmung eingeführt ist und mithin in den Kammern die Kapitalbesitzer

⁹⁸ Überlegungen, die Anfang der 60er Jahre angestellt worden sind (siehe Aktienrechtsreform und Mitbestimmung, wie Fußn. 67, S. 8/9), sind bisher nicht weiterverfolgt worden.

⁹⁹ Dazu siehe die Mannheimer Diss. von *Hans Christian Bremme*, Die Gemeinde als Aktionär, 1965, insbes. S. 152 ff., 192 ff.

¹⁰⁰ § 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern; § 91 Abs. 1 Nr. 1 HandWO.

wie bisher maßgebenden Einfluß haben, auch die Kammern als Inhaber wirtschaftlicher Macht im Sinne unseres Themas ansehen müssen. Dann kann aber auch nicht zweifelhaft sein, daß hier die Kontrolle durch gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung effektiv wird¹⁰¹.

Im übrigen sind jedoch die Räte im wesentlichen nur zu Stellungnahmen und Gutachten berechtigt. Diese sind aber keine Mittel unmittelbarer Machtkontrolle. Der durch sie auszuübende Einfluß ist gering. Das gilt jedenfalls nach allen Berichten über die Bedeutung des vorläufigen Reichswirtschaftsrates in den zwanziger Jahren¹⁰². Deshalb muß zweifelhaft erscheinen, ob es mit Hilfe der genannten Räte gelingt, sicherzustellen, „daß die Interessen der Arbeitnehmer zum Bestandteil einer vorausschauenden und planmäßigen Wirtschaftspolitik werden“, zumal da, wie in dem DGB-Beschluß betont wird, „die Einflußnahme der Arbeitnehmer gegenüber Regierung und Parlament dort ihre Grenze finden muß, wo die universelle Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament tangiert werden könnte. Bei Anerkennung der verfassungsmäßigen Ordnung ist daher in diesen Bereichen eine Einflußnahme der Arbeitnehmer im Sinne eines direkten Mitentscheidungsrechtes und ohne Mitverantwortungspflicht nicht möglich“¹⁰³. Gewiß können Gutachten und Stellungnahmen — insbesondere des Bundeswirtschafts- und Sozialrates — von großem Einfluß auf die Gesetzgebung sein, vor allem dann, wenn sie die Zustimmung sowohl der Gewerkschaften als auch der Arbeitgeber gefunden haben und es sich um Fragen aus dem Bereiche von Arbeit und Wirtschaft handelt, die die Sozialpartner unmittelbar angehen. Auch sonst mag die gesamtwirtschaftliche „Mitbestimmung an der Spitze der Volkswirtschaft die Möglichkeit einer direkten Beeinflussung des staatlichen wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozesses“ erschließen und einen Rahmen bieten, in dem die Gewerkschaften auf die Generalziele der Globalsteuerung der Wirtschaft einwirken können¹⁰⁴. Sie kann sicherlich auch zu einer größeren Transparenz der Wirtschafts- und Sozialpolitik beitragen¹⁰⁵. Von der Öffentlichkeit der Arbeit des Bundeswirtschafts- und

¹⁰¹ Auf die Bedeutung der Mitbestimmung in den Kammern weist hin *Wilhelm Kaltenborn*, „Über die Notwendigkeit gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung“, in: *GewMH* 1971, S. 521 ff. (530/531).

¹⁰² *Z. B. Fritz Tarnow*, „Der Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik“, in: *GewMH* 1951, S. 562 ff., insbes. S. 565 bis 567; *Karl Schwarzkopf*, „Der vorläufige Reichswirtschaftsrat“, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 1952, S. 559; siehe auch *Ballerstedt*, wie Fußn. 80, S. 517.

¹⁰³ *GewMH*, a.a.O., S. 569, I.

¹⁰⁴ *B. Otto*, a.a.O., S. 196/197. *K. Ballerstedt*, a.a.O., schätzt die „Hilfsdienste bei der Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung“ hoch ein (S. 517), ist aber im übrigen skeptisch (S. 518/519).

¹⁰⁵ *B. Otto*, a.a.O., S. 198. Ob mit der Schaffung größerer Transparenz zugleich die „undurchsichtige Lobby“ beseitigt wird, wie *Otto* meint, halte ich nicht für sicher. *K. Ballerstedt*, a.a.O., S. 517, ist optimistischer.

Sozialrates versprechen sich manche eine Verzögerung der Berufung auf vorgebliche Sachzwänge und eine Aufhebung des Informationsvorsprunges der ökonomisch wichtigen Gruppen¹⁰⁶. Aber eine direkte Kontrolle wirtschaftlicher Macht kann durch die überbetriebliche Mitbestimmung nicht ausgeübt werden¹⁰⁷.

IV. Schluß

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Wirtschaftsdemokratie im modernen gewerkschaftlichen Verständnis einer geschlossenen Konzeption von betrieblicher, Unternehmens- und gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht nur geeignet ist, soweit die Aufgaben, die heute den sog. Unternehmerkammern obliegen, auf paritätisch besetzte regionale Wirtschafts- und Sozialkammern übertragen werden, und, wenn auch mit beschränkter Effektivität, sofern in den großen Unternehmen eine ausreichend intensive Unternehmensmitbestimmung eingeführt wird¹⁰⁸.

(Beifall.)

¹⁰⁶ So W. Kaltenborn, a.a.O., S. 534.

¹⁰⁷ Besonders hart ist die Kritik von Kurt Hirche, „Die Entwicklung der überbetrieblichen Mitbestimmung“, in: GewMH 1957, S. 210 ff. (218): „Von einem unter Mitwirkung der Regierung gebildeten Beratungsgremium, das keinerlei gesetzlich umschriebene Befugnisse und damit keinerlei echte Mitbestimmungsrechte hätte, haben die Gewerkschaften nichts zu erwarten, es sei denn eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit.“

¹⁰⁸ In dem Aufsatz „Demokratie in der Wirtschaft“, in: GewMH 1968, S. 321 (322), des Mitgliedes des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB, Georg Neemann, heißt es: „Gleichwohl bildet in einer weitgehend auf die Autonomie der Unternehmen basierenden Wirtschaftsordnung die gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensentscheidungen das Kernstück der Mitbestimmungskonzeption.“

Diskussion

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, Sie bestätigen dem Referenten den Dank, den auch ich aussprechen wollte. Das Referat hat sich — und ich denke, darüber werden auch wir in erster Linie diskutieren — auf die Fragen der Mitbestimmung, ihrer Reichweite, ihrer Ausdehnung zuletzt auf die Industrie- und Handelskammern und alle diese Dinge konzentriert. Ich würde es aber, wenn ich das sagen darf, nicht bedauern, wenn wir auch die begrifflichen Probleme, die Sie im Anfang und teilweise immer wieder in Ihrem Referat aufgegriffen haben, etwas diskutieren würden, z. B. den Ausschluß der Tarifautonomie aus dem Begriff der Wirtschaftsdemokratie, den Ausschluß der Überführung ins Gemeineigentum aus dem Programm. Endlich können wir überhaupt natürlich den Begriff der Wirtschaftsdemokratie, den Sie zu Anfang mit Recht als ungeklärt bezeichnet haben, in Angriff nehmen, wenn wir uns z. B. daran erinnern, daß auch die Marktwirtschaft und gerade die Marktwirtschaft in ihrer ursprünglichen Begründung für sich ein demokratisches Grundprinzip beansprucht und es damals vielleicht noch mehr als heute trug, indem sie den täglichen Wahlakten der Einkommensbezieher unter der Bedingung einer wie immer definierten gerechten Einkommensverteilung die Rolle der demokratischen Bestimmung zuwies. So ist also der Kreis für unsere Diskussion weit.

(Unterbrechung von 12.30 bis 12.35 Uhr.)

Ich darf dann gleich den ersten Diskussionsredner, Herrn Kollegen Besters, bitten.

Hans Besters (Bochum):

In meinem einleitenden Diskussionsbeitrag möchte ich drei Punkte aus dem Referat von Herrn Kollegen Kunze aufgreifen. Der erste soll der Abgrenzung des Themas dienen, damit die Diskussion nicht ausufert. Der zweite bezieht sich auf den historischen Wandel in der Begründung der Mitbestimmung durch den DGB. Der dritte schließlich beinhaltet nicht nur eine negative Antwort auf die Fragestellung des Themas, sondern zugleich die Prognose, daß durch die Mitbestimmung die Unternehmungskonzentration verstärkt und somit das Machtproblem verschärft wird. Gerade diese These, die ich auch an anderer Stelle vorge-

tragen habe, dürfte geeignet sein, die Diskussion zu beleben, was sicherlich auch in der Intention der Veranstalter gelegen haben mag.

Der *erste* Punkt ist schnell abgehandelt: Die Bezeichnung „Wirtschaftsdemokratie“ dient als Oberbegriff. Diese umfaßt drei Ebenen, sofern man einmal die Sozialisierung ausklammert; andernfalls würde die Diskussion wirklich zu weit führen. Die drei Ebenen beinhalten

- zum ersten die Mitbestimmung im Betrieb. Herr Kunze hat sie als Mitbestimmung im Weisungsverhältnis bezeichnet. Dahinter stehen Überlegungen zur Auflockerung der Weisungsbefugnis und der Ausführungspflicht.
- zum zweiten die Mitbestimmung in der Unternehmung. Hier handelt es sich um die Legitimation von Leitungsbefugnis und Kontrolle. Diese bezieht sich auf die Zusammensetzung der Unternehmungsorgane, also auf den Arbeitsdirektor im Vorstand und die paritätische Besetzung im Aufsichtsrat.
- zum dritten die Mitbestimmung in der Volkswirtschaft. Man bezeichnet sie auch als überbetriebliche oder gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung. Erneut in den Mittelpunkt des Interesses ist sie gerückt durch die Wiederbelebung der Diskussion um ein gesamtwirtschaftliches Beratungsgremium in Form des sog. Bundeswirtschafts- und Sozialrates.

Damit komme ich zu einer auch bei Herrn Kunze erkennbaren Eingrenzung des Themas: Weder die betriebliche Mitbestimmung im Weisungsverhältnis noch die überbetriebliche Mitbestimmung in gesamtwirtschaftlichen Kooperationsmodellen stehen in unmittelbarem Kontext zum Machtproblem. Für das Thema direkt bedeutsam ist hingegen die Mitbestimmung in der Unternehmung: Die Inhaber von Leitungsbefugnis und Kontrolle befinden über die Unternehmungsstrategie, auch über die Konzentration bislang selbständiger Unternehmungen und damit über die Schaffung und Ausübung wirtschaftlicher Macht. Die Markt- und Größenmacht verbundener Unternehmungen ist es gerade, die die NationalökonomInnen meinen, wenn sie von wirtschaftlicher Macht sprechen, und die hier zur Diskussion steht.

Der *zweite* Punkt bezieht sich auf den Wandel in der Position des DGB, der kaum in den Ausführungen von Herrn Kunze angeklungen ist. Zunächst wird die paritätische Mitbestimmung mit der Kontrolle wirtschaftlicher Macht durch Arbeitnehmervertreter begründet, so etwa im wirtschaftspolitischen Teil des vom außerordentlichen Bundeskongreß 1963 beschlossenen Grundsatzprogramms des DGB. Auch als der DGB 1968 die Initiative zum Erlaß eines Mitbestimmungsgesetzes ergreift, stützt er sich weiterhin auf das Machtargument, was aus der Beschrän-

kung der qualifizierten Mitbestimmung auf „alle großen Kapitalgesellschaften“ erkennbar wird.

Noch in den 60er Jahren wird somit die Mitbestimmungsforderung auf Unternehmungsebene von der wirtschaftlichen Macht der Groß- bzw. Größtunternehmungen abhängig gemacht. Der Hintergrund ist klar: Durch die schnell voranschreitende Konzentration entstehen „monopolistische und oligopolistische Marktformen, die den Unternehmungsleitungen ein großes Maß an Gestaltungsfreiheit einräumen“¹.

Mit der Nutzbarmachung der Mitbestimmung für gesamtwirtschaftliche Ziele ist diese jedoch offensichtlich überfordert.

- Während Herr Kunze gegen Ende seines Referats zu dem Ergebnis gelangt, daß die Mitbestimmung in der Unternehmung zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht nur von beschränkter Effektivität gewesen sei, muß der DGB neuerdings sogar zugeben, daß die Arbeitnehmervertreter sich nicht gegen eine u. U. monopolistische Preispolitik ihres Unternehmens wenden².
- Deutlicher zieht die Mitbestimmungskommission das Fazit, „daß die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Unternehmensorganen bisher nicht geeignet war, einen möglichen Mißbrauch wirtschaftlicher Macht durch Großunternehmen zu verhindern“³.

Der ursprünglichen Begründung der Mitbestimmung auf Unternehmungsebene steht somit entgegen, daß sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen in der Regel solidarisieren, wenn es um die Rechtfertigung bzw. Verteidigung einer bestimmten Unternehmenspolitik gegenüber der Außenwelt geht. Zur Erläuterung kann man auf das keineswegs ungewöhnliche Bild zweier rivalisierender Brüder verweisen, die in ihrem Familienverband um die Vorherrschaft kämpfen, sich jedoch gegen jede Einmischung von außen zur Wehr setzen und bei externen Angriffen zusammenhalten wie Pech und Schwefel. Es bewahrheitet sich immer wieder, daß Arbeitnehmer wie Unternehmer ein Interesse daran haben, marktbedingte Verhaltenszwänge gemeinsam abzuwehren, sich also der Marktsteuerung zu entziehen und die Märkte zu „ordnen“. Das steht im Widerspruch zu der vordergründigen Erwartung, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Unternehmung könne die externe Kontrolle durch den Markt ersetzen.

¹ DGB, Mitbestimmung — Eine Forderung unserer Zeit, Düsseldorf 1971, S. 18.

² DGB, Mitbestimmung der Arbeitnehmer — Ein Leitfaden, Düsseldorf o. J., S. 52.

³ Mitbestimmung im Unternehmen, Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung (Mitbestimmungskommission, Bochum 1970, S. 96 ff.).

Wenn somit die Mitbestimmung nicht geeignet ist, der „Demokratisierung vermachteter Märkte“ (Biedenkopf) zu dienen, kann sie folglich auch nicht mit dem Erfordernis der Machtkontrolle durch Arbeitnehmervertreter begründet werden. Diese stehen gerade Konzentrationsvorgängen recht wohlwollend gegenüber, solange jedenfalls ihr Besitzstand an Sozialleistungen, auch an Mitbestimmung unangetastet bleibt, möglicherweise sogar ausgeweitet wird.

Die unternehmensegoistische Interessenlage von Unternehmern und Arbeitnehmern hat nun auch der DGB erkannt und zum Anlaß genommen, die ursprüngliche Begründung der Mitbestimmung auf Unternehmungsebene mit der Kontrolle wirtschaftlicher Macht preiszugeben: „Die Mitbestimmung verändert die Willensbildung im Unternehmen, nicht jedoch die Stellung der Unternehmen zueinander auf dem Markt. Die qualifizierte Mitbestimmung kann deshalb kein Instrument gesamtwirtschaftlicher Planung oder Wettbewerbspolitik sein und sie kann auch keine Strukturkrise beheben. Wirtschaftspolitische Probleme müssen auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene gelöst werden⁴.“ Was immer mit der Mitbestimmung bezweckt sein mag, den Schutz der Bürger vor wirtschaftlicher Machtausübung und damit ihre Freiheit vermag sie nicht zu sichern.

Damit komme ich zum *dritten* Punkt: Übersieht man einmal geflissentlich, daß der Mitbestimmung — jedenfalls im wirtschaftlichen Bereich — weitgehend das Fundament entzogen wird, sobald feststeht, daß sie zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht untauglich ist, so dürfte umgekehrt einiges dafür sprechen, daß sie die Unternehmungskonzentration vor allem in jenen Wirtschaftszweigen verstärkt, die sich in der Stagnations- oder gar in der Rückbildungsphase befinden, in denen somit die Arbeitsplätze stärker als sonst gefährdet sind. Es ist verwunderlich, daß die Mitbestimmungskommission diesem durch die Mitbestimmung selbst induzierten, mindesten aber verstärkten Konzentrationsimpuls nicht für sehr groß hält. Angesichts des permanenten Konzentrationsprozesses gerade im Montansektor während der letzten Jahre könnte sogar der Verdacht auftauchen, daß die interessengebundenen Kommissionsmitglieder die Augen vor der Wirklichkeit verschlossen und die übrigen Vertreter um des lieben Friedens willen dieser wenig überzeugenden Formulierung zugestimmt haben. Dabei hat sowohl in der Stahlindustrie als auch im Kohlenbergbau ein Konzentrationsprozeß bislang unbekannten Ausmaßes stattgefunden. Darauf angesprochen, betonen jedoch die Arbeitnehmer- wie Gewerkschaftsvertreter einmütig, daß dennoch kein Mißbrauch etwaiger Wirtschaftsmacht zu befürchten sei und im übrigen sowohl ein unternehmenspolitisches wie ein gesamtwirtschaftliches Interesse an möglichst starken und „wettbewerbsfähigen“ Unternehmungen bestehe.

⁴ DGB, Mitbestimmung — Eine Forderung unserer Zeit, a.a.O., S. 17.

Bisher habe ich zu erläutern versucht,

- daß die Begründung der Mitbestimmung auf Unternehmungsebene mit dem Erfordernis der Kontrolle wirtschaftlicher Macht hinfällig wird, wenn sich beide Parteien in dem Ziel der Erlangung bzw. Verteidigung einer Vorzugsposition einig sind,
- daß in dieser Solidarisierung der Interessen ein zusätzlicher Konzentrationsimpuls liegen kann, um die externe Kontrolle durch den Markt zu unterlaufen und statt dessen den Markt zum Diener der Unternehmung zu machen.

Mitbestimmung wäre dann Kontrolle im eigenen Interesse, nicht im öffentlichen Interesse.

Die letzte Konsequenz ist indessen noch weitreichender: Wenn angenommen werden kann, daß die Unternehmerschaft in ihrem Konzentrationsbegehren durch den übermächtigen Mitstreiter Arbeitnehmer unterstützt wird, werden zukünftige Versuche, die Konzentrationsvorgänge einzudämmen, weitgehend illusorisch. Das im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung nach geltendem Recht erforderliche Einschreiten gegen den Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen durch die zuständigen Organe wird erheblich erschwert, wenn es angesichts des einseitig fixierten Leitbildes vom „sozial gebundenen Rechtsstaat“ gegen die Interessen der (organisierten) Arbeitnehmer durchgesetzt werden muß, die ihrerseits die materielle Vorteilsstruktur, die ihnen Groß- und Größtunternehmungen bieten, verständlicherweise zu behaupten trachten. Somit vermag die Mitbestimmung nicht nur keine Wettbewerbspolitik zu ersetzen — das gibt auch der DGB zu; letzten Endes konterkariert die Mitbestimmung „in allen großen Kapitalgesellschaften“ jede konsequente Wettbewerbspolitik.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Ich danke auch dem Herrn Korreferenten. Ich glaube, es hat sich schon einiger Zündstoff angesammelt.

Hans Vöhringer (Stuttgart):

Herr Besters hat bei der Betrachtung der Auswirkungen der Mitbestimmung der Gewerkschaften zum Ausdruck gebracht, daß seiner Meinung nach gewisse gesamtwirtschaftliche, wirtschaftspolitische Probleme durch die Mitbestimmung eher erschwert als erleichtert werden, z. B. Kontrolle über übermächtige Unternehmen. Wenn man aber nun die Praxis der Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik und in anderen Ländern betrachtet, wird man wahrscheinlich doch eher den gegenteiligen Schluß ziehen können, den Schluß nämlich, daß, je mehr

die Gewerkschaften in die Gesamtverantwortung integriert sind, sich desto leichter gesamtwirtschaftliche Probleme lösen lassen werden. Ich glaube, die Mitbestimmung darf man eben nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der wirtschaftlichen Macht sehen — dazu kann man natürlich die Überlegungen von Herrn Besters anstellen —, sondern muß sie auch unter dem meiner Ansicht nach doch entscheidenderen Gesichtspunkt der Teilnahme an der wirtschaftlichen Macht betrachten. Eine stärkere Teilnahme an der wirtschaftlichen Macht wird auf jeden Fall den sozialen Frieden eher stärken, als wenn die Gewerkschaften völlig ausgeschlossen sind. Ich möchte hier vor allem aber auch auf ein Problem hinweisen, das uns ja nicht nur hier in der Bundesrepublik, sondern in allen Ländern derzeit auf den Nägeln brennt, nämlich das Problem der Konjunkturpolitik, der Erhaltung der Preisstabilität. Streißler hat vor kurzem in der Wirtschaftswoche von einer liberalen Warte aus darauf hingewiesen, daß wahrscheinlich dieses Problem der Stabilität in unserer jetzigen Wirtschaftsordnung befriedigend nicht mehr zu lösen ist. Er hat als eine wesentliche Ursache der schleichenden Geldentwertung den Kampf um Eigentum und die Eigentums- und Vermögensverteilung angeführt, der dazu führt, daß alle beteiligten Seiten, Gewerkschaften und Unternehmer, eher dazu tendieren, die Preise und damit auch die Löhne — Löhne sind ja Preise — in die Höhe gehen zu lassen, als sie stabil bleiben zu lassen oder sie gar zu senken. Ich glaube, wir sind gerade in der Konjunkturpolitik hier in eine Sackgasse gekommen, die sich mit den jetzigen Maßnahmen nicht mehr befriedigend lösen läßt. Man muß hier zu irgendwelchen neuen Formen der Mitwirkung aller Beteiligten kommen. Es gibt ja das Schlagwort des Stabilitätspaktes. Einen solchen Stabilitätspakt wird man natürlich weit eher erreichen, wenn die Gewerkschaften in unsere Wirtschaftsordnung im Sinne der Teilnahme an der wirtschaftlichen Macht mehr als bisher integriert sind. Allein schon dieser Gesichtspunkt spricht, glaube ich, dafür, daß man dieses Instrument der gewerkschaftlichen Mitbestimmung in irgendeiner Form weiter ausbauen müßte. Es würden sich wahrscheinlich viele wirtschaftspolitische Probleme leichter lösen lassen, als wenn wir Gewerkschaften haben, die als einziges Mittel, das ihnen zur Verfügung steht, den Lohnkampf haben und dann natürlich ihr ganzes wirtschaftliches und soziales Gewicht auf diesen Lohnkampf legen werden.

Karl Hax (Köln):

Da schon das Problem Mitbestimmung unmittelbar angesprochen ist und nicht mehr von Wirtschaftsdemokratie die Rede ist, kann ich mich direkt den konkreten Problemen zuwenden, die sich bei der Mitbestimmung ergeben. Dabei muß man aber sehr differenzieren. Denn es

gibt die unterschiedlichsten Formen der Mitbestimmung. Wenn hier von Mitbestimmung gesprochen wird, meint man damit in der Regel nur ganz spezielle Formen. Als Vertreter der Betriebswirtschaftslehre fragt man sich vor allem, wie sich die Formen der Mitbestimmung, die sich unmittelbar auf die wirtschaftlichen Betriebe und Unternehmen beziehen, d. h. also die betriebliche Mitbestimmung und die Mitbestimmung in der Unternehmung, auf die Effizienz dieser Institutionen auswirken. Bedeuten sie eine Minderung der Effizienz, ein Opfer, das man irgendwelchen humanitären Idealen bringt, oder ist vielleicht sogar auf diesem Wege eine Steigerung der Effizienz und damit eine Verbesserung der allgemeinen Wohlfahrt zu erreichen? Allerdings — und das klingt bei Herrn Kollegen Besters an — kann man die Mitbestimmung auch als Allheilmittel proklamieren und kann Forderungen an sie stellen, die sie gar nicht erfüllen wollte und auch gar nicht zu erfüllen vermag.

Man kann fragen: Gibt es weniger Konflikte in den mitbestimmten Betrieben? Sind die Arbeiter in diesen Betrieben vielleicht zufriedener geworden? Man kann zur Allgemeinwirtschaft übergehen und fragen: Hat die Mitbestimmung dazu beigetragen, die Inflation zu verhindern, hat sie etwa eine verbraucherfreundliche Preisbildung der Unternehmungen erreicht, hat sie Konzentration verhindert usw.? Die Antwort wird in der Regel eindeutig „nein“ sein. Das beweist aber noch nicht, daß die betriebliche Mitbestimmung wertlos ist. Für den Betriebswirt handelt es sich hier um ein organisatorisches Problem. Dabei darf man sich nicht auf die spezifischen Formen der Mitbestimmung beschränken, wie sie etwa durch das Betriebsrätegesetz oder durch die Gesetze über die Montanmitbestimmung formuliert worden sind. Man muß nach der sinnvollen Organisation unserer produktiven Betriebe überhaupt fragen. Dabei gewinnt die Frage der Zusammenarbeit, des Zusammenspiels der Produktionsfaktoren und der Mitwirkung und damit der Mitbestimmung der produktiven Kräfte eine ausschlaggebende Bedeutung. Herr Kunze hat ja schon darauf hingewiesen, daß es die unterschiedlichsten Formen der Mitbestimmung gibt. Ich erinnere nur an die Mitbestimmung am Arbeitsplatz, eine rein individuelle Mitbestimmung, die unter dem Motto „Dezentralisation der Entscheidungsgewalt“ von fortschrittlichen Unternehmensorganisationsgelehrten ganz allgemein gefordert wird. Oder es gibt die kollektive Mitbestimmung im Betrieb, die Unternehmensmitbestimmung.

Nun muß man diese organisatorischen Fragen stets im Rahmen unserer gegebenen gesellschaftlichen Ordnung sehen, die vermachtet ist, die von unterschiedlichen Mächten bestimmt wird. Bei meinen Überlegungen gehe ich bewußt von den gegebenen Machtverhältnissen aus, die ich nicht geschaffen habe und als einzelner nicht beeinflussen kann.

Aber ich kann versuchen, im Rahmen der gegebenen Machtstrukturen die Aufgabe, die mir persönlich obliegt, besser zu lösen als bisher. Im Zusammenhang mit der Mitbestimmung denkt man in erster Linie an die Gewerkschaften als Machtträger. Dabei übersieht man aber, daß es in den Unternehmen noch andere Machtfaktoren gibt, die für das wirtschaftliche Schicksal dieser Unternehmen viel wichtiger sind als der Einfluß der Gewerkschaften. Verwiesen sei etwa auf die Macht der Banken. Als konkretes Beispiel erwähne ich den Fall Borgward; ein technisch leistungsfähiges Unternehmen wurde von den Banken aufgegeben und ging zugrunde. Oder ich nenne die Konzentration. Zwei Riesenbrauereien, die Dortmunder Union und Schultheiß, werden zusammengeworfen. Warum? Wird dadurch die Produktivität der Bierherstellung gebessert? Nein; es wird wahrscheinlich die Marktmacht dieser Gruppe und die Finanzmacht bestimmter anderer Gruppen gestärkt. In dieser Hinsicht gibt es praktisch keine Unterschiede zwischen privaten Banken, Gemeinwirtschaftsbanken oder auch öffentlichen Banken; als Akteure können gleicherweise Herr Abs, Herr Hesselbach oder Herr Poullain auftreten. Es wäre aber falsch, wegen mancher negativen Aspekte die positive Seite der Bankmacht zu übersehen. Jedes gut geführte Unternehmen wird die Beziehungen zu den Banken pflegen und ihren Rat schon deshalb respektieren, weil es die dahinterstehende Macht kennt. Entsprechendes läßt sich zur Macht der Gewerkschaften sagen. Es kommt darauf an, wie sich ihr Einfluß auf die Effizienz der Betriebe auswirkt. Ich verweise dazu auf die Bemerkung des Herrn Neumark über die Einführung des Achtstundentages hin. Dieser wurde von den Gewerkschaften erzwungen und führte langfristig zu einer außerordentlichen Produktivitätssteigerung. Man sollte einmal überlegen, ob die Effizienz der Unternehmungen nicht auch durch eine angemessene Form der Mitbestimmung gefördert werden könnte. Dann wird man die Mitbestimmung schließlich genau so akzeptieren, wie man die Macht der Banken in ihren positiven Auswirkungen akzeptiert hat. Wir sehen, daß die Mitbestimmung nicht nur eine Frage der Gewerkschaftsmacht ist. Herr Kunze hat klargelegt, daß in den mitbestimmten Aufsichtsräten die Belegschaftsvertreter dominieren. Diese neigen zur Solidarisierung mit dem Management. Im Rahmen der „erweiterten“ Mitbestimmung sind als Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten auch Gewerkschaftsvertreter und „weitere“ (unabhängige) Mitglieder vorgesehen. Gerade bei dieser Gruppe besteht eine Chance, daß sie bei ihren Entschlüssen nicht nur unternehmensegoistische Gesichtspunkte entscheidend sein, sondern daß sie sich weitgehend auch von gesamtwirtschaftlichen Erwägungen leiten läßt.

Hans-Günther Schlotter (Göttingen):

Das Thema ließe sich sicherlich auch in die Frage transformieren, wie sich wirtschaftliche Macht durch Wirtschaftsdemokratie kontrollieren läßt. Die Antwort hängt doch wohl erstens davon ab, was wir unter wirtschaftlicher Macht verstehen, und zweitens davon, wie diese Wirtschaftsdemokratie organisiert ist. Zum ersten Punkt hat der Referent nichts gesagt. Auf die Definitionsfrage einzugehen, das scheint mir aber nötig zu sein, und ich glaube, daß man — ohne lange Ausführungen über das Problem der Definition der wirtschaftlichen Macht — mit wenigen Sätzen die Verbindung zwischen den beiden Fragen konkretisieren kann. Ich gehe dabei aus von der Definition der wirtschaftlichen Macht, wie sie Rittig im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften gebracht hat. Ich kann es nicht wörtlich anführen, weil ich aus dem Gedächtnis zitiere, aber es heißt dort etwa: Wirtschaftliche Macht ist die Möglichkeit der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen auf Kosten gleichberechtigter wirtschaftlicher Interessen anderer. Daraus wird deutlich, daß wirtschaftliche Macht eine Abweichung vom Gleichheitsprinzip ist. Wenn wir das akzeptieren, haben wir uns die Abweichungen vom Gleichheitsprinzip daraufhin anzuschauen, welche von ihnen durch Wirtschaftsdemokratie kontrolliert werden können. Ich möchte hier nur eine ganz bestimmte, besonders themarelevante Abweichung behandeln. Ich stelle zunächst die nur scheinbar absurde Frage: Stellt die Existenz einer Mehrheit in einem wirtschaftsdemokratischen Gremium eine Abweichung vom Gleichheitsprinzip dar? Die Antwort, die ich darauf gebe, gebe ich mit dem Staatsrechtler Leibholz. Kurz vor seiner Emigration 1933 hat er in einem Buche über „Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild“ das Prinzip der Rotation entwickelt. Es besagt, daß jedes Individuum die Möglichkeit haben muß, bald zur Minderheit, bald zur Mehrheit zu gehören, und daß auch Gruppen prinzipiell die Möglichkeit haben müssen, bald zur Majorität, bald zur Minorität zu gehören. Das heißt, daß man bald zur überstimmenden Mehrheit, bald zur überstimmten Minderheit gehört. Wenn das Prinzip der Rotation nicht gewährleistet ist, braucht die Mehrheit auf die Minderheit nicht Rücksicht zu nehmen. Dann ist der Gleichheitsgrundsatz verletzt, und damit ist Macht vorhanden. Daraus ergibt sich für das Thema die Frage: Wie verträgt sich eine Wirtschaftsdemokratie in Gestalt einer paritätischen Mitbestimmung im Unternehmen mit diesem Prinzip der Rotation? Ich frage das deswegen, weil — und da knüpfe ich an meinen Vorredner an — möglicherweise diese paritätische Gruppe eine petrifizierte Gruppe ist, eine permanente, eine konstante Parität bildet. Wenn das der Fall ist, ist das Prinzip der Rotation verletzt. Die Frage, ob es verletzt ist, stellt sich besonders im Zusammenhang mit der Beteili-

gung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen. Wenn diese Beteiligung zu einer paritätischen Mitbestimmung hinzutritt, könnte sich eine Hyper-Parität herausbilden. Auch hier ist die Frage, ob diese hyperparitätische Gruppe petrifiziert ist, ob sie einen festen Block bildet, der einer Minderheit niemals mehr die Chance einräumt, zur Mehrheit zu gehören, ob hier also nur die eine Macht durch eine andere Macht ersetzt wird. Das führt zu der grundsätzlichen Frage: Wie müßte Wirtschaftsdemokratie organisiert sein, speziell im Hinblick auf Vermögenspolitik und allgemein im Hinblick auf die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen und der Kapitaleignerinteressen, wenn dieses Leibholz'sche Prinzip der Rotation Geltung haben soll?

Hans Besters (Bochum):

Gestatten Sie mir, kurz auf zwei Diskussionsbeiträge, den von Herrn Vöhringer und den von Herrn Hax, einzugehen.

An das, was Herr Vöhringer im Sinn hat, haben viele viel zu lange geglaubt: Setzt Euch an einen runden Tisch, seid alle nett zueinander, usw. Inzwischen wissen wir aber, daß es mit institutionalisierten Kooperationsmodellen, die ein Instrument verbesserter — im Sinne von reibungsloser — Konfliktlösung sein sollten, nicht allzuweit her ist. Mindestens spricht ebensoviel für eine Verschärfung wie für eine Entschärfung der Konflikte. Das hängt damit zusammen, daß die Teilhabe an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik den organisierten Gruppen einen vergrößerten Ermessensspielraum vorspiegelt, diese jedoch die damit einhergehende Einschränkung an gewohnter Privatautonomie nicht wahrhaben wollen. Vielmehr sind sie sehr erstaunt, wenn die Öffentlichkeit einen entsprechenden Verzicht auf Ausschöpfung ihres Handlungsspielraumes erwartet. Das gilt auch für die Privilegierten in der Konzertierte Aktion, die mit soviel Vorschußlorbeeren bedacht worden ist. Die Realität zeigt jedoch das Gegenteil von dem, was erwartet worden ist: Die Konjunkturausschläge haben sich nicht vermindert, sondern verstärkt, und die Inflationsraten sind nicht geschrumpft, sondern gestiegen.

Damit verbinde ich noch eine Frage. Auf die Alternative möchte ich zumindest hinweisen. Also Stichwort: kooperative Modelle oder institutionell verankerte Kooperationsmodelle auf der anderen Seite oder das, was wir immerhin seit geraumer Zeit von der Marktwirtschaft auf der Basis des Wettbewerbs gewöhnt sind: ein dezentrales, entpersönlichtes — das ist das Wichtigste — System der Konfliktlösung. Es fragt sich, ob das nicht im Sinne der allseitigen Befriedigung der Gesamtwirtschaft wichtig ist.

(Hans Vöhringer, Stuttgart: Entschuldigen Sie, geht das auf dem Arbeitsmarkt? Der Arbeitsmarkt ist ein vermachteter Markt, und Sie

werden niemals dieses Machtelement aus dem Arbeitsmarkt eliminieren können!)

— Dann kommt es natürlich auf die Gewichtung des Machtelements des Arbeitsmarktes an.

Ich will die Diskussion nicht verlängern, ich möchte zumindest die Frage stellen: Unter welchen Voraussetzungen hat die Autonomie der Sozialpartner einen Sinn dahingehend, daß sie sozusagen das gesamtwirtschaftliche Ganze nicht stört, sondern dem gesamtwirtschaftlichen Ganzen entspricht? Ich würde sagen, die Logik des Systems dieser vermachteten Position liegt darin, daß eine gleichgewichtige Machtposition auf der einen wie auf der anderen Seite die Voraussetzung ist. Wenn das tatsächlich der Fall ist, kann ich durchaus diese Machtposition nicht ganz exakt, aber immerhin weitgehend neutralisieren. Wenn ich allerdings unterschiedliche Wirtschaftslagen habe, die einmal eine Seite, nämlich die Unternehmer — bei rückläufiger Konjunktur, bei Rezession — in den Vorteil setzt, zum anderen — bei der entsprechenden Verknappung auf dem Arbeitsmarkt — die Arbeitnehmer und ihre Organisation, dann ist natürlich nicht zu bestreiten — das ist gerade das, worauf ich hinaus will —, daß die Gewerkschaften versuchen, das, was im Markt drin ist, herauszuholen.

Sollten sich die Gewerkschaftsvertreter zu einem stabilitätskonformen Verhalten bewegen lassen, würden sie nicht nur gegen ihre Interessenlage verstoßen, indem sie Maß halten, statt aus dem Markt herauszuholen, was möglich ist, sondern auch gegen die Marktwirtschaft agieren, weil die Selbstbeschränkung bei expansiver Gewinnentwicklung nicht zu einer Dämpfung, sondern zu einer Verstärkung der Konjunkturausschläge führen muß.

Herr Hax, das Thema lautete nicht „Mitbestimmung als Mittel zur sozialen Befriedung“, also zur besseren Gestaltung des Innenverhältnisses, auch nicht „Mitbestimmung zur Steigerung ökonomischer Effizienz“. Ich würde solchen Aussagen gar nicht widersprechen — unbeschadet der Tatsache, daß hier die entsprechenden empirischen Nachweise nicht einfach zu erbringen sind.

Selbst wenn ich mich einmal in Ihre Position hineinversetze und die Mitbestimmung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit akzeptiere, kann dieses Argument kaum überzeugen, wenn damit Konzentrationsvorgänge einhergehen, die gutgeheißen werden müßten. Hier bewahrheitet sich wieder einmal: Das, was betriebswirtschaftlich zu überzeugen vermag, braucht nicht auch volkswirtschaftlich und vor allem gesellschaftspolitisch erstrebenswert zu sein. Andernfalls wäre das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen überflüssig. Das ist der Kern in der Gegenwartsdiskussion: Die ökonomische performance allein kann nicht

entscheidend sein, wenn mit dem Wettbewerb das einzige nichtautori-täre Steuerungs- und Kontrollsystem auf dem Spiel steht.

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Gibt es weitere Wortmeldungen? Einen Augenblick hätten wir noch Zeit. — Dann darf ich Sie bitten, zum Schluß zu kommen.

Otto Kunze (Düsseldorf):

Ich beginne mit dem Diskussionsbeitrag von Herrn Schlotter. Meine Aufgabe war es, den Versuch zu machen, zu schildern, was Wirtschafts-demokratie ist, und zweitens zu untersuchen, ob die so geschilderte Wirt-schaftsdemokratie ein geeignetes Instrument zur Kontrolle wirtschaft-licher Macht ist. Meine Aufgabe war es nicht, eine Konzeption von Wirtschaftsdemokratie vorzutragen, wie ich sie mir etwa wünschen würde, sofern ich sie überhaupt wünsche. Ich habe es auch nicht für meine Aufgabe gehalten, eine Definition von Macht zu geben, erstens, weil ich meine, daß die bekannte Max-Werber'sche völlig richtig ist, und zweitens, weil ich angenommen habe und in dieser Erwartung nicht enttäuscht worden bin, daß im Rahmen dieser Veranstaltung zahl-reiche Definitionen von Macht dargeboten werden würden. Was Ihre eigene anlangt, Herr Schlotter, so müßte ich sie mir überlegen. Ich habe den Verdacht, sie ist eine normative, keine soziologische Defini-tion von Macht. Und eine letzte Bemerkung: Ihre Paritätsvorstellung im Rahmen der Unternehmensmitbestimmung ist, glaube ich, schon des-halb nicht akzeptabel, weil es in den qualifiziert mitbestimmten Auf-sichtsräten keine Parität gibt. Deshalb rede ich ganz bewußt und prä-zise von qualifizierter, aber nicht von paritätischer Mitbestimmung. Die Gewerkschaftsvertreter sind zahlenmäßig immer in der Minorität.

Ein paar Worte zu Herrn Besters. Herr Besters, Sie zitieren Begrün-dungen der Forderung nach Einführung der qualifizierten Mitbestim-mung, die etwa 20 Jahre alt sind. So begründen wir heute die Forde-rung nicht mehr. Wir haben allerdings einmal angenommen, man könne mit Mitbestimmung wirtschaftliche Macht kontrollieren. Ich hege diese Erwartung schon seit langem nicht mehr; und die Mitglieder der Mit-bestimmungskommission haben dieser Annahme endgültig den Todes-stoß versetzt. Infolgedessen kann man mit diesem Argument, das gar nicht mehr aktuell ist, auch nicht die Nützlichkeit der qualifizierten Mitbestimmung bestreiten. Ich habe eine kleine Schrift veröffentlicht: „Wirtschaftliche Mitbestimmung als Legitimationsproblem“. Dort fin-den Sie *meine* Begründung. Sie wird auch von den maßgebenden, sach-kundigen Gewerkschaftskreisen gebilligt. Es ist eine rein gesellschafts-politische Begründung der Unternehmensmitbestimmung. Mitbestim-mung im Weisungsverhältnis ist etwas ganz anderes; da kommt der Mann im Betrieb als Person, als weisungsgebundener Vertragspartner,

ins Spiel. Das ist eine ganz andere Kategorie. Das gehört nach unserer Vorstellung in eine ganz andere Ordnung. Ich muß also das Vorliegen eines Begründungsvakuums bestreiten. Sodann muß ich darauf hinweisen, daß ich den Mitbestimmungsbericht korrekt zitiert habe, auch was das Verhältnis der Unternehmensmitbestimmung zu den Konzentrationstendenzen anlangt. Aber wir dürfen das nicht allzusehr zuspitzen. Die Fälle liegen sicherlich sehr unterschiedlich. Es kommen Fälle vor, in denen das Management mit dem Produzentenkartell der Anteilseigner und der Arbeitnehmer einig ist. Es gibt aber auch gescheiterte Konzentrationen. Ich kann Sie ferner daran erinnern, daß Herr Biedenkopf, der zwar ein weltoffener Mann ist, aber doch nun nicht gerade als Gewerkschaftsinteressenvertreter angesehen werden kann, immerhin meint, die Arbeitnehmermitbestimmung stelle ein die Bildung multinationaler Unternehmen hinderndes Moment dar.

Herrn Vöhringer danke ich für die Unterstützung, die er mir gegen Herrn Besters gewährt hat. Nur, Herr Vöhringer, müssen wir uns darüber klar sein: Da liegt ein hartes gesellschaftspolitisches Problem, das Sie mit dem Terminus Stabilitätspakt bezeichnet haben. Darüber ist mit den Gewerkschaften nicht zu sprechen, die ihre Bewegungsfreiheit behalten wollen. Wie lange sie an dieser Absicht noch festhalten können, weil sie in ganz anderen Richtungen ganz andere Auffassungen vertreten, das ist eine Frage der Entwicklung, der die Älteren unter uns mit Spannung zusehen. Ob wir ein wenig dazu helfen können, hier Verfahren zu finden, die manches bessern, weiß ich nicht. Ich bin sehr skeptisch.

Herrn Hax kann ich nur zustimmen: Die Mitbestimmung ist kein Allheilmittel. Sie ist kein Zauberstab, sondern eines der vielen Mittel, die dazu beitragen sollen, die Freiheitlichkeit unserer Gesellschaft zu steigern, nichts anderes. Herr Hax sprach — als Betriebswirt — auch von betrieblicher Effektivität. Für die betriebsverfassungsrechtlichen Bestimmungen würde ich ihm da zustimmen. In diesem Sinne von Effektivität bei der Unternehmensmitbestimmung zu reden, würde ich für meinen Teil zögern. Ist sie also jedenfalls kein Allheilmittel, so ist sie doch immerhin ein so wichtiges Instrument freiheitlicher Gesellschaftspolitik, daß es sich lohnt, darüber nachzudenken.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Ich danke noch einmal dem Referenten auch für sein schönes Schlußwort sowie allen Diskussionsteilnehmern. Ich schließe damit die Vormittagssitzung.

(Mittagspause.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, ich darf die Nachmittagssitzung unseres Arbeitskreises 5 eröffnen und gleich dem Referenten, Herrn Rupp, das Wort zu seinem Vortrag über die „öffentlichen“ Funktionen der Verbände und die demokratisch-repräsentative Verfassungsordnung geben.

Die „öffentlichen“ Funktionen der Verbände und die demokratisch-repräsentative Verfassungsordnung

Von *Hans Heinrich Rupp*, Mainz

I

Das mir gestellte Thema enthält eine Fülle überaus komplexer und kontroverser Probleme, von denen die wissenschaftliche Analyse jedes einzelnen bereits Bibliotheken füllt: Über die Verbände, insbesondere über ihren Stellenwert und ihre Bedeutung in einem pluralistisch-demokratischen System gibt es eine weitverzweigte und kaum mehr zu überblickende Literatur ebenso wie über das Problem der in den demokratischen Prozeß einzuordnenden Öffentlichkeit oder über den Begriff der „öffentlichen“ Aufgabe oder der „öffentlichen“ Funktion gewisser nichtstaatlicher Organisationen.

Ich kann in einem kurzen Referat weder alle diese Linien nachzeichnen, noch habe ich die Absicht, im Rahmen der mir zur Verfügung stehenden Zeit das eine oder andere Detail herauszugreifen, etwa einige Varianten zum vielerörterten Strukturwandel der Öffentlichkeit zu bieten, damit Bemerkungen zur derzeitigen Pluralismuskussion oder Demokratietheorie zu verbinden oder mich auf jene begriffsjuristische Verteidigungslinie zurückzuziehen, welche die Spannungslage zwischen Gesetz und Wirklichkeit, zwischen Rechtsverfassung und Verfassungspolitik schlicht ignoriert, dafür aber immer erstaunlichere Zeugnisse juristischer Feinmechanik und Normlogik liefert.

Ich will vielmehr versuchen, das mir gestellte Thema aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Interdependenz anzugehen, die sich bei solcher Sicht aus der Fragestellung des Themas ergebenden Problemlinien anzureißen, um damit einen Beitrag zum Verständnis des Systems, in welchem wir leben, zu versuchen.

Das bedeutet freilich, daß ich Abstand nehme von der gängigen Methode, gewissen gesellschaftlichen Entwicklungen irgendwelche geistreichen Lichter aufzusetzen und die entscheidende Frage, wie sich diese Entwicklungen in das verfassungstheoretische und verfassungsnormative Funktionsmodell der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie einfügten, schlicht für unpassend oder jede Antwort für ein bedenkliches Zeichen systemimmanenter Anpassung zu halten. Ich verstehe meine

Aufgabe anders, nämlich in dem Sinne, die sich hic et nunc abzeichnen- den Realitäten an dem der grundgesetzlichen Ordnung zugrundeliegen- den Funktionsschema der demokratisch-repräsentativen Verfassungs- ordnung zu messen. Wer anderes beabsichtigt, mag dies tun, also bei- spielsweise die sozialistische Räteverfassung zum Maß nehmen oder im einzelnen dasjenige Funktionsschema beschreiben, das *ihm* als Wer- tungsparameter dient. Er kommt dann selbstverständlich auch zu an- deren Aussagen über die in einem solch anderen System den Verbänden zufallende Rolle des „Öffentlichen“. Doch dies — ich wiederhole es — ist nicht mein Thema, und deshalb muß ich es ablehnen, mich mit „öffentlichen Funktionen“ der Verbände im Rahmen anderer Verfas- sungsordnungen oder gar mit „öffentlichen“ Verbandsfunktionen als solchen und schlechthin auseinandersetzen, um dann vielleicht als Er- gebnis die üblich gewordene Entschuldigung abzubieten, die mir ge- stellte Frage sei als Frage immerhin nicht uninteressant, aber unbeant- wortbar, weil über ihre Berechtigung die Forschungsgrundlagen erst noch erforscht, die „erkenntnisleitenden Interessen“ erst noch analysiert und das Wissen, das wir noch nicht wissen, erst noch erarbeitet werden müsse.

II

Der Begriff der „öffentlichen“ Aufgaben oder der „öffentlichen“ Funktionen ist in der heutigen verfassungsrechtlichen und politikwis- senschaftlichen Diskussion zu einem beliebten Schlagwort geworden, hinter dem sich nicht nur gänzlich Verschiedenes verbirgt, sondern das sich zur Erzielung recht gegensätzlicher Ergebnisse verwenden läßt. So ist schon seit langer Zeit von einem sog. „Öffentlichkeitsauftrag“ der Kirchen oder von einer angeblichen „öffentlichen Aufgabe der Presse“ die Rede. Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht, beispielsweise im sog. Fernseh-Urteil¹, aus der „Öffentlichkeit“ einer Aufgabe auf eine Zuordnung zum staatlichen Kompetenz- und Organi- sationssystem geschlossen, also ganz offenbar die Öffentlichkeit, bisher als klassische Brücke zwischen privatisierender Gesellschaft und organi- siertem Staat fungierend, in einem ganz anderen Sinn, nämlich zur Do- mizilierung des Öffentlichen im Staatlichen verstanden. Schon 1963 hat Ernst Forsthoff² in Anlehnung an Dagtoglou³ nachdrücklich auf die Ge- fahren eines auf die Presse bezogenen Hantierens mit dem Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ aufmerksam gemacht und die Frage gestellt, ob damit nicht der Freiheitsraum der Gesellschaft zugunsten einer staatli- chen Kontrolle und immer stärkeren staatlichen Einflußnahmen zerstört

¹ BVerfGE 12, S. 205 ff. (243).

² Ernst Forsthoff, *Die öffentliche Verwaltung* (DÖV), 1963, S. 633.

³ Dagtoglou, *Wesen und Grenzen der Pressefreiheit*, 1963.

werde. Hier zeigt sich denn auch paradigmatisch das ganze Dilemma eines Systems, das auf der liberalen Tradition der Dichotomie von Gesellschaft einerseits und von organisiertem Staat andererseits gründet, dem aber Freiheit nicht genug ist, diese vielmehr mit einem „Öffentlichkeitsanspruch“ schmückt, um gegenüber anderen Freiheiten oder dem Staat erhöhtes Gewicht, potenziertes Prestige und verstärkte Einflußnahme zu erzielen, ohne freilich die darin liegenden Implikationen und Gefahren einer schleichenden Verstaatlichung der Gesellschaft mitzubedenken.

Damit stößt man ganz allgemein auf ein zentrales Basisproblem der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie schlechthin: Bekanntlich gilt der Dualismus von Staat und Gesellschaft für viele als verfassungsprägendes Kennzeichen der Epoche des vorigen Jahrhunderts, das heute längst überholt sei. Einerseits sei im demokratischen System die Gesellschaft im Staat aufgegangen, andererseits habe der Bereich der Gesellschaft und derjenige des Staates im Hinblick auf die expansive Aufgabenvermehrung des sozialen Verteiler- und Versorgungsstaates und in Anbetracht des korrespondierenden Hineinwachsens der Gesellschaft, insbesondere der Verbände, in „öffentliche Aufgaben“ eine so enge Verflechtung und Integrierung mit öffentlicher Daseinsvorsorge hervorgebracht, daß das Muster des vorigen Jahrhunderts schlechthin obsolet geworden sei. Die „Konzertierte Aktion“, als neues Integrations- und Verflechtungsmodell von Staat und Gesellschaft, als Organisation eines beiderseitigen Aufgehens in einer irgendwie gearteten neuen Harmonie, besitzt insoweit die heutige Situation kennzeichnende exemplarische Bedeutung⁴. Forsthoff⁵ freilich sieht hierin nicht eine schleichende Verstaatlichung der Gesellschaft, sondern eine Vergesellschaftung des Staates, die nicht minder bedenklich sei und die freiheitlich-parlamentarische Demokratie „ad absurdum“ führe. Nimmt man die bekannte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verbot der staatlichen Parteifinanzierung hinzu, wonach die politischen Parteien zum Bereich der Gesellschaft und nicht des Staatlichen zu rechnen seien und deshalb um ihrer Freiheitssicherung willen eine staatliche Parteifinanzierung, nicht aber eine Erstattung der Wahlkampfkosten aus staatlichen Haushaltsmitteln verboten sei⁶, so wird die allgemeine Ratlosigkeit eindrucksvoll sichtbar, vorausgesetzt, man nimmt überhaupt noch verfassungsrechtliche und verfassungsstrukturelle Probleme zur Kennt-

⁴ Kritisch hierzu: *Rupp*, Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: E. Hoppmann (Hrsg.), *Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment*, 1971, S. 1 ff.; vgl. hierzu auch *H. Adam*, *WWI-Mitteilungen* 1971, S. 201 ff.; *WWI-Mitteilungen* 1972, S. 61 ff.

⁵ *E. Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 121; in ähnlichem Sinne bereits *K. Biedenkopf*, *Betriebsberater*, 1968, S. 1005 ff. (1009).

⁶ BVerfGE 20, S. 56 ff.

nis und erschöpft sich nicht in einer Distinktion soziologischer oder politikwissenschaftlicher Aperçus und Gemeinplätze. Selbstverständlich ist es eine Binsenwahrheit, daß das Verhältnis von Gesellschaft und organisiertem Staat heute andere Züge aufweist als im vorigen Jahrhundert, und ohne Zweifel leben wir in einer Epoche, in welcher die schroffen Zäsuren zwischen privatisierender Gesellschaft, politischer Öffentlichkeit und staatlicher Herrschaft zu fließen beginnen und weder die „Autonomie“ der Gesellschaft, noch eine *eo ipso* „dem Staat“ und allem „Staatlichen“ zukommende Autorität Wirkungskraft besitzen. Niemand kann im Hinblick auf diese Wirklichkeit die Augen schließen und so tun, als lebten wir im vorigen Jahrhundert und als verspreche nur eine Rückkehr zum politischen Konzept der Großväter eine Heilung. Ebenso wenig akzeptabel sind aber auch Wunschvorstellungen von einer allumfassenden Harmonie oder Integration, von einer irgendwie gearteten neuen Kooperation oder von ähnlich utopischen Spekulationen über eine neue Gesellschaft und einen neuen Menschen, die nicht nur nicht in der Lage oder willens sind, individual-, sozialpsychologische, anthropologische oder konfliktstheoretische Befunde zu erheben, sondern es auch ablehnen, das höchst komplexe und sensible Bedingungsgefüge des Funktionierens eines politischen und gesellschaftlichen Systems, freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie genannt, und seine Reaktionen auf Struktur- und Gewichtsverschiebungen innerhalb seiner selbst mitzubedenken.

III

Lassen Sie mich daher in stichwortartiger Raffung einiges zu diesem Bedingungsgefüge, soweit es für den vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung ist, sagen:

1. Das Grundprinzip der Demokratie der Neuzeit versteht sich als dialektischer Gegensatz zur absoluten Monarchie, aber auch zur konstitutionellen Monarchie spezifisch deutscher Prägung. „Herrschaft des Volkes“ kann freilich — auch das ist eine alte Erkenntnis — in den Flächenstaaten der Neuzeit nicht mehr als Identität von Herrschenden und Beherrschten im Sinne der Rousseau'schen Idylle verstanden werden, es sei denn, man zwingt den einzelnen zur Aufgabe seiner individuellen Persönlichkeit, impft ihm ein neues Bewußtsein ein und läßt ihn die Unterordnung unter den Mehrheitswillen, unter eine sich im Alleinbesitz der Erkenntnis über die wahre Interessenlage wähnende Partei oder Gruppe, als wirkliche Freiheit empfinden, und erzielt auf diese Art und Weise ideologische Harmonie von Herrschenden und Beherrschten. Was sich aus solchen Ideologien ergibt, hat die Geschichte gezeigt.

2. Herrschaft des Volkes wird daher in erster Linie als Legitimation der Herrschaft durch das Volk verstanden, mit der Folge, daß sich zugunsten ständig weitverzweigterer Repräsentations- und Delegationsmodelle der Legitimationsakt der politischen Aktivbürgerschaft auf bloße Wahlen reduziert und zwischen Beherrschten und Herrschenden eine Mediatisierung stattfindet, die den Nexus zwischen Volk und Herrschaft in zunehmender Radikalität in Frage stellt. Gegenüber solcher Radikalität ist freilich zu betonen, daß der Legitimationsakt durch Wahlen in freiheitlichen Demokratien nicht nur durch die Prinzipien der Wahlgleichheit, der Wahlfreiheit und des Wahlheimnisses abgesichert ist, sondern auch nur eine *temporäre* Legitimation abgibt, also unverzichtbar die Chance des Machtwechsels umschließt. Das ist schon einiges, bedenkt man den Legitimationsdruck des auf Unkündbarkeit und Unantastbarkeit etablierter Herrschaft angelegten fiktiven Hobbes'schen Sozialvertrages und seiner modernen Varianten.

3. Gleichwohl ist das Demokratiemodell demokratischer Repräsentationssysteme wegen der aufgezeigten Mediatisierung und Kupierung unmittelbarer Volksrechte und unmittelbare Partizipation des einzelnen fragwürdig geworden. Bekanntlich hat das Grundgesetz seine grundsätzliche Ablehnung von Plebisziten in jeder Form durch eine besondere Hervorhebung und Absicherung der politischen Parteien zu kompensieren versucht und ihnen die Rolle eines Aufnehmens, Verarbeitens, Vermittelns und Einbringens politischen Engagements in den politischen Entscheidungsprozeß zugewiesen. Andererseits findet auch in den politischen Parteien, je größer sie werden und je mehr sich das Parteiestablishment von der Mitgliedschaft sondert, eben gerade auch jene Mediatisierung statt, die eine unmittelbare Einflußnahme des einzelnen nur noch sehr bedingt gestattet.

Überdies hat die sog. Fünf-Prozentklausel, vom Bundesverfassungsgericht aus „staatspolitischen Gründen“ gerechtfertigt⁷, zu einer Polarisierung der großen Parteien geführt, die es unmöglich macht, in ihnen den einzigen Hort und Promotor der großen Spannweite politischer Richtungen und Überzeugungen zu sehen. Politisches Engagement bricht daher in anderer Weise und außerhalb der politischen Parteien hervor, und das wird auch dann und erst recht so bleiben, wenn sich die politischen Parteien gezwungen sähen, für jeden etwas zu versprechen und statt eines Konzepts nur noch Schlagwörter mit variablem Inhalt anzubieten: In einer solchen Organisation muß der einzelne erst recht fürchten, daß sich der Graben zwischen politischer Entscheidung und individueller Einflußnahme noch vertieft. Da andererseits heute, freilich unter zu einseitiger Verabsolutierung amerikanischer Verhaltens-

⁷ BVerfGE 1, S. 208 ff. (252 ff.).

muster⁸, eine individuelle Einflußnahme nur noch im Wege verbandsschaftlicher Organismen für möglich gehalten wird, wachsen nolens volens die Interessenverbände, politische Gruppierungen außerhalb der Parteien, die Gewerkschaften oder sonstige Gruppenorganisationen in jenen Bereich öffentlicher Aufgaben und politischer Einflußnahmen hinein, die das Grundgesetz an sich den politischen Parteien vorbehalten hat. Man mag diese Entwicklung bedauern oder begrüßen und den Unterschied zwischen politischen Parteien und Interessengruppen schlicht für überholt ansehen. Man sollte jedoch folgendes bedenken:

a) Die Vorstellung, in Interessenverbänden, Berufsorganisationen oder sonstigen gesellschaftlichen Sozialgebilden herrsche zwischen Verbandsinteressen und individuellen Mitgliederinteressen allemal Harmonie und befähige das einzelne Mitglied, seinen Interessen verbandsschaftliche Stoßkraft zu geben, ignoriert, daß auch und gerade in den Verbänden das Gesetz der Mediatisierung herrscht und die Summe der verbandsschaftlichen Vektoren keineswegs eine Resultante: „Gesamtinteresse“ ergibt.

Bekanntlich haben die im Rahmen der Pluralismuskritik erhobenen Befunde erhebliche Zweifel geweckt und ergeben, daß weder in den politischen Parteien noch in den Verbänden die bloße Mitgliedschaft an der verbandsinternen Willensbildung maßgeblich beteiligt ist, von Verbandsfremden ganz zu schweigen. Selbst unter den günstigsten Bedingungen wird immer wieder nicht nur die Existenz einer breiten Mehrheit politisch apathischer Bürger konstatiert, sondern auch bestätigt, wie wenig die Vorstellung von einem breiten verbandsschaftlichen Konsensus oder gar von einer ganz allgemeinen politischen Mittler- oder Sensibilisierungsfunktion der Verbände der Wirklichkeit entspricht⁹. Wer sich unter diesen Umständen von den Verbänden und

⁸ „Ein zweiter Faktor, der den Charakter der amerikanischen Demokratie geformt hat, ist unsere vielgenannte Neigung, auf schwerwiegende soziale Probleme sogleich mit Gruppenbildungen zu antworten. Es scheint, daß, während einige Völker sich an Gott wenden, wenn ein Problem am gesellschaftlichen Horizont auftaucht, und andere an den Staat, die Amerikaner instinktiv einen Ausschuß bilden, einen Vorsitzenden und einen Schatzmeister wählen ...“ (Robert Paul Wolff, *Jenseits der Toleranz*, in: Wolff, Moore, Marcuse, *Kritik der reinen Toleranz*, 3. Aufl. (1967), S. 7 ff. (15.)

⁹ Überblick bei Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, S. 34 ff. Vgl. auch die lesenswerte Pluralismuskritik von R. P. Wolff, *Jenseits der Toleranz*, in: Wolff, Moore, Marcuse, *Kritik der reinen Toleranz*, 3. Aufl. (1967), S. 7 ff. Ferner: Steinberg, *Pluralismus und öffentliches Interesse*, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 96 (1971), S. 465 ff. (493 ff.).

Daß sich vor diesem Hintergrund beispielsweise auch das Modell der Gruppenuniversität nach westdeutscher Art als gänzlich undurchdacht erweist, ist für diejenigen ernüchternd, die sich unter Berufung auf Wissenschaftstheorie oder Gruppenpluralismus gerade von diesem Modell eine „Demokratisierung“ versprochen. Kisker versieht neuerdings auch aus der Sicht der Pluralismuskritik dieses Modell mit berechtigter Kritik: „Die

Interessengruppen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe im Sinne einer Aktivierung und Heranführung des politischen Engagements jedes einzelnen an die politische Entscheidung verspricht, geht daher an der Wirklichkeit vorbei.

b) Hinzu kommt ein Zweites: Bekanntlich hat das Grundgesetz die politischen Parteien um ihrer Aufgaben willen nicht nur privilegiert, sondern in eine besondere Verantwortung, gipfelnd im binnenorganisatorischen Demokratiegebot und der öffentlichen Rechenschaftspflicht über die Herkunft ihrer Mittel, genommen. Man mag diese Postulate aus der Sicht einer Förderung des Partizipationspotentials für wenig effektiv ansehen und dem Partizipationseffekt der politischen Parteien im Verhältnis zu anderen Verbänden kaum besonderes Gewicht zusprechen. Immerhin: Hierbei handelt es sich um den Preis, den eine Organisation zunächst zu zahlen hat, will sie öffentliche Aufgaben im Sinne einer Heranführung demokratischer Kraftreserven an das politische Herrschaftssystem wahrnehmen, und immerhin verlangt das Grundgesetz diesen Preis nur den politischen Parteien ab.

c) Weit wichtiger scheint mir jedoch folgender Unterschied zu sein: Eine politische Gruppe oder ein Interessenverband wird nicht automatisch schon dann zur politischen Partei, wenn ihre Binnenorganisation demokratischen Spielregeln entspricht, sondern erst dann, wenn sie bereit und willens ist, sich nicht nur ihrer Mitgliedschaft zu versichern, sondern sich der gesamten Aktivbürgerschaft im offenen Wahlkampf um die Herrschaft im Staat zu stellen. Dies allein und das im Wahlkampf gewonnene Mandat der Aktivbürgerschaft trennt die politischen

Rezeptur, nach der Gruppeneinfluß in den Universitätsgesetzen dosiert wurde, hat die Universitäten bislang nicht auf den Weg zu einer den Interessen des Gesamtverbandes dienenden Reform gebracht. Ursächlich dafür ist neben der falschen Interessenmischung freilich auch, daß selbst eine raffiniert ausgeklügelte zielorientierte Dosierung von Interessenteneinfluß niemals ein unmittelbar an der Aufgabe (etwa an der Aufgabe der Universität) orientiertes Engagement zu ersetzen vermag. Die geistigen Väter unserer Universitätsgesetze haben zweifellos gehofft und hoffen noch, daß sich ein solches Engagement früher oder später über die Grenzen der Interessengruppierungen hinweg durchsetzen und dadurch das Vektorensommenspiel beenden wird. Wenn man aber einmal, wie dies in den jüngeren Universitätsgesetzen geschehen ist, den akademischen Ständestaat ausgerufen und recht weitgehend auch eingeführt hat, muß man nach früheren Erfahrungen mit diesem Organisationsmodell damit rechnen, daß die Stände die ihnen zugewiesene Interessentenrolle spielen werden“ (Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1972, S. 520 ff. (524, 525)).

Anders und schärfer ausgedrückt: Wer auf eine gemeinwohlientische Resultante als Ergebnis des Spiels der Gruppenvektoren in der Hochschule hofft, und wer zudem gänzlich heterogene Interessentengruppen gerade zu dem Zweck institutionalisiert, um Gruppeninteressen zum Wohle der Freiheit der Forschung und Lehre zu beseitigen, ist entweder weltferner Spekulation aufgesessen, die alles andere als wissenschaftlich ist, oder aber verfolgt hintergründige Ziele.

Parteien von allen anderen Organisationen, Verbänden und Gruppierungen, die sich nicht dieser Auseinandersetzung stellen und die deshalb alles andere als ein demokratisches Mandat besitzen. Auch aus diesem Grunde ist die Hoffnung auf die gemeinschaftsidentische Vektorensomme verbandtschaftlicher Aktivitäten mehr als problematisch.

d) Selbst wenn aber von einem rein mitgliedschaftlichen allgemeinpolitischen Mandat gesprochen würde, erschiene dies bei Verbänden höchst fragwürdig: Ihr Satzungszweck und ihr Funktionsspektrum ist in ihrem Statut festgelegt, und alle Mitglieder haben ein Recht darauf, daß seitens der Verbandsorgane dieses Statut eingehalten wird. Solange die Kirchen, die Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände, die Berufs- oder Verbraucherorganisationen sich nicht nur nicht offen dem politischen Plebiszit in der Wahl stellen, sondern auch ihr Statut den Kampf um politische Einflußnahme und unmittelbare Übernahme staatlicher Herrschaft nicht enthält, wird derjenige in undemokratischer Weise manipuliert, der im Vertrauen auf die Satzung dem Verband beigetreten ist. Das gilt nicht nur, aber besonders, bei solchen Verbänden, die, wie beispielsweise die in öffentlich-rechtlicher Kooperationsform verfaßten Studentenschaften, sogar mit Zwangsmitgliedschaft ausgestattet sind, die den dissentierenden Mitgliedern nicht einmal die Möglichkeit läßt, die verbandtschaftliche Inanspruchnahme eines satzungs- und rechtswidrigen allgemeinpolitischen Mandats mit ihrem Austritt zu quittieren. Wer dies unter Pluralismus versteht, redet allenfalls einer recht willkürlichen Oligarchie, nicht aber der freiheitlichen Demokratie das Wort.

Man mag daher den geringen Partizipationseffekt und Aktivierungsgrad der politischen Parteien beklagen und nach entsprechenden Reformen, etwa in Gestalt der Mitbestimmung der Aktivbürgerschaft bei der Aufstellung der Landeslisten¹⁰, rufen. Sich ohne weiteres einen solchen Partizipationseffekt von den Verbänden zu versprechen oder gar von rätestaatlichen Modellen insbesondere jugoslawischer Provenienz zu träumen, geht nicht nur an der Wirklichkeit vorbei, sondern läuft Gefahr, leichtfertig die Basis abzuräumen, auf der die freiheitliche Demokratie gegründet ist.

4. Kann somit unter „öffentlicher Funktion“ der Verbände nicht jene politische Zielfunktion gemeint sein, die, jederzeit potentiell in den Bereich staatlicher Verantwortung und Entscheidung überwechselnd, Demos und organisierten Staat zu verbinden sucht, so verbleibt zur Verortung der „öffentlichen Funktion“ der Verbände noch folgende Alternative: einmal im Sinne der Kennzeichnung einer bereits kraft

¹⁰ So die berechnete Forderung von H.-P. Schwarz, FAZ vom 10. 6. 1972, S. 2.

Gesetzes erfolgten Beteiligung gewisser Personengruppen oder Organismen an bestimmten staatlichen Entscheidungsverfahren, also als Kennzeichnung von kraft Gesetzes bewirkten Anhörungs-, Beratungs- oder Mitwirkungsrechten; oder aber im Sinne einer Eingruppierung in jene „Öffentlichkeit“, die das Herrschaftssystem der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie als zwar vom organisierten Staat distanziertes, aber nicht minder einflußreiches Lebenselement umgibt. Ich möchte hier nur der zweiten Möglichkeit nachgehen, und zwar nicht etwa deshalb, weil die unmittelbare gesetzliche Dienstbarmachung bestimmter privater Verbände und Gruppen für staatliche, insbesondere exekutive, Entscheidungsprozeduren und die solchermaßen erfolgende punktuelle Nutzbarmachung des gruppenpluralistischen Subsystems für das staatliche Herrschaftssystem keinen Diskussionsstoff lieferte oder keine Probleme enthielte. Das Gegenteil ist — wie jüngst Kisker¹¹, Oberndorfer¹² oder Dagtoglou¹³ bestätigt haben — der Fall. Indessen handelt es sich bei dieser Art des „Öffentlichen“ um etwas thematisch Besonderes: Sie stammt vom Staat, zeigt sozusagen eine staatlich-öffentliche „Verleihung“ an, beruht aber gerade nicht auf verbandseigenem Selbstverständnis und würde deshalb zunächst eine umfangreiche Bestandsaufnahme und Analyse hinsichtlich derjenigen gesetzlichen Regelungen bedingen, die im Wege von „Beleihungen“, „Indienstnahmen“ oder in sonstiger Weise gruppenmäßige Mitwirkungsrechte bereits in die staatliche Herrschaftsapparatur eingeflochten haben. Mir geht es um ein breiteres Problem, nämlich darum, ob den Verbänden als solchen ein „Öffentlichkeitsanspruch“ im Sinne „öffentlicher Funktionen“ zukommt und ob und wie das System der parlamentarischen Demokratie darauf zu reagieren hat. Insoweit möchte ich mir eine Antwort auf die Frage versagen, ob diese Art des „Öffentlichen“ von dem Aktionsspektrum der „privatisierenden Gesellschaft“ absonderbar ist, ob ein „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ stattgefunden hat, und gegebenenfalls welche verfassungstheoretischen Konsequenzen, verfassungsstrukturelle Implikationen oder verfassungsrechtliche Reaktionen hieraus zu folgern sind.

Fest steht jedenfalls soviel, daß nicht zuletzt unter dem Eindruck einer rapiden Beschleunigung und Verbreiterung der Kommunikationsströme

¹¹ Kisker, Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1972, S. 520.

¹² Oberndorfer, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, S. 529.

¹³ Dagtoglou, Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), 1972, S. 712. Auch die Referate von Walter und Schmitt Glaeser auf der Tagung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer im Oktober 1972 in Salzburg — sie werden in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 31 veröffentlicht — befaßten sich ausführlich mit dem Thema: „Partizipation an Verwaltungsentscheidungen“.

und konsumtiver Massenkommunikation der Bereich des „Privaten“ zugunsten des „Öffentlichen“ ständig zusammenschmilzt. Andererseits: Wer Aufmerksamkeit erhalten, Einflußmöglichkeit gewinnen oder sich Gehör verschaffen will, sucht die Öffentlichkeit oder spricht zumindest von einer „öffentlichen“ Aufgabe. Man hat insoweit allerdings erhebliche Schwierigkeiten, mit den verschiedenen Schattierungen, Nuancen und Funktionen des Begriffs „Öffentlich“ fertig zu werden. Soweit dieser Begriff in dem schon einigermaßen aufgeladenen Sinn verwendet wird, eine Aufgabe oder eine Funktion sei nicht nur von privatem, sondern von „öffentlichem Interesse“, mag dies als seit eh und je bewährtes taktisches Rezept zur besseren Durchsetzung von Verbandsinteressen und zur Immunisierung der Öffentlichkeit hingenommen werden: Jeder spricht lieber von öffentlichem Interesse und öffentlichen Aufgaben, auch wenn es um die Verwirklichung durchaus legitimer, aber höchst handfester Eigeninteressen geht — kein Wunder, daß es zum Repertoire der Politik der Verbände und sonstiger Organisationen gehört, sich jeweils auf eine öffentliche Aufgabe zu berufen. Sofern allerdings dieser Begriff dazu herhalten soll, gegenüber anderen Interessen oder gegenüber staatlichen Organen eine höhere Weihe, einen öffentlichen Druck oder eine Vorrangstellung zu legitimieren, werden die Dinge verfassungstheoretisch und verfassungsrechtlich weit problematischer. Dies gilt vor allem dann, wenn solche Forderungen als angebliches Ergebnis der Pluralismus-, Partizipations- oder Demokratietheorie ausgegeben werden und auf deutschem Boden weithin auf gläubiges Staunen stoßen.

Wer also „öffentlichen Funktionen“ der Verbände das Wort redet, ist zunächst die Antwort darauf schuldig, was er meint. Das politische System der freiheitlichen Demokratie lebt vom inhaltlichen Pluralismus, ist auf Meinungsfreiheit, auf Öffentlichkeit, auf Durchsichtigkeit, Kontrolle, öffentliche Zustimmung und Kritik angewiesen, und solcher Pluralismus auch im gruppenspezifischen Sinne macht es erträglich, die geschilderte Mediatisierung staatlicher Herrschaft hinzunehmen. Aber die ohnedies recht oligarchisch strukturierte pluralistische Öffentlichkeit darf nicht noch zusätzlich dadurch abgeschottet und eingeschnürt werden, daß irgendwelche Gruppen oder Verbände sich unter der Flagge „öffentlicher Aufgaben oder Funktionen“ ein elitäres Alleinvertretungsrecht einer Öffentlichkeit anmaßen, von der sie weder ein Mandat erhalten haben noch sie zu vertreten oder zu repräsentieren legitimiert sind.

Freilich wird diese Kritik derjenige als politische Naivität abtun, der im Modell der weiten Oligopole das einzig funktionierende Konzept einer Wirtschafts- und Wettbewerbsverfassung sieht und auf die Herausforderung von Macht und Herrschaft nur das Konzept von oligopo-

listischer Gegenmacht anzubieten weiß. Übertrüge man dieses Konzept auf das politische System, so müßte man geradezu dankbar dafür sein, daß sich in den Verbänden und den sogenannten autonomen Gruppen der Gesellschaft Machtzentren anbieten, die im Sinne einer neuen balance of powers der Machteliten ein freiheitssicherndes System stabilisieren, das dem einzelnen genügend Nischen der Freiheitsentfaltung bietet, und daß der organisierte Staat sich dazu bereit findet, dieses Angebot anzunehmen.

Demgegenüber scheint mir folgende Kritik angebracht zu sein:

a) Oligarchien unterstehen einer eigenen Gesetzlichkeit und haben nicht nur mit Pluralismus oder Demokratie nichts zu tun, sondern laufen bekanntlich individueller Freiheit diametral entgegen. Ständestaatliche Herrschaftspakte haben zwar zur Sprengung zentraler Macht beigetragen, dem einzelnen brachten sie nie Freiheit, sondern nur die um so rücksichtslosere Unterwerfung unter neue Herren. Es kann daher als gesichertes Ergebnis der Verfassungsgeschichte gelten, daß die alten ständestaatlichen Herrschaftspakte keine Vorläufer der Grund- und Menschenrechte waren¹⁴, sondern nur zur Stabilisierung partikulärer Herrschaft beitrugen.

b) Ein Arrangement von organisiertem Staat und mit öffentlicher Prävalenz ausgestatteten Verbänden ließe die Herrschaftsmechanik und die rechtliche Kontroll- und Bindungsfähigkeit des parlamentarisch-demokratischen Rechtssystems ersatzlos hinfällig werden, weil die Verbände nicht mehr in das Kompetenz- und Verantwortungsgefüge der Verfassung und verfaßter Staatlichkeit einordenbar wären und weil damit zugleich das Rechtsschutzsystem ersatzlos leerliefe¹⁵. Die Folge

¹⁴ Vgl. beispielsweise G. Oestreich, Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: Die Grundrechte, Bd. I/1, 1966, S. 1 ff. (18 ff).

¹⁵ Vgl. dazu im einzelnen Kisker, Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1972, S. 520 ff. (526 f.); Oberndorfer, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen in Österreich, DÖV 1972, S. 529. In diesem Zusammenhang ist freilich darauf hinzuweisen, daß in Deutschland zunehmend die Frage gestellt wird (so etwa von F. Scharpf, Die politischen Kosten des Rechtsstaats, 1970, S. 57 f.), ob nicht die späte Vollendung des deutschen Rechtsstaatsmodells in Gestalt des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes historisch als Substitut für die fehlende politisch-demokratische Kontrolle von Exekutive und Bürokratie zu verstehen sei, was uns unter den heutigen Bedingungen der parlamentarischen Demokratie daran hindere, die Möglichkeiten einer demokratisch-politischen Führung und Kontrolle des Verwaltungssystems voll wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund veranschlagt die politikwissenschaftliche Literatur ganz allgemein das parlamentarische Gesetz und den auf dieses Gesetz festgelegten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz recht gering und empfiehlt dafür entweder eine Verstärkung der politischen Einflußnahme und Kontrolle durch Aktivierung des pluralistischen Partizipationspotentials oder aber eine Umformung des hergebrachten gerichtlichen Rechtsschutzes zu einem gesellschaftlichen Repolitisierungsfaktor. In der „progressiven“ Rechtslehre ist letztere Tendenz deutlich spürbar: Es wird dem Richter, dem im gleichen Atemzug auf Grund überaus frag-

müßte entweder sein, daß jene vielberufene intermediäre Gewalt der Verbände, spielten sie in dem beschriebenen oligarchischen System mit, sich entweder in ein neues Konzept verfaßter Staatlichkeit einpassen, also letztlich eine Verstaatlichung gefallen lassen müßte oder aber die von Forsthoff prognostizierte Vergesellschaftung des Staates stattfände, der organisierte Staat also nicht mehr als Hort des Gemeinwohls, sondern nur noch als Promotor eines diffusen Partikularinteresses einer nicht näher ausmachbaren Gruppe (z. B. seiner eigenen Bediensteten) fungieren könnte — am besten, man schaffte ihn ganz ab und überließe unmittelbar mächtigen Gruppen die Herrschaft und sähe in dem von ihnen geschlossenen Herrschaftspakt und in dem Spiel der Machtvektoren die einzig legitime Verfassung von Staat und Gesellschaft. Vieles spricht dafür, daß heute beide Tendenzen am Werk sind, also eine stillschweigende Verstaatlichung der Gesellschaft mit einer schleichenden Vergesellschaftung des Staates konvergiert. Wie sollte man sonst beispielsweise die Forderung einiger Gewerkschaften nach gewerkschaftlicher Mitbestimmung von in öffentlicher Hand befindlichen Unternehmen verstehen? Was bedeutet andererseits der Ruf gerade nach dem Staat, nach einer staatlichen Obhut und Kontrolle immer weiterer Lebensbereiche, einschließlich einer Verstaatlichung oder Kommunalisierung, anderes als eine geradezu gläubige Hochachtung vor einem Staat, der sich gerade anschickt, sich selbst zu depossedieren und seinen Anspruch, für das Allgemeinwohl zu sprechen, aufzugeben?

Demokratie und demokratischen Pluralismus mit einem irgendwie gearteten Herrschaftskombinat von Staat und Verbänden zu verwech-

würdiger standessoziologischer Untersuchungen besonders bedenkliche autoritativ-obrigkeitliche Haltung angelastet wird, die Rolle eines Demokratie-Missionars zugewiesen und — konsequent — statt auf richterliche Gesetzestreue auf politische Bewußtseinsbildung des Richters hingezielt. Ganz offenbar spielen hier recht abenteuerliche Vorstellungen eine Rolle, die — wie beispielsweise E. Reh binder, H.-G. Burgbacher und R. Knieper (Bürgerklage im Umweltrecht, 1972, S. 122) betonen, fernab jeder realistischen Einschätzung liegen und die Mängel des derzeitigen Rechtsschutz- und Rechtssystems, ja den ganzen Rechtsstaat, durch Auflösung in Nebel zu heilen versprechen.

Im übrigen zeigt gerade die derzeitige Pluralismuskritik eindrucksvoll, daß von der gruppenpluralistischen Einflußnahme und Kontrolle der Verwaltung kein adäquater politischer Ersatz einer gerichtlichen Rechtskontrolle erwartet werden darf. Das gilt zumindest für Westdeutschland, sofern das Berufsrichtertum erhalten bleiben und nicht durch politische Ämterpatronage zerstört werden sollte. Im letzteren Falle hätte allerdings der gerichtliche Rechtsschutz seine funktionale Rolle im Bedingungsgefüge der rechtsstaatlichen Demokratie grundgesetzlicher Prägung verloren, man müßte dann in der Tat Ausschau halten nach einem anderen, nämlich politischen, Funktionsschema. Mit dem Hinweis auf blasse Irrealismen ist es dann allerdings nicht getan. Das sollte man bedenken, bevor man das derzeitige Rechtssystem mit leichter Hand durch irgendwelche politischen Korrektiv-Alternativen zu ersetzen empfiehlt.

seln, führt daher auf einen Irrweg, den sich eine freiheitlich-parlamentarische Demokratie nicht erlauben kann, will sie sich nicht selbst aufgeben.

Diese Sicht der Dinge schließt — um dieses Problem nochmals zu streifen — selbstverständlich eine sinnvolle gesetzliche Beteiligung bestimmter Personengruppen oder Verbände an bestimmten Verwaltungsverfahren keineswegs aus, im Gegenteil. Man muß sich nur hüten, solche Öffnungen des Staatlichen nach der Modellvorlage einer gruppenpluralistischen Staatsorganisation zu konzipieren oder gar in einer solchen Organisation eine Verbesserung der freiheitlichen Demokratie zu sehen. Man mag auch mit Kisker¹⁶ eine „Systemsteuerung durch Gruppeneinfluß“ empfehlen, also zur Realisierung von Gesamtinteressen bestimmte Gruppeninteressen und das dahinterstehende Durchsetzungspotential für staatliche Entscheidungsprozeduren zu nutzen versuchen. Indessen ist auch hier Vorsicht geboten; denn häufig funktioniert nicht nur das Spiel der Vektoren, sondern auch zu fein gesponnene Menschenverplanung anders als programmiert, und zu leicht besteht die Gefahr, daß unvermittelt ein Gruppeninteresse nicht mehr in Schach gehalten werden kann und staatliches Herrschaftspotential zu Lasten aller von einer Gruppe okkupiert wird. Das Gruppenmodell der westdeutschen Universität bietet auch dafür und für dysfunktionale Ausartungen lehrreiches und ergiebiges empirisches Anschauungsmaterial.

5. Die bisherige Bilanz der „öffentlichen Funktionen“ der Verbände im Rahmen der demokratisch-repräsentativen Verfassungsordnung des Grundgesetzes war eindeutig negativ. Sie mag vielleicht als zu pessimistisch erscheinen. Lassen Sie mich daher im letzten Abschnitt einige meines Erachtens bemerkenswerte und ernüchternde Tendenzen und Sekundärfolgen vor Augen führen, mit denen das derzeitige System, einschließlich Rechtslehre und Rechtsprechung, bewußt oder unbewußt schon jetzt auf die Inanspruchnahme „öffentlicher Funktionen“ durch Verbände und andere potente Gruppierungen reagiert.

Diese Tendenzen und Sekundärfolgen haben meines Erachtens Signaleffekt und an ihnen läßt sich ablesen, daß das Funktionsschema der grundgesetzlichen Ordnung aus dem Gleichgewicht zu geraten droht, wenn nicht entsprechende wirksame Gegensteuerungen vorgenommen werden.

a) Da ist zunächst das binnenorganisatorische Demokratiegebot, das mehr und mehr auch an die Adresse der Verbände gerichtet wird¹⁷. Was dabei unter demokratischer Binnenstruktur zu verstehen ist, bleibt zwar

¹⁶ Kisker, DÖV 1972, S. 524 f.

¹⁷ Zur Forderung beispielsweise nach innergewerkschaftlicher Demokratie vgl. U. Mertes, Überlegungen zur innergewerkschaftlichen Demokratie, WSI-Mitteilungen 1972, S. 213 ff.

weitgehend dunkel, auch wenn diese Forderung mit einer „Kongruenzhypothese“ geschmückt wird. Immerhin wird heute bei aller Skepsis gegenüber einer Totaldemokratisierung aller Verbände beispielsweise die These vertreten, zur Förderung des demokratischen Pluralismus sei die Verbandsklage „gleichsam als Prämie für innerverbandschaftliche Demokratie“ zuzulassen¹⁸. Von Hans Barion¹⁹ stammt die Forderung, der Staat dürfe das *Brachium saeculare* nur noch zur Durchsetzung demokratisch zustandgekommener Beschlüsse der Kirchen zur Verfügung stellen; konsequent weitergeführt, könnte also etwa die Nutzung des staatlichen Gerichtsschutzes oder Vollstreckungsapparates vom Nachweis jeweils verschieden interpretierbarer demokratischer Verhaltensmuster oder demokratischer Gesinnung abhängig gemacht werden — der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt.

b) Es scheint kein Zufall zu sein, daß gerade in den letzten Jahren in zunehmend stärkerem Maße das Problem der Verbands- oder Betriebsjustiz im Kreuzfeuer der Kritik steht²⁰ und auch dies wahrscheinlich eine Folgewirkung des Heraustretens der Verbände aus dem Bereich des Privaten in denjenigen des Öffentlichen und öffentlicher Aufgaben darstellt. Die Verbände sollten sich daher darauf einstellen, daß sich die Öffentlichkeit nicht nur für ihre „öffentlichen Funktionen“ interessiert, sondern auch ihre Organisationsinterna hinfür in das Spektrum der Öffentlichkeit einbezieht und an Maßstäben mißt und Kontrollen unterwirft, wie man sie auch sonst gegenüber öffentlichen Funktionsträgern anzuwenden gewohnt ist.

c) Ebenso ist es sicher kein Zufall, daß die These der Aufnahmefreiheit der Verbände mit öffentlichen Funktionen mehr und mehr zugunsten eines verbandschaftlichen Aufnahmезwangs im Schwinden begriffen ist²¹: Wer sich zum Promotor eines Öffentlichkeitsanspruchs macht, kann sich, ohne seine Glaubwürdigkeit zu verlieren, nicht binnenorganisatorisch gegenüber dem Zustrom der Öffentlichkeit abriegeln, sondern ist gezwungen, jeden, der die formalen Aufnahmebedingungen des Statuts erfüllt, als Mitglied aufzunehmen. Die alte These von der Freiheit der Verbandsmitglieder bei der Kooptation Außenstehender bräche damit wie ein Kartenhaus zusammen. Kontrahierungszwang, Diskriminierungsverbote oder öffentliche Rechnungslegung wären im Grunde nur weitere Stationen auf diesem Wege zu einem neuen — öffentlich-rechtlichen — Koordinatensystem.

¹⁸ So H. Faber, Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, 1972, S. 66.

¹⁹ H. Barion, DÖV 1971, S. 31 ff.

²⁰ Vgl. dazu P. Schlosser, Vereins- und Verbandsgerichtsbarkeit 1972; neuerdings auch H. P. Westermann, Zur Legitimität der Verbandsgerichtsbarkeit, Juristenzeitung (JZ), 1972, S. 537 ff.

²¹ Vgl. die Zusammenfassung bei Birk, JZ 1972, S. 343.

d) Öffentlich ausgeübte, empfundene und mit dem Legitimationsanspruch öffentlicher Funktionen umgebene Macht kann auf die Dauer nicht verhindern, in ein System integriert zu werden, welches sich daran gewöhnt hat, jede Macht freiheitsgefährdend zu finden. Es nehmen deshalb nicht von ungefähr die Stimmen zu, die beispielsweise nach dem verfassungsrechtlichen Stellenwert der Tarif- und Arbeitskampfautonomie fragen²² und — ich berichte nur und enthalte mich eines eigenen Urteils — in Zweifel ziehen, ob die die Allgemeinheit unmittelbar berührenden Konsequenzen eines Arbeitskampfes auf die Dauer nicht doch zur Aufgabe des staatlichen Disengagements und zur Einführung einer staatlichen Kontrolle und Obhut führen müssen. Die Öffentlichkeit reagiert heute auf Solidaritätserwartungen der Interessenverbände um so skeptischer, als die Öffentlichkeit vorher nicht befragt und öffentlicher Unmut zum Instrument verbandschaftlichen Drucks umgemünzt zu werden pflegt. Man geht deshalb auch sicher nicht fehl in der Prognose, daß, sollte sich das Gewerkschaftskonzept der gewerkschaftlichen Mitbestimmung im wirtschaftlichen Unternehmensbereich erfüllen, alsbald Gegenreaktionen einsetzen werden und nach dem gemeinwohlverantwortlichen Kontrolleur der Kontrolleure gefragt wird: Wer die Gesetzmäßigkeit einer solchen Entwicklung in Gang setzt, darf sich über die Folgen nicht beklagen, und wer Macht durch Partizipation erträglicher zu machen verspricht, sieht sich unversehens selbst Partizipationsforderungen bislang machtloser Gruppen des öffentlichen Aktionsfeldes ausgesetzt. Am Ende mag eine Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch die Öffentlichkeit selbst und, da diese nicht organisiert und um ihrer Freiheit willen nicht organisierbar ist, durch jene „Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen“, die das Bundesverfassungsgericht im Bereich des öffentlichen Rundfunkmonopols ohne nähere Analyse gutgeheißen hat²³, oder aber durch den Staat stehen, sofern er bis dahin noch potent genug ist, die Macht nicht an Feudalmächte neuer Art als die eigentlichen Sieger zu verlieren.

e) Im klassischen System von Individuum und Staat gibt es auf der Seite des Staatlichen nur eng begrenzte Kompetenzen, aber keine Freiheit. Grundrechtliche Freiheit zeichnet nur das Individuum aus und an dieser Freiheit nehmen auch alle menschlichen Zusammenschlüsse teil.

²² Vgl. die durch eine Stellungnahme zu diesem Thema von K. Wolf (FAZ vom 13. 5. 1972) ausgelöste Diskussion in FAZ vom 29. 7. 1972.

²³ BVerfGE 12, S. 205 ff. (263).

Vgl. aber hierzu die bis heute gültigen kritischen Bemerkungen Zeidlers (Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 86 (1961), S. 361 ff. (403)): „Dabei wäre von seiten der einschlägigen Wissenschaft auch endlich Licht in das noch im Dunkeln liegende Problem der Auswahl der Gruppen zu werfen, die zur Bestellung von Vertretern in die Rundfunkorgane für würdig erachtet werden.“

Demgemäß sind die Grundrechte gegen den organisierten Staat gerichtet: Was den einzelnen frei macht, bindet den Staat. Unter dem Eindruck des innergesellschaftlichen Machtpotentials und der Erkenntnis, daß Freiheitsbedrohungen nicht nur vom Staat, sondern auch von der Gesellschaft ausgehen, haben sich die Grundrechte jedoch umzupolen begonnen. Vor allem Hans Carl Nipperdey hat die sog. Drittwirkungslehre entwickelt — und über ihn ist sie in die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts gelangt —, wonach die Grundrechte nunmehr zur Verpflichtungswirkung auch gegenüber privater und gesellschaftlicher Macht einzusetzen seien. Ich halte diese Lehre verfassungstheoretisch und verfassungsdogmatisch aus vielerlei Gründen für unhaltbar²⁴. Der wichtigste Einwand scheint mir darin zu liegen, daß zur Bewältigung des unzweifelhaft vorhandenen Machtproblems in der Gesellschaft das Polarisationsfeld von individuell-gesellschaftlicher Freiheit einerseits und staatlicher Kompetenz andererseits in den Bereich gesellschaftlicher Freiheit selbst verschoben wird und damit zugleich die Heteronomie der Legitimationsgrundlagen von originärer menschlicher Freiheit und abgeleiteter staatlicher Kompetenz verwischt zu werden droht. Die richtige Bewältigung des Problems der individuellen Freiheitsbedrohung durch gesellschaftliche Macht muß daher andere Wege der Machtbegrenzung gehen und hat zu berücksichtigen, daß auch der Inhaber von privater oder gesellschaftlicher Macht Subjekt eigener und nicht nur wie der Staat Schuldner fremder Freiheit ist. Immerhin: Das Hantieren mit dem Begriff „öffentliche Funktionen“ wird das Herauswachsen der Verbände aus dem Bereich grundrechtlicher Freiheit und ihr Hineinwachsen in die grundrechtsferne Welt der Kompetenzen um so mehr beschleunigen, als in Deutschland Freiheit häufig gar zu leicht für Kompetenzen eingetauscht wird. Die im deutschen Verwaltungsrecht geläufige Rechtsfigur des mit hoheitlichen Kompetenzen „beliehenen“ und damit zugleich in die Bindung und Systematik des öffentlichen Rechts genommenen Privaten scheint bereits für manche ein paradigmatisches Lösungsmodell zu bieten. Bekanntlich hat sich auch das Bundesverfassungsgericht von der Faszination der „öffentlich-staatlichen Aufgaben“ blenden lassen und einen Beruf mit solchen Aufgaben der grundrechtlichen Berufsfreiheit entrückt²⁵.

Eine nüchterne deskriptive Bestandsaufnahme zeigt somit schon jetzt an, welche Konsequenzen sich aus der Verwendung des Begriffs „öffentliche Funktionen“ ergeben können und welches der Preis ist, den man für die Verleihung von Amtsschildern und kompetenzähnlichen Funk-

²⁴ Vgl. meine Bemerkungen „Verfassungsrecht und Kartelle“, in: Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerb als Aufgabe, 1968, S. 187 ff. (190 ff.).

²⁵ BVerfGE 16, S. 6 ff. (22 ff.); BVerfGE 17, S. 371 ff. (377).

tionen zu zahlen bereit sein muß. Ich meine: Der Preis ist zu hoch und geht an die Substanz des grundgesetzlichen Systems.

IV

Lassen Sie mich zum Schluß — um Mißverständnisse zu verhüten — noch ein letztes Wort sagen und damit zugleich an den Anfang meiner Ausführungen zurückkehren:

Ich glaube, der letzte zu sein, der Palmström in der Rechtslehre eine Heimat gibt und nach dem Satz, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, verfährt und die Wirklichkeit ignoriert. Die Verfassungswirklichkeit wandelt sich, und findet der Verfassungsjurist unter Wahrung und Bewahrung der Fundamentalstrukturen unseres Systems keine Antworten mehr, dann hat die Wissenschaft, die er betreibt, ihren Sinn verloren. Andererseits hat der Jurist nicht von ungefähr bewahrende Funktion — und deshalb halte ich alle angeblich so modernen, in Wahrheit aber längst in der Rumpelkammer der Geschichte ruhenden Vorstellungen vom missionarischen Auftrag des Juristen und des Richters, der nur an seine Brust zu schlagen, in die Tiefen seiner politischen Überzeugung zu greifen brauche, um das richtige Recht zu finden, nicht nur für absurd, sondern rechts- und verfassungspolitisch für indiskutabel.

Die Verbände, ihr Wirken und ihre Einflußnahmen gehören heute zur gesellschaftlichen Wirklichkeit und zu einem demokratisch-pluralistischen System, das Freiheit und Offenheit verbürgt. Gerade was das pluralistische Element betrifft, orientiert sich — so will mir scheinen — die derzeitige Pluralismuskritik zu einseitig an einer pluralistisch-korporativistisch konzipierten *Staatsorganisation*, läßt aber mehr und mehr das Problem in Vergessenheit geraten, daß die Struktur der staatlichen Herrschaftsorganisation nur eine Seite des freiheitlich-demokratischen Gesamtsystems ausmacht und — entgegen politikwissenschaftlichen Theoremen — nicht identisch mit den Struktur- und Organisations-elementen des gesellschaftlichen Systems ist²⁶. Das scheint mir auch für unser Thema von maßgeblicher Bedeutung deshalb zu sein, weil zwar staatliche Herrschaft, will sie nicht in Konflikt mit dem Grundgesetz geraten, sich nicht pluralistisch-verbändestaatlich konzipieren läßt, eine freiheitlich-demokratische „Verfassung“ der Gesellschaft dagegen, weil nicht auf Organisation kollektiver Herrschaft, sondern auf Sicherung individueller Freiheit der einzelnen Grundrechtssubjekte untereinander angelegt, durchaus unter dem Gesetz des Pluralismus zu stehen hat.

²⁶ Rupp, Freiheit und Partizipation, Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 1972, S. 1537 ff. (1541 f.).

Der wirtschaftliche Wettbewerb beispielsweise und sein freiheitssicherndes Vektorenspiel oder das Konzert der Meinungen kennzeichnet dieses pluralistische Leitmotiv hinreichend und bestätigt das bereits an anderer Stelle gekennzeichnete²⁷ prima facie paradox scheinende Phänomen, daß die freiheitliche Demokratie, so wie sie im organisierten Staat Ausdrucksformen gefunden hat, keineswegs ein allgemeines Patentrezept ist, um im Kopieverfahren einer falsch verstandenen „Demokratisierung“ demokratisch-freiheitliche Strukturen auch in der Gesellschaft heimisch werden zu lassen. Dasselbe gilt auch in umgekehrter Beziehung: Wer das Prinzip des Pluralismus als eines der Konstitutionsprinzipien einer auf individuelle Freiheit gründenden demokratischen Gesellschaft anerkennt, ist noch lange nicht gezwungen, auch der Herrschaftsorganisation verfaßter Staatlichkeit pluralistisch-ständestaatliche Züge einzuprägen: Verfaßte staatliche Herrschaft und binnengesellschaftliche Freiheit nach einem simplen Einheitsschema zu organisieren, bringt allemal einen *Verlust* von Freiheit und Demokratie.

All dies sollten auch die Verbände bedenken und berücksichtigen, daß das Balancement des freiheitlich-demokratischen Systems überaus labil und sensibel ist und daß schon geringe Überdosierungen in der Entfaltung der breiten und tief gestaffelten Skala verbandschaftlicher Aktivitäten und Einflußnahmen²⁸ eine Dynamik und Gesetzmäßigkeit auslösen kann, von der nicht abzusehen ist, wohin sie führt.

(Beifall.)

²⁷ Rupp, a.a.O., S. 1542.

In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß Popper mit vollem Recht ganz allgemein den Wettstreit der Mitglieder eines Gemeinwesens als eines „der wichtigsten Kennzeichen der offenen Gesellschaft“ bewertet hat (Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Bd. I: Der Zauber Platons, Deutsche Ausg. 1957, S. 234).

²⁸ Vgl. zur Legitimität und zur Funktionsweise des Wirkens der Verbände im Sozialstaat der rechtsstaatlichen Demokratie neuestens Steinberg, Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung, Politische Vierteljahresschrift 1973, S. 27 ff.

Diskussion

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Herr Rupp, ich danke Ihnen, und auch das Publikum hat Ihnen gedankt für den, ich möchte sagen, nicht nur sachlichen, sondern auch ästhetischen Genuß, Ihnen zuhören zu dürfen. Denn Ihre Stellungnahme ließ ja an Klarheit und Deutlichkeit auch der Begründung wirklich nichts zu wünschen übrig. Ich würde mich freuen, wenn die Diskussion gerade auch dort, wo Ihnen manche vielleicht nicht zustimmen werden, in ähnlicher Deutlichkeit und Klarheit geführt würde. Ich darf die Diskussion eröffnen. Ich erteile zunächst dem ersten Diskussionsredner, Herrn Bußmann, das Wort.

Ludwig Bußmann (Düsseldorf):

Als Ökonom habe ich mit der mir zur Verfügung stehenden knappen Zeit sparsam umzugehen. Dieser Umstand und mein Respekt vor der hohen Abstraktionskunst der Jurisprudenz lassen es mir angeraten erscheinen, die im Referat von Herrn Rupp angeschnittene verfassungsrechtliche Problematik auszuklammern, obwohl es reizvoll gewesen wäre, zu prüfen, ob und inwieweit bei seinen Ausführungen zu den Stichworten „Integration“, „neue Kooperation“, „neue Gesellschaft“ oder „Partizipation“ und „Rätemodell“ oder zu den Stichworten „gewerkschaftliche Mitbestimmung“ und „Tarifautonomie“ verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen oder politisch-normative Bewertungen des Referenten maßgeblich waren.

Ich muß es mir auch aus den genannten Gründen versagen, zu *Einzelpunkten* Kritik oder Zustimmung zu äußern; denn ich möchte mich auf den Versuch konzentrieren, nach realtypischen Aussagen über unser politisches System zu fragen, um dem verfassungstheoretischen Modell von Rupp ein leistungsfähigeres gegenüberzustellen.

Hinter den Überlegungen von Herrn Rupp — aber ich betone: hinter den Überlegungen — scheint als Bezugsrahmen, teils angedeutet, teils unausgesprochen, die Dichotomie von organisiertem Staat einerseits und Gesellschaft andererseits zu stehen, wobei die Gesellschaft morphologisch wohl als die Addition der mit den Grundrechten ausgestatteten Privaten verstanden wird und die politischen Parteien die alleinige Brückenfunktion haben sollen.

Ein solches verfassungstheoretisches Zweissektorenmodell entspringt nach meinem Dafürhalten einer statischen Betrachtungsweise gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse. Denn es läßt zum einen der dynamischen Entwicklungskomponente des sozialen Wandels zuwenig Raum und berücksichtigt zum anderen nicht ausreichend die Phänomene der Macht *innerhalb* der Gesellschaft.

Ich glaube auch nicht, daß die von Rupp konstatierte „allgemeine Ratlosigkeit“ gebannt werden könnte, wenn man zu dem Dreissektorenmodell von Werner Weber Zuflucht nähme. Weber meint, man könnte sich „mit der Vorstellung einer Dreigliedrigkeit der gegenwärtigen politisch-sozialen Lebenswelt abfinden, bestehend aus verfaßter Staatlichkeit auf der einen und dem Bereich privatrechtlich-gesellschaftlicher Freiheitssphäre auf der anderen Seite und einer Übergangs- oder Mischzone dazwischen“. Mir scheint einerseits die faktische Durchdringung von Staat und Gesellschaft et vice versa und die Strukturierung innerhalb der Gesellschaft andererseits schon viel weiter fortgeschritten, als es in solchen Modellen zum Ausdruck kommt. Bezieht man nämlich die Gesichtspunkte des „Interesses“ und der „Einflußnahme“, kurz: der Macht, in die Betrachtung mit ein, so ergeben sich Gewichtsverlagerungen und dynamische Prozesse, die statische Modellvorstellungen sprengen. Dann überläßt der Staat die Erfüllung und Regelung öffentlicher Aufgaben gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden, oder diese streben danach, in den Mantel einer öffentlich-rechtlichen Institution zu schlüpfen, um ihre Interessen im Schutze einer solchen öffentlichen Funktion zu verfolgen.

Als Paradebeispiel und als Hinweis darauf, wie häufig dieser Fall in der Wirklichkeit vorkommt, können die Industrie- und Handelskammern gelten, die nach dem Gesetz und faktisch die Unternehmerinteressen wahrzunehmen haben, wenn sie z. B. Behörden beraten, wirtschafts-, struktur- und regionalpolitische Vorschläge erarbeiten und Initiativen entfalten sowie bildungspolitische Empfehlungen geben und die Berufsbildung im Betrieb regeln. Als koordinierender Überbau fungiert dann der Deutsche Industrie- und Handelstag, der es seinerseits aber vorzieht, auf den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Institution zu verzichten.

Nun wird oft bestritten, daß es hier in diesem konkreten Falle um die Ausübung von Macht gehe, und dies scheint mir der zentrale Punkt zu sein. Unverständlich, ja nahezu grotesk mutet es dann aber an, wenn den Vorschlägen der Gewerkschaften, an dieser Ohnmacht oder Nichtmacht teilzuhaben, entgegengehalten wird, ihnen ginge es um gezieltes Machtstreben.

Ich will hier nicht weiter untersuchen, wieweit an anderen Stellen, z. B. im Bereich der Wirtschafts-, Sozial-, Struktur- und Kulturpolitik

des Bundes, der Länder und Gemeinden gesellschaftliche Gruppen oder Verbände über Beiräte, Kuratorien, Ausschüsse und informelle Kontakte Einfluß nehmen und wie weit der Staat, rückgekoppelt oder autonom, interveniert bzw. reagiert.

Wichtig erscheint mir vielmehr, daß ein solches realtypisches Modell mit vielen Variablen und Zielfunktionen die Verfassungswirklichkeit eher einzufangen vermag als ein Zwei- oder Dreisektorenmodell, in dem man scheinbar — aber ich glaube, nur scheinbar — die abhängige von den unabhängigen Variablen unterscheiden zu können glaubt und in dem über die Brücke zwischen den Sektoren nur die Einbahnstraße der Legitimation führt.

Ist hiermit deutlich geworden, daß die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft so vielfältig verflochten sind, daß sich gesellschaftliche Gruppen seit eh und je mit nicht unbeträchtlichem Erfolg auch des Staates zu bedienen versuchen, so liegt ein Grund hierfür in der oft übersehenen Tatsache, daß auch der Bereich der Gesellschaft Interessen- und machtgeladen ist. Die unterschiedlich gewichteten Machtpositionen lösen Konflikte aus, die Austragung und Regelung erheischen. Es ist zwar richtig, daß Grundrechtskodex und Sozialstaatsklausel den Individuen und ihren zwecks Machtsammlung und Interessenwahrnehmung erfolgten Zusammenschlüssen einen weiten staatsfreien Gestaltungsraum freilassen, in dem Konflikte ausgetragen werden können. Aber gerade bei annähernd gleichen Machtgewichten gelangt der Staat sehr oft in die Schiedsrichterrolle. Und wie vorteilhaft kann es sein, wenn der Schiedsrichter dem gleichen Verein angehört, der eine der kämpfenden Mannschaften stellt!

Kurzum, das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, von Gesellschaft — also Individuen — und Individuum ist ein gegenseitig abhängiges. Es ist instabil, tendiert aber nach aller Erfahrung auf Machtausgleich und Machtgleichgewicht.

Nach Habermas „entspricht auf längere Sicht der staatlichen Intervention in die gesellschaftliche Sphäre auch die Übertragung öffentlicher Kompetenzen auf private Körperschaften. Mit der Ausdehnung der öffentlichen Autorität über private Bereiche ist auch der gegenläufige Prozeß einer Substitution staatlicher Gewalt durch gesellschaftliche verbunden. Erst diese Dialektik einer mit fortschreitender Verstaatlichung der Gesellschaft sich gleichzeitig durchsetzenden Vergesellschaftung des Staates zerstört allmählich die Basis der bürgerlichen Öffentlichkeit, die Trennung von Staat und Gesellschaft. Zwischen beiden“, so formuliert Habermas weiter, „und gleichsam aus beiden entsteht eine repolitisierte Sozialsphäre, die sich der Unterscheidung von öffentlich und privat entzieht“.

Wenn wir anerkennen, daß die Beziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Individuum dem sozialen und dynamischen Wandel unterliegen und daß innerhalb der Gesellschaft sich Macht und Herrschaft organisieren, dann ist allerdings nicht nur die Frage nach der individuellen Freiheitssicherung geboten, sondern es wird nach meinem Dafürhalten auch zwingend notwendig, die Frage nach der Begrenzung und Kontrolle gesellschaftlicher Macht aufzuwerfen, um die individuelle Freiheit zu sichern.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Ich danke Ihnen, Herr Bußmann. Es zeigt sich einmal wieder, wie zeitliche Disziplin die Klarheit des Vortrags erhöht. Ich möchte das als Appell an uns alle richten.

Ulrich Karpen (Köln):

Herr Rupp hat in seiner verfassungsrechtlichen Analyse de constitutione lata zwischen der im Grundgesetz angelegten Parteiendemokratie und der Demokratievorstellung des Pluralismuskonzepts unterschieden. Ich möchte ergänzend in einer verfassungspolitischen Überlegung — de constitutione ferenda — fragen, ob man diese beiden Modelle nicht näher aneinander heranzuführen kann. Mir scheint, daß die von Rupp zunächst aufgewiesenen vier Demokratiemodelle sich letztlich zu zwei Gruppen zusammenschließen lassen.

Diese Gruppenbildung ergibt sich, wenn man die Demokratiemodelle daraufhin untersucht, wie sie das Gemeinwohl — letztlich das Ziel jeder Politik — erreichen wollen.

Eine erste Gruppe von Demokratietheorien meint, das „gemeine Beste“ lasse sich sozusagen apriorisch feststellen, und im Konfliktfalle müsse dem theoretisch ermittelten Gemeinwohl der Vorrang vor dem möglicherweise empirisch — durch Abstimmung — feststellbaren Willen der Allgemeinheit eingeräumt werden. Unter diese Gruppe möchte ich die Theorie der „*Identität von Herrschern und Beherrschten*“ subsumieren, die von Rousseau herkommt und die letzte klassische Darstellung bei Carl Schmitt gefunden hat. Hier wird die *volonté de tous* auf eine mystisch-geheimnisvolle Weise in eine *volonté générale* überführt, die von dazu Berufenen artikuliert und ausgeführt wird. Ich meine aber — und das sollten wir uns bewußt machen —, daß auch im Modell der *repräsentativen Demokratie*, die ja die Staatsform des Grundgesetzes ist, Vorstellungen von einem hypostasierten Gemeinwohl stecken. Denn die Abgeordneten, die wir als unsere Repräsentanten ohne imperatives Mandat in die Parlamente entsenden, sollen das, was in einer bestimmten politischen Situation das „Richtige“ ist,

erkennen und mit ihrer Stimme verwirklichen helfen. Das ist das Prinzip der Honoratiorendemokratie des 19. Jahrhunderts: Man glaubte, daß bei den Klügsten und Tüchtigsten der Nation das Gemeinwohl in den besten Händen sei.

Diesen Modellen steht nun eine zweite Gruppe von Demokratietheorien gegenüber. Sie gehen davon aus, daß das Gemeinwohl nicht a priori, sondern nur aposteriorisch, nur empirisch, feststellbar sei: Gemeinwohl ist das, was die Allgemeinheit tatsächlich will. Hierher gehören die Vorstellungen von der *Parteiendemokratie*, wie sie am deutlichsten Leibholz in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts entwickelt hat, und auch das Konzept der *pluralistischen Demokratie*. Das Gemeinwohl ist nicht anhand abstrakter Maßstäbe zu suchen und zu finden, sondern jeweils die Resultante im Parallelogramm der gesellschaftlichen Kräfte, die sich in den Parteien oder pluralistischen Interessengruppen sammeln. Parteien und Gruppen sind sozusagen die Transmissionsriemen des Gemeinwohls.

Wenn in diesem Parallelogramm der Kräfte in der politischen Wirklichkeit — darauf hat Herr Bußmann aus der Sicht des Politologen und Ökonomen zu Recht hingewiesen — die pluralistischen Interessengruppen zweifellos zumindest genauso einflußreich mitwirken wie die politischen Parteien, so hat doch Herr Rupp klar herausgestellt, daß unsere Verfassung (im Artikel 21 GG) nur den Parteien das Privileg des legitimierten Mitwirkens an der staatlichen Willensbildung einräumt. Für diese Bevorzugung zahlen die Parteien in zweierlei Münze: einmal mit der Verpflichtung zu demokratischer innerparteilicher Willensbildung (Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 38 GG), zweitens mit der Auflage zur Offenlegung der Mittel, wie sie das Parteiengesetz vorsieht.

Nun stellt sich aber — zumindest verfassungspolitisch — die Frage: Warum genießen nur die Parteien dieses Privileg? Hier bin ich mit der Antwort, die Herr Rupp gegeben hat, nicht ganz zufrieden. Er hat gesagt, die Parteien seien die einzigen Gruppen, die im Kampf um die Macht an vorderster Front stünden, deren unmittelbares, auch satzungsmäßig festgelegtes Ziel die Gesamtpolitik, also das gemeine Beste, sei. So weit, so gut. Man muß aber — will man den Bezug zur politischen Wirklichkeit nicht verlieren — doch wohl sagen, daß jedenfalls die großen Verbände, wie etwa die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände — um nur zwei Beispiele zu nennen —, auch dem Gemeinwohl, nicht nur einem sektoralen Interesse, verpflichtet sind und ihre Gemeinwohlvorstellungen zudem häufig wirkungsvoller und erfolgreicher vertreten als die Parteien.

Ich weiß nicht, ob ich eine andere Passage des Referates, die möglicherweise ein entscheidendes Argument für die Privilegierung der

Parteien bringen sollte, falsch verstanden habe: Herr Rupp sprach davon, daß vermöge des Plebiszits in den Wahlen allein die Parteien demokratisch legitimiert seien. Das halte ich — wenn es so gemeint war — nicht für richtig. Denn nach unseren Vorstellungen von der repräsentativen Demokratie delegieren wir im Wahlakt demokratische Legitimation nur auf den einzelnen Kandidaten, der — wenn er gewählt ist — aus dem Schlagschatten seiner Partei heraustritt und nach Artikel 38 GG frei und nur seinem Gewissen unterworfen ist. Zu welcher beachtlicher und konsequenzenreicher Unabhängigkeit die Wahl dem Abgeordneten verhilft, sehen wir in diesen Tagen deutlich. Kurz gesagt: Die Aureole der demokratischen Legitimation umgibt nur den Abgeordneten, nicht die Partei, der er angehört. Deshalb vermag ich im Plebiszit kein hinreichendes Argument für die Parteienprivilegierung zu sehen.

Einen dritten Punkt will ich nur erwähnen: freiwilliger Beitritt bei den Parteien, notwendiger, gezwungener Beitritt bei — nicht allen! — Verbänden. Hier scheint mir die Diskussion noch ganz unentschieden zu sein. Jedenfalls laufen hier die Fronten quer durch, und letztlich läßt sich aus dieser Differenz wohl keine hinreichende Begründung für die einschneidende Dichotomie zwischen Parteien und Verbänden herleiten.

Nach dieser Bestandsaufnahme stellt sich für mich nun die Frage, ob man es verfassungspolitisch bei dem Privileg nur der Parteien belassen soll oder ob man nicht auch die Verbände in staatliche Pflicht nehmen und damit aus dem Halbdunkel der Verfassungswirklichkeit in das helle Licht des Verfassungsrechtes ziehen sollte. Kurz gesagt: Meine Überlegung geht dahin, ob man nicht dem *Parteiengesetz* ein *Verbändegesetz* an die Seite stellen sollte. Dafür sprechen meines Erachtens zwei wichtige Gesichtspunkte. Einmal die von Herrn Bußmann besonders beleuchtete realpolitische Macht der Verbände. Sie ist natürlich Ausgangspunkt aller Überlegungen zu einer Verfassungsergänzung und einem Verbändegesetz. Die Erfahrungen mit dem Parteiengesetz sind durchweg als gut zu bezeichnen: Ist es nicht wünschenswert, auch den Verbänden gewisse unabdingbare Leitlinien für ihre Struktur zu oktroyieren? — Der zweite Gesichtspunkt ist meiner Meinung nach noch wichtiger: Man darf Macht und Einfluß der Verbände nicht nur im gesamtpolitischen Kraftfeld aufspüren, sondern muß auch einmal den individuellen Aspekt sehen. Ich meine den grundrechtlichen Ansatzpunkt, d. h. den Schutz des einzelnen. Der Bürger ist heute der Macht der Verbände — meine ich — in stärkerem Maße als der der Parteien unterworfen. Da Sie — Herr Rupp — heute mehrfach Professor Forsthoff zitiert haben, darf auch ich an einen seiner Gedanken anknüpfen. Im „Staat der Industriegesellschaft“ fragt Forsthoff mit Recht, ob die

Grundrechte heute nicht eine ganz neue Stoßrichtung erhalten hätten oder jedenfalls erhalten müßten. Sollten sie ursprünglich den Freiheitsraum des Bürgers gegenüber dem Staat sichern, so muß man sich fragen, ob nicht heute einschneidende Beschränkungen der individuellen Freiheitssphäre des Bürgers vielmehr von Gruppen, Vereinigungen, Verbänden zu befürchten sind und ob es nicht — geradezu in Umkehr der ursprünglichen Intention — Pflicht des Staats ist, für die Gewährung des Grundrechtsschutzes gegen intermediäre Gewalten zu sorgen. Ich bin wie Sie — Herr Rupp — kein Anhänger der Lehre von der Drittwirkung der Grundrechte, frage mich aber, ob es nicht Aufgabe des Staates ist, die Verwirklichung der Grundrechte unter diesem Aspekt durch eine Verbändegesetzgebung zu garantieren.

Otto Kunze (Düsseldorf):

Erstens: Herr Rupp hat ausgeführt, die Konzertierte Aktion besitze als neues Integrations- und Verflechtungsmodell von Staat und Gesellschaft, als Organisation eines beiseitigen Aufgehens in einer irgendwie gearteten neuen Harmonie für die heutige Situation kennzeichnende exemplarische Bedeutung. Ob der Sachverhalt so, wie Sie, Herr Rupp, ihn charakterisieren, wünschenswert wäre oder nicht, will ich hier nicht entscheiden. Ich will nur feststellen, daß diese Charakterisierung nicht der Wirklichkeit entspricht, sondern daß die Gewerkschaften, denen ja in der Konzertierten Aktion zumindest bisher — also nach der Schiller'schen Konzeption — eine wichtige Rolle zuge-dacht war, die Konzertierte Aktion keineswegs als ein Harmonisierungsinstrument angesehen haben und ansehen. Sie sind einverstanden mit gegenseitiger Information und mit Diskussion; sie wollen sich dort aber nicht, wenn ich den Ausdruck gebrauchen darf, vergattern lassen. Daß die Konzertierte Aktion insoweit eine die heutige Situation kennzeichnende exemplarische Bedeutung habe, trifft also nicht zu.

Zweite Bemerkung: Wenn Herr Rupp gemeint hat, durch die intermediären Verbände werde der Nexus zwischen Volk und Herrschaft in zunehmender Radikalität in Frage gestellt, so möchte ich nachdrücklich darauf hinweisen, daß jedenfalls die Gewerkschaften in der Bundesrepublik trotz macher mehr oder minder weitgehender Vorstellungen von einer Systemveränderung doch immer wieder erklärt haben, daß sie an der parlamentarischen Demokratie, insbesondere daran festhalten, daß in allen Fragen die letzte Entscheidung beim Parlament liegen müsse.

Dritter Punkt! Als Beispiel dafür, daß heute die beiden konvergierenden Tendenzen einer stillschweigenden Verstaatlichung der Gesell-

schaft und einer schleichenden Vergesellschaftung des Staates am Werk seien, hat Herr Rupp die Forderung einiger Gewerkschaften nach gewerkschaftlicher Mitbestimmung in staatlichen oder kommunalen Unternehmen genannt. Diese Exemplifikation ist zu pauschal. Der Begriff „öffentliche Unternehmen“ umfaßt viele Gestaltungsformen. Gegenstand ernsthafter Verhandlungen und zum Teil verwirklicht ist nur die Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen, die in privater Rechtsform betrieben werden. Wenn aber öffentliche Körperschaften sich schon entschließen, gewisse öffentliche Aufgaben Unternehmen in privater Rechtsform zu übertragen, dann wüßte ich nicht, warum in diesem Falle positivrechtlich und rechtspolitisch nicht dasselbe gelten soll wie für die sogenannten privaten Unternehmen.

Viertens: Zu der Frage, ob die Verbands- und Betriebsjustiz im Kreuzfeuer der Kritik steht, kann ich mich nur hinsichtlich der Betriebsjustiz äußern. Darüber ist einiges, auch Kritisches, geschrieben worden. Wer die Praxis kennt, weiß jedoch, daß sich die sogenannte Betriebsjustiz im Rahmen einer ausreichenden und befriedigenden betriebsverfassungsrechtlichen Regelung hält, daß sie nicht in Gefahr ist, mit der staatlichen Strafjustiz zu konkurrieren oder gar zu kollidieren, und daß staatspolitische Bedenken nicht zu erheben sind.

Was fünftens den verfassungsrechtlichen Stellenwert der Tarifautonomie und des Arbeitskampfrechts anbelangt, so habe ich für die kritischen Ansätze von Ihnen, Herr Rupp, durchaus Verständnis. Wir sollten aber das schwere Geschütz der Verfassung erst auffahren, wenn es politisch notwendig ist. Einen guten Blick für Notwendigkeiten in dieser Beziehung gewinnen wir, wenn wir uns einmal in anderen westlichen Ländern, z. B. einer alten Demokratie wie England, umsehen. Ich frage Sie: Ist dann nicht zuzugeben, daß doch wahrlich bisher die bundesrepublikanischen Gewerkschaften lohnpolitisch die Kirche im Dorf gelassen und trotz mancher starken Worte über das Bundesarbeitsgericht Richterspruch und Gesetz meist geradezu peinlich genau beachtet haben?

Sechstens und letztens die Mitbestimmung in Unternehmen und die Frage: Wer kontrolliert die Kontrolleure? Hier muß ich mich wegen der sachlich-technischen Kompliziertheit der Materie darauf beschränken, sozusagen einen Protest zu Protokoll zu geben. Die wirtschaftliche Mitbestimmung ist keine gewerkschaftliche Mitbestimmung. Eine Mitbestimmung der Gewerkschaften im Sinne zentralen Einflusses auf die Geschäftspolitik der mitbestimmten Unternehmen scheitert schon am Fehlen der primitivsten organisatorischen Voraussetzungen. Die Gewerkschaften wollen sie auch gar nicht, und nicht einmal die Belegschaften und Betriebsräte würden sich eine solche Art der Mitbestim-

mung gefallen lassen. Deshalb ist die Sorge um die Kontrolle der vermeintlichen Kontrolleure in diesem Punkte nicht akut.

(Beifall.)

Kurt Schmidt (Mainz):

Ich möchte eigentlich nur ein paar Fragen stellen und mich vergewissern, ob ich richtig verstanden habe.

Die erste Frage! Sie sind von der Sicherung der Freiheitsrechte ausgegangen und haben hier nicht die übliche Unterscheidung zwischen dem Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit, sondern eine andere Unterscheidung zwischen einer staatsrechtlichen Konzeption und praktiziertem Verfassungsrecht gemacht. Was letzteres betrifft, liegen die Dinge, wenn ich richtig verstanden habe, nach Ihrer Meinung so: Die Aktivität von Verbänden kann sehr wohl die individuellen Freiheitsrechte einschränken oder gar gefährden, und deshalb muß der Staat eingreifen. So wird in den Vereinigten Staaten z. B. bei einer berühmten Gewerkschaft z. Zt. eine Wahl unter staatlicher Aufsicht durchgeführt. Dem Verfassungsrecht wächst hierdurch sozusagen eine neue Dimension zu, und diese Ausdehnung steht, wenn ich Sie recht verstanden habe, im Gegensatz zu Ihrer staatsrechtlichen Konzeption.

Nun komme ich einen Augenblick auf die Realität zu sprechen. Wenn wir an die 20er Jahre zurückdenken, werden wir an die Vielparteien-demokratie erinnert. Dort gab es ganz sicher — ich denke an eine Partei, die die Aufwertung eines bestimmten Tausendmarkscheines im Auge hatte, und es nie zu mehr als zwei Abgeordneten im Deutschen Reichstag gebracht hat — Verbände im Gewande von Parteien. Daß das Problem heute in dieser Form (jedenfalls bei uns in der Bundesrepublik) nicht akut ist, scheint mir daran zu liegen, daß wir eine Verbindung von *Mehrparteiensystem* und *Vielverbändesystem* haben.

(Hans Heinrich Rupp: Welches ist die Ursache dafür?)

— Ich stelle zunächst nur einmal fest. Die „Verschränkung“ sieht in diesem Fall nämlich ganz anders aus, als wenn es viele Parteien und viele Gruppen gäbe. Das also zum Faktischen und vielleicht auch dazu, daß man bei uns die Sache unter diesen Gesichtswinkel bringt, weil dank der Fünfprozentklausel ein Vielparteienregime verhindert worden ist.

Dann möchte ich auch etwas unter dem Aspekt der Finanzwissenschaft beitragen. Ich möchte Sie auf etwas hinweisen und hätte darauf gern eine, wenn ich so sagen darf, staatsrechtliche Antwort. Eine der gängigen Theorien der heutigen Finanzwissenschaft, von der ich

zwar nichts halte, auf die ich mich aber hier wegen ihrer weiten Verbreitung beziehen darf, ist die Lehre von den öffentlichen Gütern; sie, die öffentlichen Güter, sind durch zwei Merkmale ausgezeichnet: durch Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit.

Es ist sicher richtig, daß — bleiben wir einen Augenblick bei den großen Verbänden — diese Gruppen öffentliche Güter in diesem Sinne produzieren oder mitproduzieren. Wenn aber gesellschaftliche Gruppen Güter produzieren, die dieselben Eigenschaften haben wie staatliche Dienste und Güter, und wenn wegen dieser von mir soeben genannten Eigenschaften der Staat seine Ausgaben weitgehend über Steuern finanziert, um das berühmte Free-rider-Problem zu lösen, dann taucht die Frage auf, ob sich diese großen Verbände nicht auch über Zwangsabgaben finanzieren dürfen. Könnte das evtl. ausreichen, um — z. B. zugunsten der Gewerkschaften — Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge für alle Arbeitnehmer einzurichten? Das würde dann die Etablierung einer zweiten ständischen Steuergewalt implizieren.

Schließlich noch die folgende Frage: So wie die Dinge liegen, kann man wahrscheinlich den Standpunkt vertreten, daß die individuellen Freiheitsrechte am besten in der von Ihnen beschriebenen Weise gesichert sind. Aber als Ökonom denkt man auch an zweitbeste Lösungen: Wenn es um die individuellen Freiheitsrechte geht, wäre ich nicht zimperlich; da würde ich viele Konstruktionen, sogar — wenn es irgendwie geht — die Lehre von der Drittwirkung der Grundrechte akzeptieren, damit uns einzelnen nicht das Fell über die Ohren gezogen wird. Das ist natürlich ein sehr pragmatischer Gesichtspunkt, der nicht durch hohe Rechtssätze nobilitiert ist. Gleichwohl wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie mir sagen könnten, ob es zur Sicherung der individuellen Freiheitsrechte auch andere Wege gibt.

(Beifall.)

Walter Huppert (Bad Homburg):

Sicher hat in diesem Generalthema der Macht das Verbandswesen seinen nötigen Platz. Es hat aber meines Erachtens drei Seiten. Das eine ist das Öffentlich-Rechtliche, speziell Verfassungsrechtliche, was wir hier in erster Linie diskutiert haben, das zweite ist das Soziologische, und das dritte ist das Wirtschaftliche. Von letzterem her gesehen, hätte ich eigentlich gewünscht, daß der Begriff der Verbände hier etwas mehr eingengt, spezialisiert worden wäre, da wir uns ja in einer wirtschaftswissenschaftlichen Gesellschaft befinden. Der Verein für Socialpolitik hat Mitte der 60er Jahre eine große Untersuchung über das Verbandswesen eingeleitet und eine Schriftenreihe über dieses Thema begonnen. Damals ist unter Professor Schmölders eine sehr umfang-

reiche Fragebogenaktion mit einer fast unabsehbaren Zahl von Fragen gestartet worden. Das Ergebnis war wenig brauchbar, wenn ich das sagen darf, gerade weil man den Verbandsbegriff zu weit gefaßt hatte. Man begann bei den Gewerkschaften, ging über die Industrieverbände, die Handwerkskammern, die Industrie- und Handelskammern und die Arbeitgeberverbände sogar bis zu den Berufsverbänden. Insgesamt haben diese doch letzten Endes herzlich wenig gemeinsam. Man hätte also nach Aufgabengebieten und nach entsprechend unterschiedlicher Organisation differenzieren sollen.

Aus dem gleichen Grund, glaube ich, haben wir auch heute — abgesehen von den speziell auf die Gewerkschaften abgezielten Beiträgen — einen so hohen Grad der Abstraktion und der Verallgemeinerung erreicht, daß es mich nicht recht befriedigt hat.

Bleiben wir aber bei dem verfassungsrechtlichen, öffentlich-rechtlichen Kriterium, wieweit öffentliche Funktionen von den Verbänden wahrgenommen werden, so können wir diese Frage letzten Endes nur da bejahen, wo Auftragsverwaltung durchgeführt wird, so wie sie bei Beginn der staatlichen Wirtschaftsverwaltung nach 1933 gemacht worden ist und wobei die Zwangsmitgliedschaft und damit die staatliche allgemeine Überwachung die unausweichliche Folge waren.

Was aber das übrige betrifft: Sie können in jeder Satzung eines Verbandes sehen, daß er ein Janusgesicht hat. Das eine ist, den Mitgliedern unmittelbar zu dienen, insbesondere durch Information im weitesten Sinne; das andere ist, die Interessen des Mitgliederkreises nach außen zu vertreten. Es kommt nicht darauf an, *was* der Verband vertritt, was er glaubt vertreten zu können. Schließlich erleben wir es heute, daß, schon wenn es um die Errichtung eines Kindergartens oder um die Änderung der Straßenbahntarife geht, auch bestimmte Wirtschaftsverbände mitsprechen wollen. Es geht darum, was die Öffentlichkeit als eigenes Interesse *annimmt*. Und da es dafür keine Normen gibt, kann man nur sagen: Diesen Verbänden bleibt, als freiwilligen privaten Organisationen, nur die Möglichkeit, öffentlich durch ihre *Sachkunde* zu überzeugen. Das ist auch der wesentliche integrative Auftrag und Effekt in einer pluralistischen Gesellschaft, daß eben die Gruppeninteressen durch Verbandssprecher zusammengefaßt werden, da ja die amorphe Allgemeinheit diese nicht vertreten kann. Auch bei Industriefirmen ist das im einzelnen nicht möglich, wenn es nicht durch Verbände geschieht. Und dann soll die öffentliche Hand, sollen auch die Parteien sehen, was sie davon akzeptieren. Im jetzigen Parlamentarismus ist für eine unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit, selbst in Gestalt von Hearings und dergleichen, kein Platz. Da geht solches leider nur über persönliche Einwirkung auf MdBs und MdLs.

(Beifall.)

Hans Heinrich Rupp (Mainz):

Meine Damen und Herren, ich habe schon betont, ich bin Jurist, der seine eigene Sprache spricht, wie übrigens auch die Wirtschaftswissenschaftler ihre eigene Sprache sprechen. Die Sprache prägt aber auch die Methode des Denkens, und deshalb, so glaube ich, sind hier einige Mißverständnisse entstanden; gerade in dem Beitrag von Herrn Bußmann zeigt sich das.

Ich möchte noch einmal das methodische Konzept, nach welchem ich vorgegangen bin, ganz scharf kontrastierend dem Habermas-Bußmann'schen Konzept gegenüberzustellen. Meine Aufgabe lag nicht darin, eine Realanalyse vorzunehmen, in keiner Weise! Vielmehr habe ich zunächst einmal lediglich versucht, den staats- und verfassungstheoretischen Hintergrund auszuleuchten, von dem her überhaupt das Funktionieren der verfaßten Staatlichkeit verständlich ist. Infolgedessen interessiert mich nicht, ob man dieses oder jenes öffentlich oder privat nennen kann, sondern mich interessiert das inhaltliche, das staatstheoretische Konzept des Funktionierens unseres Systems.

Zu diesem System gehört die normative Verfassung dazu, und zwar als Zwang, als wirksames Sein. Ich stimme Ihnen zu, Herr Bußmann: Gesellschaft und Staat gehen ineinander über. Da sind die Industrie- und Handelskammern: Sie haben recht, die sind noch viel mehr mit dem Staat verflochten. Jeder Verein hat öffentliche Aufgaben. Ich frage als Staatstheoretiker, wie das System noch funktionieren soll, wenn diese amorphe Zusammenschau und Harmonie in Zukunft noch rechtlich gebändigt sein will.

Sie müssen dann doch auch eine Antwort darauf geben, wie man nun diese so verschlungene und sich ineinanderschlingende private und öffentliche Sphäre noch vom Hintergrund des Funktionsschemas, des Systems, in welchem wir leben, in verfassungsrechtliche Bindungen einfügen kann. Es nützt dann nichts — entschuldigen Sie, wenn ich das in aller Klarheit sage —, wenn wir sagen: Das ist eine interessante Frage; die müssen wir noch durchdenken.

Ich habe die Frage, die Sie in der letzten Zeile Ihres Beitrags gestellt haben, zu überlegen versucht. Für mich ist eben die Industrie- und Handelskammer bereits eine staatliche Behörde; sie hat nach dem überkommenen Konzept keinerlei Freiheitsrechte mehr, sie ist ausschließlich in das Verwaltungsrecht eingebunden, sie genießt nicht mehr die grundrechtlichen Präferenzen der Verfassung, und sie ist herausgenommen aus der Vertragsfreiheit und der Autonomie der Persönlichkeit. Wenn man hier sagt: „Ja, das interessiert mich nicht“, — gut. Nur, es ist mein Feld, das mich interessiert, und deshalb erlauben Sie bitte, daß ich Ihnen zu diesem Thema eine Antwort gegeben habe. Ein So-

zialwissenschaftler wie Herr Habermas wird eben sagen: Das ist nicht mein Feld. Und das ist völlig legitim.

Zweitens: Das, was Herr Karpen gesagt hat, berührt meiner Ansicht nach wirklich eine der fundamentalen Fragen, die man sich stellen muß. Ist es überhaupt noch sinnvoll, daß man die Parteien mit der Präferenz der Art. 21 umgibt, wenn es nicht wahr ist, daß sie die Mittler und Transporteure des politischen Engagements zwischen Demos und staatlicher Organisation sind? Sie haben völlig recht mit dieser Frage, und ich will sie auch gar nicht beantworten. Ich sage nur folgendes — und das war der zweite methodische Aspekt meiner Ausführungen —: ich will gar nicht entscheiden — das ist nicht meine Aufgabe —, welches Konzept und welches theoretische Funktionsschema besser wäre als das dem Grundgesetz zugrunde liegende, sondern ich habe eine andere Methode gewählt, nämlich eine Methode, die sozusagen an den Sekundärfolgen abzulesen versucht, wie weit wir schon geschritten sind, indem ich einfach an fünf Punkten, die in der Literatur in voller Schärfe sichtbar werden, den Schluß ziehe: Hier hat sich bereits etwas vollzogen, das als solches zwar noch nicht klar gesehen wird, das sich aber an den Sekundärererscheinungen eindrucksvoll schon jetzt abzeichnet.

Und deshalb, Herr Kunze — das ist die Konsequenz aus dem, was ich sagen wollte —, meine Aufgabe ist es in keiner Weise, hier speziell die Gewerkschaften aufs Korn zu nehmen. Ich habe gesagt, das Modell der Konzertierte Aktion ist vom Erfinder — und das waren nicht die Gewerkschaften — als Harmoniemodell — wie er selbst in verschiedenen Beiträgen gesagt hat — erfunden worden. Ich bin mir darüber im klaren — ich lese die gewerkschaftlichen Beiträge sehr intensiv —, mit welcher Härte die Gewerkschaften zum Teil gegen dieses Harmoniemodell vorgegangen sind. Ich erinnere nur an das, was Herr Adam — und zwar vom konflikttheoretischen Standpunkt aus meiner Ansicht nach überzeugend — gesagt hat. In dieser Hinsicht bitte ich mich also nicht mißzuverstehen.

Wenn Sie sagen: Öffentliche Unternehmen sind im Grunde keine öffentlichen Unternehmen, wenn sie die Formen des Privatrechts benutzen — Herr Kunze, so sind dies gewisse Bewertungen; darüber lohnt es sich nicht zu diskutieren. Es ist Ihr gutes Recht, zu sagen: Wenn sie privatrechtliche Formen benutzen, dann sind sie auch privat. Es ist mein gutes Recht, zu sagen: Wenn sie nur in privater Form, aber in öffentlicher Hand sind, dann sind die öffentlichen Unternehmen. — Gut.

(Heiterkeit und Beifall.)

Auch zu dem, was Sie im übrigen gesagt haben, möchte ich bemerken: Es ist nicht meine Aufgabe gewesen, oder ich empfand es nicht

als meine Aufgabe, letzte Lösungen zu bieten. Ich habe auch in keiner Weise — Sie haben ja den Text meines Beitrags — dazu Stellung genommen, ob es beispielsweise derzeit in Deutschland gerechtfertigt ist, über die Frage, ob das Streikrecht und die Tarifautonomie in staatliche Obhut genommen werden sollen, zu sprechen, oder nicht. Ich stimme Ihnen zu. Aber meine Methode war, an den Sekundärercheinungen sichtbar zu machen, daß hier der Prozeß der öffentlichen Einbindung der Verbände schon sehr weit fortgeschritten ist. Das betrifft auch die Gewerkschaften. Vielleicht verstehen Sie mich besser, wenn ich Ihnen diese Methode schildere, einfach nur deskriptiv aufzuzeigen, wie weit dieser Prozeß gediehen ist.

Nun zu Ihren Ausführungen, Herr Schmidt! Zunächst: Sie haben völlig recht, die Interessenverbände übernehmen heute im pluralistischen System weitgehend Funktionen, die die Splitterparteien der Weimarer Zeit besessen hatten. Ich habe nur geglaubt, diese völlige Veränderung des Spektrums politischer Organisationen oder politischer Parteien liege eben mit darin, daß unser Wahlrecht in bewußter Antwort auf die Situation unter der Weimarer Reichsverfassung die Fünfprozentklausel eingeschoben und das Bundesverfassungsgericht sie sanktioniert hat. Das heißt, wenn eine politische Gruppierung bei der Wahl nicht mindestens 5 % der Stimmen erreicht, ist sie als nicht vorhanden bewertet. Diese Fünfprozentklausel hat, was am Anfang noch gar nicht zu übersehen war, zu dieser sehr starken Polarisierung und sehr starken Tendenz zum Zweiparteiensystem geführt. Sie hat nach meiner Überzeugung dazu geführt, daß unser System sich auf das Zweiparteiensystem zubewegt.

Ich habe also die Frage nach dem Warum gestellt, und ich sehe die Antwort in der Fünfprozentklausel. Aber ich stimme im übrigen völlig mit Ihnen überein, daß heute die Interessenverbände weitgehend die politische Funktion von Parteien übernehmen, wenngleich sich — und das ist auch etwas, was ich Herrn Karpen sagen wollte — nach meiner Ansicht und nach Auffassung der herrschenden deutschen Staatstheorie die politischen Parteien von allen anderen politischen Gruppierungen dadurch unterscheiden, daß sie sich in der Wahl dem Plebiszit der Aktivbürgerschaft stellen.

Dieses Plebiszit scheint mir das Wichtige zu sein. Ich stimme Ihnen zu, man kann darüber diskutieren, ob man sagt, das Plebiszit gehört nur dem Abgeordneten persönlich — das entspricht sicher dem normativen Funktionsmodell unserer Verfassung —, oder ob man mit Werner Weber sagt, die Parteien haben ausnahmslos diesen Bereich zwischen Staatlichem und Privatem mediatisiert. Darüber aber zu streiten, lohnt sich, glaube ich, auch nicht. Das sind verschiedene Ansichten.

Herr Schmidt, es tut mir leid — aber das hängt nun wirklich an mir und nicht an Ihnen —, daß ich Ihre Frage nach den öffentlichen Gütern wahrscheinlich nicht so beantworten kann, wie Sie das gerne hätten. Ich möchte nur zu der Drittwirkung, die Sie angedeutet haben, folgendes sagen — und das gilt auch Ihnen, Herr Bußmann —: Natürlich ist jedem einigermaßen mit der Realität vertrauten Verfassungsrechtler mindestens seit Franz Böhm bekannt, daß die gesellschaftlichen Pressionen nicht minder stark sind als die vielleicht vom klassischen Staat — als dem Typus von Gewalt — ausgehenden Pressionen: Es ist jedem bewußt, daß Monopolismen und Machtzentren in der Gesellschaft mindestens so gefährlich sind wie diejenigen des Staates, ja daß — so könnte man sagen — wieder daran zurückzuerinnern ist, daß der Staat des Hobbes insofern der Garant der Freiheit ist, als er rücksichtslos den einzelnen zur Freiheit zwingt, weil ohne Staat der Kampf aller gegen alle losbräche und die Freiheit des Menschen zuschanden würde. Das ist ja das Hobbes'sche Modell.

Was aber die Drittwirkung der Grundrechte angeht, so verändern sich, wenn Sie sie ohne weiteres zur Freiheitsbändigung innerhalb der Gesellschaft, zur Machtbändigung anwenden, die Strukturen. Ich erinnere nur an ein Beispiel, das das deutlich macht. Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist ein Grundrecht, das staatliche Gewalt bindet und es fassungswidrig macht, eine Ungleichbehandlung, der eine Motivation zugrundeliegt, die auf Rasse, Religion, Herkunft und ähnlichem beruht, zu rechtfertigen. Wenn Sie das jetzt innerhalb der Gesellschaft anwenden, wäre, auf Mann und Frau übertragen, schon die Motivation der Auswahl der eigenen Frau, wenn sie in Rasse, Religionszugehörigkeit und ähnlichem bestände, verfassungswidrig. Das ist ja das alte Modell; das habe nicht ich erfunden, das stammt von Dürig. Mein eigentlicher Einwand ist also: daß zwar das Prinzip richtig ist, daß aber die Therapie der unmittelbaren Anwendung der Grundrechte nicht zu Freiheit, sondern im Grunde zu Unfreiheit führt. Das mag paradox klingen, aber es sind verschiedene Problemstrukturen.

Deshalb gehe ich einig mit Franz Böhm und mit Eucken in der Grundüberzeugung: Die Verfassung muß auch eine Aussage für das Problem der Freiheitssicherung in der Gesellschaft treffen. Ich gehe aber nicht einig mit Nipperdey, der sagt: „Das machen wir ganz einfach: absolute Anwendung der Grundrechte, wie sie im Verhältnis Staat und Bürger bestehen“, sondern ich meine, erst eine Transformation durch den Zivilgesetzgeber, der die anderen Strukturen berücksichtigt, und der Weg beispielsweise einer Transformation in Gestalt von Wettbewerbsbegrenzung führt zum Ziel.

Ich habe nicht alles komplett beantwortet. Das kann ich auch gar nicht. Ich bin ja kein Computer. Wenn Sie mit dieser meiner Antwort vorlieb nähmen, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Helmut Meinhold* (Frankfurt):

Meine Damen und Herren, es bleibt mir, Ihnen allen zu danken, vornehmlich allen Diskussionsrednern. Und Ihnen, Herr Rupp, noch einen besonderen Dank dafür, daß Sie in Ihrem Schlußwort noch so präzisiert und damit die Diskussion, ich möchte fast sagen, zusammengefaßt, jedenfalls weit gefüllt haben.

Ich darf damit die Sitzung unseres Arbeitskreises schließen.

6. Arbeitskreis

Allokationsmechanismen und Machtkontrolle

Leitung: Lore Kullmer, Regensburg

Universität Bonn

Donnerstag, 7. Sept. 1972, 9.00 - 13.00 Uhr

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Ich darf jetzt die Sitzung des Arbeitskreises *Allokationsmechanismen und Machtkontrolle* eröffnen und Herrn Hansmeyer bitten, mit seinem Referat zu beginnen!

Nicht-marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen und die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht

Von *Karl Heinrich Hansmeyer*, Köln

I. Problembestimmung

Wir wählen als Ansatz für die Frage nach der Bedeutung des Machtfaktors im Bereich nicht-marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen ein Raster aller gesellschaftlichen Allokationsmechanismen, wie es die National Goals Analysis¹ verwendet; danach verfolgt das Individuum seine Ziele auf zwei Wegen: Als Konsument wählt es das Angebot an Gütern und Diensten seinen Präferenzen entsprechend aus, wobei es sich des Allokationssystems „Markt“ bedient. Als Wähler gibt es derjenigen politischen Partei seine Stimme, von deren Programm es sich die Verwirklichung solcher Ziele verspricht, die es über den Markt nicht verwirklichen kann. Als Mitglied tritt es einem Verband, einer Vereinigung bei, die ihm ebenfalls kraft der damit erworbenen Verbandsmacht eine nicht-marktliche Zielerfüllung erlaubt; beides sind Beispiele eines nicht-marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus, der sich in die Bereiche „Staat“ und „Verbände“ trennen läßt. Beide, marktlicher und nicht-marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismus, Subsysteme in der Konzeption von Colm, hängen eng miteinander zusammen, da sie „über denselben Vorrat an menschlicher Arbeitskraft, materiellen Werten und finanziellen Mitteln (inputs) verfügen“². Beide Subsysteme sind nicht exakt zu trennen, wie die immer noch anhaltende Diskussion um die Theorie der öffentlichen Güter zur Genüge gezeigt hat.

Versteht man Nationalökonomie vereinfacht als Allokationswissenschaft, so hat sie die Aufgabe, die verschiedenartigen Allokationsmechanismen zu erklären bzw. Möglichkeiten zielgerechten Funktionierens zu untersuchen. Das Thema begrenzt die Ausführungen auf den nicht-marktlichen Allokationsmechanismus, wobei der Allokationsmechanismus „Staat“ im Vordergrund steht; das Verbändeproblem wird nur insofern berührt, als sich Verbände der staatlichen Politik zur Durchsetzung ihrer Ziele bedienen.

¹ Hierzu insbes. *Gerhard Colm*, Analyse nationaler Ziele, in: *Finanztheorie* (Hrsg. Horst Claus Recktenwald), Köln - Berlin 1969, S. 75 ff.

² Ebenda, S. 76.

Eine weitere Eingrenzung geschieht durch den Bezug auf die Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht und ihrer Kontrolle in diesem nicht-marktwirtschaftlichen Allokationsprozeß; es liegt nahe, das Problem in Anlehnung an das Machtproblem im Subsystem „Markt“ anzugehen, das diesem im Rahmen der Wettbewerbstheorie³ Berücksichtigung angedeihen läßt. Im System „Markt“ bestünde dann das Machtproblem, d. h. generell die Möglichkeit, „innerhalb einer sozialen Bindung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“⁴, in einer Beeinflussung, plastisch gesprochen einer „Verbiegung“ der Präferenzen⁵ des Konsumenten zugunsten der Präferenzen anderer, hier in erster Linie der Produzenten. Wären diese Präferenzen bekannt, so ließe sich die so definierte Macht im marktlichen Bereich als Abweichung zwischen ursprünglichen und verwirklichten Zielen des Konsumenten messen. Ein machtloses System wäre dann die vollständige Konkurrenz; Marktmacht zeigte sich in einem Abweichen von den Ergebnissen, die diese Marktform hervorbringt. Formulieren wir für den staatlichen Bereich das Problem analog, so gäbe es kein Machtproblem im Sinne einer „Verbiegung“ von Präferenzen, funktionierte der Allokationsmechanismus Staat wie der Musgravesche Allokationsmechanismus der social goods proper. Die Privaten würden dann ihre Präferenzen — analog dem Markt — über einen Wahlmechanismus offenbaren; der daraus hervorgehende Staatshaushalt wäre ein getreues Spiegelbild der privat gewünschten öffentlichen Ausgabenstruktur. Auch die Abgrenzung von privatem und öffentlichem Bereich wäre ähnlich unter Anwendung des Grenznutzenprinzips lösbar. Der Staat wäre in dieser Sicht der Exekutor privater Wünsche; er fängt sie ein und verwirklicht sie, aber er manipuliert sie nicht. Lassen wir die mit der „free-rider“-Diskussion eng verbundene Frage beiseite, ob es unter diesen Bedingungen überhaupt politische Macht gibt, so stellt sich im Rahmen dieses Themas die *erste Frage*: Gibt es im politischen Prozeß, d. h. im Entscheidungsprozeß des Allokationsmechanismus Staat, in diesen integrierte Systeme, die die Möglichkeit des „Verbiegens“ von Präferenzen der Stimmbürger haben oder in den Worten von

³ Ernst Heuß, Macht oder ökonomisches Gesetz, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 128 (1972), S. 187 ff.

⁴ Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Halbband, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 28.

⁵ Dieser Machtbegriff liegt inhaltlich — bei unterschiedlicher Verbaldefinition — den allermeisten einschlägigen Arbeiten zugrunde; so z. B. auch John Harsanyi, Messung der sozialen Macht, in: Spieltheorie und Sozialwissenschaft (Hrsg. Martin Shubik), Stuttgart 1965, S. 191; s. hierzu auch Kurt W. Rothschild (Hrsg.), Power in Economics, London 1971, oder Eckard Sambach, Untersuchungen zum Problem der wirtschaftlichen Macht, Diss. Frankfurt 1960. Ein knapper Überblick über die modernen Machttheorien ist zu finden bei Frieder Naschold, Systemsteuerung, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1969, S. 128 ff.

K. W. Deutsch die Fähigkeit besitzen, „ihrer Umwelt die Extrapolation oder Projektion ihrer inneren Struktur aufzuzwingen“⁶, d. h. eigene, nicht einem ex-ante-Konsens mit dem Wähler unterworfenen Ziele formulieren und instrumentalisieren und damit im Sinne der Definition „Macht“ entfalten können?

Eine *zweite Frage* ist durch das Nebeneinander von politischer und wirtschaftlicher Macht angedeutet: Der im Subsystem Staat ablaufende Entscheidungsprozeß über die Allokation von Ressourcen wird konfrontiert mit Individuen und Gruppen, die ihrerseits die ihnen zustehende Verfügungsmacht über Ressourcen zum Widerstand gegen staatliches Handeln benutzen, d. h. entweder den staatlichen Zielfindungsprozeß mittels Verbandsmacht beeinflussen oder aber sich der Zielrealisierung mit Hilfe ihrer Machtmittel entziehen. Die politische Bedeutung einer derartigen Folge autonomer Zielfindungsprozesse dürfte klar sein: In allen diesen Fällen kommt es zu einer Zielveränderung ohne vorherigen politischen Konsens; Macht wäre dann in einem demokratisch verfaßten nicht-marktlichen Allokationsmechanismus identisch mit der Fähigkeit, Ziele zu formulieren und durchzusetzen, für die kein ex-ante-Konsens vorliegt. Eine *dritte, abschließende Frage* wird durch das Rahmenthema des Arbeitskreises gestellt: Welche Formen der Machtkontrolle sind denkbar? Dabei ändern sich freilich die Stoßrichtungen der Kontrollen. Geht es um den Zielfindungsprozeß im staatlichen Bereich, so besteht die Aufgabe darin, Machtpositionen abzubauen, die nicht der Wählerkontrolle unterworfen sind. Hat der Zielfindungsprozeß hingegen zu einem demokratisch legitimierten Ergebnis geführt, so besteht die Aufgabe der Machtkontrolle darin, Störfaktoren auszuschalten, die die Durchsetzung erschweren. Sie wird also auf den privaten Bereich gerichtet sein müssen.

Eine Abgrenzung von politischer und ökonomischer Macht erscheint auf den ersten Blick leicht: Unter dem Aspekt des Themas ist alles das als ökonomische Macht definiert, was durch marktwirtschaftliche Verfügung über Ressourcen geeignet ist, staatliche (öffentliche) Zielverwirklichungsprozesse zu verändern. Demgegenüber wird der Bereich der politischen Macht in der politikwissenschaftlichen Literatur gern durch die Begriffe „Zwang“, „Autorität“ usw. gekennzeichnet; die Entscheidung über die Verteilung von Werten erfolge autoritär, unter Zwang, letztlich durch physische Gewalt⁷, die Möglichkeit der Bestrafung erscheint als das Entscheidende. Daneben wird die besondere Relevanz der politischen Entscheidungen hervorgehoben, die für die Gesamtgesellschaft Geltung besitze, während marktwirtschaftliche Entscheidungen nur für Teilbereiche relevant seien. — Prüfen wir diese Aussagen der politischen Theorie kritisch, so drängt sich der Eindruck auf, als

⁶ Karl W. Deutsch, Politische Kybernetik, 2. Aufl., Freiburg/Br. 1970, S. 171.

⁷ Für viele ähnliche Äußerungen hierzu die Wiedergabe des politischen Systems von David Easton bei Wolf Dieter Narr, Theoriebegriffe und Systemtheorie, 2. Aufl., Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1971, S. 125 f.

kehre hier die Schwierigkeit einer Abgrenzung von öffentlichen und privaten Gütern in anderem Gewande wieder. Gewiß, bei den wenigen social goods proper erscheint der Staat als Zwangsanstalt, als Militärmacht, als Polizeigewalt. Im ungleich größeren und nicht exakt abgrenzbaren Bereich der merit goods kommt es jedoch meist zu einer Mischung von politischer und marktlich bedingter Entscheidung, d. h., hier gehört die Berücksichtigung ökonomischer Faktoren bereits zum Entscheidungskalkül, das Instrumentarium des Staates „schmiegt sich an“, der Aspekt des Zwangs tritt immer weiter zurück, wie es auch die Theorie der Wirtschaftspolitik durch die Unterscheidung von „zwingenden“ und „führenden“ Mitteln ausdrückt^{8,9}.

Bedenkt man diese hier nur skizzierten Schwierigkeiten, so dürfte die institutionelle Gliederung am unproblematischsten, freilich auch am formalsten sein: Politische und ökonomische Macht unterscheiden sich durch die Art, wie die zur Allokation von Ressourcen benötigten Mittel gewonnen werden, d. h. ein System von Zwangseinnahmen und von marktwirtschaftlich gewonnenen Entgelten stehen einander gegenüber. Auf Fragen der Machtmessung soll nur kurz hingewiesen werden, zumal diese in einem eigenen Referat Platz finden (Rödding). Es bestünde kein Messungsproblem, wären die ursprünglichen Präferenzen der Wähler bekannt und operationalisierbar. Tatsächlich Erreichtes und zunächst Gewünschtes könnten verglichen werden. Gibt man diese Prämisse auf, d. h. unterstellt man einen Prozeß, in dessen Verlauf einzelne Subsysteme eigene Ziele entwickeln und auf faßbare Wählerpräferenzen nicht zurückgegriffen werden kann, so kann das Ausmaß der Macht eigentlich nur noch durch Prozeßbeobachtung ermittelt werden. Nur so kann man z. B. erfassen, daß eine Abfälschung des staatlichen Zieles durch Marktmacht bereits während des innerstaatlichen Zielfindungsprozesses erfolgte. Daneben kann die Zielabweichung auch auf eine falsche Instrumenten-Auswahl zurückzuführen sein, ein Fehler, der folgende Ursachen haben kann:

- a) das Instrumentarium wurde falsch ausgewählt hinsichtlich der Zielgruppe;
- b) das Instrumentarium „kommt nicht an“, d. h. der Akteur versäumt es, den Adressaten Zweck und Umfang des Programms mitzuteilen;
- c) das Instrumentarium ist zu schwach dosiert;
- d) das Instrumentarium provoziert Nebenwirkungen, die die Vorteile weit überwiegen.

Berücksichtigen wir diese grundsätzlichen Schwierigkeiten, so dürfte sich die Stärke politischer und marktwirtschaftlicher Macht höchstens

⁸ Theodor Pütz, *Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung*, Wien 1948, S. 235 ff.

⁹ Auch Luhmann (*Niklas Luhmann, Klassische Theorie der Macht*, in: *Zeitschrift für Politik*, N. F. Jg. 16 (1969), S. 165) weist darauf hin, daß ein Bedürfnis nach Kooperation besteht, „sobald man nicht erzwingbare Ziele verfolgen möchte“.

tendenziell abschätzen lassen und das auch nicht bei einzelnen Maßnahmen, sondern nur für größere Maßnahmenkomplexe im Zeitverlauf. Wir könnten z. B. dort auf ein staatliches Machtübergewicht schließen, wo dieser in der Vergangenheit relativ häufig zu Erfolgen gekommen ist und umgekehrt. Macht würde dann „als die relative Häufigkeit einer Verbindung zwischen einem bestimmten handelnden Teil und Ergebnissen ...“ zu sehen sein, „... die vom wahrscheinlichen Standpunkt des handelnden Teils aus gesehen als ein ‚Erfolg‘ gelten müssen“¹⁰. Diese in Anlehnung an Dahl¹¹ entwickelte Meßmethode, in dieser Formulierung als ex-post-Analyse, dürfte auch für Prognosezwecke verwendbar sein; H. Großkettler¹² hat hierzu kürzlich Überlegungen vorgelegt, die geeignet sein könnten, ein Machtpotential zu messen. Er schlägt vor, eine Gruppe erwiesenermaßen guter Experten zu befragen „und sie dann in einer möglichst großen Anzahl von Fällen Rangreihen der Realisierungsglaubwürdigkeiten einerseits und der zugehörigen Kriterien ... andererseits bilden (zu) lassen“¹³. Das Problem verlagert sich dann freilich auf die Expertenauswahl.

II. Machtprobleme im Bereich des staatlichen Allokationsmechanismus

1. Die Erklärungsansätze der ökonomischen Theorie der Politik

Nehmen wir die oben formulierte erste Frage wieder auf, ob es in den Allokationsmechanismus Staat integrierte Systeme gibt, die die Fähigkeit besitzen, ihrer Umwelt die Projektion ihrer inneren Struktur aufzuzwingen, so soll die Suche nach einer Antwort mit der sogenannten ökonomischen Theorie der Politik beginnen, einmal, weil diese in der derzeitigen Diskussion einen hohen Rang einnimmt und zum anderen, weil hier die bereits genannte Parallele zum Bereich der Marktheorie am deutlichsten sichtbar wird, versucht doch diese Theorie, „die Begriffsbildungen und Methoden der neoklassischen Wirtschaftswissenschaft auf die Analyse politischer Prozesse und Strukturen“¹⁴ anzuwenden mit dem Ziel, zu beschreiben, „was unter bestimmten Bedingungen geschehen wird, nicht was geschehen soll“¹⁵. Es kann nicht Sinn

²⁰ K. W. Deutsch, Politische Kybernetik, a.a.O., S. 174.

¹¹ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, Englewood Cliffs 1963.

¹² Heinz Großkettler, Macht, Strategie, Wettbewerb, Diss. Mainz 1972, S. 26 ff.

¹³ Ebenda, S. 26.

¹⁴ Wolfgang Rudizio, Eine Verwissenschaftlichung der Politikwissenschaft? Zu „ökonomischen Politiktheorien“ in: Konkretionen politischer Theorie und Praxis, Festschrift für Carlo Schmid zum 75. Geburtstag (Hrsg. Adolf Arndt, u. a.), Stuttgart 1972, S. 105.

¹⁵ Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1965, S. 9. Die gegenwärtig beste, allerdings hinsichtlich der Beurteilung der Leistungsfähigkeit recht optimistische Übersicht über dieses Gebiet vermittelt der

dieses Beitrags sein, eine kritische Übersicht aller hier relevanten Publikationen zu geben¹⁶, vielmehr soll versucht werden, einige wiederkehrende Grundgedanken zu entwickeln, die eine Beziehung zu unserem Problem herstellen. Dabei ist zunächst festzuhalten, daß ganz im Sinne unserer Fragestellung in dieser Theorie der politische Prozeß nicht als Einheit erscheint; in Anlehnung an Dahl und Lindblom¹⁷ lassen sich vielmehr einzelne Entscheidungs- und damit Allokationsmechanismen im staatlichen Bereich unterscheiden, deren Ergebnisse Höhe und Struktur der öffentlichen Budgets als Ausdruck staatlicher Ziele bestimmen:

- Die demokratische Wahl über die Parteien
- Das Bargaining zwischen den Verbänden
- Das Handeln in der bürokratischen Hierarchie.

Skizzieren wir die zur Ablaufferklärung in diesen drei Bereichen vorgelegten wichtigsten Lösungsansätze, so ist für den Bereich des Wahlverfahrens der Ansatz von Downs (a.a.O.) charakteristisch. Anknüpfend an Gedanken Schumpeters, der auf die Analogie zwischen Markt- und Abstimmungsmechanismus hingewiesen hat, erscheint bei Downs der Politiker als ökonomisch rational motivierter Stimmenmaximierer, der dasjenige politische Programm anbietet, von dem er sich die meisten Stimmen erhofft. Auch der Wähler trifft eine rationale Entscheidung zwischen den ihm vorgelegten Programmen nach den Nutzenzuwächsen,

Artikel von *Bruno S. Frey*, Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie. Eine Übersicht, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 126 (1970), S. 1 ff.; vgl. auch die prägnante Zusammenfassung bei *Hans Peter Widmaier*, Aspekte einer aktiven Sozialpolitik, in: Zur Problematik von Sozialinvestitionen (Hrsg. Horst Sanmann), Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 40, Berlin 1970, insbes. S. 2 ff.

¹⁶ Siehe hierzu vor allem *Klaus Mackscheidt*, Das optimale Budget, Kölner Habil. 1972.

¹⁷ Vgl. *Robert A. Dahl* und *Charles E. Lindblom*, Politics, Economics and Welfare, New York 1963, S. 171 ff. Eine ähnliche Kategorisierung der nicht-wettbewerblichen Allokationsmechanismen, d. h. des politischen Entscheidungsprozesses entwirft J. Rothenberg in seinem — auf ein allgemeines, totales, d. h. auf die Gesamtgesellschaft bezogenes Gleichgewicht abzielendes — im integrierten Gesamtmodell von Wirtschaft und Politik (*Jerome Rothenberg*, A Model of Economic and Political Decision Making, in: Julius Margolis (Hrsg.), The Public Economy of Urban Communities, Washington D. C. 1965, S. 1 ff.). Rothenberg spaltet den politischen Sektor seines Modells auf in das

- Wahlsystem (election system)
- Einflußsystem (political pressure system)
- Legislativsystem (legislative system)

Da dieses Modell ebenso wie ein ähnliches von M. Shubik (*Martin Shubik*, A Two Party System, General Equilibrium and the Voters' Paradox, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 28 (1968), S. 341 ff.) auf den gleichen methodologischen Grundannahmen wie die „traditionelle“ ökonomische Theorie der Politik à la Downs basiert, soll im folgenden hierauf kein weiterer Bezug genommen werden.

die ihm von diesen zugute kommen. Nach diesem Ansatz ist das Staatsbudget dann optimal, wenn der Punkt erreicht ist, bei dem „der durch die letzte ausgegebene Geldeinheit erreichte Stimmengewinn dem Stimmenverlust gleich ist, der durch die letzte, aus den staatlichen Finanzquellen entnommene Geldeinheit verursacht wird“¹⁸. Stimmengewinn und -verlust lassen sich also auf die privaten Nutzen der Wähler zurückführen; derjenige Politiker erreicht das Ziel der Stimmenmaximierung, der das den Nutzenvorstellungen entsprechende Allokationskonzept anbietet.

Ähnliche Nutzenüberlegungen sind von M. Olson jr. in die Theorie des Gruppenhandelns eingeführt worden¹⁹. Nach Olson besteht keine natürliche Neigung zur Gruppenbildung, vielmehr schließen sich Menschen aus ökonomisch rationalen Gründen zu Gruppen zusammen, wobei die Funktion der Gruppe in jedem Fall in der Produktion eines gruppenspezifischen Kollektivgutes besteht, z. B. das Durchdrücken einer Grundsteuersenkung durch einen Haus- und Grundbesitzerverein. Zur Produktion eines solchen Kollektivgutes kommt es nach Olson nur dann, „wenn bei irgendeinem Versorgungsniveau mit dem Kollektivgut der Gruppennutzen die Gesamtkosten um einen größeren Betrag übersteigt als den Nutzen irgendeines Einzelnen ...“, denn dann übersteigt der Nutzen des Einzelnen die Gesamtkosten der Bereitstellung des Kollektivgutes für die ganze Gruppe²⁰. Allerdings sieht Olson deutlich den Zusammenhang von Gruppenhandeln und Gruppengröße, wenn er nachweist, daß — bedingt durch die unterschiedlichen Organisations- und Entscheidungskosten — eine systematische Tendenz zur „Ausbeutung“ der Großen durch die Kleinen (Gruppen) besteht²¹. Damit ist hier das Problem von Gruppenmacht angesprochen; da es sich bei Gruppen in unserer Gesellschaftsordnung nicht um Systeme handelt, die in das Subsystem Staat integriert sind, soll dieser Komplex hier nicht weiter verfolgt werden.

Auch für den Bereich der Bürokratie ist dieser vom Individuum ausgehende methodische Ansatz nachweisbar. Nach Tullock²² ist jedes Mitglied der Bürokratie durch sein individuelles, auf Karriere innerhalb der Hierarchie ausgerichtetes Erfolgsstreben motiviert. Die Erstellung öffentlicher Güter ist — wie beim Stimmengewinne suchenden Politiker in der Downschen Theorie — nur das „Nebenprodukt“ der faktisch privatwirtschaftlich orientierten Tätigkeit der Mitglieder der Bürokratie. Da sich nun aber private Motivation und eigentliche öffentliche Aufgabe oft widersprechen, kommt es — folgt man diesem Ansatz — inner-

¹⁸ A. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, a.a.O., S. 50. Auf den Zirkel in Downs Analyse, in der die Wählerstimmen von den politischen Programmen und die politischen Programme von den Wählerstimmen abhängen, mithin nicht unabhängig voneinander bestimmbar sind, weist besonders hin: Dieter Aldrup, *Zu einer rationalen Theorie der Politik*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* Bd. 21 (1970), S. 189.

¹⁹ Mancur Olson jr., *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.

²⁰ Ebd., S. 31.

²¹ Ebd., S. 28.

²² Gordon Tullock, *The Economics of Bureaucracy*, Washington D. C. 1965; ähnlich: Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967.

halb dieses nichtmarktlichen Allokationsmechanismus zu einer Vernachlässigung der Produktion öffentlicher Güter. — Auch hier wird, ähnlich wie beim Faktor „Verbandsmacht“ ein Störfaktor sichtbar, der im Sinne unserer Machtinterpretation den politischen Wählerwillen um eigener Ziele willen verbiegt. Zu fragen ist freilich, ob diese Ziele der Bürokratie nicht sehr viel komplexer sind, als sie beispielsweise im Ansatz von Tullock erscheinen. Bereits der erste Blick zeigt nämlich, daß hier eine Bürokratie älteren amerikanischen Typs (spoil system) Pate gestanden hat. Bürokratien vom Typ des Berufsbeamtentums dürften sehr viel komplexere Verhaltensmuster aufweisen. Ein Eingehen auf die soziologische Bürokratietheorie soll dies später verdeutlichen.

Gegen diese hier notwendig nur abrißartig vorgestellten Grundgedanken der ökonomischen Theorie der Politik sind verschiedentlich Einwände vorgetragen worden, die sich in Anlehnung an W. Rudizio²³ wie folgt zusammenfassen lassen: Angreifbar ist

- die individuelle Bedingtheit des Nutzens
- die Quantifizierbarkeit dieses individuellen Nutzens
- die Eindimensionalität des Nutzens und
- die unterstellte Statik der individuellen Präferenzen.

Teilen dieser Kritik konnte die ökonomische Theorie der Politik offenbar begegnen, indem sie sich die Theorie der strategischen Spiele nutzbar machte²⁴, bei der in Übertragung der oligopolistischen Marktform die Konfliktauflösung zwischen bewußt handelnden Akteuren mit unterschiedlichen Interessenlagen im Mittelpunkt der Überlegungen steht. „Ökonomisch“ bleibt auch die Spieltheorie insofern, als auch sie von gegebenen individuellen Präferenzordnungen und rationaler Verfolgung der Nutzenmaximierung ausgeht und darüber hinaus in ihren Lösungsansätzen an vorangegangene ökonomische Theorien anschließt. Fortschritte konnten mit diesem Instrumentarium — soweit man dies als Nicht-Spezialist auf diesem besonderen Gebiet beurteilen kann — insbesondere in folgenden Bereichen erzielt werden: Die Eindimensionalität des Nutzens — wie sie sich beispielsweise in Downs' Hypothese eines dominanten Rechts-Links-Schemas²⁵ der Wählerschaft widerspiegelt — wurde zugunsten multidimensionaler Nutzenvorstellungen fallengelassen²⁶. Auch die Annahme statischer Präferenzen, d. h. einer

²³ Eine Zusammenfassung dieser Argumente ist bei W. Rudizio, *Eine Verwissenschaftlichung der Politikwissenschaft?*, a.a.O., zu finden.

²⁴ Eine leicht verständliche Einführung in diese Problemkreise gibt Reinhard Selten, *Anwendungen der Spieltheorie auf die politische Wissenschaft* (Hrsg. Hans Maier, Klaus Ritter, Ulrich Matz) München 1971, S. 287 ff.; s. hierzu auch Heinz Schleicher, *Staatshaushalt und Strategie. Eine Theorie des öffentlichen Gutes aus neuen methodischen Ansätzen*, Berlin 1971.

²⁵ A. Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, a.a.O., S. 111 ff.; vgl. auch W. Rudizio, *Eine Verwissenschaftlichung der Politikwissenschaft?*, a.a.O., S. 114.

²⁶ Hierzu ist besonders zu erwähnen Melvin J. Hinich und Peter C. Ordeshook, *Plurality Maximization versus Vote Maximization: A Spatial Analysis*

invarianten Bewertung von Kollektiventscheidungen, konnte z. B. durch die von J. C. Iklés und N. Leites eingeführte „instabile Disposition zur Präferenz“ überwunden werden.

Hauptkritikpunkt bleibt jedoch das in jedem Teilbereich angewandte individuelle Nutzenkonzept und die darauf basierende Annahme eigennutzmaximierender Zweckrationalität als Triebfeder jeder politischen Entscheidung, d. h. eben die Übernahme einer „Grundfigur“, die im Bereich des Marktes, dem sie entstammt, zunehmender Skepsis begegnet²⁷. Die Annahme eines autonomen Individuums bzw. individuell vorgegebener Präferenzen ist das Spiegelbild der Konsumentensouveränität im Marktmodell der vollständigen Konkurrenz. So wie der vollkommene Markt lediglich die Konsumentenwünsche verwirklicht, ohne sie zu verändern, so realisiert der staatliche Apparat den Wählerwillen, ohne ihn zu verändern; economic man und political man sind letztlich identisch. Fällt der Glaube an diese Konsumentensouveränität im ökonomischen Bereich, d. h. an den autonomen „economic man“ angesichts der subtilen Werbeanstrengungen schon schwer, so mutet die Vorstellung autonomer individueller Nutzenvorstellungen und die darauf ohne Rücksicht auf die anderen autonomen Individuen und deren Aktionen basierenden eigennutzmaximierenden Entscheidungen im staatlichen Bereich bzw. politischen Abstimmungsprozeß naiv an.

Man könnte hier zusätzliche Anmerkungen über den interessanten Tatbestand machen, daß eine Theorie, die in ihrem eigenen Bereich zunehmender Skepsis begegnet, in einem anderen eine Renaissance erlebt. Uns interessiert die Ausbeute für die Fragestellung nach den Zielveränderungen im Prozeß der staatlichen Willensbildung. Offensichtlich kann die ökonomische Theorie der Politik dieses Problem nicht in den Griff bekommen, denn, selbst wenn es die autonomen Individualpräferenzen gäbe, so wären die darauf aufbauenden Theorien dennoch nicht in der Lage, den Zugang zum Machtproblem zu öffnen. Rekapitulieren wir: Macht liegt nach den Anfangsüberlegungen dann vor, wenn eine Person A eine Person B in dem Ausmaß beeinflusst, daß A B dazu bringt, etwas zu tun, was B unbeeinflusst nicht tun würde; das Ergebnis der Interaktion zwischen A und B entspricht nicht den Präferenzen des B. Um die Macht des A messen zu können, müßte man das Ausmaß der Beeinflussung kennen, oder was das gleiche wäre, die Präferenzen des B. Dies ist nun aber nicht möglich, da B seine Präferenzen nicht unabhängig von seinen Interaktionen, sondern nur innerhalb seiner Entscheidungen offenbart. Wenn dem aber so ist, ist eine Mes-

with Variable Participation, in: *American Political Science Review*, Vol. 64 (1970), S. 772 ff.

²⁷ Siehe insbesondere den Vorwurf kryptonormativer Theorie bei Hans Albert, *Entscheidungslogik und Marktsoziologie*, Neuwied - Berlin 1967.

sung dieser „individualpräferenzbezogenen“ Macht schon aus methodischen Gründen unmöglich, da sich die Präferenzen aller an einer Entscheidung Beteiligten nur im Ergebnis und sonst nirgends niederschlagen. Es fehlen die vom Interaktionsprozeß unabhängig artikulierten Präferenzen und damit die „Meßlatte“ der Macht.

Die Berücksichtigung von Gruppenmacht und Bürokratiehandeln trägt freilich dem Problem eigenbestimmter Systeme durchaus Rechnung; hier verengt jedoch der gleichgebliebene methodologische Ansatz sogleich wieder die Aussagefähigkeit, wenn etwa das Handeln des Subsystems Bürokratie auf die Nutzenmaximierung des einzelnen Mitglieds zurückgeführt wird. Offenbar helfen nur Ansätze weiter, die die Bildung von Präferenzen in der Gruppe berücksichtigen. Interessanterweise gehen manche Fortentwicklungen in diese Richtung, insbesondere die Theorie der meritorischen Güter, bei der bereits Musgrave ausdrücklich auf die „role of leadership“ hinweist, die hier von Gruppen wahrgenommen wird.

2. Politische Systeme mit eigenen Zielfindungsprozessen

Weiterführende Erklärungen der Zielfindungsprozesse im Staatsbereich können auf mehrere Ansätze zurückgreifen; auf die Theorie der meritorischen Güter wurde bereits verwiesen. In diesem Zusammenhang ist auch Dorfman²⁸ zu nennen, sowie die u. a. diese Gedanken fortführende, grundlegende Arbeit von Klaus Mackscheidt²⁹. An dieser Stelle muß wiederum Schumpeter genannt werden, den die ökonomische Theorie der Politik so gern zu ihren Ahnherren zählt.

Liest man nämlich die Äußerungen Schumpeters³⁰, die Downs zu seiner Theorie inspirierten, in ihrem Gesamtzusammenhang, so geben diese eher zu einer dem methodologischen Individualismus entgegengesetzten Interpretation Anlaß. Schumpeter nimmt nämlich in diesen Kapiteln gegen die klassische Theorie der Demokratie Stellung, deren Zentrum die gleiche Beteiligung aller Menschen an einer gemeinsamen Vernunft war, die sich ohne institutionelle Vermittlungsprobleme zu einer *volonté générale* verdichten ließ. Eben die Möglichkeit eines solchen Volkswillens, d. h. einer derartigen Präferenzaggregation wird von Schumpeter angezweifelt, was z. B. in der berühmten Demokratieinterpretation zum Ausdruck kommt: „Demokratie bedeutet nur, daß das Volk die Möglichkeit hat, die Männer, die es beherrschen sollen, zu akzeptieren oder abzulehnen³¹.“ Zugleich findet sich gerade bei Schumpeter der Hinweis auf das Eigenleben und damit den eigenen Ziel-

²⁸ Robert Dorfmann, *General Equilibrium with Public Goods*, in: Julius Margolis und Henri Guitton (Hrsg.), *Public Economics*, London - New York 1969.

²⁹ K. Mackscheidt, *Das optimale Budget*, a.a.O.

³⁰ Joseph Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, München 1952, S. 427 ff.

³¹ Ebd., S. 453.

findungsprozeß sozialer Handlungssysteme, wenn er den Konkurrenzkampf um Macht und Amt in den Vordergrund des politischen Geschäfts rückt und deutlich macht, „daß die soziale Funktion . . . nur nebenher erfüllt wird — im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“³². Hier ist eine Interpretation sozialer Handlungssysteme von ihrer Funktion her angelegt, die dem methodologischen Individualismus entgegensteht. Wenn dieser auch beim Handeln des einzelnen als Mitglied einer bestimmten Gruppe nur das individuelle Nutzenkonzept anerkennen will, so müssen für diese Betrachtungsweise politische Institutionen wertfrei operierende Institutionen bleiben, die als „Mittel“ diejenigen Ziele verwirklichen, die von den Individuen artikuliert wurden. Demgegenüber ist mit Hutchison festzustellen: „The means-ends categories are so often confusing and dangerous because in the social world there are few — or perhaps it might be said *no* — policies, institutions or arrangements, which can be assumed to be purely neutral ‚means‘ with no possible intrinsic value of their own“³³.

Es ist m. E. kein Zufall, daß eine anwendungsorientierte Theorie der Wirtschaftspolitik, die sich ständig mit dem Problem der wirtschaftspolitischen Beratung konfrontiert sieht, als erstes den komplexen Zielfindungsprozeß des staatlichen Allokationsmechanismus erkannt hat: „Die wirklichen Ziele des wirtschaftspolitischen Handelns resultieren . . . aus einem Prozeß fortgesetzter Auseinandersetzungen“³⁴. Besonders deutlich muß dies dort werden, wo der parlamentarische Prozeß nur vage Zielvorstellungen hervorbringt, die weder einem Gutachter noch den zur Ausführung verpflichteten Behörden Handlungsanweisungen vermitteln können. Hier wird notwendig der Zielfindungsprozeß weiterlaufen müssen, sei es im Bereich der Verwaltung, sei es bei den Beratern, die auf diese Weise das dezisionistische Ziel-Mittel-Schema verlassen und zum Teil der Politik werden. Paradebeispiel eines derart verlaufenden Zielfindungsprozesses ist das Gebiet der regionalen Politik, genauer der Raumordnungspolitik, weil gerade hier die Äußerungen des Gesetzgebers im Bundesraumordnungsgesetz vom 21. 4. 1965 besonders weit von einer operationalen Fassung der Ziele entfernt sind, d. h., „daß hier die wesentlichen Zielsetzungen Leerformeln oder wenigstens ‚pseudo-normative‘ Leerformeln . . . sind“³⁵. Damit ist jedoch einer Zielinterpretation breiter Spielraum eingeräumt, der in diesem Falle vorwiegend von der Exekutive genutzt wird. Horst Zimmermann hat gezeigt, wie sich dieser Interpretationsprozeß, der in Wahrheit ein Zielfindungsprozeß ist, in den vielen Verlautbarungen der Bürokratie deut-

³² Ebd., S. 448.

³³ Terence Wilmot Hutchison, „Positive“ Economics and Policy Objectives, London 1964, S. 114.

³⁴ Hans K. Schneider, Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft, in: Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Theodor Wessels zum 65. Geburtstag, Berlin 1967, S. 39.

³⁵ Dietrich Storbeck, Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: *Kyklos*, Vol. 23 (1970), S. 104 f.

lich verfolgen läßt³⁶. Dabei wird deutlich, daß ein derartiger Prozeß um so schneller zu konkreten Ergebnissen führt, je problemorientierter die jeweilige Behörde arbeiten muß.

Die wohl konsequenteste Analyse derartigen Handelns und damit der wohl klarste Gegensatz zum Zweck-Mittel-Denken dürfte die Systemtheorie sein, wie sie seit einiger Zeit in Soziologie und Politikwissenschaft entwickelt wird; mir scheint, daß eine Anleihe in den Nachbardisziplinen zur Lösung unserer Aufgabe, das Funktionieren nicht-marktlicher Allokationsmechanismen zu erklären, erhebliches beiträgt. Die Systemanalyse³⁷ untersucht komplexe soziale Systeme, deren Eigenschaft es insgesamt ist, eine Vielzahl von Erfordernissen zugleich erfüllen zu müssen und die dabei u. U. genötigt sind, ihrer Umwelt die eigene Struktur aufzuzwingen. Sie kann definiert werden „als ein Typ von Untersuchungen, die Entscheidungshilfen für die Wahl von Handlungsalternativen unter Risiko und Unsicherheit und bei mehrdimensionalen, oft in sich konfliktgeladenen Zielfunktionen zur Verfügung stellt ... Wesentlich ist ... die Überprüfung, Erweiterung und gegebenenfalls Umänderung der Ziele, wenn diese angesichts der möglichen Handlungsalternativen und ihrer konkreten Wirkungen ... nicht mehr gewollt sind“³⁸.

Ohne hier zur Frage Stellung zu nehmen, ob Systemanalyse normativ oder empirisch gemeint ist — m. E. läßt sich beides nicht sauber trennen —, bleibt festzuhalten, daß an die Stelle des Zweck-Mittel-Schemas das formale System-Subsystem-Schema tritt. An die Stelle des Ideals der optimalen Lösung treten je nach Subsystem verschiedene Kriterien der Rationalität, „z. B. Kriterien des Wahlgewinnes, der Stimmenmaximierung oder der Postenmaximierung, die weder mit gesamtgesellschaftlicher Moral noch mit dem spezifisch bürokratischen Ethos konsistenten Entscheidens übereinstimmen brauchen ... Politik und Verwaltung trennen sich nicht nur rollenmäßig, sondern auch durch diskrepante Unterziele, die nicht mehr in einer gemeinsamen Zweckformel, sondern nur durch eingebaute Nebenbedingungen des Entscheidens integriert werden“³⁹. K. W. Deutsch⁴⁰ hat das Regierungshandeln als komplizierten Steuerungsvorgang beschrieben, in dessen Prozeß u. a. auch Zielvorstellungen produziert werden. Dabei tritt ein Ziel besonders in den Vordergrund, das der Überlebenssicherung des Systems dient: „Trotz breiter Unterschiede in den Kulturen und Wertmustern können wir vorläufig annehmen, daß einer der am meisten akzeptierten Werte im Überleben besteht, sei es einer Familie, einer Gemeinde, sei es eines

³⁶ Horst Zimmermann, *Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung*, Basel - Tübingen 1970, S. 52 ff. Siehe hierzu auch Ulrich Brösse, *Ziele der Regionalpolitik*, in: *Bauwelt/Stadtbauwelt*, Jg. 60 (1969), S. 128 ff.

³⁷ Zur Einführung sei genannt W.-D. Narr, *Theoriebegriffe und Systemtheorie*.

³⁸ Dieter Weiß, *Strukturierung iterativer Entscheidungsprozesse bei öffentlichen Planungsvorhaben*, in: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 63 (1972), Heft 3, S. 244 f.

³⁹ Niklas Luhmann, *Soziologie des politischen Systems*, in: ders., *Soziologische Aufklärung*, Köln 1970, S. 164.

⁴⁰ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, Glencoe 1963.

Volkes oder einer Nation⁴¹.“ Rational wäre ein solches System dann, wenn es diese Aufgabe zu lösen vermag.

Wir wollen im folgenden prüfen, ob die Übernahme der Ergebnisse von Analysen sozialer Systeme unter dem Aspekt autonomer Zielfindung zur Beantwortung unserer Fragestellung beiträgt. Zu diesem Zweck müßte zunächst wiederum das soziale System „Staat“ in seine Subsysteme, insbesondere Parlament und Verwaltung, zerlegt werden. Der Zielfindungsprozeß wäre dann jeweils im einzelnen Subsystem zu untersuchen. So könnte man beispielsweise im Subsystem „Parlament“ prüfen, welche Vorstellungen der Politiker hinsichtlich der Wahlwirksamkeit seiner Budgetentscheidungen hat, d. h. er vollzieht nicht die Wünsche seiner Wähler, er hat vielmehr autonome Vorstellungen von Wahlwirksamkeit und prägt auf diese Weise den Erwartungshorizont der Wähler. Eine Analyse der sog. Wahlgeschenke zeigt z. B., daß offenbar Geldausgaben, die rasch zu Einkommenserhöhungen der Wähler führen, als besonders wirksam gelten, d. h. eben für überlebensfördernd gehalten werden. Dies zeigt eine Analyse der Politik der Steuerfreibeträge, die in den Wahljahren 1953, 1957, 1961, 1965 kräftig angehoben wurden⁴². Wahrscheinlich läßt sich die Aussage verallgemeinern und auf die gesamte Sozialpolitik ausdehnen⁴³, wie eine Übersicht von Kleinhenz und Lampert anzudeuten scheint⁴⁴.

Danach betrugen die jährlichen Zuwachsraten der Reinausgaben der Sozialen Sicherung 1951: 17,3; 1952: 17,3; 1953: 10,9; 1954: 6,2; 1955: 11,1; 1956: 12,3; 1957: 23,6; 1958: 14,6; 1959: 4,9; 1960: 8,9; 1961: 10,9; 1962: 9,1; 1963: 7,1; 1964: 9,8; 1965: 13,0.

Dabei wird nicht bedacht, ob diese Art Ausgabe mit raschem Einkommenseffekt wirklich dem „Gemeinwohl“ dient, d. h. die Stabilität des Gesamtsystems fördert, das u. U. viel dringender anderer Staatsausgaben bedarf. Hier wären weitere Forschungen anzusetzen, die z. B. die Ausgabeentscheidungen vor Wahlen detailliert untersuchen, um auf diese Weise dem Zielsystem der Parlamentarier näherzukommen⁴⁵.

Nach diesen wenigen Bemerkungen soll dem Problem autonomer Ziele im Bereich der Verwaltung mit größerer Intensität nachgegangen werden, einmal, weil hier sicherlich ein Machtzentrum im Sinne der Definition besteht, zum anderen, weil gerade hier die systemanalytische Forschung in den letzten Jahren besondere Fortschritte gemacht hat.

⁴¹ Ebd., S. 248 ff.

⁴² *Peter Knief*, Steuerfreibeträge als Instrument der Finanzpolitik, Köln und Opladen 1968, S. 94.

⁴³ *Hans-Peter Bank*, Sozialpolitik und Wahlpolitik, in: Berichte des deutschen Industrieinstituts, Jg. 2 (1968), Nr. 11.

⁴⁴ *Gerhard Kleinhenz und Heinz Lampert*, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD, in: ORDO 22 (1971), S. 145.

⁴⁵ Über die Karrierevorstellungen der Parlamentarier, die ein derartiges Kurzfrist-Denken u. U. sehr begünstigen, siehe neuestens *Eberhard Blanken-*

3. Die Bürokratie als Machtfaktor im staatlichen Allokationsmechanismus

(1) Ist die Bürokratie ein Machtfaktor, d. h. vermag sie die Ziele durchzusetzen und zu verwirklichen, bei denen primär die Vermutung besteht, daß ein politischer ex-ante-Konsens über sie nicht herbeigeführt worden ist? Wir sind geneigt, die Frage zu bejahen und die Bejahung mit vielen Beispielen zu belegen. Verwiesen sei als Beispiel unter vielen auf die komplizierte Materie des Außensteuerrechts, die nur von wenigen Spezialisten der Exekutive beherrscht wird, sowie auf den exklusiven Zirkel derjenigen Verwaltungsbeamten, die den Finanzausgleich im Bundesstaat gestalten; sicherlich ist Klaus Stern zuzustimmen, wenn er feststellt: „Konzeptionelle Ziel- und Mittelplanung der Exekutive bindet die parlamentarische Gesetzgebung, Budgetierung und Kontrolle in einem Maße, daß sich für das Parlament mangels seiner Fähigkeit zu Alternativkonzepten lediglich die Frage pauschalen Mitmachens oder pauschalen Verwerfens stellt“⁴⁶. Diese Beispiele legen freilich eine weitere Abgrenzung des Phänomens „Bürokratie“ nahe. Es geht nicht um die Analyse von isolierbaren Regierungsentscheidungen⁴⁷, die dann das Parlament passieren, dort „ratifiziert“ werden und als Einzelentscheidung erkennbar bleiben (insofern sind Parlament und Regierung eine Einheit); es geht vielmehr um den Einfluß des „Apparates“ Bürokratie auf den nicht- marktlichen Allokationsmechanismus.

Dieser Apparat kann wie folgt gekennzeichnet werden: „a) eine Aufteilung der kontinuierlich anfallenden Aufgaben und festen Kompetenzen; b) eine klare, eindeutige Amtshierarchie; c) die Amtsführung nach generellen Regeln; d) das Prinzip der Aktenkundigkeit; e) die Erledigung der Amtspflichten sine ira et studio nach rein sachlichen Gesichtspunkten; f) eine Reihe von Mechanismen, die die Kontrolle und Loyalität der Mitglieder garantieren sollen; keine Appropriation der Amtsstellen und Verwaltungsmittel durch den Rollenträger, Ernennung durch Vorgesetzte und Anstellung kraft Vertrages nach einer Fachschulung, lebenslängliche Laufbahn mit Beförderung nach Seniorität und/oder Leistung, Beschränkung nebenberuflicher Tätigkeit, feste Entlohnung, die sich nach dem Rang der Verantwortlichkeit der Stellung und nach dem Prinzip der ‚Standesgemäßheit‘ bemißt, straffe und einheitliche Amtsdizziplin und Kontrolle“⁴⁸.

(2) Wenn der Machtfaktor Bürokratie damit als Faktum besteht, so verwundert doch, warum ihn die herrschende ökonomische Theorie der

burg und Hubert Treiber, Bürokraten als Politiker — Parlamentarier als Bürokraten, in: Die Verwaltung, Bd. 5 (1972), Heft 3, S. 284 ff.

⁴⁶ *Klaus Stern, Rationale Infrastrukturpolitik und Regierungs- und Verwaltungsorganisation, in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Berlin 1971, S. 78.*

⁴⁷ Auch hier spielt das Karrieredenken eine bedeutsame Rolle, siehe *E. Blankenburg und H. Treiber, Bürokraten als Politiker, a.a.O., S. 278 ff.*

⁴⁸ *Renate Mayntz und Rolf Ziegler, Soziologie der Organisation, in: Handbuch der empirischen Sozialforschung (Hrsg. René König), Bd. 2, Stuttgart 1969, S. 491.*

Politik bisher bis auf wenige Beispiele⁴⁹ ausgeklammert hat. Es ist dies wahrscheinlich eine Spätfolge des Weberschen Bürokratiemodells⁵⁰, das Herrschaft und bürokratische Zweckrationalität koppelte. In dieser Theorie ist die Bürokratie ein Apparat, durch den alle Aufgaben erfüllt werden „im Hinblick auf die Erreichung der durch politische Instanzen gesetzten und damit der Beurteilung und Beeinflussung der Bürokratie entzogenen Zwecke, in dem ... ohne Rücksicht auf persönliche Einstellungen und Urteile der Bürokraten nur an der jeweiligen optimalen Zweckerfüllung orientiert verwaltet wird ...“⁵¹. Nach diesem Bilde kann die Bürokratie keine den Herrschaftswillen (der Demokratie) verfälschende Wirkung ausüben; es ist daher nur legitim, sie zu vernachlässigen, eine Vorgehensweise, die offenbar mit der bereits diskutierten Möglichkeit der strikten Trennung von Zwecksetzung und Zweckerfüllung steht und fällt. Eine Kritik hieran, die die Machtdimension der öffentlichen Verwaltung offenlegen müßte, könnte bereits beim dezisionistischen Modell beginnen; in der Bürokratie-Literatur finden sich zusätzlich viele Hinweise⁵² darauf, daß die Trennung von Zwecksetzung und Zweckerfüllung in der Realität selten verwirklicht ist, d. h., daß die als „Macht“ definierte Möglichkeit eigener Zielformulierung und -verwirklichung besteht.

(3) Wenn Bürokratie also Macht besitzt, wobei es sich sowohl um politische Macht (Anordnungsbefugnis) als auch um ökonomische Macht (Verfügung über knappe Faktoren durch Marktmacht) handeln kann, so sind zwei Fragen zu beantworten. *Erstens*: Infolge welcher Faktoren erwirbt Bürokratie Macht? Und *zweitens*: In welche Richtung geht die von der Bürokratie bewirkte Änderung der politischen Zielvorstellungen?

Die Machtfaktoren, auf die bereits Max Weber hingewiesen hatte, sind erst kürzlich wiederum von Heinemann zusammengestellt worden.

Danach ist ein erster Faktor das sog. Herrschaftswissen; „die oft gegenüber der Politik sachverständigere Bürokratie kann ein eigenständiges Gewicht in der Bestimmung und Formulierung ihrer Inhalte und Zwecke erlangen“⁵³. Dieses eigenständige Gewicht kann sich nun freilich nach zwei Richtungen hin auswirken: Beeinflußt die Bürokratie das Parlament, so ist ihr Einfluß im Sinne unserer Definition nicht mehr meßbar. Hier kann dann nur noch der Wille des Parlaments als letzte Entscheidung registriert werden. Beein-

⁴⁹ Verwiesen sei hier insbesondere noch auf *Roland Neely McKean*, *The Unseen Hand in Government*, in: *American Economic Review*, Bd. 55 (1965), S. 496 ff.

⁵⁰ *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956.

⁵¹ *Klaus Heinemann*, *Technik und Macht bürokratischer Organisationen*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 92 (1972), Heft 3, S. 321.

⁵² *Robert K. Merton*, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe 1968.

⁵³ *K. Heinemann*, *Technik und Macht bürokratischer Organisationen*, a.a.O., S. 322.

fließt hingegen die Bürokratie die Richtung des Vollzugs, so wird jenes Herrschaftswissen angewendet, das für unsere Fragestellung interessiert. Das Parlament hat der Bürokratie in der Regel ungewollt einen Freiheitsraum eingeräumt, der nun mit diesem Wissen gefüllt wird. Sicherlich könnte man einwenden, daß ein ex-ante-Konsens vorausgesetzt werden kann, wenn dieser Freiheitsraum im Rahmen eines Gesetzes entsteht (Beispiel: Stabilitätsgesetz); handelt es sich jedoch um diskretionäre Politik⁵⁴, so sind die Handlungsalternativen so groß, daß ein ex-ante-Konsens nicht unbedingt vorauszusetzen ist.

Ein anderer Faktor ist der bürokratische Apparat selbst, d. h. die Tatsache, daß sich moderne Staaten nur noch durch hochdifferenzierte bürokratische Systeme verwalten lassen, die dann ihrerseits die Tendenz aufweisen, immer mehr Bereiche des menschlichen Lebens in ihr Organisationssystem einzubeziehen. In diesem Zusammenhang findet sich in der Literatur der Begriff „Monopol der Macht“⁵⁵. Das bedeutet aber auch, daß neu hinzutretende Bedarfe nicht anders als bürokratisch erlebt und befriedigt werden können, d. h. daß auch der wie immer geartete Fortschritt sich zumindest im gesellschaftlichen Bereich zum guten Teil bürokratisch vollzieht.

Schließlich ist auf einen Faktor hinzuweisen, bei dem zweifelhaft ist, ob er Machtursache oder -wirkung darstellt. Seit mehreren Jahren ist zu beobachten, daß die oft berufene Entmachtung des Parlaments gerade in jenen Bereichen vor sich geht, in denen sich der Fortschritt vollzieht. Das gilt für den Bereich der Regionalplanung, der Finanzplanung wie für den Umweltschutz gleichermaßen.

(4) Die Frage nach den von der Bürokratie ausgehenden Richtungsänderungen kann nur tendenziell beantwortet werden; der einzelne Beamte, der u. U. selbständig wie ein politischer Unternehmer tätig sein kann, scheidet aus der Betrachtung aus, zumal für ihn auch solche Theorien zutreffen mögen, über die oben referiert wurde. Eine derart generelle Betrachtung erscheint gerechtfertigt, weil die Bürokratie durch gleichartiges Rollenspiel, d. h. gleichartige Reaktionen in bestimmten Situationen, gekennzeichnet ist. Wer dieses Rollenspiel nicht mitmacht, isoliert sich; dies gilt selbst dann, wenn das Rollenverhalten offenbar unsinnig ist (z. B. überstürzte Ausgabe von Haushaltsmitteln, um sie vor dem Verfall zum Schluß des Haushaltsjahres zu retten). Wollen wir Elemente dieses Rollenspiels erfassen, so bieten sich die Ergebnisse der Verwaltungswissenschaft an; wir stützen uns vornehmlich auf die Analysen von Niklas Luhmann⁵⁶, der das Verwaltungshan-

⁵⁴ Anm.: Die Forderung nach regelgebundener Politik ist insofern z. T. auch die Forderung nach Eindämmung bürokratischer Macht.

⁵⁵ Reinhard Bendix, *Bureaucracy and the Problem of Power*, in: Robert K. Merton, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe 1968, S. 128 f., zit. nach K. Heine-mann, *Technik und Macht bürokratischer Organisationen*.

⁵⁶ Zusammengefaßt vorgelegt in: Niklas Luhmann, *Politische Planung, Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*, Opladen 1971.

deln insbesondere durch den Begriff des „Routine-Handelns“ gekennzeichnet hat, ein Handeln, das immer dann vorliegt, wenn Handlungen sich so oft wiederholen, daß der Handelnde sich habituell und in seinen Fähigkeiten darauf einstellen kann⁵⁷. Dieser ursprünglich individualpsychologisch entstandene Routinebegriff läßt sich nach Luhmann auch als Organisationsschema für Systeme verwenden. Danach regulieren Routineprogramme einen Entscheidungsablauf unabhängig vom Zeitpunkt des Beginns durch konditionale Formulierung. Sie definieren bestimmte Anlaß-Informationen, die ihrerseits bestimmte Informationen des Systems auslösen sollen, und zwar immer dann, wenn erstere eintreffen. Sie lassen jedoch offen, wann und wie oft solche Anlässe auftreten^{57a}. Routineprogramme unterscheiden sich damit von „Zweckprogrammen“, die — wiederum nach N. Luhmann — eine sachlich allgemein gehaltene Wirkungsvorstellung mit einer bestimmten, zeitlich fixierten Situation verbinden und aus ihr programmatische Schlüsse ziehen. Stellen wir beides am Beispiel gegenüber, so wird eine Landesverwaltung, die den Sportstättenbau fördert, nach einem Routine-Programm verfahren: Anlaß-Information ist irgendeine lokale Initiative; das System antwortet mit Zuweisungen, die sich nach einem bestimmten Schlüssel⁵⁸ richten. Das Zweckprogramm, das hier als das eigentlich politische Programm erscheint, beginnt mit der Konfrontation von Ziel (Hebung der Volksgesundheit) und unzulänglichem Status und leitet daraus konkrete Forderungen für den Einzelfall ab.

Sind nun Routineprogramme kennzeichnend für das Handeln der Bürokratie, und zwar insbesondere deswegen, weil diese auf eine solche Weise „homöostatisch“ den Einfluß der Umwelt auf das System gleich hält — der Gedanke der Systemerhaltung klingt hier wiederum an — so läßt sich aus ihnen der oft berufene konservative Zug der Verwaltung ableiten. Wenn nämlich systemimmanent „richtig“ entschieden worden ist, dann tritt das Grundproblem, das ursprünglich den Entscheidungsprozeß auslöste, in den Hintergrund; es wird gewissermaßen durch die handlungsauslösenden Formeln substituiert. „So kommt es leicht dazu, daß Systeme an inadäquat gewordenen Programmen kleben, überholte Zwecke verfolgen oder auf Zeichen reagieren, die in der Umwelt ihren alten Sinn längst verloren haben⁵⁹.“ Programme besitzen daher die Eigenschaft, sich selbst zu stabilisieren und aus dieser Situa-

⁵⁷ Niklas Luhmann, Lob der Routine, in: Politische Planung, S. 115.

^{57a} Ebd., S. 119.

⁵⁸ Hieraus erklärt sich wohl die weite Verbreitung sog. Faustzahlen, nach denen insbesondere im kommunalen Bereich Investitionsbedarfe ermittelt werden, insbesondere wenn ein Zweckzuweisungsverfahren damit verbunden ist. Siehe hierzu Karl Heinrich Hansmeyer und Dietrich Fürst, Die Ausstattung ausgewählter zentraler Orte in Rheinland-Pfalz mit zentralörtlichen Einrichtungen, Mainz 1970, Oberste Landesplanungsbehörde.

⁵⁹ Niklas Luhmann, Lob der Routine, S. 133.

tion heraus auch neuartige Einzelsituationen zu normieren: „In jeder Einzelsituation gibt es ein natürliches Gefälle zu den schon vorhandenen und autorisierten Entscheidungsprogrammen hin. Sie haben den Vorzug prägnanter Form, während man, sobald man das Programm verläßt, ins Ungewisse stößt . . . Außerdem versprechen die Programme Konsens und Sicherheit. Wer dagegen abweichen will oder auch nur Informationen bemerkt und weitergibt, die Zweifel am Wert des Programms aufkommen lassen, stört andere aus ihrer Sicherheit auf. Er muß die Last einer Initiative auf sich nehmen und läuft Gefahr, als Störenfried zurückgewiesen zu werden. Für einen so riskanten Vorstoß eignen sich nur sehr drastische Informationen, die, wenn sie einmal in den Akten sind, nicht mehr ignoriert werden können. Und das bedeutet, daß Programme im allgemeinen nicht rechtzeitig geändert werden, sondern erst, wenn sich eine spürbare Krise abzeichnet“⁶⁰.

Wir haben dieses Zitat ausführlich wiedergegeben, weil es ein Schlaglicht auf ein Kernproblem politischen Handelns wirft, den Gegensatz zwischen vorausschauendem (ex-ante) und nachhinkendem (ex-post) Handeln. Bevor dieser Gedanke weiter verfolgt wird, seien — wiederum in Anlehnung an Luhmann — einige zusätzliche Gedanken angeführt. Die Problematik derartiger Entscheidungsprogramme geht nämlich weiter. Ein Entscheidungssystem muß nämlich bei der Auswahl seiner Informationen selektiv verfahren, d. h. programmwidrige Informationen werden ausgesiebt bzw. bei der Fülle der Arbeit übersehen. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf den Zeitfaktor, eine Größe, die sicherlich auch in anderen sozialen Systemen von Bedeutung ist⁶¹, gerade hier aber den skizzierten Zug zum schablonenhaften Handeln verstärkt. Wenn nämlich Zeit auch für das Verwaltungshandeln zum knappen Faktor wird, dann drängt sich das „Befristete“⁶² vor, d. h., diejenigen Dinge, die schnell einer Lösung harren. Dies werden aber im Normalfall wiederum diejenigen Entscheidungen sein, die rasches Reagieren erfordern, nicht jedoch die kreativen Entschlüsse, bei denen es auf das Erkennen neuer Möglichkeiten ankommt. Auch innerhalb des Befristeten ergibt sich ein zeitlicher Selektionsprozeß: Wenn auch hier Entscheidungen unter Zeitdruck getroffen werden müssen, dann bedeutet das eine Bevorzugung des Bekannten, eingefahrener Denkbahnen, d. h. wiederum die Prämiierung eines Entscheidungstyps, der in erster Linie das System „Bürokratie“ erhält, eventuellen neuen Problemen der Gesamtgesellschaft aber zunächst nicht gerecht wird.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Ulrich Lohmar hat darauf aufmerksam gemacht, daß auch für den Politiker Zeit zum knappen Faktor wird. Wegen des „Leerlaufs des Dabeiseins“ ist er nicht mehr in der Lage, neue Informationen rechtzeitig aufzunehmen. *Ulrich Lohmar, Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963.*

⁶² Niklas Luhmann, *Die Knappheit der Zeit und die Vordringlichkeit des Befristeten*, in: *Politische Planung*, a.a.O., S. 143 ff.

Ziehen wir für unsere Fragestellung nach den von der Bürokratie verursachten Zielabweichungen einige Konsequenzen, so müssen wir zunächst einschränkend feststellen, daß für sehr viele Staatstätigkeiten, vornehmlich im redistributiven Bereich, die geschilderte Art des Handelns keine nennenswerte Zielabweichung produziert: Das Parlament beschließt eine Alterssicherung für bestimmte Berufsgruppen; die Bürokratie sucht nach operablen Maßstäben und führt die Maßnahme zweckrational durch. Hier wäre am ehesten das Webersche Bürokratiekriterium am Platze; der Zielveränderungseffekt ist praktisch Null. Die Probleme beginnen dort, wo der bürokratische Apparat planende, innovative Aufgaben von der Legislative zugewiesen bekommt, für die er gerade wegen seines Herrschaftswissens besonders gut geeignet sein müßte. Interpretieren wir die vorgetragenen Ergebnisse der Verwaltungswissenschaften richtig, so ist die Bürokratie gerade für diese Aufgaben am wenigsten geeignet. Es ergibt sich das Paradoxon, daß eine Institution, die für vorausschauende Planung zuständig ist, gerade dafür die wenigsten Voraussetzungen mitbringt. Dann wäre allerdings das so oft beklagte Hinterherhinken des Staates⁶³ keine zufällige Schwäche, sondern eine systembedingte Eigenart, die nicht oder zumindest nicht leicht zu kurieren ist. Die von F. Perroux geprägte und auf den ersten Blick so einleuchtende These von der ex-post-Koordination im Markt und der ex-ante-Koordination beim Staat erscheint unter diesem Aspekt als Wunschdenken. Man könnte gute Gründe für die umgekehrte These finden; ein Unternehmer spürt künftige Probleme und nimmt sie vorweg. Der Staat hingegen reagiert, wenn das Problem unübersehbar geworden ist. Oder anders gesprochen: Wenn der zukunftsorientierte öffentliche Bedarf zurücktritt (Galbraith-These), dann kann es sich auch um das Versagen des öffentlichen Managements handeln, das nicht gelernt hat, entsprechend zu agieren.

Für diese These lassen sich aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen viele, und wie mir scheint, entscheidende Beispiele anführen. Als erstes ist hier die außerordentliche Starrheit der Budgetstruktur zu nennen. Ein Zeitvergleich der einzelnen Ausgabekategorien zeigt, daß der relative Anteil der einzelnen Ressorts am Budget über längere Zeiträume hinweg erstaunlich konstant bleibt. Dies kann vordergründig mit der Art der Budgeterstellung erklärt werden; das Budget entsteht als Exekutivbudget aus einer Vielzahl von Ressortanforderungen⁶⁴. Diese orientieren sich im Normalfall an den Ansätzen der Vorperiode und das System der Kontrollen bei der Zusammenstellung des Budget-

⁶³ Luhmann spricht von einem „Humpeln von Krise zu Krise“.

⁶⁴ Siehe hierzu vor allem kritisch Paul Senf, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung zur Erhöhung der Transparenz, in: Heinz Haller (Hrsg.), Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 52, Berlin 1969, S. 143 ff.

entwurfs ist so angelegt, daß kein Alarmsignal aufleuchtet, solange der Vorjahresansatz nicht oder nicht über eine (merkliche) Marke erhöht wurde. Die Aufmerksamkeit der überwachenden Behörde gilt daher vornehmlich neuen Ausgabeansätzen, die entsprechend scharf überwacht werden. Strategie der anderen Behörde muß es dann sein, neue Ausgabenansätze in das Gewand von alten zu kleiden, die dann gewissermaßen als etabliert gelten. Unter dem Aspekt der Systemerhaltung, des Routinedenkens und des Zeitdrucks bekommen diese Verhaltensweisen einen durchaus rationalen Sinn; auch von hier verstärkt sich das Ergebnis eines überaus unflexiblen Allokationsmechanismus, der nicht oder nur mit großer zeitlicher Verzögerung auf Anforderungen der Umwelt zu reagieren vermag⁶⁵.

Neben das Budget sind in letzter Zeit neuere Instrumente getreten, die den allenthalben als zu starr empfundenen Budgetierungsprozeß in zeitlicher (Mehrjährige Finanzplanung) und sachlicher (Planning-Programming-Budgeting-System) Hinsicht auflockern wollen. Mit Hilfe der mehrjährigen Finanzplanung sollten u. a. Prioritäten gesetzt und künftige Ausgabeanforderungen aufeinander abgestimmt werden. Der Haushaltsplan wäre dann aus der mehrjährigen Finanzplanung, die man wohl im Sinne Luhmanns als Zweckplanung bezeichnen könnte, zu entwickeln. Die Praxis zeigt das Gegenteil: Die mehrjährige Finanzplanung ist von der als Routineplanung betriebenen Haushaltsplanung gewissermaßen „eingefangen“ worden⁶⁶. Der Haushaltsplan mit seinem traditionell verfestigten Entstehungsprozeß bleibt primär entscheidend; die Finanzplanung wird ihm fortlaufend angepaßt. Damit hat der bürokratische Apparat ein zur besseren Allokation entwickeltes Instrument völlig verändert. Für das Planning-Programming-Budgeting-System lassen sich ähnliche Veränderungen nachweisen⁶⁷. Die hier geforderte Programmplanung und die dann folgende Mittelauswahl durch cost-benefit-Programme ist zumindest in den USA zum Routinehandeln geworden, so daß das PPBS praktisch nicht mehr angewendet wird. — Der Gedanke der Systemerhaltung im Sinne der Abschirmung vor unerwünschten Außeneinflüssen könnte noch eine Stufe weiter getrieben

⁶⁵ Vor diesem Hintergrund gewinnen Vorschläge an Bedeutung, daß auf „creative utopian thinking“ spezialisierte Elemente als Korrekturfaktoren etabliert werden sollen. Siehe hierzu beispielsweise *Hasan Ozbekhan*, Skizze einer „Look-out-Institution“, in: *Atomzeitalter*, 1967, S. 189 ff.

⁶⁶ *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Die mittelfristige Finanzplanung, ein neues Instrument der Wirtschaftspolitik, in: *Neue Wege der Wirtschaftspolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 67, Berlin 1972, S. 130. Für eingehende Verbesserungsvorschläge siehe *Kurt Schmidt* und *Eberhard Wille*, Die mehrjährige Finanzplanung — Wunsch und Wirklichkeit, Tübingen 1970, S. 79 ff.

⁶⁷ *Bert Rürup*, Das Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) Theorie, Praxis, Erfahrungen, in: *Das rationale Budget* (Hrsg. Karl-Heinrich Hansmeyer), Köln 1971, S. 156.

werden. Die Budgetentwicklung der letzten Jahre ist zunehmend durch ein überproportionales Ansteigen der öffentlichen Personalausgaben gekennzeichnet⁶⁸, das meist mit dem Hinweis auf den Staat als Dienstleistungsbetrieb, der eben teurer werde, bagatellisiert wird. Eine etwas andere, systemtheoretische Betrachtung könnte aber ebenso erwogen werden, die Frage nämlich, ob sich das System Staat nicht in erster Linie zu einer Anstalt der Einkommensmaximierung der in ihm Tätigen entwickelt. Der Ansatz von Tullock kehrt dann in anderem, gewissermaßen entindividualisiertem Gewande wieder.

III. Das Aufeinandertreffen von politischer und ökonomischer Macht; das Problem der Durchsetzbarkeit politischer Entscheidungen

In der bisherigen Betrachtung war der private Bereich ausgeklammert; es wurde ein Entscheidungsprozeß über die Allokation von Ressourcen unterstellt, der von staatlichen Institutionen gestaltet wird. Die Bedeutung der ökonomischen oder Marktmacht in diesem Durchsetzungsprozeß staatlicher Ziele besteht einmal in dem Vermögen der Adressaten, mit den staatlichen Zielen konfligierende private Ziele oder Interessen mehr oder weniger unverändert weiterverfolgen zu können. Zum anderen kann sie die Fähigkeit besitzen, nicht gruppenspezifische, d. h. mit genau umrissenen Adressatenkreis versehene staatliche Vorteilszuwendungen auf bestimmte private Gruppen umzulenken, d. h. also, politische Ziele in der Durchsetzungsphase zu „verbiegen“. Die Marktmacht erscheint hier gewissermaßen als Ausweich- und Kompensationspotential der Privaten. Wenn politische Systeme nach D. Easton fähig sein müssen, Werte zu verteilen und wenn sie zugleich in der Lage sein müssen, „die meisten Mitglieder der Gesellschaft dazu zu bewegen, diese Verteilungsentscheidungen als verpflichtend hinzunehmen“⁶⁹, dann hat das politische System insofern versagt; es ist auf Widerstände gestoßen, die im kurzfristig nicht veränderbaren Gesamtsystem⁷⁰ nicht überwunden werden können.

Die so definierte Marktmacht wird an zwei Stellen des Allokationsprozesses wirksam: In der *Zielfindungsphase* kann Marktmacht auf die Zielformulierung im staatlichen Bereich Einfluß nehmen, in der *Durchsetzungsphase* kann das staatlich formulierte Ziel mit privaten Zielen

⁶⁸ Hier können gewissermaßen Kompensationswirkungen zwischen öffentlichen Investitionen und Personalausgaben eintreten. Siehe hierzu *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Antizyklische Ausgabenpolitik, in: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 219 ff.

⁶⁹ W.-D. Narr, Theoriebegriffe und Systemtheorie, a.a.O., S. 128.

⁷⁰ Widersetzt sich z. B. ein privater Bodenbesitzer staatlichen Baumaßnahmen, so kann diese Marktmacht erst durch Veränderung des Bodenrechts beseitigt werden.

in Konflikt geraten, wobei der Fall ausgeschlossen sein soll, daß dieser Konflikt nur subjektiv existiert, weil die Adressaten sich über die Vorteile irren, die ihnen aus den staatlichen Aktivitäten zuwachsen können.

1. Beginnen wir mit der Zielfindungsphase⁷¹,

so sind mehrere Möglichkeiten des Einflusses von Marktmacht denkbar:

- (1) Staatliche Ziele werden so formuliert, daß bereits durch die Formulierung Konflikte mit privaten Gruppen vermieden werden. Es erfolgt gewissermaßen eine Antizipation von Zielkonflikten mit dem Ergebnis ihrer Vermeidung. Da in diesem Falle kein Kompromiß ge- und versucht wurde, ist die staatliche Macht auf der ganzen Linie Verlierer; das von einer privaten Gruppe formulierte Ziel hat sich ex-ante durchgesetzt. Beispiele für ein solches Verhalten bietet in erster Linie die konzertierte Aktion; aus Sorge, die Tarifaufonomie anzutasten, wählte der Staat sogleich die weiche Lösung des Versuchs einer Verständigung⁷².
- (2) Staatliche Ziele werden zunächst formuliert, dann aber im Verlauf eines Bargaining-Prozesses verändert. Dies ist der offizielle Weg der Einflußnahme von Verbänden, die durch schriftliche Stellungnahmen, Hearings etc. Gelegenheit zur Einflußnahme erhalten. In diesem Falle ist ein Kompromiß wahrscheinlich; beide Partner werden Teile ihrer Machtansprüche opfern müssen. Beispiel dürfte hier das Kartellgesetz sein.
- (3) Staatliche Ziele werden ohne Rücksicht auf die betroffenen Gruppen in sicherer Erwartung eines Konfliktes formuliert. Hier beginnt die Phase der Konfrontation bereits beim Prozeß der Zielfindung. Maßnahmen der Steuererhöhung dürften hierher zu zählen sein.
- (4) Staatliche Ziele werden akzeptiert; dies dürfte in der Regel dann der Fall sein, wenn die Verfolgung dieser Ziele der Gruppe allgemein einsichtige Vorteile bringt. Daher kann es sich genau so gut darum handeln, daß
- (5) der Bargaining-Prozeß quasi staatliche Ziele hervorbringt, d. h., die ökonomische Macht imitiert gewissermaßen die staatliche Macht, um ihre eigenen Zielvorstellungen zu verwirklichen. Hierzu dürften die meisten Beispiele im Bereich der Agrarpolitik zu finden sein⁷³.

(1), (2) und (5) dürften für die Praxis die größte Relevanz besitzen. Sie sind hinsichtlich der Vorgehensweise eng verbunden. Insbesondere für die Bürokratie ist das hier gern benutzte Argument der „politischen Durchsetzbarkeit“ von hohem Rang. Ein politisches System, das vorwiegend auf homöostatische Reaktionen eingestellt ist, wird versuchen, möglichst viele bekannte Widerstände vorher zu lokalisieren und dann

⁷¹ Anm.: Es sei darauf hingewiesen, daß über Ziele nicht unabhängig von den Instrumenten entschieden wird; der Begriff „Zielfindungsprozeß“ vereinfacht also. „In brief, our values or goals become meaningful only when the means to achieve them are examined.“ *Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending*, Washington D. C. 1968, S. 38 f.

⁷² *Hans Möller*, Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: *Kyklos*, Vol. 23 (1970), S. 707.

⁷³ Vielfältige Beispiele dazu finden sich bei *Hermann Priebe*, Landwirtschaft in der Welt von morgen, Düsseldorf - Wien 1970.

mit Hilfe der verschiedenen Vorgehensweisen zu neutralisieren. Der Fall (1) kann dabei auch als antizipierter Bargaining-Prozeß interpretiert werden.

Über die Ablaufbedingungen des Bargaining-Prozesses (control among leaders)⁷⁴ ist damit noch keine Aussage getroffen. Es ist unwahrscheinlich, daß dieser bereits bei der ersten groben Zielformulierung etwa im Zuge einer Regierungserklärung einsetzt. Vielmehr muß eine Mercklichkeitsschwelle überschritten werden, bis Gegenstrategien einsetzen. Dies wird in der Regel im Zuge der Zielkonkretisierung der Fall sein, d. h. dann, wenn die Mittelauswahl zur Diskussion steht. Der Bargaining-Prozeß hat daher gewisse Voraussetzungen, die sich wie folgt systematisieren lassen:

- a) Private Interessen oder Ziele müssen vom Staate merklich tangiert werden. Es wird vom Einzelfall abhängen, wenn die Feststellung zutrifft, daß bei dem regen Kommunikationsprozeß zwischen Verbänden und Verwaltung wenig unbemerkt bleibt. Gleichwohl ist die „Ernsthaftigkeit“ verfolgter Ziele oft nicht genau abschätzbar, so daß hier ein die Mercklichkeit mindernder Faktor liegen dürfte⁷⁵.
- b) Die private Macht muß sich organisieren lassen. Auf diese, von M. Olson jr. intensiv diskutierte Problematik kann hier nur verwiesen werden⁷⁶. Manche Gruppenprobleme scheiden aus diesem Grunde aus dem Bargaining-Prozeß aus (Beispiel der Sparerinteressen), andere erfahren aus dem gleichen Grunde eine Überbewertung (Beispiel der Landwirte). B. Külpe schlägt vor, die Organisationsfähigkeit im Organisationsgrad zu messen, dem Anteil der organisierten Mitglieder eines Verbandes an der Gesamtzahl der Mitglieder einer Interessengruppe⁷⁷.
- c) Der Staat muß Veranlassung haben, auf private Bargaining-Angebote einzugehen. Dies wird zunächst von der politischen Entscheidungsstruktur abhängen, d. h. dann, wenn die Verbände direkt oder indirekt Wähler mobilisieren und damit Stimmenpakete anbieten können, liegt eine solche Veranlassung vor. Einer politischen Institution, die an derartigen Gegenleistungen nicht interessiert ist, beispielsweise der Bundesbank, kann also schon aus diesem Grunde keine Bereitschaft zum Bargaining erwachsen. Gerade dieser Fall weist jedoch auf einen anderen Faktor der Bereitschaftsweckung hin: Der staatliche Akteur möchte sich durch Zugeständnisse die Mitwirkungswilligkeit der Adressaten sichern. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn entweder mit besonders großen Widerständen zu rechnen ist, d. h. der noch zu behandelnde Fall der Konfrontation bei der Durchsetzung antizipiert werden muß oder wenn eine Maß-

⁷⁴ R. A. Dahl und Ch. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, a.a.O.

⁷⁵ So setzten beispielsweise die durch die angekündigte Einführung der sog. Kuponsteuer herbeigeführten Verhaltensänderungen ausländischer Anleger erst dann ein, als sich auch die Bundesbank ausdrücklich für die Einführung der steuerlichen Maßnahme aussprach.

⁷⁶ Neuestens und sehr ausführlich Bernhard Külpe, *Der Einfluß der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik in Abhängigkeit von der Organisationsfähigkeit der Interessen*. Manuskript, dem wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik 1972 vorgelegt.

⁷⁷ Ebd., S. 8.

nahme mit besonders hohem „Mitwirkungsgrad“⁷⁸ durchgeführt werden soll, bei der der Staat auf die Bereitschaft der Privaten zur Mithilfe angewiesen ist. Diese wird ihm nur dann zuteil werden, wenn sich die Privaten unmittelbar Vorteile versprechen oder wenn sie an anderer Stelle Vorteile einhandeln können. Dieser Fall liegt nun aber für den Bereich der Geldpolitik durchaus vor; für viele Maßnahmen bedarf die Zentralbank der Mithilfe der Kreditinstitute, die sie sich durch gute Konditionen (Offen-Markt-Geschäfte) oder durch Zugeständnisse an anderer Stelle (z. B. Verzicht auf schärfer diskriminierende Maßnahmen) zu sichern sucht.

Nach alledem dürfte der Bargaining-Prozeß um so intensiver werden, je konkreter die Ziele in Mittel umgesetzt werden und je empfindlicher die Interessen der Betroffenen tangiert sind. Marktmacht äußert sich in der Durchsetzung der Interessen; sie wird im Laufe dieses Prozesses in politische Macht umgesetzt. Der Vorgang als solcher läuft innerhalb des Allokationsmechanismus Staat ab. Dabei muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß in der Formulierungsphase der Einfluß von Macht, verstanden als „Zielverbiegung“, nicht gemessen werden kann, es müßten dann die Anfangswerte, die Präferenzen der Wähler bekannt sein. Daher kann nur die Prozeßanalyse die nach der Verfahrens-rationalität fragt, Auskunft über „Macht“ geben.

Immerhin erlauben diese Überlegungen ein Abschätzen jener staatlichen Allokationsbereiche, in denen es mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer Verringerung der staatlichen Durchsetzungschancen kommt, d. h. in denen die Zielsysteme von Parlament und Regierung bzw. Verwaltung dominieren. Es können dies — sehen wir einmal vom Fall der unmerklichen Vorbereitung von Allokationsentscheidungen ab — insbesondere jene Ausgabegruppen sein, bei denen es nicht zu einer Gruppenbildung als Voraussetzung des Bargaining-Prozesses kommt. Das ist der Fall bei den Gütern mit joint consumption, da hier eine gruppenbezogene Nutzenverteilung tendenziell auszuschließen ist. Es muß offenbleiben, ob dadurch diese Güter eine mindere Berücksichtigung erfahren; immerhin legt die Tatsache, daß gruppenbezogene öffentliche Güter in der Regel Verteilungsleistungen (einschl. Gehälter) sind, den Schluß nahe, daß schon aus diesem Grunde öffentliche Investitionen im nichtmarktlichen Allokationsprozeß tendenziell benachteiligt sind. — Ein zweiter Fall des Ausbleibens von Marktmacht ist denkbar dann, wenn zwar potentielle Antigruppen vorhanden sind, sich aber wegen mangelnder Konkretisierung der staatlichen Ziele jedoch noch nicht formiert haben. Ein gutes Beispiel dafür dürfte der Umweltschutz sein; seine allgemeinen Zielvorstellungen erfahren breite Zustimmung, das Instrumentarium ist bisher noch nicht soweit entwickelt,

⁷⁸ Siehe hierzu *Karl Heinrich Hansmeyer*, *Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. Zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik*, Tübingen 1963, S. 189.

um umweltgefährdende Aktivitäten nachhaltig zu diskriminieren (z. B. Verbot des Automobils in den Städten), so daß eine Organisation der Bedrohten bisher unterblieben ist.

2. Die Durchsetzungsphase

Ist der Zielfindungsprozeß einschließlich der Mittelauswahl beendet, so setzt eine neue Phase der Beeinflussung staatlicher Allokationsprozesse durch Marktmacht ein: Das staatliche Instrumentarium trifft auf private Allokationen, die seine Effizienz beeinträchtigen, verändern oder gar aufheben. Schließen wir den Fall eines Nicht-Wirksamwerdens von Marktmacht, d. h. also der vollen Erfüllung des staatlichen Ziels aus, so sind zwei Formen des Aufeinandertreffens von staatlicher und wirtschaftlicher Macht denkbar, die nach der Wirkungsweise des staatlichen Instrumentariums unterschieden werden sollen: der Vorgang der *Konfrontation* und der Prozeß der *Selektion*.

a) Die Konfrontation

Im Falle der Konfrontation ist die staatliche Macht darauf gerichtet, den Aktivitätsraum der Privaten einzuschränken, so daß der verbleibende Verhaltensspielraum mit hoher Wahrscheinlichkeit das staatliche Ziel begünstigt. Es ist klar, daß die Einschränkung des privaten Verhaltensspielraums in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft nie oberstes Ziel ist. Schränkt der Staat z. B. durch eine Steuererhöhung die Investitionsmöglichkeiten ein, so will er entweder die damit freigesetzten Produktionsfaktoren selbst in Anspruch nehmen, oder er beabsichtigt eine Eindämmung der Investitionstätigkeit, um die Konjunktur zu beruhigen, d. h. er „produziert“ das Gut Preisniveaustabilität.

Derartige Instrumente diskriminieren einzelne Verhaltensweisen, sei es, daß sie diese finanziell belasten (Steuern, Mindestreserven etc.) oder aber durch Verbot ausschließen (direkte Kontrollen aller Art). Zielveränderungen durch wirtschaftliche Macht treten dann auf, wenn die Privaten die Einschränkung ihres Handlungsspielraums nicht hinnehmen und die wirtschaftliche Macht besitzen, sich dem staatlichen Eingriff zu widersetzen; sie müssen dann eine Reihe von Aktivitäten zur Verfügung haben, die es ihnen erlauben, ihre Ziele in fast unveränderter Form entgegen den staatlichen Erwartungen zu erfüllen. Diese Aktivitäten stellen sich bei näherer Betrachtung als Ausweichmöglichkeiten dar, die der Private besitzt; unter diesem Aspekt kann wirtschaftliche Macht geradezu als Verfügung über Ausweichmöglichkeiten interpretiert werden.

Im Bereich der Steuerwirkungslehre ist dieses Phänomen eingehend untersucht worden; in der Tat können die meisten Steuerwirkungen als Prozeß

(nicht als Strukturänderungen im Sinne Musgraves) als ein Aufeinandertreffen von staatlicher und privater Macht beschrieben werden. Zu denken ist dabei nicht nur an die vielen in der mikroökonomischen Überwälzungslehre ausgiebig diskutierten Fälle von Steuerausweichung, sondern auch an Situationen, wie sie der sog. Föhl-Fall beschreibt: Unternehmer sind nicht bereit, die ihnen in der Form einer Steuer auferlegten Investitionseinschränkungen hinzunehmen. Durch ihre Möglichkeiten der Kreditaufnahme schaffen sie selbst die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine zumindest partielle Durchkreuzung des staatlichen Ziels⁷⁹. Für diesen Bereich dürfte der Erkenntniszuwachs durch die Berücksichtigung des Machtaspektes gering sein; immerhin erlauben die Ergebnisse der Steuerwirkungslehre einen Rückschluß darauf, daß oligopolistische Marktformen in besonderem Maß für steuerpolitische Konfrontationen geeignet sind.

Im Bereich der Geldangebotstheorie dürfte hingegen das Konfrontationsmodell geeignet sein, der Forschung neue Impulse zu geben. Begreift man nämlich die geldpolitischen Maßnahmen der Zentralbank als Verfahren, die primär den Verhaltensspielraum der Kreditinstitute einengen sollen, so hängt die Zielerfüllung der Geldpolitik entscheidend davon ab, ob es den Kreditinstituten gelingt, Verluste an Zentralbankgeld infolge derartiger Maßnahmen durch geeignete Refinanzierungsoperationen auszugleichen, wenn man davon ausgehen kann, daß sich die Kreditinstitute von ihrem Ziel einer Kreditversorgung der Kundschaft grundsätzlich nicht abbringen lassen⁸⁰. Je mehr Alternativen dem einzelnen Kreditinstitut nach dem Einsatz des staatlichen Instrumentariums verbleiben, um so mehr Marktmacht besitzt es. Damit wären in diesem konkreten Fall die Refinanzierungsmöglichkeiten⁸¹ sogar eine Meßgröße für die ökonomische Macht; man sieht sofort, daß diese Macht bei Konvertibilität für eine international verflochtene Großbank ungleich größer ist wie für ein regionales Kreditinstitut, das keinen Anschluß an die internationalen Geldmärkte besitzt.

Gerade das Beispiel der Geldpolitik zeigt deutlich die Grenzen staatlicher Macht in einem gegebenen Ordnungsrahmen; es macht darüber hinaus das Reaktionsschema deutlich, mit dem im Falle der Konfrontation die politische Macht zu antworten pflegt. Der Staat reagiert nämlich auf die Rückmeldung der partiellen Nichterfüllung von Zielen mit einer Eskalation der Instru-

⁷⁹ Für Carl Föhl war dies freilich keine bewußt durchgeführte Politik der Unternehmer, sondern die Wirkung unbewußt gleichlaufender Verhaltensweisen: Es überwälzt sich! *Carl Föhl*, Das Steuerparadoxon, in: *Finanzarchiv*, N. F. Bd. 17 (1956/57), S. 26 ff.

⁸⁰ Siehe hierzu die Diskussion um die „reserve position doctrine“, referiert bei *Wolfgang Salomo*, Geldangebot und Zentralbankpolitik. Eine Studie zur Theorie des Geldangebots, Kieler Studien, Bd. 116, Tübingen 1971, S. 133 ff.

⁸¹ Sie sind in etwa identisch mit den freien Liquiditätsreserven der Deutschen Bundesbank, die darunter die Bestände an inländischen Geldmarktpapieren, kurzfristigen Guthaben und Geldmarktanlagen im Ausland zuzüglich im ausgenutzten Rediskontkontingenten faßt. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 1965, Nr. 4, S. 29 f.

mente; entweder werden auftretende Loop-holes gestopft, das Hauptverfahren in der Steuerpolitik, oder aber es werden schärfere Instrumente eingesetzt, die private Macht einschränken sollen. Der Verlauf dieser Eskalation hängt von den ordnungspolitischen Rahmenvorstellungen, der Konfliktfähigkeit des Staates und natürlich wiederum der Marktmacht der Privaten ab. Immerhin bleibt festzuhalten, daß dieser sich aufschaukelnde Prozeß des staatlichen Interventionismus nur für den Fall der Konfrontation zutrifft, jedoch nicht für alle instrumentellen Aktivitäten.

b) Die Selektion

Vom Prozeß der Selektion sprechen wir dann, wenn der Staat durch die Realisierung seiner Ziele den Aktionsraum der Privaten erweitert, indem er neue, besonders attraktive Alternativen für private Aktivitäten anbietet oder einzelne, bereits vorhandene Aktivitäten prämiiert. Der gesamte Bereich der Subventionspolitik ist hier Beispiel. Wurde im Falle der Konfrontation die Zielerfüllung durch den Widerstand der Privaten gefährdet, so kann hier die mangelnde Zielerfüllung auf eine nicht zielgerechte Mitwirkung der Privaten zurückgeführt werden; die private Macht äußert sich in der Fähigkeit, aus dem staatlichen Angebot auswählen zu können, und dies auch falsch im Sinne des Ziels, ja sogar die Auswahl zu unterlassen, so daß die staatliche Maßnahme ins Leere stößt. Während im Bereich der Konfrontation bereits reiches Erfahrungsmaterial vorliegt, sind für den Fall der Selektion noch viele Fragen offen. Es seien daher einige Typen von Selektion vorgestellt, die für die weitere Forschung Anstöße geben könnten. Schließen wir die Fälle aus, in denen Prämien kriminell mißbraucht werden (Butterkarussell etc.) oder aber eine Zielüberfüllung infolge allzu massiver Inanspruchnahme vorliegt (Zonenrandgebietsförderung), so kann der Selektionseffekt zunächst darin bestehen, daß eine falsche Zielgruppe angesprochen wurde bzw. die nicht gemeinte Zielgruppe die prämierte Aktivität beherrscht. Dazu kommt es, wenn der Staat entweder falsche Informationen besitzt oder aber sich um differenzierte Informationen nicht bemüht; er glaubt global zu fördern und sieht nicht, daß sein Prämien-system von mächtigen Gruppen „ausgefiltert“ wird, sicherlich ein Problem von Marktmacht, weil offensichtlich bestimmte Gruppen den größeren Gestaltungsraum durch Information und Handlungsmöglichkeit besitzen, um die staatlichen Zuwendungen auffangen zu können. Mitunter verhindern sie sogar, daß der Staat durch zusätzliche Maßnahmen selektiver Art die von ihm gewünschte Gruppe anvisiert. Da nämlich eine solche ex-post-Selektion des Staates in der Regel mit zusätzlichen Kontrollen verbunden ist, wehren sich die bisher begünstigten Gruppen mit dem Argument des Dirigismus, ohne zu offenbaren, daß ein anderer als staatlich gewünschter Ausleseprozeß längst abläuft.

Ein gutes Beispiel für das Ansprechen einer falschen Zielgruppe ist durch jüngste Untersuchungen in der Regionalpolitik sichtbar geworden⁸². Zur Förderung ländlicher Gebiete dient u. a. das Instrumentarium der Begünstigung von Industrieansiedlung durch Prämien aller Art. Eine Erfolgskontrolle zeigt nun, daß von den Maßnahmen fast ausschließlich Zweigstellengründungen größerer Unternehmen profitieren, die hinsichtlich ihrer Persistenz, ihrer Konjunkturstabilität und ihrer Multiplikatorwirkungen (= Input-Verflechtung) für unterentwickelte Gebiete häufig weniger günstig sind als Verlagerungen oder Neugründungen ganzer Unternehmen. Dies liegt weitgehend daran, daß Zweigstellen, wie durch Befragung festgestellt wurde, weniger Ansprüche an einen neuen Standort stellen als Betriebsverlagerer oder Neugründer. Meist genügt ihnen das Vorhandensein wenig geschulter Arbeitskräfte, billiger Grundstücke und guter Verkehrsverhältnisse. Demgegenüber gehen Neugründer ein deutlich höheres Risiko ein, so daß für sie sichere Standorte, d. h. aber größere Gemeinden, vorteilhafter sind. Das Beispiel zeigt: Das gewählte regionalpolitische Programm selektiert die Falschen im Sinne des Stabilitätsziels. Der Staat muß sich der Marktmacht beugen, will er nicht dirigistisch vorgehen oder das Anreiz-Instrumentarium so kostspielig machen, z. B. durch Gründung von urbanen Zentren in ländlichen Räumen, daß die höhere Mobilitätsschwelle auch von Neugründungen überschritten werden kann.

Neben dieser Selektionsmöglichkeit qualitativer Art steht eine zeitliche Auswahlmöglichkeit der Privaten. Das staatliche Programm, das nur mit privater Mitwirkung verwirklicht werden kann, scheitert ganz oder teilweise daran, daß die Privaten die dazu notwendigen Verhaltensänderungen nicht oder nur zögernd vornehmen. Ein nicht besonders neuer Fall ist der nicht kurzfristig vermehrbare staatlicher Aktivitäten; der Staat möchte zusätzliche Investitionen tätigen, das Produktionspotential erlaubt dies zumindest kurzfristig nicht. Preissteigerungen werden die Folge sein; eine potentialorientierte Politik sucht dies zu berücksichtigen. Ist dies ein normaler marktwirtschaftlicher Anpassungsprozeß, so verdient der Fall besondere Aufmerksamkeit, in dem die zur staatlichen Zielerfüllung notwendigen privaten Verhaltensänderungen ausbleiben. An dieser Stelle mag der Begriff Marktmacht überdehnt sein; immerhin ist aber die Bemerkung angebracht, daß in einem solchen Falle der sicherlich nicht marktmächtige Einzelne sich dem staatlichen Machtanspruch widersetzen kann. Alle finanzpolitisch geförderten Strukturprogramme bieten hier Beispiele; Zielverletzungen sind dabei an den Haushaltsresten abzulesen, die infolge fehlender Mitwirkung der Privaten nicht ausgegeben werden konnten.

IV. Fragen der Machtkontrolle

1. im Zielfindungsprozeß: Kontrolle staatlichen Handelns und Kontrolle der Verbandseinflüsse

Wenden wir uns abschließend der dritten Frage nach der Machtkontrolle zu, so ist zunächst festzustellen, daß hier vornehmlich bekannte Dinge in der Ordnung des Themas zu referieren sind. Offenbar ist doch

⁸² Siehe hierzu *Dietrich Fürst* und *Klaus W. Zimmermann* unter Leitung von *Karl Heinrich Hansmeyer*, Die Standortwahl industrieller Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmerbefragung, Manuskript.

der Machtkomplex in einer demokratischen Gesellschaft so problematisch oder gar suspekt, daß die wesentlichen Diskussionen der Gegenwart im politisch-administrativen Bereich als Diskussionen des Machtphänomens gedeutet werden können. Dabei wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich die Richtung der Problematik ändert: Machtkontrolle im politischen Bereich bedeutet mehr Demokratie, Transparenz, Mitwirkung des Bürgers, Einschränkung unkontrollierter Bürokratie- und Verbandsmacht; Machtkontrolle im Zielverwirklichungsprozeß heißt bei demokratisch legitimierten staatlichen Zielen Kontrolle, ja Ausschalten privater Gegenmacht.

Im Zielfindungsprozeß ist Machtkontrolle heute nicht von ungefähr gegen die Bürokratie gerichtet; die Bestrebungen richten sich einmal darauf, den Planungsprozeß flexibler zu gestalten, d. h. in erster Linie offener für Anstöße von außen, aber auch offener in der Darlegung der von der Bürokratie verfolgten Ziele.

Beginnen wir mit letzterem, so ist hier auf die Vorbereitungen einer neuen Phase der Haushalts- und Finanzplanungsreform zu verweisen, die etwa 1974 beginnen soll. In dieser Reformphase soll die Einrichtung eines integrierten Planungs-, Programmierungs- und Budgetierungssystems versucht werden, das gewisse Verwandtschaften zum PPBS aufweist. Bis dahin können die in den USA gemachten positiven und negativen Erfahrungen verwertet worden sein. Das bedeutet für die Mittelfristige Finanzplanung: Umbau zu einer mittelfristigen Programmplanung, aus der heraus dann das Budget zu entwickeln ist als das, was von diesem Programm jährlich verwirklicht werden kann. Materiell sollte diese Programmplanung von operationalisierbaren Zielen ausgehen (Senkung der Schadenfälle bei den PKW um $x\%$ bei Bestandsveränderungen von $y\%$; Erhöhung der Studienplätze in den Fächern ABCD um $x\%$; Steigerung der Altersrenten auf durchschnittlich $x\%$ des Durchschnittseinkommens etc.). Diese Ziele sind in eine Rangfolge zu bringen, nicht zuletzt unter dem Einfluß der Kosten alternativer Programme. Einen ersten Eindruck derartiger Finanzplanung vermittelt das „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“⁸³. Sicherlich könnte die Gefahr bestehen, daß quantifizierbare Programme unter diesem Zwang überdimensioniert werden; genau so gut ist es aber auch denkbar, daß nicht quantifizierbare Programme favorisiert werden, weil infolge der fehlenden Quantifizierbarkeit auch die Kontrolle der Effizienz entfällt.

Überlegt man die wesentlichen organisatorischen Züge einer solchen Planung, so hat diese zunächst den grundgesetzlichen Rahmen zu beachten: Das Ineinandergreifen von föderalistischem Prinzip, Ressortprinzip, Kabinettsprinzip und Richtlinienkompetenz verhindert (zum Glück) eine zentralistische Lösung, in der die staatlichen Aufgaben ohne Kontrollinstanz festgelegt würden. Eine realistische Lösung sollte daher möglichst folgende organisatorische Erfordernisse erfüllen:

⁸³ Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970.

- (1) Einrichtung einer zentralen Organisationsstelle⁸⁴
- (2) Einrichtung von Programmreferaten in den Ministerien⁸⁵
- (3) Einschalten des Parlaments in den Programmprozeß⁸⁶
- (4) Sicherung wirksamer Kontrollen⁸⁷.

Die zentrale Organisationsstelle, die wahrscheinlich im Bundeskanzleramt eingerichtet werden muß, sollte den Mangel des bisherigen Budgetprozesses beseitigen, daß politisches Programm und Budget nicht an einer Stelle und auch nicht auf der gleichen Ebene angesiedelt sind. Sie hätte unbeeinflußt von Zuständigkeiten mittel- und langfristige Aufgabenprogramme zu entwickeln, wobei allerdings die Zielvorschläge von vielen Instanzen (Parlament, Ressorts) kommen könnten. Dabei beschränkt sich die Organisationsstelle auf die Generallinie; konkrete Programme sind von den Ressorts auszuarbeiten⁸⁸, Korrespondenzstellen sind die Programmreferate in den Ministerien. Hier ist die Generallinie jeweils zu konkretisieren, d. h. hier sind Realisierungsvorschläge zu erarbeiten, gegebenenfalls unter Einsatz der Kosten-Nutzen-Analyse⁸⁹.

Das Parlament sollte an mehreren Stellen in diesen Prozeß eingeschaltet werden. Zunächst kann es mit einem Ausschuß beratend bei der Aufgabensammlung, der Aufstellung der Prioritätenliste und der Auswahl der Instrumente beteiligt sein. Den Programmentwurf sollte es dann beraten und als Gesetz verabschieden. Nur auf diesem Wege kann es zur engagierten Teilnahme des Parlaments am Planungsprozeß kommen.

An den Programmvollzug schließt sich die Effizienzkontrolle an, die möglichst als mitschreitende Kontrolle zu gestalten ist. Die Kontrollmeldungen gelangen an alle Planungsinstanzen, so daß Korrekturen im Planungsprozeß möglich sein sollten.

⁸⁴ Vgl. *Willi Albers*, Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft, in: *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S. 353; *Dieter Oberndörfer*, Methoden der kurz-, mittel- und langfristigen Planung der Regierungsarbeit und Vorschläge zu ihrer organisatorischen Verortung, in: *Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren*, Anlagenband, Bonn 1969, S. 420 f.

⁸⁵ Ebd., S. 422 f.; *P. Senf*, Die Reform der öffentlichen Haushaltsgebarung, a.a.O., S. 157.

⁸⁶ *Bert Rürup*, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes — Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der Erfahrungen mit dem amerikanischen Planning-Programming-Budgeting-System, Berlin 1971, S. 137 ff.

⁸⁷ Ebd., S. 147 ff.

⁸⁸ So auch *W. Albers*, Anforderungen an eine moderne Haushaltswirtschaft, S. 353; *D. Oberndörfer*, Methoden der kurz-, mittel- und langfristigen Planung, S. 423; *Horst Claus Recktenwald*, Neuer Rahmen für moderne Finanzpolitik? Zur überfälligen Finanz- und Haushaltsreform, in: *Heinz Haller und Horst Claus Recktenwald* (Hrsg.), *Finanz- und Geldpolitik im Umbruch*, Festschrift für Robert Nöll v. d. Nahmer, Mainz 1969, S. 29 f.

⁸⁹ Vgl. hierzu den Sammelband: *Horst Claus Recktenwald* (Hrsg.), *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget*, Tübingen 1970.

Alle diese Vorstellungen werden jedoch mit derselben Bürokratie konfrontiert, die wir oben beschrieben haben; Verwaltungsreform ist daher das zentrale Thema, das diese Reform des Budgetierungsprozesses untermalt⁹⁰. Daß es allerdings nicht nur verwaltungstechnisch gesehen werden kann, wird besonders deutlich in den Ausführungen Reimut Jochimsens, der an zentraler Stelle die Schwächen des bürokratischen Apparates kennengelernt hat und der bezeichnenderweise keine technischen Reformen, sondern eine Politisierung des Allokationsmechanismus Staat empfiehlt, wenn er die Forderung erhebt, „daß die öffentliche Meinung, der politische Willensbildungsprozeß bei der Suche nach Problemlösungen und bei der Zielfindung durch die Regierung mitwirkt, daß die Übertragung gesellschaftlicher Bedürfnisse in staatliche Tätigkeit verbessert wird, daß die Demokratie materiell lebt und der Prozeß der Konsensbildung gestärkt wird oder die alternativen Positionen bei klaren Konflikten einander gegenübergestellt und dann entschieden werden“⁹¹. Gewiß ist Jochimsen zuzustimmen, daß so verstandene Planung „Vergrößerung und nicht Einengung des Freiheitspielraums bedeutet“⁹²; fraglich bleibt aber, ob nicht der Apparat derartige Forderungen zur Utopie werden läßt.

Ein etwas anders gelagerter Ansatz zur Kontrolle politischer Macht wird in der vor einiger Zeit mit besonderer Intensität geführten Demokratisierungsdebatte deutlich; unter dem Stichwort „Politisierung der Planung“ und „Partizipation“ begannen Bürgerinitiativen, die — ausnahmslos in Großstädten — gegen die anonymen, und damit vielfach als willkürlich erscheinenden Planungspraktiken der Bürokratie Front machten. Ohne hier auf die vielfältigen ideologischen Hintergründe eingehen zu wollen, sei jedoch betont, daß in all diesen Bestrebungen ein tief wurzelndes Mißbehagen in die verwaltete Welt zum Ausdruck kam und kommt, ein Unbehagen, daß Zentralisten zum Nachdenken bringen sollte. Denn sicherlich ergibt sich aus diesen Gedankengängen die Forderung nach überschaubaren sozialen Einheiten und damit nach politischen Lenkungssystemen, die demokratischer Kontrolle wie freier Gestaltung politischer Führungspersönlichkeiten gleichermaßen offen sind. Der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung könnte von hier-

⁹⁰ Siehe hierzu beispielsweise: *Eberhard Laux*, Verwaltungsführung und betriebliches Management, in: *Demokratie und Verwaltung*, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, S. 537 ff.; *Frido Wagoner*, Öffentliche Verwaltung und zukünftige praktische Entscheidung, in: *Demokratie und Verwaltung*, S. 571 ff.

⁹¹ *Reimut Jochimsen*, Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, Piper-Sozialwissenschaft, Bd. 9, München 1971, S. 205.

⁹² Ebd.

her eigentlich eine Renaissance erleben, ohne freilich den Immobilismus bürokratischer Großgebilde ganz aufheben zu können.

2. im Zielverwirklichungsprozeß: Kontrolle marktwirtschaftlicher Gegenmacht⁹³

Die übrigen Bereiche der Machtkontrolle sind vielfältig diskutiert; dies gilt sowohl für das Verbändeproblem wie für den Fall der Konfrontation, in dem der Staat mit einer Eskalation des wirtschaftspolitischen Instrumentariums zu antworten pflegt. Weniger behandelt ist der allerdings vom Begriff her zweifelhafte Komplex der Machtkontrolle im Bereich der Selektion. Hier gelingt die Berücksichtigung privater Störeffekte offenbar nur dann, wenn das theoretische Instrumentarium bessere Informationen über private Verhaltensweisen zur Verfügung stellt, als dies bisher der Fall ist.

(Beifall.)

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Meine Damen und Herren, ich danke dem Referenten, Herrn Hansmeyer, für seine interessanten Ausführungen. Ich vermute, daß die zum Teil recht provokativen Thesen zu einer lebhaften Diskussion anregen werden.

⁹³ Siehe hierzu die ausführliche Darstellung bei *Joachim J. Hesse*, Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e. V. Berlin, Band 38, Stuttgart u. a. 1972.

Diskussion

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Als ersten Diskussionsredner rufe ich Herrn Pahlke auf und danke ihm insbesondere dafür, daß er sich kurzfristig bereiterklärt hat, den abwesenden Herrn Schleicher zu vertreten und einen ersten, vorbereiteten Beitrag zur Diskussion vorzutragen. Bitte sehr, Herr Pahlke!

Jürgen Pahlke (Bochum):

Ich muß mich zunächst bei Ihnen dafür entschuldigen, daß ich Ihnen nichts Schriftliches vorlegen kann, aber das hängt wesentlich mit dem bereits erwähnten Tatbestand zusammen, daß ich nicht Herr Schleicher bin, der an sich hier stehen sollte. Ich hatte nur sehr wenig Zeit, mich mit dem Referat von Herrn Hansmeyer zu beschäftigen, und gar keine Zeit, mich mit anderer Literatur zu diesem Thema auseinanderzusetzen.

Herr Hansmeyer hat ein sehr weitgreifendes, inhaltsreiches Referat vorgelegt, das ganz gewiß in vielen Punkten zur Diskussion und zu weiterer wissenschaftlicher Forschung anregt. Ich möchte mich hier darauf beschränken, zu einigen mehr grundsätzlichen Problemen Stellung zu nehmen und insbesondere einige Fragen zu stellen, einige Probleme anzuschneiden, die Herr Hansmeyer etwas in den Hintergrund hat treten lassen, was bei dem Umfang der Thematik ja nicht anders möglich war.

Auch bei diesem Thema, das sich mit der Rolle politischer und wirtschaftlicher Macht beim Allokationsmechanismus Staat — denn darauf lief die Themenstellung von Anfang an hinaus — beschäftigt, ist zunächst zu fragen, was unter Macht zu verstehen sei. Herr Hansmeyer gibt eine Reihe von Deutungen, die nach meinem Eindruck insgesamt etwas verwirrend sind. Wenn man im Anschluß an Max Webers grundsätzliche Definition ökonomische Macht als Verfügungsgewalt über Faktoren versteht (so deutet es gelegentlich auch Herr Hansmeyer, und so halte ich es für zweckmäßig), dann kann man m. E. nicht sagen, wie es Herr Hansmeyer einmal tut, daß die vollständige Konkurrenz ein machtloses System sei. Diese Deutung vernachlässigt den Tatbestand, daß auch bei vollständiger Konkurrenz die Teilnahme am Marktprozeß Verfügungsgewalt über Faktoren oder über Ansprüche auf Faktoren — Geld — und damit ökonomische Macht voraussetzt. Diese Deutung verschleiert, daß derjenige, der nicht über Faktoren verfügt und

somit ökonomisch machtlos ist, auch bei vollständiger Konkurrenz am Markt vollständig außer Konkurrenz ist.

Noch weniger einleuchtend erscheint mir die Analogie, die Herr Hansmeyer zwischen dem „machtlosen“ System vollständiger Konkurrenz und dem System des staatlichen Allokationsmechanismus im Sinne von Musgrave in bezug auf die eigentlichen Kollektivgüter sieht. Hier liegt doch die Problematik anders. Zunächst einmal gibt es gerade auch bei Musgrave keine eindeutige Lösung in diesem staatlichen Entscheidungsprozeß, die etwa dem Gleichgewicht am Markt bei vollständiger Konkurrenz analog wäre. Hier kommt es nicht darauf an, zu einer Machtneutralisierung zu kommen (das wäre die m. E. richtige Deutung für die vollständige Konkurrenz: nicht Machtlosigkeit, aber Machtneutralisierung). Beim staatlichen, beim nichtmarktlichen Allokationsprozeß kommt es vielmehr darauf an, daß in einem demokratischen Prozeß individuelle politische Macht — politische Macht verstanden als Möglichkeit, auf den staatlichen Entscheidungsprozeß und auf die Realisierung der staatlichen Ziele Einfluß zu nehmen — zunächst auf die Parteien übertragen wird, dann auf das Parlament und schließlich vom Parlament auf die Regierung und die Verwaltung.

Diese hiermit angedeutete Problematik, die m. E. sehr wesentlich ist, klammert Herr Hansmeyer aus. Dies soll, wie gesagt, kein Vorwurf sein, nur eine Ergänzung. Ich möchte seiner Frage: „Gibt es im politischen Prozeß, d. h. im Entscheidungsprozeß des Allokationsmechanismus Staat, Systeme, die die Möglichkeit des Verbiegens von Präferenzen der Stimmbürger und damit Macht entfalten können?“ — so steht es, glaube ich, im schriftlichen Text des Referates — die Frage entgegenstellen oder hinzufügen: Gibt es Verfahren des politischen Entscheidungsprozesses, die das Verbiegen von Präferenzen der Stimmbürger ausschließen? Sind solche Verfahren überhaupt möglich? Wie soll man sich ein Verfahren kollektiver Willensbildung, ein Verfahren zur Aggregation individueller Präferenzen vorstellen, das „Abweichungen zwischen ursprünglichen und verwirklichten Zielen der Individuen“, der Wahlbürger, verhindert? Diese Problematik wird von Herrn Hansmeyer weitgehend ausgeschlossen durch die Annahme, es gäbe ein irgendwie auf demokratische Weise zustandegekommenes Zielsystem des Staates. Wie wir seit Arrow's grundlegendem Werk auf diesem Gebiet „Social Choice and Individual Values“ wissen, gibt es kein Verfahren für den kollektiven Entscheidungsprozeß, kein Wahlsystem, das (unter einer Reihe von ziemlich plausiblen Bedingungen Arrows) zu einer eindeutigen widerspruchsfreien Lösung führt. Dieser gewichtige Fragenkomplex gehört m. E. gewiß auch zu der Problematik der Rolle politischer Macht bei der Allokation von Faktoren auf nichtmarktliche Weise.

Im Zusammenhang mit der Frage, wie die Übertragung, die Transformation von individuellen Präferenzen in kollektive Präferenzen, in Zielsysteme des Staates vor sich gehen soll, stehen eine Reihe von Problemen der politischen Theorie, die hier nur stichwortartig angedeutet werden sollen: Sicherung der Mehrheitsmacht einerseits — Schutz von Minderheiten andererseits; Sicherung der Macht der Legislative einerseits — Sicherung einer handlungsfähigen Exekutive, Sicherung also der Machtausübung bei Regierung und Verwaltung andererseits.

Dies alles sind im wesentlichen Fragen der politischen Theorie und der Entscheidungslehre. Daneben wird auch ein mehr finanzwissenschaftliches Problem vernachlässigt. Es klingt im letzten Teil des Referates von Herrn Hansmeyer durchaus an, nämlich die Frage: Vermag der Staat als Träger der Hoheitsgewalt die Allokation der Faktoren zu beeinflussen? Er vermag es sicher, aber in welchem Maße vermag er es? Welche Machtmittel hat der Staat, welche Machtmittel braucht er, welche Machtmittel soll, muß er haben, um seine Ziele durchzusetzen? Das heißt, welche Voraussetzungen instrumentaler Art müssen gegeben sein, damit der Staat die von ihm gewünschte Allokation realisieren kann? Die Antwort auf diese Frage wird sicherlich sehr differenziert ausfallen, sie wird unterschiedlich sei je nach politischer Überzeugung — das werden wir ja vielleicht heute noch im Verlaufe des Tages hören —, unterschiedlich sein auch in Ost und West.

Ein weiterer Punkt erschien mir wesentlich im Referat von Herrn Hansmeyer, ein Aspekt, der in der schriftlichen Fassung stärker betont wird, im Vortrag etwas zurückgetreten ist: Ich halte es für sehr wichtig, daß Herr Hansmeyer sich in stärkerem Maße als üblich mit der Beeinflussung von Präferenzen, mit dem Zielfindungsprozeß beschäftigt. Die Beeinflussung von Präferenzen, die Beeinflussung von Zielen wird ja in der traditionellen Wirtschaftstheorie nicht behandelt. Gewiß können psychologisch ausgerichtete Theorien, auch die politische Theorie, hier Ansätze bieten. Aber die herkömmliche Preistheorie, insbesondere die neoklassische Theorie, befaßt sich jedenfalls nicht mit diesen Fragen; sie setzt gegebene Präferenzen voraus.

Dabei ist natürlich der Einfluß ökonomischer und politischer Macht auf die individuellen Präferenzen und dann über die individuellen Präferenzen der Konsumenten wie der Stimmbürger auf die staatliche Allokation außerordentlich stark, und er ist uns ja nur allzu gut bekannt. Solche Einflüsse werden von Gruppierungen aller Art ausgeübt, und sie zielen in alle möglichen Richtungen. Von privaten Marktinteressenten wie vom Staat, von formellen und informellen Gruppen geht so etwas aus wie der heute so viel geschmähte „Konsumzwang“ oder „Konsumterror“. Wir kennen diese Dinge als Einflüsse der „geheimen“

— oder offenen — „Verführer“, z. B. über die Fernsehwerbung. Wir kennen insbesondere auch den Bildungszwang oder Bildungsterror, der nicht wenig zur Misere der überfüllten Hochschulen beiträgt. Wir kennen die Markenzeichen gewisser revolutionärer Gruppen, die etwa in Form betont schlampiger Kleidung und Haartracht sich ausdrücken und die ihrerseits für Sympathisanten zur Norm geworden sind — also auch hier so etwas wie Konsumterror.

Diese Beeinflussung der Präferenzen bedient sich vieler Mittel. Eine Möglichkeit besteht darin, daß man den Träger der Präferenzen, das Wirtschaftssubjekt in unserem Zusammenhang, überredet oder überzeugt, so daß er tatsächlich die Zielsetzung oder die Präferenz als solche übernimmt, internalisiert. Andere Möglichkeiten, auf die Präferenzen einzuwirken, liegen in den verschiedenen Formen des Zwangs oder der Belohnung. Während das erstere eine echte Präferenzbeeinflussung darstellt, bewirken Zwang und Belohnung nicht oder jedenfalls nicht unbedingt eine Änderung der Präferenzen, sondern nur eine Änderung der Verhaltensweise — wenn Sie so wollen, eine Veränderung der offenbarten Präferenzen, nicht aber der tatsächlichen. Mir scheint, dies ist ein Gebiet, das durchaus der Beachtung der Ökonomie im theoretischen Sinne wie auch der politischen Ökonomie und dann auch der Finanzwissenschaft würdig wäre.

Zum Schluß noch eine ganz kurze Bemerkung: An einigen Stellen hatte ich bei Ihnen, Herr Hansmeyer, den Eindruck, daß Sie die Möglichkeit einer von individuellen Präferenzen und von Gruppen vollständig (oder jedenfalls weitgehend) unabhängigen staatlichen Zielsetzung unterstellen, daß Sie also unabhängige, selbständige staatliche Ziele für möglich halten. Wenn dieser Eindruck richtig sein sollte, wenn damit gewissermaßen ein Wiederbelebungsversuch für die gute alte organische Staatstheorie gemacht werden sollte, dann möchte ich hier ein besonders dickes Fragezeichen anmerken.

(Beifall.)

Gunther Engelhardt (Köln):

Ich glaube, man kann trotz vielerlei Operationalisierungslücken doch wohl nicht bestreiten, daß die Systemanalyse Ansatzstellen für Macht im nichtmarktlichen Allokationsprozeß deutlich aufzuzeigen vermag. Insofern erscheint mir die vor allem von marxistischer Seite geäußerte Kritik an der Systemanalyse als eines „Neo-Harmonismus“ widerlegt. Inzwischen arbeiten denn ja auch Marxisten mit der Systemanalyse und versuchen dabei, den Machtaspekt herauszuarbeiten, der sich in den einzelnen Struktur- und Prozeßelementen des politischen Entscheidungssystems zeigt.

Etwas größere Zweifel habe ich allerdings, wie weit die Systemanalyse das sog. „Überlebensprinzip“ als ihr zentrales Axiom operationalisieren kann, bzw. wie weit dies überhaupt sinnvoll ist, wenn man von der Systemanalyse mehr erwartet als ein leeres Gedankenraster, wenn man sie ausbauen will zu einer positiven Theorie politischer Allokationsprozesse. Denn ich fürchte, wenn man das Überlebensaxiom in den Mittelpunkt der theoretischen Überlegungen stellt, baut man eine Leerformel in die Systemanalyse ein, mit der letztlich auch der radikalste Systemwandel vereinbar ist: Ich glaube, zwischen Systemanalytikern besteht Einigkeit, daß man soziale Systeme nicht als homöostatische Anpassungsprozesse sehen, sondern sich die Möglichkeit offenhalten sollte, daß solche Systeme lernen können, daß sie sich an die sich wandelnden Umweltbedingungen anpassen können. Diese Anpassungsprozesse bestehen aber auch und gerade darin, daß sich bestimmte Systemkomponenten, insbesondere Strukturelemente, verändern. Wenn sich diese Elemente (einschließlich Prozeßregeln) aber ändern, entstehen neue Strukturen: neue Rollen und Interaktionsregeln. Frage: Wie weit und wie lange ist es dann noch sinnvoll, vom Überleben *des* Systems zu sprechen; denn dann kann man *das* System ja letztlich nicht mehr identifizieren.

Abgesehen davon, glaube ich, daß jenseits der ideologischen Harmonievorstellung einerseits und der Leerformel vom Überleben andererseits die systemanalytische Betrachtungsweise einen hervorragenden Konzeptionalisierungsansatz für die Berücksichtigung von Machtphänomenen im nichtmarktlichen Allokationsprozeß bietet. Allerdings bin ich wiederum nicht unbedingt der Ansicht, daß dabei die Formulierung einer „Verbiegung von Präferenzen“ zweckmäßig ist, und zwar aus einem ganz einfachen Grund: Hansmeyer selbst hat den Ansatz des „methodologischen Individualismus“ überzeugend kritisiert, der davon ausgeht, daß sich die Präferenzen der Individuen autonom und unabhängig voneinander herausbilden. Er hat gezeigt, daß es in diesem Präferenzenbildungsprozeß eine Reihe von Ansatzpunkten gibt, wo die Wertvorstellungen der Individuen — eben gerade nicht „verbogen“, denn das impliziert, daß sie irgendwann einmal „unverbogen“ bestanden haben, sondern einfach — „geprägt“ werden. Ich meine daher, daß es wichtig ist und daß der systemanalytische Ansatz Möglichkeiten bietet, die mannigfaltigen Einflüsse auf die individuellen Präferenzen, und zwar gerade bei oder sogar vor ihrer Artikulierung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu erfassen. Und hierzu erscheint vielleicht ein anderer systemanalytischer Ansatz besser geeignet. Es ist ja, da die Systemanalyse im Grunde genommen so vielfältig ist wie die Zahl der Autoren, die sich an der Diskussion beteiligen, immer natürlich auch eine Zweckmäßigkeitsfrage, welchen Ansatz man für

seine Problemstellung verwendet. Aber um gerade diesen besonderen Aspekt der Einflüsse (einschließlich des Machtphänomens) und der mannigfaltigen Rückkoppelungsprozesse bei der Entstehung und Durchsetzung bzw. Abstimmung individueller Präferenzen zu untersuchen, eignet sich m. E. der Ansatz von David Easton recht gut, den er in seinen beiden Werken „A Framework for Political Analysis“ (Englewood Cliffs, N. J., 1965) und „A Systems Analysis of Political Life“ (New York - London - Sydney 1965) entwickelt hat.

In Easton's recht abstrakter Analyse werden die „Inputs“, die in das politische System einfließen, dort zu „Output“ „transformiert“. Wenn man diese Dreiteilung von Input, Transformation und Output nach verschiedenen Subsystemen differenziert, so zeigt sich, daß es jeweils an den System-„Grenzen“, an denen der Output eines Subsystems zum Input eines anderen werden soll (aber z. B. auch zwischen den Input-, Transformations- und Outputinstanzen ein und desselben Systems) eine Reihe von „gatekeepers“, d. h. von „Schleusenwärtern“ oder „Höllenhunden“, gibt, die gewissermaßen die Überfülle von möglichen Inputs in ein System reduzieren. (Niklas Luhmann hat ja den Aspekt der „Komplexitätsreduktion“ sogar zum zentralen Axiom seiner Systemanalyse gemacht.) In dem Maße, wie sich nun spezielle Strukturelemente (sprich: Institutionen) zur Wahrnehmung verschiedener Input- bzw. Reduktionsfunktionen herausbilden, entsteht auch die Möglichkeit zur Monopolisierung der Funktionsausübung. Damit aber kommt der Machtaspekt ins Spiel, und sei es auch nur dadurch, daß durch jene Funktionsausübung spezifische Fähigkeiten und Informationsvorteile erworben werden.

Was die Ausdifferenzierung dieser verschiedenen Funktionen betrifft, so wäre zunächst festzuhalten, daß die Fülle der sich im „Vorfeld“ des politischen Systems herausbildenden Präferenzen ihrerseits durch vielfältige Subsysteme beeinflusst wird (z. B. durch das familiäre System, das Bildungs- und Ausbildungssystem und auch das ökologische System) und, bevor sie in das politische System eingehen können, aufbereitet und „gebündelt“ werden müssen. Es gibt eine Reihe von Strukturelementen und Institutionen, die diese Aufbereitung und Bündelung vornehmen. U. a. wären hier die Verbände anzuführen. So könnte man sich zunächst vorstellen, daß die Verbandsführung einheitliche Präferenzen für ihre Mitglieder vorformuliert, die diese dann nur noch zu akzeptieren brauchen. Man könnte sich andererseits aber auch vorstellen, daß durch das Institut der Interessenvertretung unorganisierbare Interessen von vornherein herausgefiltert werden, die es dann einfach nicht mehr schaffen, durch dieses „Tor“ der Interessenartikulation in das politische System vorzudringen. Man könnte sich in diesem Zusammenhang schließlich auch vorstellen, meine Damen und Herren,

daß die Wissenschaft eine wichtige Inputfunktion für das politische System leistet, und zwar auch dann, wenn sie „nur“ wertfreie Theorien und allenfalls technologische Handlungsanweisungen liefert. Es könnte sich z. B. herausstellen, daß die Keynes-Schule durch die Entwicklung des „deficit-spending“ das Ziel der Beschäftigungsstabilisierung überhaupt erst als technisch realisierbar hat erscheinen lassen. Dadurch könnte sie dazu beigetragen haben, dieses Ziel über die Kommunikationskanäle einer „aktiven Öffentlichkeit“ als politisch erstrebenswert erscheinen zu lassen und damit als Anspruch an das politische System zu artikulieren. Darüber hinaus könnte man eine ganze Reihe weiterer „gatekeeper“-Institutionen, wie Easton sie nennt, aufführen.

Easton geht dann noch weiter. Aber ich glaube, das braucht man der Vollständigkeit halber hier nur anzudeuten, da schon das bisher Gesagte den Machtaspekt beleuchtet und hier prinzipiell nichts Neues hinzukommt. Er sieht nämlich eine zweite Inputkategorie neben den Anforderungen (demands), die von außen an das politische System herangetragen werden, in der Unterstützung (support), die die Außenstehenden dem politischen System und seinen Funktionsträgern für die Befriedigung ihrer Forderungen angedeihen lassen. Hier wären selbstverständlich in erster Linie die Parteien zu erwähnen, die ähnlich wie die Interessenverbände wiederum diffuse Anforderungen und Unterstützungsangebote filtern und bündeln und mit diesen Funktionen Macht ausüben.

Innerhalb des politischen Systems — ich kann das hier nur ganz grob skizzieren; sie finden es genauer bei Easton — interessiert in unserem Zusammenhang nur, wie weit auch hier die systemanalytische Betrachtungsweise Machtphänomene aufdecken hilft. Nur ganz kurz daher die zwei wichtigsten Strukturkomponenten: Parlament und Regierung einschließlich Verwaltung. Außerdem kann es sinnvoll sein, auch die Jurisdiktion und die übrigen Kontrollinstanzen (Rechnungshöfe!) mit zum politischen System zu rechnen. Diese Strukturkomponenten haben primär Transformationsfunktionen: Sie transformieren den Input von „demands“ in vorläufige Problemlösungen, die als Output aus dem politischen System ihrerseits auf die sich künftig formierenden Präferenzen zurückwirken und zugleich „support“ mobilisieren. Bei all diesen Prozessen gibt es mannigfaltige „Kanäle“ und „Schleusen“, die den Leistungsfluß durch das System dirigieren und Machtpositionen erschließen. Ich glaube aber, bei der Metapher der „gatekeepers“ im Inputprozeß hat sich am deutlichsten gezeigt, daß sich tendenzielle Monopolisierungsmöglichkeiten und damit Machtaspekte dadurch ergeben, daß sich Strukturelemente und Prozeßregeln institutionalisieren und z. B. nur „etablierte“ Verbände und „etablierte“ Parteien über die von ihnen festgelegten und „beherrschten“ Verfahren die „Tore“ zum politischen System öffnen.

Daß innerhalb des Transformationsprozesses die Verwaltung, wie Hansmeyer ausgeführt hat — und im Grunde braucht man nur all das, was er über die Bürokratie gesagt hat, an dieser Stelle einzufügen — ihre Macht- oder in diesem Falle meinetwegen: Überlebensinteressen in das Spiel einzubringen und weitgehend durchzusetzen vermag, erscheint dann in der Tat sehr plausibel. Denn sie hat einen beträchtlichen Informationsvorsprung z. B. gegenüber den Parlamentariern und (fast) das Monopol der Informationsverarbeitung und -weitergabe innerhalb der Regierung. Darüber hinaus ist sie heute auch dadurch längst kein neutrales Medium mehr, daß sie im Zuge der ihr mehr und mehr zuwachsenden Gesetzesinitiative zumindest Teile ihrer (Subsystem-internen) Überlebensinteressen gewissermaßen in ihr politisches Vorfeld „extrapolieren“ kann; dies dadurch, daß sie in ihren Gesetzesentwürfen Alternativen, die diesen Interessen widersprechen, ausschalten und dadurch dem politischen Entscheidungsprozeß faktisch entziehen kann. Wenn man so will, kann man diesen letzten Aspekt auch der starken Stellung der Verwaltung bei der „Produktion“ des Outputs zuschreiben. Denn das, was das politische System produziert, ist ja ohnehin eine ganz starke Selektion, die ihrerseits die Bildung *bestimmter* individueller Präferenzen fördern und die *anderer* unwahrscheinlich machen kann.

Zusammenfassend glaube ich also, daß die Systemanalyse (gleich welcher Prägung) keineswegs von sich aus blind sein muß gegenüber dem Phänomen der Macht. Vielmehr bietet sie, wenn man an den „strategischen“ Stellen einer solchen Analyse dieses Phänomen einbezieht und dabei z. B. auch die Ergebnisse der modernen Lerntheorie berücksichtigt, soweit sie sich mit der Frage befaßt, wie Werturteile und Präferenzen entstehen, nicht mehr und nicht weniger als einen hervorragenden Gedankenraster für die Erfassung der Macht im Bereich der nicht-marktlichen Allokationsprozesse. Dabei würde allerdings auch ich bezweifeln, daß die Systemanalyse schon jetzt so etwas ist wie eine positive Theorie solcher Allokationsmechanismen.

Heinz Grossekketter (Mainz):

Ich wollte auf ein Problem hinweisen, das, wenn ich es recht verstanden habe, schon bei Pahlke angeklungen ist. Neben der Frage, wieviel Macht der Staat braucht, um private Gegenmacht zu kompensieren oder überzukompensieren, kann man die Frage stellen: Wie kann der Staat unter den gegebenen Umständen die bei ihm vorhandene Macht geschickt einsetzen? Das heißt: Wäre es nicht eine legitime Aufgabe der Finanzwissenschaft, Strategien zu erfinden, die angeben, wie man gegebene Macht besonders zweckmäßig nutzen kann?

In diesem Zusammenhang scheint mir die Unterscheidung zwischen drei Arten der Steuerung wichtig, die sich aus der Lerntheorie ableiten

lassen: einmal die Innensteuerung und zum anderen — das hatten Sie vorher angedeutet — die Außensteuerung per Belohnung und die Außensteuerung per Bestrafung. Nun gibt es einen ganz charakteristischen Unterschied in den Anwendungsbedingungen der Außensteuerung per Belohnung, respektive der Außensteuerung per Bestrafung:

Wenn ich per Bestrafung steuern will, muß ich zweierlei sicherstellen können: Erstens muß ich das, was ich per Strafandrohung ausschalten will, präzisieren können. Wenn ich dies „Präzisierungproblem“ nicht lösen kann, bleibt ein legaler Verhaltensspielraum, den der, der gesteuert werden soll, nutzen kann. Zweitens muß ich sicherstellen können, daß die angedrohte Strafe mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eintritt, falls mein Gebot umgangen wird. Wenn ich dies „Kontrollproblem“ nicht lösen kann, dann besteht neben oder statt des legalen Verhaltensspielraums auch noch ein illegaler Verhaltensspielraum. Für beides ist die Steuerabwehr ein Beispiel.

Bei der Belohnungsmotivation ist die Sache ganz anders: Da dreht sich nämlich die Beweislast um. Wenn ich eine Belohnung aussetze und sie damit verbinde, daß ein bestimmtes Ziel erreicht wird, dann hat derjenige, der belohnt werden soll, sozusagen die Pflicht, mir zu beweisen, daß er das Ziel erreicht hat. Das heißt, ich habe zum einen gar kein Kontrollproblem, ich werde automatisch mit Informationen versorgt, und zum andern erreiche ich noch ein paar schöne Nebenwirkungen: Ich rege die Phantasie dessen, den ich auf diese Weise steuere, an; ich motiviere ihn, kostensenkend zu denken, und außerdem wissen wir, daß aus dem Austausch von Belohnungen im Gegensatz zum Austausch von Bestrafungen Sympathie resultiert.

Das Fazit dieser Geschichte: Sollte man nicht über solche „Tricks“ nachdenken? Wir wenden sie ja teilweise an. Ich darf als Beispiel auf das Wettbewerbsrecht — speziell das Kartellrecht — verweisen: Grundsätzlich verbieten wir alle Kartelle und führen einen zeitlich befristeten Erlaubnisvorbehalt ein. (Leider machen wir das nur bei einigen Kartellen, nicht bei allen.) Das grundsätzliche Verbot der Kartelle läßt sich gut überwachen — ist also eine gute Lösung des Kontrollproblems —, und der Erlaubnisvorbehalt mit zeitlicher Befristung hat zur Folge, daß das um Erlaubnis nachsuchende Kartell nachweisen muß, daß es sich so verhalten hat, wie es den staatlichen Zielen entspricht. Hier hat man also Macht geschickt eingesetzt.

(Beifall.)

Kurt Schmidt (Mainz):

Ich bin beruhigt, daß die Systemtheorie in ihrer Bedeutung etwas reduziert worden ist, indem man von einem Gedankenraster gesprochen hat. Zusätzlich möchte ich darauf hinweisen, daß es gar nicht so sicher

ist, ob Steuerungsmechanismen in der Systemtheorie eine erhebliche Rolle spielen. So gesehen ist Deutsch mit seiner zitierten Definition vom Regierungshandeln nicht ganz up to date; sicher sind Selbstregulung, Adaption und Lernen typischer für die Systemtheorie.

In Sachen „Überlebenschance“ möchte ich nur anmerken, daß das nichts mit *Systemtheorie* zu tun hat. Es bedeutet lediglich, daß dann, wenn ein System redundant ist, das heißt einen „Überschuß an Organisation“ aufweist, bei und trotz allfälliger „Störungen“ überleben kann. Wenn ein System nicht redundant ist und nichts an „Überfluß“ zuzusetzen hat, wird es sehr leicht zusammenbrechen. Deshalb meine ich z. B. — im Gegensatz zu Eucken —, daß die beiden extremen Ordnungsformen viel weniger Überlebenschancen haben als die von ihm nicht besonders geschätzten Zwischenformen.

Nun ein zweiter Punkt: Herr Hansmeyer, ich habe Schwierigkeiten mit dem Allokationsmechanismus „Staat“. Der Staat ist nach meiner Meinung überhaupt kein Allokationsmechanismus, er stellt ein Sammelsurium von Allokationsmechanismen dar — inklusive Preis und Markt (denn nur so läßt sich z. B. die Bestechung erfassen). Wenn man in diesem Zusammenhang von Macht spricht, dann könnte man vielleicht diese Mechanismen, wie sie Dahl und Lindblom und andere beschrieben haben, zum Gegenstand der Untersuchung machen und fragen, wie sie bei unterschiedlicher Machtkonstellation funktionieren und zu welchen Ergebnissen sie führen. So ließe sich der Einfluß der Macht im Rahmen dieser Allokationsmechanismen aufzeigen.

Dann sind Sie, Herr Hansmeyer, besonders auf die Bürokratie eingegangen. Die Frage lautete: Hat die Bürokratie Eigenmacht? Wir wissen seit Max Weber, wie es mit dem Fachwissen und mit der Routine bestellt ist: nämlich, daß die Beamten (angeblich) immer dasselbe tun und sich dabei (angeblich) glücklich fühlen. Allerdings scheint mir die Sache nicht ganz so einfach zu sein — zumindest heute nicht (mehr). Betrachten wir einmal ganz nüchtern die Wirklichkeit. Da ist m. E. nicht zu bestreiten, daß in den letzten 10 bis 20 Jahren die Ämterpatronage in einem Umfang zugenommen hat, wie es sich die Leute, die vor dem ersten Weltkrieg „dienten“, einfach nicht hätten vorstellen können. Es ist daher heute nicht (mehr) so, daß die Verwaltung in diesem Sinne nur Eigenmacht ausübt, sie agiert auch (und in zunehmendem Maße) im Auftrag bzw. zugunsten derer, die sie unterwandert haben. Man kann — ich sehe einmal nach Amerika, damit ich hier niemandem auf die Füße trete — sogar sagen, daß gewisse Ministerien von den entsprechenden Pressure-Groups (und auch von Parteien) in unterschiedlichem Grade unterwandert sind. Ich will damit sagen, daß man sich, wenn die Frage nach der Eigenmacht der Verwaltung gestellt wird, heute die Ämterpatronage vor Augen halten und die Wirkungen, die davon ausgehen, einbeziehen

muß. Dabei denke ich nicht einmal so sehr daran, daß junge Leute via Protektion durch Parteien und Verbände schnell in der Beamtenhierarchie aufsteigen können, wodurch Beamte im klassischen Sinne frustriert werden müssen. Ich habe vielmehr die unmittelbare Auswirkung vor Augen, daß die Äußerungen der Verwaltung, z. B. in Budget-Vorschlägen, nicht mehr oder nur noch zum Teil Ausdruck der Eigenmacht der Verwaltung darstellen. Sie spiegeln eben auch den Einfluß derjenigen Leute wider, die an die „richtige“ Stelle gebracht worden sind und innerhalb des Apparats die Interessen derjenigen vertreten, die sie dorthin „delegiert“ haben. Es taucht dann für diese Beamten, was anfangs der 50er Jahre ausführlich diskutiert worden ist, das Problem der gespaltenen Loyalität auf. Wenn man die Eigenmacht der Verwaltung untersuchen möchte, müßte man solcherart bedingte Abstriche machen. Denn es kann ja durchaus geschehen, daß eine Verwaltung Vorschläge macht, die gar nicht durch ihre Eigenmacht motiviert sind, sondern eben Ergebnis dieser „Außensteuerung“ darstellen. Auch die Budgetstarrheit läßt sich nicht ganz so einfach aus der Routine der Bürokratie beschreiben. Ich glaube zwar, daß sie nach wie vor eine gewisse Rolle spielt, aber wenn ich das Buch von Friedrichs richtig gelesen habe, der über die Beratung der hohen Bürokratie schreibt, dann sind die hohen Beamten eigentlich viel aufgeschlossener, als man gemeinhin annimmt, und die Professoren in vieler Hinsicht „dümmer“ als man üblicherweise unterstellt, weil sie die Bedürfnisse der Verwaltung nicht verstehen. Sie muß Entscheidungen treffen, sie muß operieren und kann nicht immer den wunderbaren comprehensive approach verwirklichen, den ihr die Professoren aufdrängen wollen.

Ein letzter Punkt: Welchen politischen Einfluß haben politisch nicht verantwortliche Planungsstäbe? Die Kabinettsmitglieder können unmöglich alles selber tun; sie reisen viel und nehmen an noch mehr Sitzungen teil. Dafür müssen sie durch ihre Stäbe mit Material versorgt und vorbereitet werden. Vor allem wenn es um langfristige Planungen geht, werden die Probleme fortwährend komplizierter, und man braucht deshalb ständig mehr Material und Informationen und daher mehr Fachleute. Weil der Satz, den Sie, Herr Hansmeyer, geschrieben haben, sicher stimmt, daß man bei dem Zielfilterungsprozeß nicht einfach sagen kann, oben haben wir die edlen Ziele und darunter siedeln wir die Mittel an, mit deren Hilfe wir sie zu verwirklichen suchen, sondern daß man, wenn Ziele diskutiert werden, gleichzeitig an die Mittel denkt und via Rückkoppelung die Ziele konkretisiert und z. B. „unmögliche“ ausschaltet, deswegen spielen für die Aktionen der Politiker Planungsstäbe in zunehmendem Maße eine Rolle. Wie begrenzt und kontrolliert man also den Einfluß solcher Planungsstäbe? Ich denke, hier spricht manches dafür, daß man diesen Teil von Ministerien mit Leuten besetzt,

die der gleichen Partei wie der betreffende Minister angehören oder ihr nahestehen. Sie müßten dann auch wechseln, wenn eine andere Partei den Minister stellt.

Nun ist es jedoch nicht so, daß die Parteien (und Parteimitglieder) in ihren Ansichten homogen sind. Zwischen engagierten Könnern der Planung und Politikern an der Spitze können durchaus Differenzen darüber bestehen, was man machen und was man unterlassen sollte. Hier taucht das Machtproblem innerparteilich abermals auf, jetzt aber nicht mehr im alten Sinne, in welcher Weise z. B. die Parteimitglieder die Aufstellung von Kandidaten bestimmen, sondern unmittelbar im Schoße z. B. der Regierung, und zwar im Verhältnis derjenigen, die die Ideen produzieren, die Ziele beschreiben, die Mittel vorschlagen, zu denen, die in der Regierung die Spitzenpositionen einnehmen. Mir scheint, daß dieser Einfluß der Planungsstäbe auch durch das Parlament nicht ausreichend reguliert oder kontrolliert werden kann. Am ehesten ginge das wohl noch in einer Präsidialdemokratie; bei uns, in einer parlamentarischen Demokratie, müßte diese Kontrolle wohl von der Opposition ausgeübt werden. Allerdings müßte sie dann mit entsprechendem „staff“ ausgerüstet sein. In einer Oppositionspartei können dann aber zwischen den Spitzen und den Stäben ebenfalls Differenzen auftreten. Die Chancen für eine effektive Kontrolle der Regierung durch die Opposition mögen dadurch (weiter) beeinträchtigt werden.

(Lebhafter Beifall. — Jürgen Pahlke: Herr Schmidt, soll Ihre Bemerkung über die Dummheit der Professoren gedruckt werden? — Heiterkeit — Kurt Schmidt: „Dummheit“ natürlich in Anführungszeichen.)

Helmut Kupky (Kelkheim):

Gestatten Sie mir eine ganz kurze Bemerkung im Hinblick auf das, was Herr Professor Schmidt soeben sagte: Ich habe den Eindruck, daß diese Aufzeichnung an der Tafel, daß der Vortrag selbst das ganze Problem etwas formalisiert. Wenn hier von Eigenmacht des Staates und seiner Verwaltung gesprochen wird sowie von seiner Allmächtigkeit, so meine ich, daß es durchaus Gegenmächte gibt, die diese Allmacht einschränken können. Ich richte den Blick auf die Entwicklung der Haushalte in den letzten Jahren bei uns. Wir haben bestimmte, durch Verpflichtungsermächtigung über mehrere Perioden quantitativ festgelegte, Ausgabenpositionen des Staates, die entweder mit den nicht mehr allzu stark zunehmenden Einnahmen und/oder mit anderen Ausgabenwünschen aufgrund der in der Öffentlichkeit neu aufgetretenen Präferenzen und Prioritäten in Konflikt geraten. Ich mache es am Beispiel des Agrarmarktes deutlich: Vor einigen Jahren hatte ich mich mit einem Strukturproblem auseinanderzusetzen und fragte Fachkollegen aus Ver-

waltung und Verbänden: Meine Herren, was passiert, wenn im nächsten oder übernächsten Etatjahr das Ausgabenwachstum für agrarpolitische Maßnahmen nicht mehr so stark sein kann? Die einhellige Meinung war: Das passiert nicht. Das heißt, das Machtbewußtsein war so stark ausgeprägt, daß man sich mit diesem Problem gar nicht erst auseinanderzusetzen wollte. Einige Jahre später war es dann anders. Plötzlich schoben sich Dinge vor, die vielleicht gar nicht von der Einnahmenseite her kamen, sondern weil neue Prioritäten, denken Sie an die Probleme des Umweltschutzes, auftraten. Prioritäten also, die die Verwaltung zwingen, ihre eigenen Zielsetzungen und Ausgabendispositionen zumindest zu überdenken. Insofern, Herr Professor Schmidt, lösen die neuen Prioritäten, auch wenn sie auf verkrustete Elemente in der Verwaltung stoßen, Gegenwirkungen aus.

(Beifall.)

Klaus Mackscheidt (Junkersdorf):

Ich möchte auf einen Aspekt hinweisen, der im Referat verschiedentlich anklang, jetzt aber in der Diskussion nicht mehr behandelt wurde, obwohl ich ihn als wichtig empfinde. Ich würde so wie Professor Schmidt denken — das kommt aber auch schon im Schema zum Ausdruck —, daß es nicht *einen* Mechanismus gibt, der neben dem Marktmechanismus steht, sondern mehrere. Mich interessiert, ob man feststellen kann, wieweit die einzelnen Individuen mit je unterschiedlicher Souveränität in diesen Mechanismen oder in diesen einzelnen nicht wettbewerblichen Entscheidungsverfahren ihre Interessen wahrnehmen können, und damit — sofern es sich um externe Effekte bei diesen Vorgängen handelt — andere in Nachteile setzen können. Bei öffentlichen Gütern ist das in der Regel der Fall. Auch bei dem genannten Beispiel, daß Beamte nicht mehr uneigennützig produzieren, sondern ihre eigenen Interessen wahrnehmen. Es geht darum, herauszufinden — das wäre ein Beitrag für das Problem der Macht —, ob man sagen kann: Wer z. B. sehr souverän operieren und seine Interessen im System des Marktes sehr gut durchsetzen kann, beispielsweise der Unternehmer, wie Professor Hansmeyer das gezeigt hat, der durch einen guten Steuerberater sehr viele Möglichkeiten hat, den Sanktionen des Staates auszuweichen oder der Vorteile sehr leicht wahrnehmen kann, der ist im Vorteil. Das heißt aber noch nicht, daß er in all den anderen Systemen, in denen ja schließlich über Kollektivbedürfnisse entschieden wird, gleichermaßen souverän ist. Auf diese Frage eine Antwort zu finden, ist mehr ein Problem der empirischen Verhaltensforschung und ein gruppendynamisches Problem, zu dem in dem Referat schon viele Beispiele angeführt worden sind. Ich finde, diesen Aspekt müßte man unbedingt weiterverfolgen.

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Darf ich dann die Rednerliste schließen und Herrn Hansmeyer bitten, das Schlußwort zu halten!

Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln):

Es ist so viel an weiterführenden Einzelfragen erwähnt worden, daß es wohl am besten ist, wenn ich nach der Reihenfolge der Redner vorgehe, obwohl manches an einigen Stellen wiederkehrt.

Herr Pahlke, Sie haben darauf hingewiesen, daß der Machtbegriff an einigen Stellen so und an einigen Stellen anders interpretiert ist. Ich kann nur nochmals betonen, ich wollte ein bestimmtes, nicht nur wissenschaftliches, sondern auch politisch interessierendes Problem behandeln, nämlich die Frage des sich Wandels oder des autonom auftretenden Entstehens von Zielen und Zielfindungen. Sie haben zwei entscheidende Punkte genannt: einmal die Frage: Gibt es Verfahren, die dieses „Verbiegen“ verhindern? Ich habe die Frage der Machtkontrolle wegen der Zeitkomponente nur ganz kurz andeuten können. Aber mir scheint, daß sämtliche Diskussionen um eine Verbesserung der Transparenz im politischen Bereich gehen und unter diesem Aspekt müßte das Problem diskutiert werden. Was allerdings immer wieder interessiert, ist die Entwicklung derartiger Kontrollmechanismen, z. B. wenn wir an die Partizipationsdebatte denken, die jetzt, von radikaldemokratischen Kräften stark forciert, abläuft. Man wird allerdings nach kurzer Zeit sehen, daß auch solche Gremien, die das spontane, nicht durch Verhaltensabläufe normierte Verhalten prämiieren wollten, nach kurzer Zeit zu Gebilden werden, in denen ganz bestimmte Gruppen das Wort ergreifen, dominieren, so daß also die Verkrustung sehr schnell wieder einsetzt. Mit anderen Worten, das Kontrollproblem politischer Macht ist eigentlich ein permanenter Prozeß.

Herr Pahlke, Ihre Frage nach gewissermaßen unabhängigen Zielen, die in eine organozistische Staatstheorie münden könnten, versetzt mich ein wenig in Verlegenheit. In der Tat bin ich der Meinung, daß es eine ganze Menge von Zielfindungsprozessen im politischen Bereich gibt, die, ich hoffe, ich drücke mich deutlich aus, nur sehr spät, mit einer großen zeitlichen Verzögerung, die Übereinstimmung mit denen suchen, die sie legitimieren sollen, nämlich mit dem Wähler. Wir haben in der Tat politische Gebilde, die sich so weit emanzipiert haben, daß man ihnen ein Eigenleben zugestehen kann. Ich will nur ein Beispiel aus einer kürzlich in Köln fertiggestellten Dissertation nennen, die die Zielfindungsprozesse im städtischen Planungsprozeß untersucht hat und die deutlich machte, daß in diesem Bereich sich seit Jahrzehnten eine kleine Gruppe etabliert hat, die Zielvorstellungen entwickelt und verwirklicht,

die unter Umständen nichts mit Vorstellungen zu tun haben, die andere, etwa Parteien und auch die Bürger selbst, verwirklicht sehen möchten; das ist die Gruppe der Städteplaner, der Architekten, die irgendwelche Zielkonzeptionen, sei es die Charta von Athen oder was gerade Mode ist, vor sich hertragen und auf diese Weise, man könnte fast sagen, zumindest über einen gewissen Zeitabschnitt hinweg unabhängige Zielfindungsprozesse verwirklichen können.

(Zuruf: Das ist nur eine Gruppe von Individuen!)

— Eine Gruppe von Individuen, selbstverständlich, aber nicht machtlosen Individuen, jedoch nicht irgendein Gebilde, und das ist sicherlich ein Vorwurf, den man der Systemtheorie machen könnte, daß sie bei aller primär sicherlich gegebenen Wertneutralität ein bißchen zu Gebilden hindeutet, die ein Eigenleben in dieser Richtung entfalten. —

Herr Engelhardt, Sie fragten, ob diese Überlebenschance vielleicht eine Leerformel sei. Diese Frage muß man sorgfältig prüfen. Ihre kritischen Bemerkungen kann ich nur unterstreichen; ich muß wiederum sagen: Als ich bei diesem Referat nach Ansätzen suchte, wie man ein solches Problem in den Griff bekommen könnte, fiel mir einfach auf, daß die Systemanalyse Ansätze bieten kann. Mir fiel natürlich zugleich auch auf, wie vieles dort sehr wolkig ist und unter Umständen eine Scheingenauigkeit vortäuscht. In manchen Begriffen ist dieses sicherlich deutlich nachweisbar. Betont möchte ich sagen: Mir scheint, daß die Systemanalyse manche brauchbaren Ansätze liefert. Aber wir wären wohl falsch beraten, wenn wir sie als seligmachenden neuen Ansatz ansehen würden. — Ihre Bemerkungen zu dem Wort „Verbiegen“ habe ich mir sehr sorgfältig notiert. Das ist in der Tat im mündlichen Vortrag untergegangen. Selbstverständlich kann man nicht von „Verbiegen“ sprechen, wenn von Präferenzen die Rede ist, die sich ja erst im Prozeß artikulieren können. Ich habe ja kein Maß mehr, um dann zu sagen, welche Zielabweichung im Umfang hier vorliegt. Ich kann aber sehr wohl von „Verbiegen“ sprechen, wenn der staatliche Prozeß selbst zu Zielfindung und Mittelauswahl geführt hat und ich dann glaube feststellen zu können, hier ist ja etwas ganz anderes herausgekommen, als Ziele und Instrumente nahelegten. Dann wäre in der Tat auch eine Abweichung meßbar. Man müßte eigentlich sehr oft zwischen diesen beiden Dingen trennen. Hinsichtlich der Komplexitätsreduktion und der Institutionalisierung von input-Kanälen kann man, glaube ich, sagen, daß dies alles in das zugrunde gelegte Bürokratiemodell integriert werden kann.

Herr Grossekketter, ich bin Ihnen für die Anregung, wie der Staat seine Macht geschickt einsetzen kann, dankbar. Sie erinnern an manche Bemerkungen in Ihrer soeben vorgelegten Dissertation, wo es eben auch

offenbar darauf ankommt, in welcher Phase der Aufnahmebereitschaft derartige Dinge formuliert werden. Herr Neumark deutete ja in seinem Festvortrag manches an. Manchmal treffen Vorschläge dieser Art auf einen aufnahmebereiten Resonanzkörper, manchmal laufen sie völlig fehl. Mir scheint, was Sie bei der Außensteuerung per Strafe und Belohnung andeuteten, ist, wie ich glaube, weitgehend mit meiner Unterscheidung von Konfrontation und Selektion identisch. Denn in der Tat: Die Konfrontation will ja bestrafen, indem sie ganz bestimmte Verhaltensweisen entweder normiert oder mit Geldbußen belegt, während die Selektion mit Belohnung operiert. Nur weiß ich nicht, ob Ihr Optimismus richtig ist, daß beim Selektionsverfahren, wenn ich Sie recht verstanden habe, kein Kontrollproblem besteht. Denn gerade das Selektionsverfahren steht ja vor der Frage, nichts verbieten zu dürfen, und trotzdem den wahrscheinlichen Selektionsvorgang der Privaten antizipieren zu müssen. Das Selektionsverfahren würde sich ja selber ad absurdum führen, wenn es mit Verboten operieren würde. Mir scheint, daß manche gut gemeinten Subventionsverfahren, die darauf abzielen, selektierend zu wirken, einfach schief laufen, weil sie den Verhaltensspielraum der Privaten falsch einschätzen. Aber in dieser Richtung sollte man weiterarbeiten; man müßte den Erwartungshorizont derer testen, die sich von den staatlichen Maßnahmen angesprochen fühlen.

Herr Schmidt, ich habe zu Ihrem ersten Punkt, daß man nicht leichtfertig von Systemtheorie sprechen sollte, nichts hinzuzufügen. Für mich war es ein Versuch, ein Aufhänger, an dem man weiterarbeiten sollte. Aber ich glaube, es ist nichts gewonnen, wenn wir jetzt ein neues begriffliches Gebilde entwickeln, das mit sehr vielen Leerformeln operiert. Nützlich ist es nur, wenn es etwas bringt.

Für Ihren zweiten Punkt muß ich mich bedanken; es war das Wort, das ich nicht selbst verwendet habe, weil es mir in dieser Härte nicht einfiel. In der Tat ist der Allokationsmechanismus Staat ein Sammelurium verschiedenster mit- und nebeneinander wirkender Allokationsmechanismen. Ich habe diesen einen herausgegriffen, sicherlich müßte man ihn weitergehend unterteilen. Denn selbstverständlich gibt es Bürokratien, die von dem Erosionsprinzip der Ämterpatronage so gut wie nicht berührt sind. Der Bundesrechnungshof zählt sicherlich dazu. Hingegen finden sich andere, bei denen man im Grunde genommen eine Zerlegung in Parlament und Verwaltung kaum mehr vornehmen kann. Die politisierte Verwaltung ist ja auch nichts anderes als das Spiegelbild dessen, daß eben viele in Wahrheit politische Entscheidungen in die Bürokratie hineinverlagert worden sind.

Nur noch ein Wort zu den Planungsstäben und zu dem damit verbundenen Problem der Rückkoppelung. Ich hatte vor einiger Zeit in einem

kleineren Kreis ein Gespräch mit einem Leiter eines deutschen Bundeslandes, einem Ministerpräsidenten bzw. mit einem dem Ministerpräsidenten vergleichbaren Politiker. Wir sprachen über die Möglichkeiten der politischen Beratung und kamen dann auch auf die Frage der Planungsstäbe und ihres Einflusses zu sprechen. Was dabei herauskam, hat mich doch beeindruckt. Er sagte, einen Planungsstab habe er auch. Also mit anderen Worten: So etwas hält man sich heute eben.

(Heiterkeit.)

Wenn Sie aber fragen, wie wichtig er ist, dann muß ich Ihnen sagen, daß dies gar nicht so einfach zu beantworten ist, denn es fehlt etwas ganz Bedeutendes, nämlich die Zeit, sich mit den Ergebnissen des Planungsstabes zu beschäftigen. Das heißt also, der Politiker ist im Normalfall gar nicht in der Lage, die überschauende Tätigkeit des Planungsstabes rechtzeitig in die Politik einzubauen, weil er von seiner Existenz in der Regel gar keine Notiz nehmen kann eben wegen seiner zeitlichen Begrenzung. Das heißt, er nimmt erst dann Notiz davon, wenn das Planungsproblem so dringend geworden ist, daß es eigentlich kein Planungsproblem mehr ist, sondern ein Reagieren. Er konnte dazu einige interessante Beispiele nennen. Ich glaube, der Einfluß der Planungsstäbe — so würde ich nach diesem und ähnlichen Gesprächen zu urteilen geneigt sein — ist wahrscheinlich geringer, als wir es auf den ersten Blick anzunehmen geneigt sind.

(Kurt Schmidt: Das war sicher kein McNamara, denn der denkt anders! Es hängt also sehr davon ab, ob der Minister oder der Leiter des Departements gewissermaßen dieser Idee zugeneigt ist!)

— Ja. Wiederum anders gesprochen: Wenn wir aber ein demokratisches System haben, in dem der Regierungschef auf permanente Konsenssuche mit den ihn tragenden Gruppen angewiesen ist, dann wird seine Arbeitszeit von diesem Prozeß so beansprucht, daß er auf Planungen gar nicht mehr reagieren kann.

Noch einige Worte zu den letzten Diskussionsbeiträgen: Herr Kupky, ich habe nicht ganz verstanden, wie Sie die Gegenwirkungen gegen die Allmacht der Verwaltung formulieren wollten. Mir scheint, daß dies ein Sonderpunkt ist, den man sicher lange diskutieren könnte; leider ist Herr Fischer-Menshausen nicht mehr da, der dazu aus einer Reformgruppe, die bei der Bundesregierung gebildet worden ist, sicherlich etwas sagen könnte. Aber ich glaube, es gibt schon viele Verwaltungsreformvorstellungen, die alle irgendwann auf der Strecke geblieben sind. Immerhin bin ich gespannt, was sich dort in nächster Zeit tut.

Herr Mackscheidt, Ihre These, daß gewissermaßen, wenn ich es recht verstehe, die Individuen unterschiedlich geeignet sind, in den einzelnen

Allokationsmechanismen zu agieren, daß also ein dynamischer Unternehmer hoffnungslos überfordert ist, wenn er seine Forderungen im politischen Prozeß durchsetzen sollte, wäre wirklich wert, einmal fortgedacht zu werden; vielleicht käme man dann zu einer neuen Typologie von Führungstypen in unterschiedlichen Allokationsmechanismen. Dieser Gedanke ist ungemein wichtig.

Ich bedanke mich herzlich für die Diskussion. Ich glaube, ich habe viel daraus gelernt.

(Lebhafter Beifall.)

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Wir unterbrechen die Arbeitssitzung bis 11.20 Uhr.

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Wir kommen zum zweiten Teil unserer heutigen Arbeitssitzung, in dem Herr Csikós-Nagy, Budapest, über den Wettbewerb als Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht bei alternativen Eigentumsformen spricht. Herr Knirsch wird so freundlich sein, die Ausführungen in einem ersten vorbereitenden Diskussionsbeitrag zu ergänzen.

Der Wettbewerb als Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht bei alternativen Eigentumsformen

Von *Béla Csikós-Nagy*, Budapest

I. Der Wettbewerb

Der Wettbewerb ist ein immanentes Element des Marktes. Wo es einen Markt gibt, dort gibt es auch Wettbewerb, der sich in vollkommener oder unvollkommener Form offenbart. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist es indifferent, in wessen Besitz die sachlichen Produktionsmittel sind. Wenn Gemeinbesitz vorliegt, muß nicht unbedingt angenommen werden, daß die rein wirtschaftliche Aktivität auch mit der Ausübung von Rechten der Staatsgewalt verbunden ist.

Die Kontrollfunktion des Wettbewerbes ändert sich aber, falls der Staat gleichzeitig mit der Übernahme der Produktionsmittel in Gemeinbesitz auch den Wirkungskreis des Marktes einschränkt. Das ist der bezeichnende Charakterzug der sozialistischen Gesellschaftsordnung, in der gleichzeitig mit der Abschaffung des kapitalistischen Privateigentums die Planwirtschaft eingeführt wird. Deshalb ist es zweckmäßig, die Rolle des Wettbewerbes als Kontrollmittel der wirtschaftlichen Macht, im Zusammenhang mit der kapitalistischen Marktwirtschaft und der sozialistischen Planwirtschaft zu analysieren.

In der sozialistischen Wirtschaft kann eine den Markt einengende Politik bei gleichzeitiger Einschränkung der Kontrollfunktion des Wettbewerbes letzten Endes auf Gegensätze zwischen der *Staatsplanung* und der *Spontaneität des Marktes* einerseits oder auf Widersprüche zwischen *gesellschaftlichem Nutzen* und *Konsumenten-Souveränität* anderseits zurückgeführt werden.

In dem traditionellen System der sozialistischen Planwirtschaft versucht man, diese Widersprüche durch zentrale staatliche Lenkung der Wirtschaft aufzulösen. Sozialistische Planwirtschaft wird hier mit zentral verwalteter Wirtschaft aufgrund obligatorischer Planziffern gleichgesetzt. *Die Versöhnung des Planungs- und Regelungssystems bringt es mit sich, daß die sozialistische Planwirtschaft in dieser Form viele Ähnlichkeiten mit der gebundenen Wirtschaft, d. h. Kriegswirtschaft aufweist.* Man kann freilich nicht Gleichheitszeichen zwischen beide setzen. Betrachtet man die Kriegswirtschaft in einer Marktwirtschaft, so sind

alle restriktiven Maßnahmen als auf Kriegsbedürfnissen beruhende Zwangsmaßnahmen aufzufassen. Restriktionen werden nur dort eingeführt und nur so lange aufrechterhalten, wie das durch die militärischen Erwägungen gerechtfertigt ist. Dagegen nehmen in der Planwirtschaft die Restriktionen die Form obligatorischer Planziffern an. *Restriktionen werden mit Planmäßigkeit identifiziert.* Der Staat fühlt sich in einer Zwangssituation nicht dort, wo er mit Vorschriften arbeitet. Im Gegenteil, dort, wo er das nicht machen kann, weil sich gewisse Wirtschaftsvorgänge einfach nicht mit Planvorschriften gestalten lassen, fühlt er sich in einer Zwangssituation. Eben daran erkennt man am deutlichsten die antagonistische Auffassung von Plan und Markt.

In diesem Wirtschaftsmodell schrumpft der Umfang der Marktbeziehungen auf den Kreis der Konsumgüter zusammen. Produkte im Handelsverkehr stehen zwar bei den Verbrauchern im Wettbewerb, doch sind dessen Bedingungen durch staatliche Preis- und Einkommenspolitik, bzw. administrative Preis- und Lohnregulierung stark beeinflusst. Im Bereich der Produktion gibt es keine Marktbeziehungen. Es bestehen jedoch zwei Formen des Wettbewerbs, einmal zwischen den Unternehmen und zum anderen innerhalb der Unternehmen zwischen den Arbeitern, d. h. den Arbeitsbrigaden. Die Produktionsergebnisse der Betriebe werden auf Grund obligatorischer Plankennziffern qualifiziert. Daraus folgt, daß man die Unternehmen in eine Rangordnung bringen kann. Hinsichtlich des Wettbewerbs der Arbeiter gilt, daß zentral festgesetzte Leistungsnormen den Wettbewerb zwischen Arbeitern (Arbeitsbrigaden) ermöglichen.

Wie kam es dazu, daß der mit obligatorischen Plankennziffern operierende Mechanismus das Grundmodell der sozialistischen Wirtschaft wurde? Um das zu verstehen, soll der historische Hintergrund, in dem sich die sozialistische Planwirtschaft entwickelte, kurz beleuchtet werden. Marx dachte, daß die sozialistischen Gemeinschaften ihre Wirtschaft (nach urkommunistischem Vorbild) einrichten werden, m. a. W., daß der Staat die Produktion unmittelbar aufgrund der Bedürfnisse organisiert. Hier verschwinden Markt und Geldwirtschaft. Diese werden durch unmittelbaren Produktaustausch, d. h. durch Naturalwirtschaft ersetzt. Marx ging davon aus, daß der Entwicklungsstand der produktiven Kräfte es ermögliche, die menschlichen Bedürfnisse ohne Einschränkungen zu befriedigen, und zwar dann, wenn die Produktion nicht durch die Monopolprofitinteressen der Kapitalisten begrenzt sei.

Die Sowjetunion ist nach der Oktoberrevolution von 1917 dem von Marx vorgeschlagenen Weg gefolgt. Man hat jedoch die Naturalwirtschaft auf jene historisch kurze Periode begrenzt, die wir heute als Kriegskommunismus bezeichnen. Es hat sich aber sehr früh gezeigt, daß

die Auflösung des Handels und der Geldfunktion sehr viele Nachteile mit sich bringt und daß man auf diese Weise eine Normalisierung und Entwicklung der Wirtschaft kaum erzielen kann. So ist es zu verstehen, daß man in der Sowjetunion die Kategorien der Marktwirtschaft wieder in Aktion treten ließ. Lenin hat das — in Kürze — folgendermaßen zusammengefaßt: „Das Leben hat gezeigt, das wir geirrt haben.“

Mit der Einführung der Kategorien der Marktwirtschaft mußte man aber die Frage stellen, in welcher Weise sich diese Kategorien mit der sozialistischen Planung in Einklang bringen lassen. Man hat diese Aufgabe in der Sowjetunion unter den gegebenen historischen und wirtschaftlichen Verhältnissen in dem System der zentralen Planung und Regelung der Wirtschaft gelöst.

Die Theorie der sozialistischen Planwirtschaft wurde nach dem 2. Weltkrieg mit neuen Elementen bereichert, da sich der sozialistische Umbau auf mehrere Länder ausdehnte. Die sozialistische Planwirtschaft hat für die sozialistischen Länder allgemeine und spezifische Merkmale. *Allgemein charakteristisch* für die sozialistischen Gemeinschaften können die sozialistischen Eigentumsverhältnisse sowie die staatliche Planung und Lenkung der Volkswirtschaft betrachtet werden. Demgegenüber ergeben sich die konkreten Aufgaben des sozialistischen Aufbaus in *spezifischer Weise*, da sich die nationalen Gemeinschaften wesentlich im Entwicklungsgrad der Produktionskräfte, in der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Struktur und auch in den Bedingungen des Wirtschaftswachstums voneinander unterscheiden. In dem konkreten System der sozialistischen Planwirtschaft synthetisieren sich die allgemein gültigen und spezifischen Elemente. Daraus ergibt sich, daß ein Land das Planungssystem in seiner entwickelten Form von einem anderen nicht einfach adoptieren kann. Jedes Land muß die Forderungen, die sich durch die Eigenart seiner gesellschaftlich-wirtschaftlichen Struktur ergeben, erkennen. Planung und Lenkung müssen sich nach diesen richten. Das ist nicht nur Recht, sondern vielmehr Pflicht. Davon hängt es ab, wie weitgehend die Möglichkeiten des Wirtschaftswachstums ausgenutzt werden können. So mußte sich also die Erkenntnis ergeben, daß *die Wirtschaft in den sozialistischen Gemeinschaften verschiedenartig eingerichtet werden kann.*

Die Diskussion über die möglichen Alternativen der sozialistischen Wirtschaftsmodelle gehen zurück auf den Beginn der 50er Jahre, als man in Jugoslawien die obligatorischen Planziffern beseitigte, die Arbeiterselbstverwaltung einführte, und die Diskussion über die planmäßige Marktregelung einleitete. Die Wirtschaftswissenschaft hat schon Mitte der 50er Jahre fast in allen sozialistischen Gemeinschaften einen Einfluß auf die politische Führung ausgeübt, um die Aktivierung der

Waren- und Geldbeziehungen in der Organisation der Wirtschaft einzusetzen. All dies wurde aber als die Vervollkommnung des Planmechanismus betrachtet, d. h. die Theorie der zwei Modelle der sozialistischen Wirtschaft wurde bestritten.

Die Modell-Alternativen der sozialistischen Wirtschaft sind also mit *dem Problem der Plankennziffern* verknüpft. Auf die Frage, ob die sozialistische Planwirtschaft ein Lenkungssystem mit obligatorischen Planziffern voraussetzt oder nicht, antworten die marxistischen Volkswirte verschiedenartig. Heutzutage liegt die Sache jedenfalls so, daß nicht alle die sozialistische Planwirtschaft mit der plandeterminierten Regelung identifizieren. Ungarn hat z. B. im Jahre 1968 eine Wirtschaftsreform durchgeführt, mit der Absicht, Planungs- und Regulationssystem voneinander zu trennen, d. h. diejenigen Mängel zu beseitigen, die zum Vorschein treten müssen, wenn man Warenwirtschaft als Naturalwirtschaft organisiert.

Löst man sich aus dem „Zauberkreis“ der obligatorischen Planziffern, so ergibt sich eine neue Basis für die Synthetisierung von Plan und Markt. In diesem Falle kann diese Beziehung nicht im einheitlichen System von Planung und Regelung, d. h. als Plan und Durchführung interpretiert werden. Hier muß die bewußte Anwendung des Wertgesetzes als Ausgangspunkt dienen, die Politik der Markteinschränkung muß durch Politik der *planmäßigen Marktregelung* ersetzt werden.

So ist es kaum Zufall, daß sich eben in der Periode dieser Art von Wirtschaftsreformen die Debatte über die Anerkennung oder Ablehnung des Marktes verschärfen mußte. Einige marxistische Volkswirte sind geneigt, die Wirtschaftsreformen so zu betrachten, als ob hier von der Alternative der *sozialistischen Planwirtschaft und sozialistischen Marktwirtschaft* die Rede wäre. Sie gehen davon aus, daß es darum ginge, ob in sozialistischen Gemeinschaften die Entwicklung der produktiven Kräfte weiterhin durch die Planwirtschaft gesichert werden solle, oder aber ob man sich auf eine reine Marktwirtschaft umstellen solle. Sie setzen dem Plan den Markt, dem gesellschaftlichen Bewußtsein die wirtschaftliche Spontaneität gegenüber. Das ist aber ein grundsätzliches Mißverständnis! In Wahrheit kann es nur um die Alternativen der Warenwirtschaft und der Naturalwirtschaft gehen. Ist man sich einig darin, daß die sozialistischen Gemeinschaften die Warenwirtschaft aufrechterhalten sollen, dann kann für die Basis des Wirtschaftsmechanismus nur diese Hypothese dienen. Daß nämlich

- ohne *staatliche Planung* und planmäßige Regelung eine zielbewußte Wirtschaftsentwicklung und
- ohne *die Wirkung und Kontrollfunktion des Marktmechanismus* eine rationale Organisation der Wirtschaft kaum möglich ist.

In der Praxis kann es sich nur um die *Harmonisierung des Planes mit dem Markt* handeln, keineswegs um eine Marktwirtschaft ohne Plan oder um eine Planwirtschaft ohne Markt. Sind Boden und Kapital im Gemeineigentum, so kann die staatliche Planung einfach nicht verleugnet werden. Organisiert man die Wirtschaft als Warenwirtschaft, so kann die Existenz des Marktes nicht verleugnet werden. Waren- und Geldbeziehungen sind ja Marktbeziehungen. Deswegen scheint es sinnlos, sich für einen marktfeindlichen Standpunkt einzusetzen, wenn jemand die Aktivierung der Waren- und Geldbeziehungen als wichtige Voraussetzung für die Vervollkommnung des sozialistischen Wirtschaftsmechanismus betrachtet. Einige sozialistische Länder kamen zu ihren Wirtschaftsreformen nicht deswegen, weil der Markt nicht existierte und weil sie das bemängelten, sondern weil sie erkannten, daß die Marktbeziehungen in der sozialistischen Warenwirtschaft aus objektiven Gründen existieren. Ferner erkannten sie, wenn der Staat diese Beziehungen nicht in Betracht zieht, daß dann die daraus folgenden Mangelerscheinungen die Vorteile überschreiten, die sich aus der zentralen Verwaltung der Wirtschaft ergeben können.

Vor allem hängt es von der *Außenhandelsempfindlichkeit* ab, in welcher konkreten Form des Planungssystems die sozialistische Wirtschaft effizient gelenkt werden kann. *Je offener eine sozialistische Wirtschaft ist, um so bestimmender ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit für die wirtschaftliche Effizienz.* Das heißt aber, daß die sich stets ändernden Marktverhältnisse in der Planung und Regelung der Wirtschaft nicht aus den Augen gelassen werden dürfen. So ist es kein Zufall, daß sich sozialistische Gemeinschaften mit offener Wirtschaft vor allem für Wirtschaftsreformen einsetzen. Bei ihnen kam der Wunsch am stärksten zum Ausdruck, einen Wirtschaftsmechanismus zu schaffen, in dem die Kontrollfunktion des Marktmechanismus in bezug auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen zur Geltung kommen kann. Das ist das Wesentliche der Wirtschaftsreformen. Das Resultat ist:

- Es wächst die Bedeutung der Kontrollfunktion des Wettbewerbes, weil sich die Marktbeziehungen auf den ganzen Warenverkehr erstrecken.
- Die Rolle der Verbraucherpräferenz gewinnt an Bedeutung in der direkten Regulierung von Wirtschaftsvorgängen; das Werturteil der Konsumenten kommt in Produktionsentscheidungen und in der Preisgestaltung in mehr unmittelbarer Form zum Ausdruck.

II. Die Macht

In seinem Essay „Macht oder ökonomisches Gesetz?“ unterscheidet Böhm-Bawerk zwischen „ökonomischer“ und „sozialer“ Macht und differenziert zwischen Motiven der Macht innerhalb und außerhalb der Wirtschaft, weiters vom Standpunkt der „sozialen“ Macht aus betrachtet: ob sich dieselbe innerhalb des Preisgesetzes oder aber gegen dasselbe geltend macht.

Diese Unterschiede sind auch in der sozialistischen Wirtschaft relevant und einzelne Elemente davon sind, auf sozialistische Bedingungen übertragen in Stalins Studie „Ökonomische Probleme des Sozialismus in der UdSSR“ vorzufinden. Hier kann man folgendes lesen:

„Der Wirkungsbereich des Wertgesetzes erstreckt sich bei uns vor allem auf die Warenzirkulation, auf den Warenaustausch durch Kauf und Verkauf, auf den Austausch hauptsächlich von Waren des persönlichen Bedarfs. Hier, auf diesem Gebiet, behält das Wertgesetz, natürlich in bestimmten Grenzen, die Rolle eines Regulators.“ Demgegenüber ... „können die Produktionsmittel in unserer Gesellschaftsordnung keineswegs in die Kategorie Waren eingereiht werden ... auf dem Gebiet des Außenhandels, aber nur auf diesem Gebiet, sind unsere Produktionsmittel tatsächlich Waren und werden tatsächlich verkauft ... während die Produktionsmittel auf dem Gebiet des wirtschaftlichen Umlaufs innerhalb des Landes die Eigenschaften von Waren verlieren, aufhören Waren zu sein, und aus dem Wirkungsbereich des Wertgesetzes heraustreten, wobei sie nur die äußere Hülle von Waren (Kalkulation und dgl.) behalten. Kurz gesagt, es kann kein Zweifel bestehen, daß unter unseren gegenwärtigen sozialistischen Produktionsbedingungen das Wertgesetz nicht der ‚Regulator der Proportionen‘ bei der Verteilung der Arbeit zwischen den verschiedenen Produktionszweigen sein kann“.

Und weiter: „Dort, wo es Waren und Warenproduktion gibt, muß es auch das Wertgesetz geben ... Aber die Wirkungen des Wertgesetzes sind nicht auf die Sphäre der Warenzirkulation beschränkt. Sie erstrecken sich auch auf die Produktion. Allerdings hat das Wertgesetz in unserer sozialistischen Produktion keine regulierende Bedeutung, aber es wirkt dennoch auf die Produktion ein, und das darf bei der Leitung der Produktion nicht außer acht gelassen werden. Es ist so, daß die Konsumgüter, die für die Deckung des Aufwands an Arbeitskraft im Produktionsprozeß notwendig sind, bei uns als Waren erzeugt und realisiert werden, die der Wirkung des Wertgesetzes unterliegen. Hier gerade zeigt sich die Einwirkung des Wertgesetzes auf die Produktion.“

Stalin hat somit eine mögliche Variante *der beschränkten Preisfunktion* geprägt, wie das für die sowjetische Planwirtschaft zur Zeit tatsächlich maßgebend ist. Planwirtschaft in diesem Sinne bedeutet:

1. daß der Preis für Produkte, die im Rahmen der staatlichen Sektoren im Umlauf sind, *nur* eine Verrechnungsfunktion einnehmen kann; denn die Distribution wird durch zentrale Versorgung geregelt;
2. demgegenüber wird der Preis in den Warenbeziehungen zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Produktionssektoren dazu benutzt, um Einfluß auf die Produktions- und Einkommensverhältnisse in den nicht-staatlichen Sektoren auszuüben.
3. Einzelhandelspreise sollen das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sichern.

Diese Konzeption ändert sich, wenn man die durch die Planziffern determinierte Regelung durch planmäßige Marktregelung ersetzt. Will man *die Unterschiedlichkeit in bezug auf die Marktfunktion charakterisieren*, so resultiert daraus folgende These: In dem durch Plankennziffern determinierten Mechanismus geht man vom *Nicht-Waren-Charakter der Produktionsmittel* aus. Man unterscheidet diese von Verbrauchsgütern, die echte Waren sind. In der planmäßigen Marktregelung geht man von dem *Nicht-Markt-Charakter der langfristigen Entscheidungen* aus, und man unterscheidet diese von kurzfristigen Entscheidungen, die ihrerseits echte Marktentscheidungen sind. Dementsprechend ist die Selbständigkeit der Unternehmungen in der Produktionsplanung, Materialversorgung usw. groß, aber sie ist beschränkt in der Selbstfinanzierung. Großinvestitionen und kapitalintensive Forschungs- und Entwicklungsprojekte werden zentral geplant und gelenkt. Mit anderen Worten: Der Marktmechanismus spielt eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Mikrostruktur, er ist jedoch nicht der Hauptregulator der Makrostruktur.

Daraus ergibt sich klar, daß die Wirtschaftsreformen vor allem im Hinblick auf die unterschiedliche Betrachtung der Produktions- bzw. Verbrauchsgüter von Bedeutung sind. Erstens sind die Produktionsmittel in einer offenen Wirtschaft mit der internationalen Arbeitsteilung eng verbunden. Zweitens spielen die Produktionsmittel auch in der sozialistischen Wirtschaft eine wichtige Rolle in der Güterversorgung der Bevölkerung. Drittens, wenn das Ziel der Produktion der Konsum ist, dann kann die Produktion nicht nach grundsätzlich anderen Prinzipien geregelt werden als der Warenverkehr der Verbrauchsgüter. Es ist also richtiger, die Wirkung des Wertgesetzes im Sozialismus von der Strukturregelung aus zu charakterisieren, als nach der Art der Produkte.

Die Harmonisierung des Planes mit dem Markt, wie im Programm der planmäßigen Marktregelung, nützt das Wertgesetz am vollkommensten aus, und zwar in dem Maße, in dem es überhaupt im Rahmen der staatlichen Planung möglich ist. Das setzt aber voraus, daß das *Profitmotiv*, bzw. die *Konsumentenpräferenz* zur Geltung kommen können. Diese Kriterien des rationalen Verhaltens können ja in der Warenwirtschaft auch dann nicht verleugnet werden, wenn Kapital und Boden vergesellschaftet sind. Profitmotiv bzw. Konsumentenpräferenzen können aber in sich nicht für die Wirtschaftsentwicklung bestimmend sein, wenn man die Entwicklung vom Standpunkt der *sozialen Nützlichkeit* aus betrachtet. Staatliche Planung und planmäßige Marktregelung haben diese Aufgabe gemeinsam zu meistern.

In der sozialistischen Rechtsordnung sind Bestimmungen bezüglich der Eigentumsformen und die Feststellung, welche wirtschaftliche Aktivität in welcher Eigentumsform ausgeübt werden kann, bzw. Vorschriften, die die Funktion der Wirtschaftseinheit regeln, von ausschlaggebender Bedeutung. In der sozialistischen Wirtschaft kann der Inhalt der staatlichen Wirtschaftsregelung als ein zusammenhängendes System einer

- auf Inanspruchnahme von *ökonomischen Mitteln* beruhenden Wirtschaftslenkung,
- als *Verwaltung behördlichen Charakters* und als eine
- auf staatlichem *Eigentumsrecht* beruhende Verfügung definiert werden.

Hinsichtlich des Wirkungskreises des Marktes, d. h. vom Gesichtspunkt der Kontrollfunktion des Wettbewerbes aus betrachtet, ist es von Bedeutung, wie die behördliche und die nicht behördliche Rechtssphäre voneinander abgegrenzt werden. Wenngleich der sozialistische Staat nicht außerhalb der Wirtschaft steht, so haben die Wirtschaftsreformen doch die Notwendigkeit erwiesen, *einen Unterschied zwischen der äußeren und inneren Sphäre der Wirtschaftsverwaltung zu machen*.

Das Problem in der sozialistischen Wirtschaft ergibt sich daraus, daß nicht immer die Möglichkeit besteht, behördliche und nicht behördliche Rechtssphären konsequent voneinander abzusondern. Es ist unvermeidbar, daß einzelne Unternehmen einen Doppelcharakter annehmen: Einerseits betätigen sie sich in den ihnen von der Staatsmacht übertragenen Rechtssphären, andererseits sind sie gleichberechtigte Partner anderer Unternehmen. Die staatlichen Banken sind z. B. derartige gemischte Organisationen. Prinzipiell sollen jedoch in der inneren Sphäre der Wirtschaft keine behördlichen Dispositionen bestehen.

Die beiden Modelle der sozialistischen Wirtschaft sind auch im Wirtschaftsrecht auffindbar. Wenn die Planwirtschaft nach dem Mechanismus der Zentralverwaltung organisiert wird, steht das auf Anweisungen beruhende Recht im Vordergrund. In solchen Fällen sind Rechtsquellen von höherer Ordnung (Verfassung, Gesetz) nur dazu bestimmt, Richtlinien für die staatlichen Verwaltungsorgane zu erlassen, auf Grund deren diese die unter ihrer Aufsicht stehenden Unternehmen beliebig steuern können.

Als Ergebnis der Wirtschaftsreformen wünscht nun die neue Rechtsauffassung der Autonomie der Unternehmen (Wirtschaftseinheiten) eine gesetzliche Grundlage zu geben. Dementsprechend soll zum Beispiel das auf Anweisungen beruhende Recht eliminiert werden. Die Verwaltungsorgane sollen nur in den im Gesetz festgestellten Fällen in die Wirtschaft eingreifen.

III. Die spezifischen Schranken des Wettbewerbs in der sozialistischen Wirtschaft

Die Wirkungssphäre des Marktes und die Kontrollfunktion des Wettbewerbes können in der sozialistischen Planwirtschaft aus objektiven Gründen nicht so umfassend sein wie in der kapitalistischen Marktwirtschaft. Die sozialistischen Eigentumsverhältnisse bedeuten nicht nur eine Rechtsordnung: Es kommen darin auch die sozialistischen Produktionsverhältnisse zum Ausdruck, u. a. Humanismus als ein Leitprinzip menschlicher Beziehungen. Es soll vor allem folgendes hervorgehoben werden:

1. Ein Markt für Kapital und Boden existiert nicht. Boden kann im allgemeinen käuflich nicht erworben werden. Es gibt nur einen beschränkten Grundstücksmarkt, da die sozialistische Verfassung das Recht der Bürger, ein eigenes Haus und Wochenendhaus zu erwerben, zu besitzen und zu verkaufen, anerkennt. Nur gewisse Elemente des Kapitalmarktes sind auffindbar. Eigentlich ist es noch ungeklärt, welche Marktorganisationen mit der Sozialisierung des Kapitals vereinbar sind.

2. Die Versorgung mit kollektiven (unteilbaren) Produkten richtet sich nach politischen Präferenzen, und nur die Verteilung der individuellen (teilbaren) Produkte läßt sich im Rahmen des Marktmechanismus organisieren. *Das gemischte Verteilungssystem ist sowohl für die sozialistische wie auch für die kapitalistische Wirtschaft charakteristisch. In der kapitalistischen Wirtschaft aber ist die Tendenz gültig, möglichst alle Produkte als Ware zu betrachten, d. h., daß sich der gesellschaftlich organisierte Verbrauch auf den Bereich der unteilbaren Güter beschränkt.* Dagegen schließt man in der sozialistischen Wirtschaft auch

teilbare Güter im Bereich des gesellschaftlich organisierten Verbrauchs ein, also auch solche Güter, die im Rahmen des Marktmechanismus verteilt werden könnten. Mit anderen Worten: Während in der kapitalistischen Wirtschaft die *technischen Kriterien der Produkte* ausschlaggebend sind, sind in der sozialistischen Wirtschaft die *Kriterien der Bedürfnisse* bei der Trennung zwischen Markt- und Nicht-Marktmechanismus bestimmend.

Möchte man das gemischte Verteilungssystem in der sozialistischen Wirtschaft näher beleuchten, so muß man vor allem zwischen *kollektivem Produkt und gesellschaftlichem Verbrauch unterscheiden*. Die Versorgung muß selbstverständlich gesellschaftlich organisiert sein, wenn die Voraussetzungen für die Marktfunktion nicht gegeben sind. Der Begriff der kollektiven Güter existiert also auch in der sozialistischen Wirtschaft. Es werden aber auch z. B. die Dienstleistungen der Erziehungs- und Gesundheitsinstitutionen als kollektive Produkte betrachtet, obwohl diese teilbar sowie Nutzen und Kosten intern sind. Die Kapazität dieser Institutionen ist beschränkt. Deswegen kann die Inanspruchnahme nicht unbegrenzt gesichert werden. In einigen sozialistischen Ländern ist der Andrang zu den Universitäten so stark, daß er die Kapazität der Hochschulen, aber auch den gesellschaftlichen Bedarf an diesen Berufen weit überschreitet. Es müssen also bestimmte Kriterien festgelegt werden, die die Selektion gewährleisten. Das ist bei fast allen sozialen Zuwendungen der Fall, da diese entweder kostenlos zur Verfügung stehen oder aber der Preis so niedrig gehalten wird, daß er als Regulator überhaupt nicht wirken kann.

Wenn sich die gesellschaftliche Versorgung nicht durch die technischen Kriterien der Produkte determinieren läßt, dann kann die Unterscheidung zwischen Ware und Nicht-Ware nur im ideologischen Aspekt der Wirtschaft verwurzelt sein. Und es ist wirklich so, daß sich der gesellschaftlich organisierte Verbrauch nur in dieser Weise charakterisieren läßt. Der Lenkung der sozialistischen Wirtschaft liegen bestimmte soziale Normen zugrunde. Dementsprechend gehören die Fürsorge für die sich nicht im arbeitsfähigen Alter Befindenden, d. h. Kinder und Alte, die Volkserziehung und das Gesundheitswesen in den Bereich der gesellschaftlichen Versorgung. Dementsprechend ergibt sich ein gemischtes Verteilungssystem. *Es existieren nebeneinander die Verteilung nach Arbeit und nach Bedarf*. Die Verteilung nach Bedarf erstreckt sich auf solche Bedürfnisse, deren Befriedigung aus dem Blickwinkel des Individuums eine soziale, aus der Perspektive der Gemeinschaft eine ethische Forderung ist.

Die sozialen Zuwendungen sind zum Teil monetär (Familienzuschuß, Pension, soziale Beihilfen usw.). Die monetären Zuwendungen schaffen Nachfrage gegenüber individuellen Produkten. Die naturalen Zuwen-

dungen, einschließlich die Versorgung mit kollektiven Gütern, hingegen sondern sich vom Marktmechanismus ab.

3. In der freien Marktwirtschaft kommen *Gleichgewicht* und *Effizienz* mittels autonomer Marktgesetze als Preisautomatismus zur Geltung. Wenn jedoch der Staat die Wirtschaft organisiert, so erlangen Gleichgewicht und Effizienz den Rang wirtschaftspolitischer Ziele. Damit gelangen Gleichgewicht und Effizienz in enge Verbindung mit den für die sozialistische Wirtschaftsorganisation verbindlichen gesellschaftlichen Normen. In ihnen kommt die auf sozialistische Art interpretierte *gesellschaftliche Nützlichkeit* zum Ausdruck. Deren hauptsächlichsten Formen sind:

Erstens: Regelmäßiges Wirtschaftswachstum. Dieses beruht

- auf einer an den Forderungen von Effizienz und Gleichgewicht orientierten strukturumgestaltenden Konzeption und
- auf einer die Produktivkräfte regional ausgleichenden Entwicklung.

Zweitens: Eine vom Kriterium des sozialistischen Humanismus abgeleitete Einkommenspolitik. Diese sichert

- Vollbeschäftigung und
- im Warenaustausch den Leistungen angemessene Löhne, bzw dem Wert entsprechende Preise;
- im Bereich der fundamentalen gesellschaftlichen Fürsorge hingegen erfolgt die Verteilung mittels staatlich organisierter Versorgung gemäß den Bedürfnissen.

Diese Prinzipien können nur durch Einschränkung des Wirkungskreises des Marktes bzw. durch die planmäßige Beeinflussung des Marktmechanismus zur Geltung gebracht werden. In dieser Beziehung scheint es angebracht, auf folgendes zu verweisen:

— *Die freie Marktwirtschaft ermöglicht eine Wirtschaftsentwicklung nur aufgrund zyklisch wiederkehrender Krisen.* Dies hält die Gesellschaft in Existenzunsicherheit. Die sozialistische Gesellschaft erwartet aber vom Staat jene Organisierbarkeit, welche zyklische Entwicklungen eliminiert und zur regelmäßigen Steigerung des Lebensniveaus aufgrund des Zuwachses der Produktivkräfte führt.

— *Die freie Marktwirtschaft bringt Effektivität und Gleichgewicht unter Teilbeschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit zustande.* Die Verfassung der sozialistischen Gesellschaften sichert aber den Staatsbürgern das Recht auf Arbeit zu. Die sozialistische Wirtschaftspolitik kann nur auf dem Prinzip der Vollbeschäftigung beruhen. Wenn die Wirtschaft vom Standpunkt der Vollbeschäftigung aus beurteilt wird, so kommen zum Wirtschaftswachstum neue Kriterien hinzu. Es muß auch der Forderung Folge geleistet werden, daß die *Wachstumsrate den Bevölkerungszu-*

wachs übersteigt. Daraus kann man ableiten, daß das Wachstum pro Kopf eine Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist.

— Die freie Marktwirtschaft verteilt das Nationaleinkommen zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft, indem sie gegen die soziale Gerechtigkeit verstößt.

Die Vergesellschaftung des Kapitals bringt die Bedingungen für die auf Arbeit beruhende Einkommensverteilung zustande.

Wenn der Staat die Wirtschaft in entscheidender Weise mit wirtschaftlichen Mitteln lenkt, will er natürlich außerwirtschaftliche Motive unter Berücksichtigung (und nicht im Widerspruch) zu den wirtschaftlichen Gesetzen zur Geltung bringen. Vom Standpunkt der Kontrolle aus gesehen, die der Wettbewerb über die wirtschaftliche Macht ausübt, tauchen zwei Fragen von großer Bedeutung auf:

Erstens: Soll der Staat — wenn es zur Dezentralisierung der Wirkungssphären kommt — den je nach Produktionszweigen organisierten Monopolorganisationen Selbständigkeit gewähren, oder sollen miteinander konkurrierende Unternehmen existieren?

Zweitens: Soll der Wirtschaftsmechanismus die Unternehmen der Konkurrenz auf dem internationalen Markt aussetzen, oder soll er ihnen absoluten Protektionismus zusichern?

Auf den wichtigsten Gebieten der Wirtschaft gibt es *Staatsmonopole*. Im allgemeinen umfassen dieselben die Großindustrie, Transport und Telekommunikation, den Außen- und Großhandel sowie das Bankwesen. Vom Standpunkt der Kontrollfunktion des Wettbewerbes aus betrachtet ist es wesentlich, wie der Begriff Staatsmonopol gedeutet wird. Das Staatsmonopol kann so ausgelegt werden, daß Unternehmen (Institutionen) als Monopolorganisationen zu betrachten sind, welche in dieser Eigenschaft öffentliche Machtbefugnisse ausüben. Doch kann das Staatsmonopol auch so interpretiert werden, daß eine derartige Tätigkeit nur in staatlichem Besitz befindliche Organisationen ausüben können, ohne jedoch Monopolrechte zu genießen und, obwohl sie sich als Vertreter des Staates betätigen, nicht über öffentliche Machtbefugnisse verfügen.

Mit der sozialistischen Wirtschaft sind Selbständigkeit der Unternehmen, Wettbewerb zwischen Unternehmen ebenso wie Rentabilität als Regulator im Außenhandel und Importwettbewerb kompatibel.

In Anbetracht der optimalen Funktion der sozialistischen Wirtschaft muß die objektive Notwendigkeit der staatlichen Planung ebenso wie die Bedeutung der Kontrollfunktion des Wettbewerbes betont werden. Jener Feststellung Böhm-Bawerks, wonach außerwirtschaftliche Motive möglichst im Einklang mit den Wirtschaftsgesetzen bei der Organisation der Wirtschaft zur Geltung gebracht werden sollen, kann man durchaus zustimmen.

(Beifall.)

Diskussion

Diskussionsleiterin: *Lore Kullmer* (Regensburg):

Vielen Dank, Herr Csikós-Nagy. Ich darf als ersten gleich Herrn Knirsch um seinen Diskussionsbeitrag bitten.

Peter Knirsch (Berlin):

In meinem Diskussionsbeitrag möchte ich einige mir wesentlich erscheinende Aspekte des Themas herausarbeiten und dabei versuchen, die interessanten Ergebnisse des Referates in diesen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Zunächst verlangt das Thema eine Aussage zu den Abhängigkeitsverhältnissen zwischen den möglichen Eigentumsformen einerseits und wirtschaftlicher Macht andererseits. Es dürfte auch außerhalb der Marxistischen Ökonomie heute unbestritten sein, daß Eigentum wirtschaftliche Macht begründet oder genauer, zu den wichtigen Faktoren gehört, die wirtschaftliche Macht begründen können. Unter dem Zwang der Kürze meines Beitrags will ich mich dabei auf das Eigentum an den Produktionsmitteln beschränken. Das Problem, inwieweit wirtschaftliche Macht aus tatsächlichem oder potentielltem Eigentum an Konsumgütern erwachsen kann, etwa beim Arbeitskräfteangebot oder als Kaufkraft in den Händen des Staates, bleibt also unberücksichtigt.

Beim Produktionsmitteleigentum können wir in der gegenwärtigen Wirtschaftswirklichkeit drei alternative Eigentumsformen feststellen: Privateigentum, Gruppeneigentum und staatliches Eigentum. Im modernen Kapitalismus dominiert privates Produktionsmitteleigentum bei keineswegs negligeabler Bedeutung des staatlichen und des Gruppeneigentums. In den gegenwärtigen sozialistischen Systemen fällt die überragende Bedeutung des staatlichen Produktionsmitteleigentums auf. Gruppeneigentum in der Form des genossenschaftlichen Eigentums hat nur in der Landwirtschaft größere Bedeutung und privates Produktionsmitteleigentum ist, soweit es überhaupt noch existiert, nur eine systemfremde Randerscheinung.

Die erste Frage geht dahin, welche unterschiedlichen Konsequenzen sich aus diesen alternativen Eigentumsformen für die wirtschaftliche Macht ergeben. Eine allgemeine Aussage ist hierzu nur bezüglich des staatlichen Produktionsmitteleigentums möglich: Dieses bedeutet in Wirtschaftssystemen, in denen es dominiert, eine sehr starke Konzentration wirtschaftlicher Macht bei den staatlichen Entscheidungsträgern. Das Produktionsmitteleigentum verstärkt wesentlich die aus anderen

Faktoren resultierende wirtschaftliche Macht des Staates. Es spricht viel für die von Csikós-Nagy gemachte Annahme, daß es zu einer Verbindung dieser wirtschaftlichen Macht mit der politischen Macht des Staates kommt. Soweit das staatliche Produktionsmitteleigentum nur subsidiär neben privatem und Gruppeneigentum steht, muß diese Verbindung von wirtschaftlicher und politischer Macht allerdings nicht notwendig eintreten. Der moderne Kapitalismus bietet jedenfalls genügend Beispiele dafür, daß das staatliche Produktionsmitteleigentum keine machtmäßige Sonderstellung in der Volkswirtschaft genießen muß.

Beim Privat- und Gruppeneigentum an Produktionsmitteln — beide Formen müssen wir hier vereinfachend gemeinsam behandeln — sind die Zusammenhänge zur Verteilung der wirtschaftlichen Macht weniger eindeutig. Zwar läßt sich allgemein sagen, daß die aus dem Produktionsmitteleigentum unmittelbar resultierende wirtschaftliche Macht bei der Konzentration auf wenige Eigentümer mehr gesamtwirtschaftliche Signifikanz besitzt als bei einer breiten Streuung dieses Eigentums. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß eine derartige Konzentration wirtschaftlicher Macht auch relativ unabhängig von der Eigentumsverteilung durch geeignete Verhaltensweisen der kleinen Kapitaleigentümer, etwa durch ihren Zusammenschluß auf der Grundlage der Vertragsfreiheit, eintreten kann. Die so unmittelbar oder mittelbar eintretende ungleichmäßige Verteilung wirtschaftlicher Macht stellt ein wesentliches Problem für ein wirtschaftliches System mit Privateigentum an Produktionsmitteln dar: Die Wirtschaftssubjekte, die über mehr wirtschaftliche Macht verfügen, können die wirtschaftlichen Handlungen der weniger mächtigen oder „ohnmächtigen“ Wirtschaftssubjekte ganz oder zum Teil bestimmen. Insbesondere werden sie, soweit sie vom Erwerbsstreben motiviert sind, bemüht sein, die Einkommensverteilung zu ihren Gunsten in Abweichung von den jeweiligen produktiven Beiträgen zu beeinflussen. Die aus dem Privateigentum an den Produktionsmitteln bzw. aus seiner ungleichmäßigen Verteilung resultierenden Unterschiede in der wirtschaftlichen Macht haben ihren pointiertesten Ausdruck in der Marx'schen Ausbeutungslehre gefunden. Ihre möglichen Wirkungen reichen jedoch weiter. Insbesondere besteht die Gefahr, daß das marktwirtschaftliche Lenkungssystem in seiner Funktionsfähigkeit auch derartige Machtpositionen der Marktteilnehmer behindert wird. Ferner ist es nicht auszuschließen, daß diese private wirtschaftliche Macht durch die Einwirkung auf staatliche Entscheidungsträger auch in politische Macht umgesetzt werden kann.

Die aus dem Produktionsmitteleigentum resultierende wirtschaftliche Macht kann nun in verschiedener Weise Beschränkungen oder, wie es das Thema formuliert, Kontrollen erfahren. Es wäre dabei wohl etwas naiv, „den Wettbewerb“ schlechthin als ein derartiges Kontrollinstru-

ment in die Untersuchung mit einzubeziehen. Der Wettbewerb kann in sehr unterschiedlichen Formen mit sehr unterschiedlichen Kontrollwirkungen gegenüber der Ausübung wirtschaftlicher Macht auftreten, und er ist dabei weitgehend von dem Lenkungssystem abhängig, in dessen Rahmen er sich entfalten kann.

Es erscheint dabei zweckmäßig, zunächst auf diese Abhängigkeit von den Lenkungssystemen einzugehen. Dabei erzwingt der knappe Rahmen, der mir hier zugestanden ist, wiederum eine Vereinfachung. Ich kann nur die in der Gegenwart wichtigsten Lenkungssysteme berücksichtigen: Für den Sozialismus als maßgebliche Form die zentrale Wirtschaftsplanung einerseits und für den entwickelten Kapitalismus die wirtschaftspolitisch gelenkte Marktwirtschaft andererseits.

Für die sowjetische und ungarische Form der zentralen Wirtschaftsplanung hat Kollege Csikós-Nagy die Wirkung des Wettbewerbs recht ausführlich und klar dargelegt. Es erscheint mir sehr wichtig, daß von einem Kollegen aus einem sozialistischen Land verdeutlicht wurde, wie auch bei der administrativen Zentralplanung sowjetischen Typs Marktbeziehungen eine Rolle spielen, das heißt ein Mischsystem bei Dominanz der verbindlichen detaillierten staatlichen Planung besteht. Ich weiß nicht, ob bei der Formulierung dieses Themas diese Möglichkeit anvisiert wurde — das Ergebnis von Csikós-Nagy ist jedenfalls klar: Weil nur ein Mischsystem realisiert werden konnte, bleiben Marktzusammenhänge und Wettbewerbseinflüsse von einer gewissen Bedeutung und sie beschränken in gewissem Maße die staatliche Planungsautonomie und damit die wirtschaftliche Macht des Staates. Wenn wir für dieses Wirtschaftssystem das staatliche Eigentum an den Produktionsmitteln als die wesentlichste Eigentumsform berücksichtigen und dieses staatliche Eigentum mit als konstitutiv für die staatliche wirtschaftliche Macht ansehen, so liegt eine kontrollierende Wirkung des Wettbewerbs bei staatlichem Eigentum vor.

Wie die Ausführungen von Csikós-Nagy deutlich machen, ist diese Wirkung bei der ungarischen Variante der zentralen Planung mit ihrem weitgehenden Verzicht auf verbindliche Detailanweisungen und entsprechend größerem Raum für Marktbeziehungen und Wettbewerbsercheinungen noch stärker, ohne daß eine Änderung der Eigentumsordnung notwendig wird. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß staatliches Produktionsmitteleigentum mit Marktelementen vereinbar ist, und daß die hierbei auftretenden Formen des Wettbewerbs geeignet sind, in gewissem Umfang staatliche Wirtschaftsmacht zu beschränken. Freilich sollte man dieses Argument nicht überstrapazieren, denn der im sozialistischen Wirtschaftssystem große Wirkungsbereich der staatlichen politischen und wirtschaftlichen Macht relativiert diese Beschränkung durch den Wettbewerb oder allgemeiner durch ökonomische

Gesetzmäßigkeiten doch stark und gibt der wirtschaftspolitischen Entscheidungsautonomie auf jeden Fall mehr Spielraum als in dem kapitalistischen System.

Was wir hier stark abkürzend „kapitalistisches System“ nennen, ist durch Überwiegen des Privateigentums an den Produktionsmitteln und durch wirtschaftspolitisch gelenkte Marktwirtschaft gekennzeichnet. Die eben skizzierte Problematik besteht in veränderter Form auch in diesem System. Die hier dominierenden Marktbeziehungen und die mit ihnen verbundenen Wettbewerbsformen beschränken auch hier, und zwar viel stärker als im Sozialismus, die staatliche wirtschaftliche Macht, wie sie neben der politischen Macht des Staates als Grundlage der Wirtschaftspolitik vorhanden ist. Der größte Teil der Diskussion um die Durchsetzungsmöglichkeiten der staatlichen Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft bezieht sich letzten Endes auf dieses Phänomen. Anders als im sozialistischen System ist dabei allerdings die wirtschaftliche Macht des Staates nicht oder nur unwesentlich durch das Produktionsmitteleigentum begründet. Daneben bestehen in unserem Wirtschaftssystem aber auch Wechselbeziehungen zwischen dem Wettbewerb und der auf Privateigentum an den Produktionsmitteln begründeten wirtschaftlichen Macht. Diese vorsichtige Formulierung erscheint mir notwendig, denn der Wettbewerb ist keineswegs immer ein Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Eindeutig erfüllt er diese Funktion nur bei vollständiger Konkurrenz, zu dessen Voraussetzungen ja die Abwesenheit wirtschaftlicher Macht gehört. Alle anderen Marktformen sind durch Ungleichgewichte in der Verteilung der wirtschaftlichen Macht gekennzeichnet, die entsprechend unvollkommene Wettbewerbsformen bedingen. In diesem Fall erfüllt auch der Wettbewerb die Funktion der Kontrolle wirtschaftlicher Macht nur unvollkommen, am schwächsten im Falle des Monopols, obwohl er zumindest potentiell auch da noch eine Begrenzung der Macht der Monopolisten bewirkt.

Nun geht die Formulierung unseres Themas dahin, den Wettbewerb als Mittel der Kontrolle wirtschaftlicher Macht zu überlegen. Als Mittel könnte ihn nur die staatliche Wirtschaftspolitik zur Kontrolle privater Marktmacht einsetzen, indem sie durch die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen oder durch die Unterstützung von Gegenmachtpositionen die Machtvorteile einzelner Marktteilnehmer aufhebt oder reduziert. Wenn wir an die Realität der Bundesrepublik denken, so wird dies mit der Wettbewerbsgesetzgebung auch versucht. Die oben genannte Machtkonzentration auf eine relativ kleine Zahl von Kapitaleigentümern und ihre Koalitionsmöglichkeiten machen es allerdings schwer, den Wettbewerb durch wirtschaftspolitische Aktionen so wirksam werden zu lassen, daß er allein geeignet ist, eine ausreichende Kontrolle wirtschaftlicher Macht zu gewährleisten. Es ist daher realistischer-

weise wohl nur daran zu denken, in der Verbindung mit anderen wirtschaftspolitischen Mitteln zu einer gesellschaftlich als notwendig angesehenen Begrenzung der privaten wirtschaftlichen Macht zu kommen. Dies bedeutet aber, wenn ich es richtig sehe, nichts anderes, als daß die Wirtschaftspolitik bei ihrem Vorgehen Marktgesetzmäßigkeiten berücksichtigen und ausnutzen muß. Für einen größeren Bereich von Markt und Wettbewerb und dementsprechend kleineren Bereich wirtschaftspolitischer Eingriffe ist dies das gleiche Ergebnis, wie es uns Csikós-Nagy für das sozialistische Wirtschaftssystem abgeleitet hat.

(Beifall.)

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Wenn sich im Moment noch niemand zu Wort meldet, darf ich meine Eigenschaft als Diskussionsleiterin einen Augenblick aufgeben, um zwei Fragen und eine kleine Anmerkung zum Referat zu machen.

Die Fragen beziehen sich auf Ausführungen, die Herr Csikós-Nagy an zwei Stellen seines Referates macht. Dort ist die Rede davon, daß eine „Verteilung nach Arbeit“ einerseits, „nach Bedarf“ andererseits vorgenommen wird. Ferner heißt es im Zusammenhang damit, daß der Sozialismus eine vom Kriterium des sozialistischen Humanismus abgeleitete Lebensniveaupolitik betreibt, daß diese Lebensniveaupolitik einmal Vollbeschäftigung sichern will und daß sie beim Warenaustausch eine „Verteilung gemäß der Arbeit“ vornehme. Was beinhalten diese beiden Verteilungskriterien?

Eine zweite Frage steht im Zusammenhang mit Ihrer Äußerung, einige marxistische Volkswirte seien geneigt, „die Wirtschaftsreformen so zu betrachten, als ob hier von der Alternative der sozialistischen Planwirtschaft und sozialistischen Marktwirtschaft die Rede wäre“. Sie sprechen von einem Mißverständnis dieser Reformen. Nun kann ich mir das Funktionieren einer sozialistischen Marktwirtschaft, einer Wirtschaft also, die einerseits den Marktmechanismus in den Mittelpunkt stellt, andererseits auf der Eigentumsform des Sozialismus basiert, im Augenblick nicht ganz vorstellen und hätte deshalb gern von Ihnen Näheres über diese Reformvorstellungen gehört.

Schließlich möchte ich noch eine kleine Bemerkung zu der Stelle machen, wo von der Versorgung mit kollektiven (unteilbaren) Produkten gegenüber der Verteilung der individuellen (teilbaren Produkte) die Rede ist, und der Gegensatz zwischen kapitalistischer Wirtschaft einerseits und sozialistischer Wirtschaft andererseits aufgezeigt wird. Sie sprechen davon, daß das gemischte Verteilungssystem sowohl für die sozialistische wie auch für die kapitalistische Wirtschaft charakteristisch sei und führen dazu aus: „In der kapitalistischen Wirtschaft ist die Tendenz gültig, möglichst alle Produkte als Waren zu betrachten, das

heißt, daß sich der gesellschaftlich organisierte Verbrauch auf den Bereich unteilbarer Güter beschränkt.“ Dagegen werden in der sozialistischen Wirtschaft auch teilbare Güter in den Bereich gesellschaftlich organisierten Verbrauchs einbezogen. Somit sind in der kapitalistischen Wirtschaft die *technischen Kriterien* der Teilbarkeit der Produkte, in der sozialistischen hingegen die *Kriterien der Bedürfnisse* für die individuelle oder kollektive Verteilung maßgebend.

Zu dieser Unterscheidung möchte ich eine Anmerkung machen, dergestalt, daß das Konzept der meritorischen Güter, das in den kapitalistischen Wirtschaften entwickelt worden ist und sich in den Entscheidungen der öffentlichen Hände dieser Wirtschaften niedergeschlagen hat — Sie kennen es wohl alle aus der Finanztheorie von Musgrave — dieser Auffassung widerspricht und die Formulierungen des Referenten in dieser Schärfe — sagen wir einmal — als nicht ganz zutreffend erscheinen läßt. Meritorische Güter sind solche Güter, deren Verteilung über den Marktmechanismus technisch durchaus durchführbar ist, für die aber ungeachtet dieser Tatsache in den kapitalistischen Wirtschaften eine kollektive Verteilung aus metaökonomischen Erwägungen vorgesehen wird, so wie es hier Csikós-Nagy nur für die kollektive Verteilung bestimmter Güter in der sozialistischen Wirtschaft als gegeben ansieht. Der Entscheidung über die Art der Verteilung derartiger Güter liegen also bestimmte soziale Normen zugrunde. Wenn Sie z. B. daran denken, daß das Schulwesen technisch durchaus auf privatwirtschaftlicher Grundlage organisiert werden kann, daß es aber in den kapitalistischen Wirtschaften üblich ist, es weitgehend als ein meritorisches Gut anzubieten, d. h. seitens des Staates anzubieten, weil er dieses Gut so hoch bewertet, daß er es nicht dem Interessenkampf einzelner Individuen überlassen will, dann haben Sie ein Beispiel für diese Zusammenhänge. Man könnte zu diesem Punkt auch noch andere Beispiele heranziehen, die Herr Csikós-Nagy für die sozialistischen Länder angibt: die Altersversorgung, die Krankenfürsorge. Wenn auch beide Aufgaben in der Bundesrepublik nicht in der Form eines meritorischen Gutes im strengen Sinne öffentlich angeboten werden, so ist das doch in anderen Ländern, die wir als kapitalistisch bezeichnen, der Fall.

Ich möchte hier nur darauf hingewiesen haben, daß die Charakterisierung des kollektiven Güterangebots auf der Basis technischer Möglichkeiten einerseits, auf der Basis der Bedürfnisse andererseits als Unterscheidungsmerkmal für kapitalistische und sozialistische Länder in der vorgetragenen Weise wohl nicht akzeptabel erscheint.

(Beifall.)

K. Paul Hensel (Marburg):

Lieber Herr Kollege Csikós-Nagy, ich bin extra von Marburg hierher gekommen, um Ihren Vortrag zu hören. Ich darf Ihnen in aller Kürze

und Offenheit sagen, mir ist nicht ganz klar geworden, was Sie mit Planung meinen. Vielleicht könnten Sie einmal versuchen, den Unterschied des Systems zentraler Planung der Wirtschaftsprozesse im administrativen System zu dem gegenwärtig in Ungarn realisierten Planungssystem zu bestimmen.

Der Begriff „Planung“ wird meist völlig undifferenziert gebraucht. Meiner Meinung nach muß man unterscheiden zwischen Planung der Wirtschaftsprozesse — hier handelt es sich um die Entfaltung eines Allokationssystems unter gewissen wirtschaftspolitischen Bedingungen — und Planung der Prozeßpolitik. Bei zentraler Planung der Wirtschaftsprozesse ist die Basis der Allokation die Knappheitsanzeige in den Salden güterwirtschaftlicher Bilanzen, während bei dezentraler Planung die Knappheiten durch Preise signalisiert werden. Planung der Prozesse und Planung der Prozeßpolitik sind bei zentraler Planung nach meiner Auffassung zwei Seiten derselben Sache, weil jede Planentscheidung notwendigerweise zugleich eine prozeßpolitische Entscheidung ist. Wenn ich aber das ungarische Wirtschaftssystem richtig beurteile, haben wir es dort mit einem in der Basis marktwirtschaftlichen System zu tun, in dem die Wirtschaftsprozesse in den Betrieben nach Maßgabe des Gewinnprinzips geplant werden. Die Prozeßpolitik ist jetzt im Gegensatz zum administrativen System nicht mehr identisch mit der Planung der Prozesse; sie besteht vielmehr darin, prozeßpolitische Daten für die betriebliche Planung zu setzen. Mich interessiert am meisten das jetzige Verhältnis von autonomer Betriebsplanung und Investitionsentscheidungen. Wie ist das Verhältnis von Planung der laufenden Prozesse und Planung der volkswirtschaftlichen Entwicklung? In der Tschechoslowakei war damals vorgesehen, die volkswirtschaftliche Entwicklung kreditpolitisch zu steuern. Sie deuteten dies ja auch für Ungarn an. In der CSSR hatte man versucht, was freilich durch die Preisreform schief gegangen ist, die Eigenmittel der Betriebe niedrig zu halten, um die Betriebe zu zwingen, ihre Investitionen über Kredite zu finanzieren, und somit über das Kreditvolumen, das die politische Führung in der Hand hatte, die volkswirtschaftliche Entwicklung prozeßpolitisch zu steuern.

Nach meiner Meinung sollte man Planung der Prozesse als Entfaltung eines Allokationssystems deuten und dabei die Logik dieser Allokation freilegen. Zweitens sollte man doch sehr stark die Planung von Prozessen und die Planung von Prozeßpolitik unterscheiden. Übrigens ist der Entwurf des neuen ungarischen Wirtschaftsmechanismus auch eine Form der Planung gewesen, und zwar einer sehr guten Planung, wie in der Tschechoslowakei auch. Nur handelt es sich dabei um eine ganz andere Planung, nämlich um die Planung der *Wirtschaftsordnung*. Es ist wirklich der Mühe wert, sich diese Bauplanung neuer Ordnungen

einmal genauer anzusehen und deren planungstheoretische Eigenarten zu bestimmen.

Es geht mir noch um eine andere Frage. Mich hat Ihre Unterscheidung von freier und sozialistischer Wirtschaft sehr interessiert. Ich habe akustisch nicht alles verstanden und bin auch sonst ein ziemlich schlechter Zuhörer. Aber interessiert haben mich doch diese Wertaussagen. Zum Beispiel werde die Einkommensverteilung nach Kriterien des sozialistischen Humanismus entschieden; ich glaube, diese Formulierung ist zweimal vorgekommen. Meine Frage wäre, lieber Herr Kollege: Wer entscheidet das eigentlich, was sozialistischer Humanismus ist? Liegt das fest oder ist es in den Sternen vorgezeichnet?

Ihr Referat hat sich mit dem Wettbewerb als Mittel zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht befaßt. Ich habe nicht ganz verstanden, das gilt auch für die Darlegungen meines Freundes Knirsch, wie wirtschaftliche Macht durch Wettbewerb kontrolliert werden soll. Mir ist nicht klar: Wessen Macht über was soll durch Wettbewerb wie kontrolliert werden? Aber das liegt, wie gesagt, vielleicht an meinem beschränkten Aufnahmevermögen.

Meine letzte Frage, die mich schon lange beschäftigt, geht über Ihr Referat hinaus. Ich weiß nicht, ob Sie es gern oder ungern hören. Nach meiner Meinung kann man in Ungarn wie auch in Jugoslawien von einer sozialistischen Marktwirtschaft sprechen; aber der Begriff ist unwichtig. Meine Frage lautet: Ist mit einer sozialistischen Marktwirtschaft, also mit dezentraler Planung der Wirtschaftsprozesse nach einzelwirtschaftlichen Rationalitätskriterien bei Staatseigentum an Produktionsmitteln und im übrigen bewußter und in gewissem Sinne auch geplanter prozeßpolitischer Steuerung, eine politische Demokratie im Sinne eines Mehrparteiensystems und parlamentarischer Willensbildung vereinbar? Oder ist in den sozialistischen Ländern mit Marktwirtschaft oder quasi-marktwirtschaftlicher Steuerung — ich bin da elastisch — die führende Rolle der Partei, das heißt ganz schlicht formuliert, eine politische Diktatur, notwendig verbunden?

(Beifall.)

Béla Csikós-Nagy (Budapest):

Ich bin in der gleichen Lage wie mein Freund Alec Nove mit meinen beschränkten Deutschkenntnissen.

Ich möchte zunächst auf die Bemerkung von Frau Kollegin Kullmer eingehen hinsichtlich der Kollektivgüter. Ich hatte die Ehre, in diesem Jahr in Wien vor dem Seminar, das jedes Jahr von der Verwaltungsakademie der Bundesrepublik organisiert wird, einen Vortrag über

die Ziele und Mittel der sozialistischen Wirtschaftspolitik zu halten. Dort wurde dieselbe Frage gestellt; daß ich nämlich von Eigenschaften der sozialistischen Planwirtschaft ausgehe, die heutzutage auch für die kapitalistische Wirtschaft charakteristisch seien. Ich kann nur wiederholen, was ich schon dort betonte: Die Vergesellschaftung der Wirtschaft gilt als allgemeine Tendenz. Viele Merkmale der Sozialisierung, die sich mit kapitalistischem Privateigentum versöhnen lassen, sind heutzutage auch in kapitalistischen Wirtschaften zu finden. Aber die Sozialisierung ist doch eigentlich der Wesenzug der sozialistischen Wirtschaft. Insofern habe ich mich vielleicht schlecht ausgedrückt, da ich diese Merkmale der kapitalistischen Wirtschaft gegenübergestellt habe. Ich hätte vielleicht das freie Marktmodell stärker betonen sollen oder das sogenannte neoliberale Modell der Chicagoer Schule, die heute noch darüber nachdenkt, wie man unteilbare Güter als teilbare Produkte in den Marktmechanismus einbringen kann. Vielleicht gilt meine Bemerkung mehr dieser Theorie, als ich es im Referat betont habe, und ich bitte dafür um Entschuldigung.

Ich danke meinem Kollegen Knirsch für seinen Beitrag. Ich habe zu seinem Kommentar nicht viel zu sagen. Ich möchte nur folgendes erwähnen: Es ist eine interessante Erscheinung im Verlauf des neuen Mechanismus eingetreten; von ihm hat die private Kleinindustrie und der genossenschaftliche Sektor mehr profitiert als die staatliche Großindustrie. Das ist der Fall, weil sich erstere mit größerer Flexibilität an den tatsächlichen Bedarf anpassen konnte als die Großindustrie. Einige betrachten das als eine negative Erscheinung unseres Mechanismus. Das ist aber nur eine halbe Wahrheit. Wir Volkswirte denken auch, daß dies gleichzeitig eine Kritik des alten Systems ist, wo sich unsere Produktionsstruktur an die tatsächlichen Konsumentenpräferenzen nicht anpassen konnte. Den landwirtschaftlichen Genossenschaften wurde die Möglichkeit gegeben, industrielle Einheiten in das Produktionsgefüge einzubauen. Die genossenschaftliche Industrie war flexibel und hat schnell gewisse Lücken der Produktionsstruktur beseitigt. Manchmal haben sie auch große Profite aus dieser schnellen Umstellung gezogen. Es ist eine offene Frage der Beurteilung, ob man das als Kritik am heutigen oder am alten Mechanismus auffassen will.

Nun zur Monopolsituation der Wirtschaft! Unter den Hypothesen, die wir uns in den Jahren 1966—1967 gestellt hatten, wie das neue System laufen soll und welche Resultate wir zu erwarten haben, ist die größte Enttäuschung der mangelnde Wettbewerb, weil wir die strengen Monopolpositionen kaum beseitigen konnten.

Wir beobachten auch in der Leichtindustrie, wo wir konkurrierende Unternehmungen haben, dasselbe Phänomen, das wir in einigen

westeuropäischen Ländern sehen, nämlich daß die Möglichkeit besteht, sehr schnell offen oder stillschweigend Vereinbarungen zu treffen und als Monopol am Markt zu erscheinen. Was uns z. B. aus der US-Wirtschaft und aus der Literatur ganz klar war, sehen wir jetzt in der Praxis. Wenn in einem Wirtschaftszweig die größten Unternehmen — wo auch die Leitung ziemlich großen politischen Einfluß besitzt — Preiserhöhungen durchführen, dann wird das auch von anderen Unternehmen — die nicht denselben politischen Einfluß haben — imitiert. Sie gehen davon aus, daß sie sich das ohne Gefahr leisten können. Wir haben also mit dem Wettbewerb nicht sehr viel gewonnen. Wir haben vielmehr vom Importwettbewerb profitiert.

Für eine Wirtschaft mit einem kleinen Binnenmarkt ist eigentlich der Importwettbewerb das wichtigste. Welche Änderungen sind diesbezüglich in der ungarischen Wirtschaft zu beobachten? Im Jahre 1967 war der Importanteil in der Konsumgütersphäre nur 2 bis 3 Prozent; jetzt beträgt er 18 bis 20 Prozent. Das ist für Ungarn schon von Bedeutung und dagegen kann die heimische Industrie nicht sehr viel machen. Ein Teil spricht sich gegen die Importliberalisierung aus und möchte wieder Importkontingentierungen haben. Und weil diese Gruppe großen Einfluß hat, diskutieren wir oft, ob wir mit restringiertem oder mit liberalisiertem Außenhandel arbeiten sollen.

Damit komme ich zu der wichtigsten Frage: Was verstehen wir unter „Planung“?

K. Paul Hensel (Marburg):

Darf ich dazu eine Zwischenfrage stellen? Ich stelle mir das für Ungarn so vor: Sie haben Unternehmungen mit Gewinnprinzip; die Unternehmensleiter sind von staatlichen Organen eingestellt.

(Béla Csikós-Nagy: Bei den drei wichtigsten!)

— Die Unternehmensleiter sind also gegenüber der politischen Führung verantwortlich. Ein Beweis dafür, daß sie gut gearbeitet haben, ist doch der Gewinn. Aus diesen Gewinninteressen entsteht nach meiner Meinung notwendigerweise ein Streben nach Monopolstellungen. Denn je besser, je straffer sich die Unternehmen monopolistisch organisieren, um so leichter können sie einen Gewinn nachweisen. Ich wollte das als Frage formulieren.

Gerhard Willke (Tübingen):

Darf ich dazu die Frage stellen: Mich wundert's, daß Sie überrascht und enttäuscht sind darüber, daß der Wettbewerb so schlecht funktioniert, wo doch eigentlich das grundlegendste Prinzip darin besteht, daß sich der Wettbewerb nicht von selbst erhält, sondern veranstaltet wer-

den muß. Wenn also die Tendenz ganz offensichtlich die ist, daß Unternehmensleiter, die nach dem Gewinnprinzip arbeiten, auch zum Kartell tendieren, dann gehört zur Einführung des Wettbewerbs eine Anti-Kartellgesetzgebung oder etwas, was jedenfalls den Wettbewerb sichert. Was ist in Ungarn diesbezüglich getan worden?

Béla Csikós-Nagy (Budapest):

Wir haben eine Antikartellgesetzgebung. Aber sie hat denselben Effekt wie in der Marktwirtschaft.

(Heiterkeit.)

Das heißt, daß doch die Möglichkeit besteht, daß sich Unternehmen in unkontrollierter Weise ohne schriftliche Vereinbarung einigen. Deswegen sagte ich, daß eigentlich nur Importwettbewerb besteht. Sein Einfluß auf den heimischen Markt mit 10 Millionen Einwohnern ist ziemlich stark. Bedenken Sie bitte, daß die ungarische Wirtschaft eine außenhandelsempfindliche Wirtschaft im Bereich des Comecon ist. 40 Prozent des Nationaleinkommens werden international neu verteilt. Bei uns kann deshalb die Importkonkurrenz eine ziemlich große Rolle spielen.

In den Bereichen, wo die Beteiligung der genossenschaftlichen Industrie größer ist, z. B. in der Schuhindustrie, in der Modeindustrie, in einigen Zweigen der Leichtmaschinenindustrie, des Apparatebaues und der Hausgeräteherstellung, gibt es Konkurrenz, weil dort die sog. „Kartelle“ zwischen staatlichen und genossenschaftlichen Sektoren nicht so leicht zu bilden sind.

Peter-Hubert Köppinger (Köln):

Ich glaube, daß es noch einen weiteren, viel fundamentaleren Grund gibt, warum dieses Experiment mit dem Wettbewerb nicht so läuft, wie Sie sich es vorgestellt haben. Dem Wettbewerb ist nämlich in diesem System ein ganz wesentlicher Bereich entzogen, nämlich der Bereich der Investitionen. Man kann in sog. kapitalistischen Ländern die Tendenz feststellen, daß überall dort, wo eine große Unsicherheit über wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates, auch über die Investitionsmöglichkeiten seitens der Unternehmen aufgrund der Wirtschaftspolitik des Staates, besteht, eine starke Tendenz zu Kartellen und Monopolen entsteht. Wo die Unsicherheit so großer Unternehmungen auf die Zukunft bezogen besteht, wo sie nicht die Möglichkeit haben, mit ihrer Investitionspolitik Einfluß zu nehmen, suchen sie sich mit Absprachen zu sichern.

Hingegen könnte der Import in Ungarn dazu führen, daß die Unternehmungen, die nicht der zentralen Diktatur unterworfen sind, dafür sorgen, daß Wettbewerb veranstaltet werden kann.

Béla Csikós-Nagy (Budapest):

Es ist uns gelungen, im Bereich der Konsumgüter ein Gleichgewicht zu erreichen. Damit möchte ich nicht sagen, daß man in Ungarn schon alles bekommen kann. Wir haben Probleme z. B. mit Personenwagen, mit Telefonanschlüssen und anderen Gütern. Demgegenüber ist es uns im Bereich der Investitionen nicht gelungen, das Gleichgewicht zu schaffen. Diesbezüglich haben wir die Richtlinien der Reform erst jetzt in der Praxis durchgesetzt. Die alte Routine, ohne Geld zu investieren und sie sich später automatisch finanzieren zu lassen, ist in Ungarn noch ein allgemeines Übel. Zwar waren in den altmodischen Investitionsplanungen Geldsummen festgelegt, aber niemand hat diese monetären Beschränkungen ernst genommen. Die sog. technischen Parameter waren die wichtigsten. Sie bestimmten, was man machen darf. Es bestand bei den Kapitalgütern überhaupt kein Gleichgewicht. Jetzt versuchen wir dieses Problem zu bewältigen.

Nun zur Frage: Was ist Planung? Sie haben eigentlich nicht nur gefragt, sondern gleichzeitig diese Frage auch selbst beantwortet.

(K. Paul Hensel: Das ist doch ein alter Trick von mir!)

— Was man bei uns jetzt unter Planung versteht, ist mehr, als man unter indikativer Planung in Frankreich versteht, aber nicht dasselbe, was wir früher darunter verstanden haben. Planung wurde früher mit obligatorischen Kennziffern identifiziert. Dementsprechend betrachtete man die Anpassung an diese als Maßstab der Planmäßigkeit. Die Art und Weise der Planung auf makroökonomischer Ebene enthielt nämlich den Anspruch, alle mikroökonomischen Vorgänge und Prozesse obligatorisch festzulegen. Seit 1968 ist Planung bei uns — und jetzt benutze ich Ihren Begriff — Planung der Prozesse und zum Teil Planung der Prozeßpolitik. Planung der Prozesse ist meistens mit Investitionspolitik verbunden, da etwa 50 Prozent der Investitionen staatlicherseits durch das Budget finanziert werden. In dieser Beziehung ist Planung die Vorbedingung für die Budgetplanung. Zum zweiten wird eigentlich durch Planung bestimmt, welche Restriktionen man benutzen soll. In diesem Jahr z. B. sind es auf den Warenmärkten etwa 12 verschiedene Gruppen, wo wir mit Kontingenten, meistens mit Export- und Importkontingenten arbeiten. Das wird aus der Planung abgeleitet. Das heißt, die Planung hat als zweites Ziel zu bestimmen, wo wir mit Restriktion oder mit ökonomischen Mitteln arbeiten sollen.

Drittens bedeutet für uns Planung, wie Sie sagten, eigentlich die Richtlinie für operative Wirtschaftspolitik.

In unseren operativen Plänen für 1972 steht z. B. — ich spreche jetzt über Preispolitik, die ich am besten kenne —, daß das Einzelhandelspreisniveau nur um 3 Prozent steigen darf. Dies ist eine politische Ent-

scheidung. Das heißt nicht, daß es nur genau 3 Prozent sein dürfen; es kann auch etwas mehr oder etwas weniger sein. Die Preispolitik wird auf operativem Wege also durch diese Kennziffer gelenkt. Zur Zeit liegen die Dinge so, daß es ganz knapp über 3 Prozent sind. Dann müssen diejenigen, die für die Preispolitik verantwortlich sind, die Wege finden, wie man den Ablauf des Preisniveaus im großen und ganzen im Rahmen der Preisniveauvorschrift festlegen kann oder man muß zur Regierung gehen und sagen, es geht nicht; z. B. weil das zu strenge Einschränkungen im Preismechanismus zur Folge hätte. In diesem Sinne meine ich, daß die Planung uns eine Reihe von Richtlinien gibt. Das ist auch bei der internationalen Zahlungsbilanz der Fall. Im Plan ist eine Summe gegeben, die über das akzeptable Defizit orientiert. Wenn die Aussichten davon abweichen, bedeutet dies nicht, daß wir gleich eingreifen, aber es muß vor die Regierung gebracht und gesagt werden, die Dinge liegen so und so.

Nun zum „Humanismus“. Davon hat jeder eine verschiedene Auffassung. Ich habe jedenfalls von diesem Begriff eine ideologische Vorstellung, und ich hatte den sozialistischen Humanismus vor Augen. Manchmal wird gesagt, daß die kommunistische Partei eigentlich die Partei der Armen sei. Den Klugen und Starken braucht man nicht zu helfen. Aber denen, die nicht genügend klug und nicht genügend stark sind, muß man helfen. Das ist auch eine Auslegungsform des Humanismus. Stellen Sie sich bitte vor, daß wir in Ungarn 10 Millionen sind und davon mehr 1½ Millionen Pensionäre. Das heißt, daß diejenigen, die arbeiten, sehr viel arbeiten müssen, um die Sozialfürsorge ermöglichen zu können. Ich will wiederum nicht sagen, daß dies eine Eigenart unserer Gesellschaft ist. Es ist vielmehr eine Allgemeinerscheinung.

Die Vergesellschaftung der Wirtschaft bringt es mit sich, daß das humane Element immer stärker in den Vordergrund rückt. Wenn ich heute eine kapitalistische Wirtschaft charakterisiere, wird das offensichtlich ein ganz anderes Resultat ergeben, als vor 100 Jahren. Ich kenne die Geschichte der deutschen Kohlenindustrie. Die Kohlenindustrie in der Bundesrepublik könnte mit den Methoden der freien Marktwirtschaft heute nicht so existieren, wie es der Fall ist. Die Budgetpolitik muß hier Hilfe gewähren, um die Stabilität der Produktion, die gleichzeitig eine soziale Angelegenheit ist, zu garantieren. Ich glaube deshalb, daß auch hier diese Elemente vorhanden sind.

Zur Frage: Verteilung nach Arbeit. Da habe ich vielleicht einen Fehler gemacht. Ich meinte „Verteilung nach Leistung“. Ich unterschied zwischen Verteilung nach Bedarf und Verteilung nach Leistung.

Der Grund, warum ich mich gegen den Begriff „sozialistische Marktwirtschaft“ in meinem Vortrag aussprach, ist darin zu sehen, daß wir

im Rahmen der sozialistischen Länder Diskussionen über Reformen führen, wobei einige uns vorwerfen, daß wir eine sozialistische Marktwirtschaft eingerichtet haben. Gleichzeitig verstehen sie unter dem Begriff „sozialistische Marktwirtschaft“ die Ablehnung der Planung. Ist „sozialistische Marktwirtschaft“ als planfeindliches Modell zu betrachten, so wollen wir uns mit dieser Kategorie nicht versöhnen.

Und jetzt komme ich zur letzten Frage: zu der Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft. Ich denke auch, daß ein gegebener Wirtschaftsmechanismus seinen Einfluß auf die politische Struktur hat. Erlauben Sie aber bitte, daß ich mich bei meiner Antwort auf Ungarn beschränke, weil ich damit am besten vertraut bin. In Ungarn kam Ende 1956 eine wesentliche Strukturänderung zustande. Aufgrund dieser haben wir eine neue Wirtschaftspolitik eingeführt. Um das zu charakterisieren, möchte ich einige Beispiele erwähnen. In der Landwirtschaft haben wir die obligatorische Ablieferungspflicht beseitigt und durch das freie Aufkaufssystem ersetzt. In der Industrie haben wir die Gewinnbeteiligung der Arbeiter eingeführt. Das zentrale Lohn-tarifs-system wurde durch die Bestimmung der Höchst- und Minimal-löhne ersetzt. Die Ministerien wurden beauftragt, in weitem Bereich statt obligatorischer Plankennziffern ökonomische Mittel zur Lenkung der Industrie zu benutzen. Wir haben vielleicht unsere Wirtschaftsreform von 1968 nicht immer gut charakterisiert, aber diese Reform war eigentlich die logische Folge der politischen Strukturänderungen zu Ende des Jahres 1956, die logische Folge der neuen Wirtschaftspolitik, mit anderen Worten: Die Politik war sehr schwer mit dem Wirtschaftsmechanismus in Einklang zu bringen, der vor der Reform herrschte. Wir haben zwar — wie schon erwähnt — neue Elemente in den Wirtschaftsmechanismus eingebaut; es fehlte aber die Konsistenz des Systems. Es war daher die Aufgabe der Reform, diese Frage zu bewältigen. Ich möchte damit nicht behaupten, daß damit alle Fragen der Demokratisierung gelöst wurden. Nach und nach werden verschiedene Gebiete der gesellschaftlichen Ordnung überprüft und entsprechende Änderungen durchgeführt werden.

(Beifall.)

Diskussionsleiterin *Lore Kullmer* (Regensburg):

Ich danke den Diskussionsteilnehmern für ihre Beiträge, Ihnen, meine Damen und Herren, für Ihre Aufmerksamkeit. Ein Wort ganz besonderen Dankes aber gilt Ihnen, Herr Csikós-Nagy, dafür, daß Sie unsere Tagung durch ein interessantes Referat und viele wichtige Gedanken bereichert haben.

Ich schließe die Sitzung.

Wirtschaftssystem und Gesellschaftsordnung

Leitung: Harald Jürgensen, Hamburg

Bonn, Beethovenhalle

Donnerstag, 7. Sept. 1972, 14.30 - 18.45 Uhr

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Meine Damen, meine Herren! Wir treten in die abschließende Sitzung unserer Tagung ein. Ich glaube, daß wir nicht nur einen würdigen Abschluß, sondern noch einmal einen Höhepunkt erwarten dürfen.

Allerdings werden Sie sich mit etwas Sitzvermögen wappnen müssen, weil beide Referate trotz vereinter Bemühungen ein wenig länger geraten werden als ursprünglich geplant.

Wir beginnen daher ohne weitere Vorrede mit dem Referat von Herrn Kollegen Ortlieb: *Macht und Freiheit in der Sicht des Sozialismus*.

Macht und Freiheit in der Sicht des Sozialismus

Von *Heinz-Dietrich Ortlieb*, Hamburg

In Erinnerung an die Umstände und Motive, die vor 100 Jahren zur Gründung des Vereins für Socialpolitik geführt haben, glaube ich, meinem Auftrag auf dieser Jubiläumstagung gerecht zu werden, wenn ich mein Thema weniger in Form detaillierender dogmengeschichtlicher Reflektionen als vielmehr im Blick auf unsere heutige gesellschafts-politische Situation abhandle. Und ich hoffe, daß ich damit auch unserem vitalen Interesse als Bürger der Bundesrepublik und damit der westlichen Welt am besten entspreche.

Seit einigen Jahren leben wir im Zeitalter eines „kreativen Progressivismus“, dessen diffuser Charakter *einen* Grundzug immerhin deutlich erkennen läßt: die Hypostase der anarchischen Gesellschaft. Das bedeutet zum ersten, daß Macht — auch in ihrer institutionalisierten Form als Herrschaft — etwas schlechthin Fragwürdiges geworden ist. Man wagt sie kaum noch zu gebrauchen, es sei denn, um sie weniger bei sich selbst als bei anderen zu beseitigen. Und es bedeutet zum zweiten, daß beliebige Ausdehnung individueller Freiheit als etwas Selbstverständliches und eigentlich nicht sonderlich Problematisches angesehen wird.

Da dieser Trend sich links und nicht selten neomarxistisch gibt, scheint es mir angemessen zu sein, wenn ich im folgenden der Frage nachzugehen suche, ob nicht diese anarchistische Zuspitzung, welche die Lösung des Macht- und Freiheitsproblems in den letzten Jahren erfährt und welche allmählich die Funktionsfähigkeit unserer arbeitsteiligen Wirtschaftsgesellschaft zu gefährden scheint, ob nicht gerade diese Zuspitzung in den tradierten Mißverständnissen angelegt ist, denen der moderne Sozialismus, auf jeden Fall in der marxistischen Variante — ganz anders und doch wiederum ganz ähnlich wie der klassische Liberalismus — schon bei seiner Entstehung aufgefressen ist.

I. Von der gemeinsamen Freiheitshoffnung des Liberalismus und Sozialismus

Die großen sozialen Ideen der Menschheit sind stets von den Erlebnissen jener Zeiten geprägt worden, in denen sie sich erstmals zu sozialer Ausstrahlungskraft entfalteten. Es sind meist ganz einfache, aber in ihrer Einfachheit um so überwältigendere Erkenntnisse, aus denen solche Ideen zur Wirkung gelangen, so kompliziert auch das System sein mag, das zu ihrer Rechtfertigung auf ihnen aufgebaut oder nachträglich um sie herumgebaut wird.

Die große Vision des Wirtschaftsliberalismus von der „natürlichen Wirtschaftsordnung“, durch die Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand der Menschen gleichermaßen Verwirklichung finden sollen, war — mehr noch als die Arbeitsteilung — der von Konkurrenz und unternehmerischer Privatinitiative bewegte marktwirtschaftliche Kosmos. Dieser Kosmos setzt Individualeigentum an den Produktionsmitteln und wirtschaftspolitische Enthaltsamkeit des Staates voraus. Sein Bild war entstanden aus dem Erlebnis des beginnenden Industriezeitalters, wie überall dort, wo die feudalistischen, zünftlerischen und staatlichen Bindungen verschwanden, sich Initiative und Leistung der Menschen zum Nutzen aller steigerten.

Die noch fehlende Erfahrung mit dem technischen Fortschritt ließ damals aber noch nicht ohne weiteres deutlich werden, daß Wirtschaftswachstum und Wohlstandssteigerung nicht bloß eine Frage der privaten Wirtschaftsfreiheit, sondern ebenso sehr eine Folge des Einsatzes technisch und organisatorisch neuer Produktionsweisen werden sollte. Daß sich auf diese Weise die Ergiebigkeit des Produktionsprozesses im Großbetrieb in höherem Maße steigern läßt als im Klein- und Mittelbetrieb, der solche technischen und organisatorischen Chancen nicht wahrnehmen kann, dieser Zusammenhang wurde in seinen sozialen Konsequenzen von den Klassikern des Liberalismus bestenfalls nur andeutungsweise gesehen. Er bildete aber die Grundlage der Marx'schen Gegenvision.

Das Erlebnis, das dieser Vision zugrunde lag, ist nicht weniger einfach und eindringlich als das des Liberalismus. Es ist das Maschinen-erlebnis, das Erlebnis des technischen Fortschritts. Für den klassischen Sozialisten Karl Marx war es das große Erlebnis seiner Zeit. Es liegt seiner materialistischen Geschichtsauffassung zugrunde, nach der es die Wandlungen der Produktivkräfte — also der technische Fortschritt — sind, von denen alle gesellschaftlichen Veränderungen ausgehen, und es ist die Grundlage des Bildes, das er von der Entfaltung einer kapitalistischen Zweiklassen-Gesellschaft und ihrem notwendigen Umschlag in eine „klassenlose Gesellschaft“ entwirft.

Sah der Liberalismus in der Marktwirtschaft eine Ordnung entstehen, deren Konkurrenzmechanismus darauf angelegt zu sein schien, *uno actu* Wohlstand und Interessenausgleich zu bewirken, so sah Marx im Kapitalismus Disharmonien angelegt, welche die marktwirtschaftliche Ordnung über sich selbst hinaustreiben würden. Dem in sich ruhenden Modell eines ordnenden Marktgeschehens, wie es die Klassiker der Nationalökonomie zeichneten, stellte er das dynamische Bild eines Entwicklungsmechanismus entgegen, der durch den Kapitalismus hindurch — mit seinem verelendeten und ausgebeuteten Arbeiterproletariat, mit seiner allein dadurch möglichen Kapitalakkumulation und seinem wachsenden, wenn auch von Absatzkrisen behinderten Leistungspotential¹, und mit seinem sich zuspitzenden Klassenkampf — zur „klassenlosen Gesellschaft“ führen würde.

In beiden Fällen mußte eine gefährliche Faszination von der Entdeckung ausgehen, wie die „List der Idee“ in der neuen Ordnung die Menschen veranlaßt, in der einseitigen Verfolgung ihrer Einzelinteressen hier, ihrer Klasseninteressen dort gleichzeitig das für die Gesamtheit Notwendige zu vollbringen. Diese Entdeckung, die bestenfalls eine Teilwahrheit enthält, mußte immer wieder die Bedeutung des moralischen Moments in der Gesellschaft infrage stellen. Sie hat die Anhänger der Marktwirtschaft immer wieder veranlaßt, die moralzehrende Wirkung des Kommerzialisismus mit seiner Einkommens- und Konsummaximierung als Antriebskraft zu bagatellisieren. Und sie hat Sozialisten allzu häufig vergessen lassen, daß aus Klassenkampf auf die Dauer keine Sozialmoral entstehen kann, auf die sich eine bessere Gesellschaft aufbauen läßt, weil diese Gesellschaft sich dann gezwungen sieht, notfalls ständig selbst den Ersatzfeind zu produzieren. In beiden Fällen förderte sie eine Ideologiebildung, die eher den Machtinteressen einzelner Gruppen als der Realität einer verbesserungsfähigen modernen Wirtschaftsgesellschaft gerecht wurde.

Beide Modelle, sowohl das Ordnungsmodell des Liberalismus wie das Entwicklungsmodell des Marxismus, die vorgaben, die Wirklichkeit in ihren entscheidenden Zusammenhängen zu erfassen, suchten eine ordnende und sozial ausgleichende Gesetzmäßigkeit aufzuzeigen. Bei Marx lag die soziale Harmonie nur eine Entwicklungsphase später. Das große Vorbild eines durch strenge Naturgesetze geordneten Kosmos, das die Naturwissenschaften im 17. und 18. Jahrhundert geliefert hatten, wird deutlich.

In beiden Fällen zeigt sich das Bemühen, politische Ziele, wenn nicht gar utopische Hoffnungen, mit Hilfe wissenschaftlicher Theorien reali-

¹ Für das Marx'sche Entwicklungsmodell ist aus diesen und anderen Gründen der Durchgang durch die Phase des Kapitalismus ein wesentlicher Bestandteil, den der Sowjetkommunismus über Bord geworfen hat.

sierbar erscheinen zu lassen. In beiden Fällen wird — in Abwendung von allen absolutistischen Dirigismen und ständisch korporativen Privilegien und Libertäten — das Zeitalter der individuellen Freiheit vorausgesagt. Es ist mit Recht immer wieder darauf hingewiesen worden, daß radikaler Liberalismus und marxistischer Sozialismus einen gemeinsamen, und zwar anarchistisch staatsverneinenden theoretischen Ausgangspunkt haben² und daß beide sich dementsprechend in dem Wunsche einig waren, „dem einzelnen Menschen einen größtmöglichen Freiheitsraum zu gewähren“³. Sie unterschieden sich in der Beurteilung der gesellschaftlichen Institutionen, in den Mitteln, welche jenes Ziel verwirklichen sollten.

II. Vom antikapitalistischen Charakter des Sozialismus

Gleichwohl bedeutet moderner Sozialismus historisch in erster Linie Gegnerschaft, und zwar Gegnerschaft gegen die kapitalistische Ordnung der bürgerlichen Gesellschaft; einer Gesellschaft, die den absolutistischen Staat zwar demokratisiert und die mit der Trennung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft die Verlagerung der entscheidenden epochalen Machtkämpfe in das Gebiet der Gesellschaftspolitik herbeigeführt hatte. Ihr Emanzipationskampf findet im Marx'schen Entwicklungsmodell daher durchaus seinen Platz. Doch ist im Kapitalismus die Herrschaft des absolutistischen Staates durch die Klassenherrschaft ersetzt. Man kann daher den modernen Sozialismus geradezu als diejenige Idee und Bewegung definieren, die von ihrem Ursprung her Protest gegen die sozialen und ökonomischen Mängel der kapitalistischen Gesellschaftsordnung im 19. Jahrhundert ist. Da für diese Mängel die wesentlichen Kennzeichen des Kapitalismus, nämlich Privateigentum an den Produktionsmitteln und Koordination der arbeitsteiligen Wirtschaft durch einen vom Profitstreben in Gang gehaltenen Marktmechanismus haftbar gemacht wurden, zielte der Sozialismus nach vorherrschender Lehrmeinung auf den Umsturz des bürgerlich kapitalistischen Systems in sein Gegenteil. Jedenfalls dominierte diese orthodox marxistische Auffassung bis zum Ersten Weltkrieg⁴. Privateigentum mußte danach durch Gemeineigentum und Markt- und Preismechanismus durch zentrale Totalplanung ersetzt werden.

² Vgl. dazu *Hans Kelsen*, Marx oder Lasalle?, Leipzig 1924.

³ So *Hans Ritschl*, Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954, Seite 90 und *Gisbert Rittig*, Sozialismus und Liberalismus, in: Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik (hrsg. von Schmid, Schiller, Potthoff), Frankfurt o. J., Seite 109.

⁴ Einen kurzen prägnanten Überblick über die Richtungskämpfe im Sozialismus bietet die Schrift von *Carl Landauer*, Die Sozialdemokratie — Geschichtsabrisß und Standortbestimmung, Hamburger Hefte für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Nr. 4/5, Hamburg 1972, Seite 13 ff.

Unter den Anhängern Marxens operierten damals besonders jene Agitatoren, die vulgärmarxistische Derivate erfolgreich zu benutzen pflegten, mit einem wunsch- und angstbestimmten Antidenken, denen Menschen zu allen Zeiten zum Opfer gefallen sind. Ich meine die Neigung zu jener Kurzschlußfolgerung, daß von allen Mängeln, die einem Extrem anhaften, das entgegengesetzte Extrem frei sein müsse. Diese Pseudologik ist es ja, welche uns Menschen immer wieder verleitet, im privaten und sozialen Leben von einem Extrem zum anderen zu flüchten. Selbstverständlich liegt bei Marx und seinen Epigonen dieser Kurzschluß nicht in unreflektierter, naiv emotionaler Form vor, wie wir sie tagtäglich bei uns selbst und unseren Mitmenschen erleben können. Aber auch die dialektische Theorie des Marxismus, in der die Synthese als dritter Schritt These und Antithese mit umfaßt und im dreifachen Sinne aufhebt, nämlich sie gleichzeitig beseitigt, bewahrt und auf eine höhere Ebene hebt, — auch diese häufig rabulistisch anmutende Theorie hat immer, wenn sie sich von ihrer abstrakten, aber inhaltsleeren Höhe in die Niederungen konkreter oder gar praktischer Verhältnisse begab, die als Fortschritt gedachte Synthese zur reinen Antithese von dubioser Progressivität werden lassen.

Bekanntlich steht als treibende Kraft im Mittelpunkt der Marx'schen Analyse und Prognose des Kapitalismus: die proletarische Situation der wachsenden Mehrheit als Folge des sich wandelnden Charakters des Privateigentums. Durch den Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft wird das Individualeigentum an den eigenen Arbeitsmitteln zum Privateigentum der Kapitalisten an den Arbeits- und Produktionsmitteln der anderen. Damit interpretierte Marx m. E. für die Masse der Wirtschaftsbürger Wirtschaft und Gesellschaft seiner Zeit überzeugender als seine Lehrmeister, die nationalökonomischen Klassiker, wenn auch seine Voraussage der „klassenlosen Gesellschaft“ mindestens ebenso utopisch wie der „ordre naturel“ des Liberalismus war. Realistischer war auf jeden Fall die Feststellung Marxens, daß der Vergesellschaftungsprozeß in der Wirtschaft bereits mit der Arbeitsteilung selbst beginnt und daß die auf dem Privateigentum gründende marktwirtschaftliche Koordination den Menschen nur eine Scheinfreiheit vortäuscht. Zwar wurden die Menschen mit der Liberalisierung der Wirtschaft weitgehend frei von staatlichen Reglementierungen, aber sie wurden mit dem Verzicht auf hauswirtschaftliche Eigenversorgung und mit der fortschreitenden Arbeitsteilung abhängig voneinander und von dem Funktionieren eines anonymen Marktmechanismus, dessen Ergebnisse hingenommen werden mußten. Die „Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft“⁵ wurde damit zum nicht manipulierbaren Schicksal, das über Glück und Unglück der Menschen entschied.

Diese „Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft“ sah sich je nach der Klassen- oder Vermögenslage des einzelnen sehr verschieden an. Wer Vermögen besaß,

⁵ Dies galt auf jeden Fall, solange strukturelle und konjunkturelle Arbeitslosigkeit und sonstige Notlagen nicht durch eine wirkungsvolle Wirtschafts- und Sozialpolitik des Staates bekämpft werden konnten.

wer als Unternehmer über Produktionsmittel verfügte, konnte zwar sein Vermögen verlieren, wenn er in den Strudel der Wirtschaftskrise geriet, wenn er vom Prozeß der schöpferischen Zerstörung erfaßt wurde; aber er konnte bei einiger Tüchtigkeit und Wendigkeit und einigem persönlichen Glück sein Eigentum vermehren und zu Vermögen gelangen, das ihm selbst und seiner Familie weitgehend Sicherheit zu bieten vermochte. So konnte solchen Menschen von ihrem persönlichen Erfahrungsbereich her zeitweilig das Bild zutreffend erscheinen, das der Liberalismus von der kapitalistischen Wirklichkeit entwarf.

Vom Erfahrungshorizont des eigentumslosen Proletariers aus gesehen mußte im 19. Jahrhundert das marxistische Bild vom Kapitalismus mehr als das liberalistische Selbstverständnis der Bourgeoisie überzeugen. Für den Proletarier, der ohne Eigentum sich dem Marktgeschehen ausgeliefert sah, schien mindestens unter den europäischen Verhältnissen⁶ keine persönliche Selbständigkeit möglich. Ihm mußte die eigene Lage als unabänderlich, als schicksalhaft an die Existenz des Kapitalismus schlechthin gebunden erscheinen.

Erst der Marxismus brachte ihm die chiliastische Hoffnung, daß ihm zusammen mit seinen Schicksalsgenossen als Proletariat die große Aufgabe zufiel, nicht nur sich selbst zu befreien, sondern durch den radikalen Umsturz eine schlechthin freie und gerechte Gesellschaftsordnung herzustellen. Wer erlebt hat, wie wichtig für die Menschen die Hoffnung ist und das Selbstgefühl, zu etwas nütze zu sein, das über das eigene unbedeutende Ich hinausführt und allgemeine Anerkennung verschafft, der wird begreifen, was eine solche Lehre Menschen bedeuten mußte, die in ihrer Umwelt bis dahin bestenfalls des christlichen Mitleids teilhaftig wurden, das ihnen häufig genug in einer unerträglichen Form entgegengebracht wurde. Es ist nur zu verständlich, weshalb für einen großen Teil der Proletarier im 19. Jahrhundert der Marxismus zum Religionsersatz wurde.

Dies ist ohne jede polemische und moralisierende Spitze gesagt; denn wie hätte man damals die Proletarisierung der Massen vermeiden sollen? Notwendige Kapitalbildung und nur allmähliche Steigerung der Arbeitsproduktivität erlaubten keine plötzliche Erhöhung des Lebensstandards. Eine Verlangsamung des Industrialisierungsprozesses wäre mit Rücksicht auf die Bevölkerungszunahme kaum tragbar gewesen, und um mehr zu tun, als Bismarck später mit der Einführung der Sozialversicherung versuchte, dazu hätte es der Machtfülle eines totalen Staates, des völligen Verzichts auf nationale Macht- und Prachtentfaltung und schließlich der Kenntnisse und Erfahrungen über die Probleme der Industrialisierung und der industriellen Ordnung bedurft, die wir erst heute besitzen.

Und selbst wenn alles dies damals vorhanden gewesen wäre, hätte man sich im großen ganzen mit einer Verbesserung der Aufstiegschancen und dem Versprechen einer künftig besseren Versorgung begnügen müssen. Man hätte

⁶ In seiner Schrift „Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?“ (Tübingen 1906) hat schon *Werner Sombart* darauf hingewiesen, daß in den USA infolge der anderen politischen Gegebenheiten und der Möglichkeit, eine agrarische Existenz auf eigenem Grund und Boden zu finden, eine Bewußtseinslage geschaffen wurde, welche einer marxistisch-sozialistischen Ideologie nicht günstig war.

auch dann nicht mehr verteilen können, als nach Abzug der Investitionsquote vorhanden war. Selbst Marx hat nie geäußert, daß die Elendslage des Proletariats im Kapitalismus des 19. Jahrhunderts mit Rücksicht auf die notwendige Kapitalbildung als Übergangsphase unvermeidlich sei⁷.

III. Von der Marx'schen Utopie

Bezeichnenderweise ist die Bedeutung der Eigentumsfrage von Marx ebenso wie von seinen ideologischen Antipoden des Liberalismus — nur mit umgekehrten Vorzeichen — überschätzt worden. Da die Wirtschaft durch Arbeitsteilung und Konzentrationsprozeß sowohl in der einzelnen Produktionsstätte als auch in ihrer Gesamtheit eine gesellschaftliche Angelegenheit geworden war, sollte auch das Eigentum an den Produktionsmitteln vergesellschaftet werden.

Daß mit der Sozialisierung des Produktiveigentums das Macht- und Verteilungsproblem und damit auch das Problem des individuellen Freiheitsspielraums von der ökonomischen auf die politische Ebene verschoben, aber noch nicht gelöst ist, stand bei Marx nicht zur Debatte. Nicht die Funktionsweise der antikapitalistischen, der kommunistischen Ordnung, sondern die Entwicklungsgesetze des Kapitalismus wollte er ergründen. Auch spielte bei ihm ein gewisser Begriffsrealismus eine Rolle, der mit seiner Definition von Klasse und Staat verbunden war und hinter dem seine ganz persönliche Abneigung gegen den Profit, den Kommerzialisismus, das Privateigentum und schließlich auch gegen den Staat stand⁸.

Wenn der Klassenbegriff einseitig vom Besitz oder Nichtbesitz am Privateigentum her bestimmt wird, führt die Beseitigung des Privateigentums definitionsgemäß zur klassenlosen Gesellschaft, und wenn der Staat als organisierte Macht zur Aufrechterhaltung der Klassenherrschaft aufgefaßt wird, dann wird er nach Beseitigung der Klassen überflüssig. Er stirbt ab und wird durch die Verwaltung aller durch alle ersetzt. So ist von vornherein die Problematik wegdefiniert, die sofort auftreten mußte, sobald eine antikapitalistische Ordnung praktisch versucht wurde. An die Stelle der Kapitalisten traten die politischen oder gesellschaftlichen Funktionäre und damit entstand das Problem von notwendiger Herrschaft und möglichem Machtmißbrauch auf anderer Ebene von neuem.

⁷ Merkwürdigerweise nehmen jedoch sozialistische Entwicklungsländer heute an, daß sie um diese Situation herumkommen müßten und daß die Elendslage ihrer Bevölkerung letztlich die Folge der alten und neuen „kolonialistischen Ausbeutung“ durch kapitalistische Länder sei. Vgl. auch Fußnote 24.

⁸ Mit der Frage, welchen Einfluß Charakter und persönliche Erlebniswelt Marxens auf seine Lehre genommen haben, befassen sich *Leopold Schwarzschild* (Der rote Preuße, Stuttgart 1954) und noch ausführlicher *Arnold Künzli* (Karl Marx, eine Psychographie, Wien - Frankfurt - Zürich 1966). Vgl. dazu auch *Friedrich Lenz*, Staat und Marxismus, Grundlegung und Kritik der marxistischen Gesellschaftslehre, Stuttgart/Berlin 1922, S. 2 ff. und *Hans Kelsen*, Sozialismus und Staat, Wien 1965, S. 78 ff.

Für die optimistische Erwartung, daß das Macht- und Freiheitsproblem sich in der antikapitalistischen und daher „klassenlosen Gesellschaft“ zufriedenstellend lösen ließe, kann man, soweit ich sehe, bei Marx drei Begründungen finden, die sich m. E. als höchst spekulative und unrealistische Annahmen erweisen.

Die erste Annahme besteht in der Überschätzung der Entwicklung der Wirtschaft zu höchster Effizienz, wofür Marx vom Kapitalismus trotz seiner Mängel Entscheidendes und vom Kommunismus die letzte Vollendung erwartete. Daraus folgte dann, daß man in der „klassenlosen Gesellschaft“ nach dem Prinzip verfahren könne, bei der Güterverteilung erhält jeder nach seinen Bedürfnissen, bei der Arbeitsverteilung leistet jeder nach seinen Fähigkeiten. Geht man von dieser Annahme aus, so entfallen zwei wichtige Ursachen des Machtmißbrauchs: der Kampf um bequeme und beliebte Arbeitsplätze und Tätigkeitsbereiche und der Kampf um eine möglichst reichliche materielle Versorgung. Es bliebe allerdings die Gefahr, daß sich für unbeliebte Tätigkeiten keine Arbeitskräfte finden würden — es sei denn, man führte einen Arbeitsdienst ein — und es bliebe der Kampf um die Macht um ihrer selbst willen. Beide Probleme werden aber durch zwei weitere Annahmen heruntergespielt, die man bei Marx herauslesen kann.

Da ist einmal die Annahme, daß alle Tätigkeiten sich durch Arbeitsteilung in der modernen Gesellschaft vereinfachen werden, eine Vereinfachung, die bereits unter dem Kapitalismus beginnt und in der kommunistischen Gesellschaft ihre Vollendung finden soll. Bei Marx findet sich diese Annahme nur andeutungsweise, taucht dann aber in utopischen Schriften seiner Anhänger⁹ immer wieder auf und wird später von Lenin¹⁰ besonders apostrophiert. Hier wurden offensichtlich gewisse arbeitsteilige Vereinfachungstendenzen aus dem Bereich der industriellen Handarbeit und Organisation verallgemeinert und auch auf alle Tätigkeiten übertragen, welche die Arbeitsteilung vorzubereiten und zu koordinieren haben. Wäre das möglich, dann könnte davon ausgegangen werden, daß auch alle anleitenden Tätigkeiten und Entscheidungsfunktionen abwechselnd von jedem ausgeübt werden und keine dauerhaften Machtpositionen entstehen könnten.

Noch wichtiger ist in diesem Zusammenhang aber die utopische Erwartung des „neuen Menschen“. Mit dem „Sprung aus dem Reich der Notwendigkeit in das Reich der Freiheit“, d. h. in die „klassenlose Gesellschaft“, sind die Ursachen für die Selbstentfremdung des Menschen

⁹ So *August Bebel*, *Die Frau und der Sozialismus*, 50. Auflage, 1910 und *Atlanticus* (Ballod), *Ein Blick in den Zukunftsstaat*, 2. Auflage 1919.

¹⁰ *Lenin*, *Staat und Revolution*, 1917. Vgl. dazu auch *Julius I. Löwenstein*, *Vision und Wirklichkeit. Marx kontra Marxismus*, Basel/Tübingen 1970, S. 87 ff.

beseitigt¹¹. Er findet zu seinem wahren Wesen zurück, das offenbar gemeinschaftsbezogen ist.

Über den wahren Menschen schreibt Marx: „Die Natur des Menschen ist so eingerichtet, daß er seine Vervollkommnung nur erreichen kann, wenn er für ... das Wohl seiner Mitwelt wirkt. Wenn er nur für sich schafft, kann er ein berühmter Gelehrter, ein großer Weiser, ein ausgezeichnete Dichter, aber nie ein vollendeter wahrhaft großer Mensch sein¹².“

Das Menschenbild, das Marx hier entwirft, ist zweifellos ohne das traditionelle Vorbild des humanistisch gebildeten und nach christlicher Ethik handelnden Menschen nicht denkbar. „Also auch für Marx“, so stellte Siegfried Landshut, der Herausgeber der Marx'schen Frühschriften fest, „liegt der Maßstab, das Kriterium zur Beurteilung der Welt der Selbstentfremdung, das Muster, demgegenüber sich die Welt der modernen Tausch- und Produktionsgesellschaft als Perversion wahrer Humanität erweist, in der Geschichte, in der überlieferten Vergangenheit, der er selbst entstammt“¹³.

„Denn überall da, wo Marx vom wahren, vom eigentlichen, vom unverfälschten Menschen spricht und sich der Ton seiner Sprache von der üblichen wegwerfenden Verachtung in positive Anerkennung verwandelt, da treffen wir auf ein geschichtlich eindeutig identifizierbares Menschenbild. Ja, in diesem Zusammenhang vergißt Marx sogar sein sonst von ihm hochgehaltenes Ideal der Gleichheit. Denn im Zusammenhang seiner Kritik ... erscheint als das wahre Selbst ... nicht etwa eine Gesellschaft der Gleichen, sondern im Gegenteil eine Gesellschaft, in der jede Differenz zur Geltung kommt ...“¹⁴.

„Wenn Marx im dritten Bande des ‚Kapital‘ vom Reich der Freiheit spricht, das aus dem Reich der Notwendigkeit auf seiner Basis möglich wird, so denkt er dies Reich bevölkert von jenen der Kunst und der Philosophie ergebenden Gebildeten der Aufklärung und des Idealismus. Dennoch sollte man nicht den Fehler begehen und dies menschliche Vorbild als das eines kontemplativen, rein genießenden Ästheten verstehen. Der gebildete Bürger der vorindustriellen Zeit, noch nicht ein Opfer des Gewinnstrebens, ist dennoch eine in der Welt tätige und ihr Tun bedenkende eigenständige Person der Gesellschaft. Als solche versteht ihn Marx¹⁵.“

Weshalb der Mensch die Möglichkeiten seiner Vervollkommnung, die in ihm angelegt sind, allein unter kommunistischen Verhältnissen

¹¹ Vgl. dazu J. I. Löwenstein, a.a.O.

¹² Zitiert nach Arnold Künzli, a.a.O., S. 622 f. Als die im Augenblick mir nicht zugängliche Originalquelle gibt Künzli an: Gesamtausgabe des Marx-Engels-Lenin-Instituts in Moskau I 1(2), S. 167.

¹³ Siegfried Landshut, Immer noch Marx? Zur 150sten Wiederkehr seines Geburtstages am 5.5.1968, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 14. Jahr (1969), S. 16.

¹⁴ S. Landshut, a.a.O., S. 15.

¹⁵ S. Landshut, a.a.O., S. 16.

— obwohl doch die Grundproblematik der Selbstentfremdung in der großorganisierten, arbeitsteiligen Wirtschaftsgesellschaft erhalten bleibt — voll ausschöpfen kann und auch tatsächlich ausschöpfen wird, dafür bleibt Marx den Nachweis schuldig, muß ihn schuldig bleiben, weil er sich mit der kommunistischen Gesellschaft nicht näher befaßt.

IV. Die Marx'schen Irrtümer machten Geschichte

Nimmt man die Lehren von Marx und Engels in ihrer Gesamtheit, so ist das Gebäude keineswegs eindeutig und widerspruchsfrei. Das konnte man auch kaum von Männern erwarten, welche die Welt nicht bloß interpretieren, sondern verändern wollten. Sie hatten mit genialem Scharfblick in ihrer Zeitanalyse wichtige Tendenzen in der sozial-ökonomischen Entwicklung erkannt. Aber immer, wenn es darum ging, solche Tendenzen in ihrer Stärke und Bedeutung für die geschichtliche Situation und die Zukunft einzuschätzen, spielte der temperamentvolle voluntaristische Politiker in ihnen dem Wissenschaftler einen Streich. Aus richtigen Teilerkenntnissen wurden dann voreilige Verallgemeinerungen, das erforderliche Material für die Bestätigung ihrer von Hegel entlehnten Geschichtsmetaphysik. So entstand ihre Prophezeiung vom notwendigen Kommen der „klassenlosen Gesellschaft“.

Marx selbst — und mehr noch der ihn überlebende Engels — haben durchaus manche Fragwürdigkeiten der von ihnen aufgezeigten Gesetze und Tendenzen gelegentlich gesehen. So finden sich bei ihnen genügend Äußerungen, die manchen Marx-Interpreten zur Feststellung veranlassen, daß der wohlverstandene Marx keine einseitigen Deutungen gestatte. Es bleibt dann aber immer noch die Frage offen: wo denn das wahre Verständnis des ganzen Marx zu suchen ist? Die Beantwortung dieser Frage hat seit Marxens Tod ganze Bibliotheken füllen helfen. Sie macht die Marx'schen Schriften besonders geeignet, zum Gegenstand von Bibelexegesen zu werden. Marx selbst hat aus seinen gelegentlichen selbstkritischen Einsichten niemals eindeutig die Konsequenz für eine Gesamtkonzeption gezogen. Sonst hätte er seine gesellschaftliche Prognose ausdrücklich widerrufen oder doch als gewagte Hypothese bezeichnen müssen.

Nicht der größere oder geringere Wahrheitsgehalt in den Marx'schen Lehren ist es gewesen, der diese seinerzeit für die Arbeitermassen attraktiv machte, sondern jene voreiligen Verallgemeinerungen und Voraussagen, also die Irrtümer waren es, die diese Lehre politisch wirksam werden ließen. Sie setzten sich in den Köpfen vieler Sozialisten fest und feierten immer wieder fröhliche Urständ, während die Wahrheitsgehalte, selbst von einer positivistischen Sozialwissenschaft längst übernommen, zu Selbstverständlichkeiten wurden und ihre Marx'sche Herkunft häufig in Vergessenheit geriet. Eben deshalb kann man den Marxismus als Geschichte machenden Faktor heute nicht

mehr auf den Wahrheitsgehalt der Marx'schen Lehren beziehen. Der Marxismus ist als geschichtliche Kraft mehr oder weniger identisch mit den großen Irrtümern und Unbeweisbarkeiten in dieser Lehre. Und es sind nicht die sozialistischen Gegner, sondern es ist die historische Wahrhaftigkeit, die auch Sozialisten veranlassen sollte, dementsprechend den Begriff „Marxismus“ zu definieren¹⁶. Es ist nicht ganz unwahrscheinlich, daß Marx heute sein vielzitiertes Wort wiederholen würde: „Quant à moi — je ne suis pas Marxiste!“¹⁷

War gerade der Doppelcharakter der Marx'schen Lehren, die Mischung von Geschichtsmetaphysik und positivistischer Wissenschaft, zunächst die große Stärke der von ihr getragenen Arbeiterbewegung, so mußte der als Wissenschaft drapierte Glaube immer stärkeren Erschütterungen ausgesetzt werden, je mehr der tatsächliche Gang der Geschichte von dem durch den Propheten vorgeschriebenen Weg abwich. — Der Säkularisierungsprozeß, einmal in Gang gesetzt, macht auch vor seinen eigenen Kindern nicht halt!

So war es wohl unvermeidlich, daß die wachsende Differenz zwischen entwicklungstheoretischer Voraussage und tatsächlicher Entwicklung zur Spaltung der sozialistischen Bewegung führte. Diese Spaltung begann, sich in Gestalt ideologischer Auseinandersetzungen schon um die letzte Jahrhundertwende abzuzeichnen und zog unter den Auswirkungen des ersten Weltkrieges und der sowjetkommunistischen Revolution in Rußland ihre institutionellen Konsequenzen. Es blieben zwei selbständige Bewegungen, die zumindest in Deutschland nur noch eine gemeinsame Vergangenheit verband. Die eine Bewegung, die kommunisti-

¹⁶ Selbstverständlich steht es jedem frei, sich auch Marxist zu nennen, wenn er den metaphysischen Gehalt des Marxismus ablehnt, aber in den Marx'schen Fragestellungen weiterdenkt; doch darf er sich dann nicht wundern, mit den „gläubigen Marxisten“ verwechselt zu werden. Worte führen nun einmal ein Eigenleben in den Köpfen der Menschen. Schon Anfang der fünfziger Jahre stellte ich fest: „Wenn man heute Marxisten und Antimarxisten danach fragt, was sie unter Marxismus verstehen, dann hört man meistens sehr Wirres. Aber was (auch heute noch) in der Wirrnis vorherrscht, sind die großen Irrtümer und nicht die großen Wahrheiten von Marx. Deshalb bleibt für die Sozialisten gar nichts anderes übrig, als in dem Worte „Marxismus“ diese Irrtümer zu bekämpfen. Ein anderes Vorgehen würde bei Antimarxisten auf Mißtrauen und Ungläubigkeit stoßen und die „Marxisten“ nur in ihrem Glauben bestätigen, daß sie im Grunde ja doch Recht haben.“ *H.-D. Ortlieb*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik ohne Dogma, Hamburg 1954, S. 262 f. Zum Problem der marxistischen Selbsttäuschung vgl. auch: *Ernst Topitsch*, Entfremdung und Ideologie, zur Entmythologisierung des Marxismus, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 9. Jahr (1964), S. 139 ff.

¹⁷ Eine solche Vermutung ist selbstverständlich stets eine problematische Angelegenheit. Denn, was wäre, wenn Marx heute leben würde? Die Welt wäre auch dann nicht die des 19. Jahrhunderts geblieben. Außerdem: Aus welcher persönlichen Position und emotionaler Eingefangenheit würde Marx heute urteilen? Solche Voreingenommenheiten spielten damals eine große Rolle für die Entstehung seiner Vision, und sie würden es heute wieder tun.

sche, versuchte mit allen Mitteln in ihrem eigenen Machtbereich den Glauben an das aus der antikapitalistischen Ordnung entspringende irdische Paradies der „klassenlosen Gesellschaft“ aufrecht zu erhalten, wie sehr die eigene Wirklichkeit von diesem Endziel auch entfernt blieb. Auch der heutige Kommunismus sieht sich zwar aus Gründen ökonomischer Wachstumsschwierigkeiten gezwungen, seine eigenen Ordnungsformen zu überprüfen und durch Liberalisierung zu revidieren (Konvergenztheorie¹⁸); auch in seinem Bereich gibt es nach wie vor offen oder verdeckt unter Berufung auf Marx oder seine großen kommunistischen Interpreten (Lenin, Trotzki, Stalin, Mao) ideologische Auseinandersetzungen. Doch blieben diese Abweichungen bisher stets begrenzt durch eine antikapitalistische Rechtgläubigkeit, zu der sich nach wie vor jeder bekannte, es sei denn, man darf hinter dem „Prager Frühling“ weitergehende liberalistische Tendenzen vermuten.

Die andere Bewegung, die demokratisch-sozialistische, stellte das alte antikapitalistische Ordnungsbild selbst infrage. Für den „freiheitlichen Sozialismus“ wurde das Ordnungsproblem zu einer immer wieder neu gestellten, nie endgültig gelösten menschlichen Aufgabe. Damit mußte für ihn auch der Glaube an die Realisierbarkeit eines sozialen Paradieses auf Erden entfallen. Dadurch verlor der demokratische Sozialismus an Attraktivität für alle der Utopie bedürftigen Gemüter.

Diesen Weg der endgültigen Säkularisierung haben die Sozialdemokraten nur sehr langsam beschreiten können¹⁹. Allzu große psychologische Hemmungen waren zu überwinden. Viele Sozialisten setzten das eigentliche Ziel des Sozialismus, die Mängel der kapitalistischen Ordnung zu beseitigen und ein Leben in Freiheit und Gerechtigkeit zu verwirklichen, mit dem alten antikapitalistischen Ordnungsbild gleich. Sie waren durch Tradition einer Ordnung verschworen, deren „geheiligte Anti-Institutionen“ nun infrage gestellt werden mußten. So brauchte die deutsche Sozialdemokratie seit den ersten revisionistischen Zweifeln mehr als ein halbes Jahrhundert, um sich in ihren Sozialisierungsvorstellungen mit dem Godesberger Programm vom marxistischen Ordnungsdogma zu lösen.

¹⁸ Zur Konvergenztheorie gibt einen guten Überblick: *Egon Tuchteld*, Konvergenz der Wirtschaftsordnungen? In: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 20, Düsseldorf 1969, S. 35 ff. Im Zusammenhang mit unserem Thema stellt sich die Frage, wie weit der Machtkampf zwischen Ost und West die Wirtschaftssysteme zwingt, die Zulassung individueller Freiheitsräume danach zu bemessen, wie sich dies auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz auswirkt. Dies könnte dazu führen, daß der Westen weniger Freiheit, der Osten mehr Freiheit als bisher gewähren müßte. Dazu ausführlicher *H.-D. Ortlieb*, Das Ende des Wirtschaftswunders, unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Wandlung, Wiesbaden 1962, S. 153 ff.

¹⁹ Vgl. *H.-D. Ortlieb*, Der gegenwärtige Stand der Sozialisierungsdebatte in Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 2, Berlin 1950, S. 228 ff.

V. Freiheitlicher Sozialismus in unserer Zeit

Wollte man unter Aufgabe der Geschichtsmetaphysik den Gedanken eines „Wissenschaftlichen Sozialismus“ in dem empirischen Sinne verstehen, daß Gestalt und Realisierbarkeit einer besseren Ordnung stets an der geschichtlichen Wirklichkeit zu überprüfen seien, so konnte ein sozialistisches Ordnungsbild nur noch als ein vorläufiges, als eine Art Arbeitshypothese angesehen werden, die der ständigen Kontrolle und gegebenenfalls der Abänderung bedarf. Dieser sozialreformerische Voluntarismus war ein ganz anderer als der kommunistische. Er war nicht gerichtet auf eine extrem antikapitalistisch festgelegte Wirtschaftsordnung und auf unbeschränkte Machtsicherung, sondern hatte sich ständig an den gegebenen Verhältnissen zu orientieren und aus ihnen die Gestaltungsmöglichkeiten abzulesen und sie überzeugend einer breiten Öffentlichkeit klarzumachen. Denn im Kampf um die erforderliche Gestaltungsmacht hatte man sich an die demokratischen Spielregeln zu halten, sowohl innerhalb wie auch außerhalb der Partei. Und hier lag der springende Punkt! Das Machtproblem, d. h. der Kampf, die erforderliche Gestaltungsmacht zu erlangen und zu bewahren, behinderte den demokratischen Sozialismus auf seine Weise in Gestalt der „Gefälligkeitsdemokratie“ genau so an der konstruktiven Orientierung für eine bessere Welt wie das Machtproblem den Kommunismus in Gestalt des „totalen Staates“ sterilisierte.

Der SPD war es zwar gelungen, sich im Godesberger Programm eine ideologiefreie Plattform zu schaffen, von der aus man jenseits von Marxismus und orthodoxem Wirtschaftsliberalismus die Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung neu hätte durchdenken können. Die konstruktive Ausfüllung dieses Rahmenprogramms blieb jedoch aus; zu sehr waren alle Kräfte der Partei von dem Bemühen absorbiert, sich im politischen Tageskampf vor einer konsumorientierten Wählerschaft, die von der Regierung verwöhnt war, auch auf der Bundesebene regierungsfähig zu werden. Es ist m. E. auch nicht zufällig, daß dafür in der SPD z. T. die gleichen Personen verantwortlich waren, die auch heute sich dem neuen pseudoprogressiven Zeitgeist allzu gefällig erweisen. So wurde es versäumt, anstelle der überholten Marx'schen Gesellschaftsanalyse eine zeitgemäße zu setzen²⁰, welche die Wechsel-

²⁰ Diese Notwendigkeit stellte unter anderem schon Hans Ritschl in einem Aufsatz „Idee und Gestalt des Sozialismus“ fest, der erstmals im „Wirtschaftsdienst“ (Oktober 1949) erschien. Wieder abgedruckt in: H. Ritschl, Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954, S. 95: „Praktisch sieht sich der Sozialismus, als geistige Bewegung gedacht, vor die Aufgabe gestellt, die Erfahrung der vergangenen beiden Jahrzehnte zu verwerten und zu verarbeiten, die Erfahrungen der großen Weltwirtschaftskrise, die Erfahrungen mit den totalitären Regimen, mit dem Nationalismus und Imperialismus, mit den Ergebnissen der Planwirtschaft in Rußland, der Lenkungswirtschaft, der

beziehungen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft nicht ausließ. Ein nachträgliches Globalbekenntnis zur „sozialen Marktwirtschaft“ konnte für Sozialisten kein Ersatz sein, zumal die Theorie des Neoliberalismus ähnlich wie die des Neomarxismus einem Rückfall ins 19. Jahrhundert gleichkam, da diese Lehre — trotz der Warnung Röpkes²¹ vor dem Moralzeher „Marktwirtschaft“ — das gesellschaftspolitisch Entscheidende ausließ, nämlich die Frage: wie der soziale Rahmen und der Staat aussehen müßten, damit der Kommerzialisismus keinen Zerfall der Gesellschaft hervorrufen könnte.

Eine neue sozialistische Theorie hätte durchaus bei den Marx'schen Fragen anknüpfen können. Dabei hätte man allerdings davon absehen müssen, um die Lehre des Meisters zu retten, wieder in die alten an die Spätscholastik erinnernden marxistischen Begriffsklopfereien oder Hilfskonstruktionen zurückzufallen. Man hätte fragen müssen: Wie steht es mit der Klassengesellschaft und der Selbstentfremdung des Menschen unter den gegenwärtigen Verhältnissen unserer modernen westlichen Gesellschaft? Und wie steht es mit der Bestimmung des Menschen durch die gesellschaftlichen Umstände?

Da eine Theorie des „freiheitlichen Sozialismus“, die vor allem auch die Wechselwirkungen zwischen ökonomischem und nichtökonomischem Bereich mit umfaßt, fehlt, muß das Macht- und Freiheitsproblem im folgenden anhand einer knappen Zeitanalyse erörtert werden.

1. Von der Selbstentfremdung des Menschen in der „klassenlosen Gesellschaft“ des Spätkapitalismus

Mitte der fünfziger Jahre erregte ein Vortrag Siegfried Landshuts über das Thema „Die Gegenwart im Licht der Marx'schen Lehre“ Aufsehen²². Landshut, der als Herausgeber der Schriften des jungen Marx häufig irrtümlicherweise für einen Sozialisten gehalten worden ist, vertrat dort u. a. die These, daß in gewisser Hinsicht die „klassenlose Gesellschaft“ bereits dort im Entstehen begriffen sei, wo sich der Kapitalismus ohne soziale Revolution ungehindert entfalten konnte. In den westlichen Gesellschaften würden jedenfalls drei Eigenschaften der klassenlosen Gesellschaft erkennbar: eine allgemeine Angleichung des Lebensstils und damit ein Schwinden des Klassenbewußtseins und der

Kriegswirtschaft, der neoliberalen Wirtschaftspolitik und der neoliberalen Kritik an jeglichem Kollektivismus.“

²¹ Vgl. dazu *Wilhelm Röpke*, Marktwirtschaft ist nicht genug, in: *Hat der Westen eine Idee?* Tagungsprotokoll Nr. 7 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg 1957 und: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Zürich/Stuttgart 1958, S. 130 ff.

²² *Siegfried Landshut*, Die Gegenwart im Lichte der Marx'schen Lehre, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 1. Jahr (1956), S. 42 ff.

Klassengegensätze und dementsprechend ein Abklingen der Ideologien und ein Absterben des Staates.

Vergleichen wir unsere gesellschaftliche Situation von heute mit der des 19. Jahrhunderts, so spricht in der Tat vieles für die Landshut'sche These. Im vorigen Jahrhundert hatte die über Generationen noch ziemlich gleichbleibende Erlebniswelt großer sozialer Gruppen, die als Klassen bezeichnet wurden, dazu geführt, daß deren unterschiedliches Weltbild überwiegend aus der unterschiedlichen gesellschaftlichen Lage stammte. Demgegenüber hat sich heute die Identität von Klassenlage und Erlebnishorizont völlig verschoben. Die Entzauberung der marxistischen Ersatzreligion durch die kommunistische Wirklichkeit, die Erinnerung mit bösem Gewissen an das „Dritte Reich“, die allgemeine Steigerung des individuellen Lebensstandards und der damit verbundene Wettstreit um einen Prestigekonsum, die Sicherheit vor Arbeitslosigkeit, die das Interesse für Politik eher erlahmen ließ als anfeuerte, die Auflösung der Klasseninteressen in Gruppeninteressen einer „pluralistischen Gesellschaft“, in der die Gruppen in die verschiedenartigsten Frontenstellungen zueinander geraten können, und nicht zuletzt die desorientierende Wirkung der Massenmedien, die gerade dadurch eine Massenwirkung erzielen, daß sie ihre Freiheit weniger zur Wahrheitsfindung als zur sensationellen Entstellung der Wirklichkeit benutzen — alles dies hat die Erlebniswelt der verschiedenen Gruppen gerade durch ihre verwirrende Vielfältigkeit weitgehend angeglichen. Darüber gerieten selbst die großen Unterschiede in Einkommen und Vermögen wenigstens vorübergehend aus dem Blickfeld.

Andererseits haben das zunehmende Tempo unserer technischen und wirtschaftlichen Entwicklung und die dadurch hervorgerufenen raschen Veränderungen der sozialen Umwelt zu größeren Unterschieden zwischen den Erlebniswelten der Generationen geführt. Die Folge ist, daß mit dem Lebensstil auch die Beurteilung sozialer und politischer Fragen durch 50 - 60jährige Arbeiter, Unternehmer und Beamte weit mehr einander ähnelt als der Beurteilung durch ihre 25 - 30 Jahre jüngeren Kinder. Dies ist wohl der Hauptgrund für jenes Phänomen, das man überspitzt mit „Klassenkampf der Generationen“ bezeichnet hat.

Mindestens ebenso wichtig ist aber noch etwas anderes: Die mangelhafte politische Bildung und Erziehung und die fast völlig fehlenden Kenntnisse von den immer unübersichtlicher werdenden sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhängen hat zu einer wachsenden Unsicherheit bei der älteren Generation geführt. Gleichzeitig ist in unserer immer traditionsfeindlicher werdenden und einem modischen Progressivismus verschworenen Gesellschaft, die für viele das Beiwort „pluralistisch“ führt, weil alles erlaubt und alles möglich zu sein scheint, offensichtlich bei immer mehr Menschen jener „common sense“ ver-

loren gegangen, der sie intuitiv unterscheiden läßt, was für ihre individuelle und soziale Existenz wesentlich oder unwesentlich, vermeidlich oder unvermeidlich, fortschrittlich oder schlechthin lebensgefährlich ist.

Zwar können wir uns in der Dynamik und Differenziertheit des sozialen Wandels nicht mehr allein mit Hilfe intuitiver Kräfte des gesunden Menschenverstandes orientieren, doch haben wir niemals dringender als heute dieses inneren Kompasses bedurft, um nicht schon in unserem Urteil über die elementarsten Bedingungen des Zusammenlebens ständig in die Irre zu gehen. So ähneln wir immer mehr jenen Tieren, die, aus freier Wildbahn in Gefangenschaft geraten, ihren Instinkt verlieren und sich nicht einmal mehr imstande zeigen, das für die Aufzucht der Jungen Notwendige zu tun.

Unserer Jugend geht es zwar nicht besser, doch hindert das nicht eine lautstarke Minderheit von ihr, bis zum Exzeß urteilsbereit zu sein — gerade wegen der Reaktionsunsicherheit der Alten —, vor allem aber auch, weil sich in unserer auf Genuß und Ausleben gerichteten Konsumgesellschaft eine Überbewertung des Jugendlichen schlechthin durchgesetzt hat. Wo die älteren Jahrgänge am liebsten noch Teenager sein möchten, können auch die Jungen keinen Ehrgeiz mehr entwickeln, erwachsen zu sein, d. h. Verantwortung mit ihren praktischen Konsequenzen zu übernehmen.

Damit habe ich schon einige Punkte berührt, die vermuten lassen, daß es mit der Verwirklichung der „klassenlosen Gesellschaft“ bei uns doch wohl nicht so weit her ist. Denn, wie sehr man auch jener These Landshuts zustimmen mag, es fehlt das Entscheidende, das Marxisten neben einer nivellierten Einkommensverteilung wohl immer einer „klassenlosen Gesellschaft“ unterstellt haben: Die gemeinschaftsbezogene Haltung, die dem „neuen Menschen“ eine Selbstverständlichkeit sein müßte und die Interessengegensätze gar nicht mehr auftauchen lassen oder — weniger utopisch — solche Gegensätze, sofern sie doch auftauchen, überbrücken helfen würde. Im Gegenteil: In dieser Hinsicht war die westliche Welt wohl nie weiter von einer „klassenlosen Gesellschaft“ entfernt als heute.

Der Schock, den der kollektivistische Etatismus faschistischer und kommunistischer Herkunft verursacht hatte, die Erinnerung daran, wie sehr in diesen Systemen die Opferbereitschaft der Menschen für ein dubioses oder illusionäres Gemeinwohl überstrapaziert und mißbraucht worden war, hat in den letzten beiden Jahrzehnten in der westlichen Welt zu einer Renaissance des Individualismus und Kommerzialisismus geführt. Damit war ein Schwund des Gemeinnsinns verbunden, der selbst dann dem Zusammenhalt einer Gesellschaft gefährlich werden muß, wenn diese weniger als unsere diffizile arbeitsteilige Wirtschaftsgesellschaft auf ausreichende Zusammenarbeit angewiesen ist.

Zwar hatte der kommerzialistische Geist eines „sozial temperierten Spätkapitalismus“ uns in der Bundesrepublik beim wirtschaftlichen

Aufbau zu beachtlichen Leistungen befähigt; er hatte uns aber auch wichtige Bedingungen eines dauerhaften wirtschaftlichen Wachstums und einer stabilen Gesellschaft übersehen lassen. Gerade durch seine äußerlich sichtbaren Erfolge hat er allmählich unser Sozialbewußtsein immer weiter deformiert, um sich schließlich gegen unseren Leistungswillen selbst zu wenden, dessen starke Antriebskraft er ursprünglich gewesen war. Denn je mehr der wirtschaftliche Erfolg und der steigende Lebensstandard eine Selbstverständlichkeit zu sein schienen, desto weniger waren wir bereit, noch etwas für sie zu tun.

Das westdeutsche Wirtschaftswunder hat, wie viele allzu intensive Zeiterlebnisse früher auch, höchst zweifelhafte Wirkungen hervorgerufen: Der älteren Generation hat es den fragwürdigen Eindruck hinterlassen, daß allein der materielle Wiederaufbau einer zerstörten Welt und die Freude an der damit einhergehenden Konsumsteigerung schon ein Leben ausfüllen können. Der jüngeren Generation, die während des Wiederaufbaus aufgewachsen war und die bereits in jungen Jahren als saturierte Bürger am steigenden Konsum teilnehmen konnten, schien dies ein wenig sinnvoller Leistungseinsatz, im übrigen irrtümlicherweise, falls erforderlich, jederzeit wiederholbar und besser wiederholbar²³. Aber auch unsere ältere Generation war während des Wiederaufbaus nicht die gleiche geblieben.

Die Erfahrung hatte in den letzten 20 Jahren jeden einzelnen von uns gelehrt, daß der Eigennutz seine Früchte trägt, daß es sich durchaus lohnt, sich auf sein persönliches berufliches Fortkommen zu konzentrieren, daß Politik in erster Linie für diejenigen interessant ist, die dort Karriere machen wollen. So wurden wir — ganz der Einkommens- und Konsummaximierung zugewandt — verspätete ökonomische Individualisten, für die sich die soziale Problematik auf das persönliche Sozialprestige verkürzte und die äußerstenfalls in der Lage waren, sich in Interessengemeinschaften zusammenzuschließen. Das gute Gewissen bezog man dabei — je nach Geschmack und persönlicher Situation — vom Antibild zum Nazismus oder Kommunismus sowie vom steigenden Lebensstandard der breiten Massen. Daß dieser Lebensstandard zum guten Teil mit Wechseln auf die Zukunft, d. h. auf Kosten unterlassener öffentlicher Investitionen und Reformen finanziert wurde, konnten kurzsichtige Individualisten nur allzu lange ignorieren. So mußte sich eine führunglose Gefälligkeitsdemokratie entwickeln, in der die jewei-

²³ Hier verfallen jugendliche Gemüter der verschiedensten Jahrgänge in die gleiche Naivität wie jene Politiker aus afrikanischen Entwicklungsländern, die Anfang der sechziger Jahre in der Bundesrepublik erschienen, um das Rezept unseres raschen Wiederaufbaus zu erfahren und bei sich zu Hause anzuwenden. Sie verkannten völlig, daß ein erstmaliger Aufbau etwas anderes als ein Wiederaufbau ist und daß auch dieser innerhalb von 10 Jahren nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich war. Zu diesen Voraussetzungen gehört nicht zuletzt mit dem „gewußt wie“ eine ökonomisch-technische Leistungsfähigkeit und -bereitschaft, die in den Entwicklungsländern erst mühselig erworben werden muß und die bei uns wahrscheinlich sehr bald verlorengegangen sein wird.

lige Regierung unangenehmen Entscheidungen auswich und in der jede Gruppe glaubte, ungehemmt ihren Vorteil wahrnehmen zu dürfen.

Auf diese Weise kam es in der Tat — wie es Marx verkündet und von Landshut in den 50er Jahren in Erinnerung gebracht — zum „Absterben des Staates“, nur daß die Verwaltung aller durch alle, die an die Stelle des Obrigkeitsstaates treten sollte, nirgends funktionieren will und daher nicht zu einer „klassenlosen Gesellschaft“, sondern zu sozialem Chaos und zu Terrorherrschaft von Minderheiten zu führen scheint, d. h. zu einer Gesellschaft, deren Mitglieder ihre Freiheit als Berechtigung zu einem beliebigen Verhalten, nicht aber als Handeln aus der Einsicht in das gesellschaftlich Notwendige deuten²⁴.

Als 1967 mit den Studentenunruhen die sog. Jugend- und Intellektuellenrevolte begann, traf sie auf ein konzeptionsloses Establishment, dem leicht einzureden war, daß sich die ungelösten Probleme am besten durch weitere Demokratisierung der Entscheidungen lösen ließen. Wurden die Führungsgremien auf diese Weise doch aller Verantwortung enthoben. Sie brauchten sich nur erneut anzupassen und konnten damit ihr demokratisches Gewissen vor sich und der Welt unter Beweis stellen. Die Frage ist nur, wohin muß die Demokratisierung einer Gesellschaft führen, so lange sie aus Individualisten und Egozentrikern besteht, zumal diese Welt inzwischen so kompliziert geworden ist, daß zielgerechte Entscheidungen nur durch zuständige politische Instanzen mit Hilfe von Expertenteams und nicht durch spontane Bürgerinitiativen getroffen werden können, was nicht ausschließt, daß Bürgerinitiativen nach Möglichkeit berücksichtigt werden sollten. Wir werden zu einer Gesellschaft mündiger Bürger nicht bereits dadurch, daß wir uns einreden, es schon zu sein, und auch nicht dadurch, daß wir zu einem kritischen Bewußtsein ermuntern, welches Selbstkritik und sachgerechtes Informationsbedürfnis erfahrungsgemäß nicht anerkennt.

²⁴ Selbst *Karl Marx* hat spätestens am Ende seiner ökonomischen Studien die Problematik der Freiheit in der „klassenlosen Gesellschaft“ zu sehen begonnen. Im dritten Bande seines „Kapitals“ schreibt er: „Das Reich der Freiheit beginnt in der Tat erst da, wo das Arbeiten, das durch Not und äußere Zweckmäßigkeit bestimmt ist, aufhört; es liegt also der Natur der Sache nach jenseits der Sphäre der eigentlichen materiellen Produktion ...

... Die Freiheit in diesem Gebiet kann nur darin bestehen, daß der vergesellschaftete Mensch, die assoziierten Produzenten, diesen ihren Stoffwechsel mit der Natur rationell regeln, unter ihre gemeinwirtschaftliche Kontrolle bringen, statt von ihm als von einer blinden Macht beherrscht zu werden; ihn mit dem geringsten Kraftaufwand und unter den ihrer menschlichen Natur würdigsten und adäquaten Bedingungen vollziehen. Aber es bleibt dies immer ein Reich der Notwendigkeit. Jenseits desselben beginnt die menschliche Kraftentwicklung, die sich als Selbstzweck gilt, das wahre Reich der Freiheit, das aber nur auf jenem Reich der Notwendigkeit als seiner Basis aufblühen kann. Die Verkürzung des Arbeitstages ist die Grundbedingung.“ Ausgabe des Marx-Engels-Lenin-Instituts in Moskau, 4. Auflage, Berlin 1949, S. 873 f.

So ist als Reaktion auf die liberalistische Freiheitseuphorie der Wirtschaftswunderjahre ein linker Anarchismus entstanden, der zunächst weniger die Wirtschaft als den „geistigen Überbau“, d. h. in diesem Fall: Kunst und Literatur, Wissenschaft und Bildung, betroffen hat und von dort aus langsam aber sicher auch in das übrige öffentliche Leben, einschließlich des ökonomischen Unterbaus, einsickert.

Dementsprechend ist die neomarxistische Wiedergeburt alter Klassenkampftheorien nicht auf ihre Wirklichkeitsnähe und rationale Überzeugungskraft zurückzuführen. Sie liegt vielmehr in der irrationalen Anziehungskraft, die solche Ideologien heute nicht nur auf die gleichgestimmte Haltung vieler jugendlicher und älterer Intellektueller auszuüben vermögen. Die Total- und Pauschalablehnung der bürgerlichen Gesellschaft im Zeitalter des sog. Spätkapitalismus, die Behauptung, daß dieses System bereits seinen Leistungsbeitrag erfüllt habe, und daß man nun unter Beseitigung des Privateigentums an die Verteilung der Früchte gehen könne, daß die Zeit der Selbstbestimmung aller durch alle gekommen sei — dies alles entspricht nicht nur dem pubertären Oppositionsgeist von Teenagern, sondern auch den Freiheits- und Bequemlichkeitsvorstellungen übersättigter Wohlstandsbürger. So werden solche Behauptungen wieder geeignet, von intellektuellen Verführern als pseudowissenschaftlicher Beweis machtpolitisch mißbraucht zu werden. Sie haben durchaus Chancen, durch ständiges Wiederholen auch bei älteren Jahrgängen anzukommen. Gerade Menschen einer saturierten Gesellschaft, die selbst an individuelle Einkommens- und Freiheitsmaximierung im kleinen gewöhnt sind, nehmen es übel, daß mit dem Wachstum der Wirtschaft ihr Wohlergehen davon abhängig wird, ob private Unternehmungen und ihre Inhaber genügend Profit machen und weit mehr Reichtümer anhäufen können, als ihnen, den Kritikern, selbst möglich ist. Gerade sie werden neidisch und damit anfällig für ein neues „Opium des Volkes“, das diesmal Linksintellektuelle verabreichen.

Das Argument, die kapitalistischen Wirtschaftssysteme des Westens hätten bei allen Vermögensunterschieden auch den unteren Einkommensschichten bisher immer noch den vergleichsweise höchsten Lebensstandard ermöglicht, klingt dann nur noch nach billigem Rechtfertigungsversuch der Begüterten; ganz besonders, wenn dem Staat Hunderte von Milliarden fehlen, um dem Nachholbedarf an öffentlichen Investitionen gerecht werden zu können, und wenn dafür auch die ärmeren Schichten herangezogen werden müssen.

Um die politische Propagierung eines zusätzlichen vermögenswirksamen Einkommens für die „breite Masse“ steht es nicht besser; denn es kann auf die Dauer nicht verheimlicht werden, daß es sich hier doch nur um Tropfen auf heiße Steine der Begehrlichkeit und der schleichenden Inflation handeln

kann. Wie aufnahmebereit die Mentalität der Wirtschaftsbürger für klassenkämpferische Versprechungen geworden ist, läßt sich aus Reaktionen auf solche Behauptungen erkennen, wie: Man würde genug Geld zur Finanzierung aller Reformen haben, wenn man nur den Reichen das Vermögen wegnehme, oder: Man könne die Beseitigung der Umweltverschmutzung allein der Industrie aufbürden, ohne daß dadurch der Lebensstandard der Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen würde.

2. Auf der Suche nach einem realistischen Menschenbild

Schwindender Gemeinsinn und mangelndes gesellschaftliches Realitätsbewußtsein sind besonders darum die Folgen einer allgemeinen Kommerzialisierung unseres öffentlichen Lebens gewesen, weil der Kommerzialisismus sich nicht auf die Wirtschaft im engeren Sinne beschränkte, sondern in jene Bereiche vordrang, denen wichtige gesellschaftliche Informations- und Entscheidungsfunktionen zufallen. Das sind Massenmedien, Politik und Wissenschaft. Es ist verständlich, daß antisozialistische Parteien, die liberalistischen Ideologien zuneigen, gegen jene Gefahr blind sind oder sie doch gering achten. Schwer verständlich ist, wenn dies auch Sozialisten passiert. Auch freiheitliche Sozialisten hätten von Marx lernen können, daß „Eigen“sinn sich jedenfalls nicht auf kommerziellem Wege in Gemeinsinn verwandelt. Doch wäre es sicherlich falsch, dem Kommerzialisismus allein den gesellschaftlichen und geistigen Zerfall zuzuschreiben und zu meinen, eine Rückkehr zum antikapitalistischen Ordnungsbild des orthodoxen Sozialismus hülfe uns aus dem Dilemma. Zu viele andere Momente sind wirksam gewesen und höchstens durch den Kommerzialisismus und den durch ihn hervorgerufenen individuellen Wohlstand aktiviert worden.

Die Anonymität der gesellschaftlichen Apparaturen und die wenn nicht unausweichlichen, so doch schwer korrigierbaren Bedingungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse, so wie sie sich aus der modernen, arbeitsteiligen Wohlstandsgesellschaft ergeben — ob nun unter kapitalistischen oder sozialistischen Vorzeichen — bewirken von sich aus keine Menschlichkeit im Sinne von mitmenschlicher Anteilnahme, eher das Gegenteil. Dagegen setzen sie Menschlichkeit voraus. Auch die anarchistische Gesellschaft vermindert nicht, sondern steigert die Ansprüche, die an eine schon vorhandene soziale Bereitschaft der Menschen gestellt werden, geradezu ins Unbegrenzte. So bleibt die Soziabilität des Menschen gerade in der modernen Gesellschaft eine besondere Erziehungsaufgabe, die sich nicht von selbst aus der jeweiligen Gesellschaftsordnung ergibt, sondern besonderer pädagogischer Anstrengungen bedarf. Dazu muß man aber Genauerer vom Menschen und seinen elementaren Kräften zum sozialen Fehlverhalten wissen, als es bei utopischen Projekten und ihren Baumeistern üblich ist.

Im Grunde haben wohl Liberalismus und Sozialismus-Marxismus bis heute zu wenig vom Menschen gewußt und überhaupt wissen wollen, —

von recht globalen Annahmen abgesehen. Und wenn wir heute bereits mehr anthropologische Kenntnisse und historische Erfahrungen als früher besitzen, so können wir offensichtlich praktisch kaum davon Gebrauch machen; denn offenbar reagieren noch zu viele Menschen lediglich aus ihrem ganz persönlichen Erlebnishorizont emotional und verwenden selbst vorhandene Intelligenz und Wissen nur dazu, ihre aus dem eigenen persönlichen Erfahrungs- und Erwartungshorizont gewonnenen Voreingenommenheiten zu rationalisieren.

Für die Menschen unserer Zeit wird immer weniger das gruppensoziale Milieu, das sich angleicht, bestimmend. Dominierende Zeiterlebnisse, allgemeine zivilisatorische Einflüsse der Wohlstandsgesellschaft, jeweils vorherrschende Lebensgewohnheiten im Elternhaus und Bildungs- und Erziehungsmethoden in Schulen und Hochschulen, die bestimmte Veranlagungen, Begabungen und Haltungen fördern oder behindern, fehlleitende Utopien, wie die von der Bildungs- und Antileistungsgesellschaft sowie andere asoziale Leitbilder, wie sie die Massenmedien als Information und Unterhaltung tagtäglich vermitteln, scheinen an Einfluß zu gewinnen.

Aus alledem möchte ich schließen, daß bessere Gesellschaftsverhältnisse nicht durch Rückkehr zu neuen Klassenkampftheorien gefördert werden und nicht in erster Linie von etwas mehr sozialistischen oder etwas mehr kapitalistischen Ordnungselementen im orthodoxen Sinne abhängen — so sehr auch die Frage nach den sozialökonomischen Institutionen und ihrem Wandel stets ein zentrales Gesellschaftsproblem bleiben wird —, sondern von einer situationsgerechten und der menschlichen Wesensart entsprechenden Erziehung und Bildung. Nur wenn diese Aufgabe besser und nicht noch schlechter als bisher gelöst wird, besteht auch die Chance, vernünftige situations- und zukunftsgerichtete Lösungen des Ordnungsproblems zu finden.

Wir wissen heute vielleicht noch zu wenig darüber, welche Einflüsse die entscheidenden sind, die zu einer optimalen Soziabilität des Menschen führen, und wir sind uns heute mehr denn je uneinig darüber, was unter einer solchen Soziabilität zu verstehen ist. Ist es doch modern geworden, hinter jeder Art von Kritik und Gegnerschaft am Bestehenden, wenn nicht einen schöpferischen, so doch einen „kreativen“ Geist zu vermuten, der selbst durch unsinnige Behauptungen und Forderungen auf geheimnisvolle Weise für eine bessere Welt wirkt.

Für wahrscheinlich kann allenfalls gelten, daß eine extrem autoritäre, mehr noch eine extrem libertine Erziehung zu Entwicklungs-, wenn nicht gar zu dauerhaften Charakterneurosen führen kann, und daß vielleicht noch gefährlicher die Wirkung zunächst fehlender Nestwärme, später fehlender beispielgebender und fordernder Führung junger

Menschen ist. Wahrscheinlich ist, daß auch der Mensch nicht beliebig prägbar ist und daß, soweit er es ist, bestimmte artspezifische Entfaltungsbedingungen existieren, die ihre strenge Einhaltung und Erfüllung verlangen. Denn „wenn sie nicht hinreichend beachtet werden, gerät der Mensch in die Gefahr, den Status mündiger Erwachsenenheit, in dem es ihm möglich ist, aufgrund von Reflektionen und Einsicht zur Verwirklichung seiner Willensfreiheit zu kommen, nie zu erreichen“²⁵. Erst wenn wir einiges mehr wissen, wie eine solche Erziehung zu einem mündigen Mitbürger aussehen muß, und vor allem, wenn wir in der Lage sind, ein solches Wissen auch praktisch anzuwenden, besteht die Hoffnung auf eine vielleicht etwas bessere Welt. Die Chancen dafür scheinen in den letzten Jahren weit mehr verbaut als gefördert worden zu sein.

VI. Macht und Freiheit in unserer modernen Gesellschaft

Die Selbstentfremdung des Menschen, von der heute unter Berufung auf den jungen Marx — allzu häufig mit der Wehleidigkeit — die Rede ist, ist eine Folge der Arbeitsteilung und der durch sie erforderlichen Großorganisation unseres gesellschaftlichen Lebens. Die Sinnentleerung arbeitsteiliger Tätigkeiten, die Anonymität und Abhängigkeiten des gesellschaftlichen Geschehens, seine Undurchsichtigkeiten sind nicht von Marktwirtschaft und Kommerzialisismus verursacht worden. Beide haben manches fördern und — solange die staatliche Vollbeschäftigungspolitik funktionierte — überdies den Anschein erwecken helfen, als brauche der Einzelne sich nicht um die „gesellschaftlichen Verhältnisse“ zu kümmern. Bei vielen entstand sogar der Eindruck, man könne seine individuelle Freiheit geradezu als das Recht definieren, die Politik anderen, nämlich seltenen Amateuren und Berufskarrieristen zu überlassen. Gleichzeitig nahm man den materiellen Wohlstand allmäh-

²⁵ Christa Meves, Zwischen Freiheit und Gesetz. Zur Illusion von der Normfreiheit in der Erziehung, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 17. Jahr (1972), S. 297. Es heißt dort weiter: „Er (der Mensch) bleibt statt dessen ein partiell Entwicklungsgehemmter, der von seinen beschädigten Antrieben immer neu überflutet wird und sich — besonders im Fall von Straftaten wird das deutlich — als ein von innen Besessener erweist. Die immense Zunahme von Verhaltensstörungen, die Tatsache also, daß die Zahl der ‚Mündigen‘ abnimmt, macht das Postulat der Normfreiheit zu einer gefährlich unrealistischen Tendenz: denn da dem Unmündigen eine bewußte Einsicht in seine Gebundenheit an biologische, kosmische Ordnungen fehlt, und an ihrer Stelle unreflektiert und unbewußt das Bedürfnis steht, den eigenen Machtbereich auf Kosten anderer auszudehnen, beschwört er die Gefahr eines überbordenden Anarchismus herauf, der durch seine Tendenz zu hemmungsloser Machtergreifung nicht die Freiheit fördert, wie er vorgibt, sondern Gewaltherrschaft bewirkt.“

lich für eine Selbstverständlichkeit und knüpfte an ihn — dem erfolgreichen schlechten Beispiel anderer folgend — immer neue Forderungen.

Vor einer solchen Wählerschaft, mit deren Urteilsfähigkeit man nicht rechnen konnte oder wollte, wurde Politik zunehmend als die Kunst des Möglichen, doch dies nur im Sinne der Kunst, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, aufgefaßt und darauf verzichtet, das mittel- und langfristig Notwendige möglich zu machen.

Vermutlich fielen beide — Wählerschaft wie politisches Establishment — derselben optischen Täuschung zum Opfer, welche die technische Leistungsfähigkeit unserer modernen Gesellschaft schon bei Marx hervorgerufen hat. Die technischen Erfolge erwecken nämlich den Eindruck, als sei in Zukunft alles Denkbare möglich und als könne ein beliebiges Verhalten der Menschen für sie keinerlei existenzgefährdende Folgen mehr haben. Nur so ist es erklärlich, daß Marx und seine Anhänger glauben konnten, das Erreichen eines hohen wirtschaftlichen Leistungspotentials sowie Gemeineigentum und Mitbestimmung aller bei allem genügen, damit alle übrigen Gesellschaftsprobleme sich von selbst lösen ließen.

Demgegenüber müssen wir heute erleben, daß gerade steigender Lebensstandard, verminderter Leistungsdruck und mehr Freizeit nicht die Kooperationsbereitschaft und die Einhaltung von Spielregeln verstärken, worauf unsere arbeitsteilige Wirtschaftsgesellschaft mehr angewiesen ist als frühere Gesellschaften. Auch ist es noch nicht einmal sicher, ob unser privater Lebensstandard nicht überhöht ist und in Zukunft aus verschiedenen Gründen²⁶ gefährdet sein könnte. Obwohl wir über einen wesentlich größeren Erfahrungsspielraum verfügen als Karl Marx, ist jene optische Täuschung auch heute noch am Werk. So erscheint uns das alte Ziel der modernen Massengesellschaft, „die Maximierung der individuellen Freiheit und Gleichheit“, auch heute noch problemlos. Indem man neuerliches emotionales Engagement von Minderheiten als ausreichenden Ersatz für sachgerechtes Engagement von Mehrheiten ansieht, glaubt man, die Staats- und Wirtschaftsbürger schon dadurch zu politischen Menschen zu machen, daß man ihnen in allen gesellschaftlichen Bereichen immer mehr Mitentscheidungsrechte zuweist²⁷. Wenn damit beabsichtigt sein sollte, die „wahre klassenlose

²⁶ Hier ist nicht nur an die unterlassenen öffentlichen Investitionen und Reformen gedacht, die sich auf bekannte Probleme beziehen. Dem Zeitgeist entsprechend, ist auch die Frage nach den entstehenden biologischen Zivilisationsschäden vernachlässigt worden. So scheint uns zur Zeit das künftige Zahlenverhältnis zwischen leistungsfähiger und -bereiter Bevölkerung einerseits und leistungsunfähiger und -unwilliger Bevölkerung andererseits eine gefährlich unbekannte Größe zu sein.

²⁷ Schon Anfang der 50er Jahre, als ich mich intensiv für die wirtschaft-

Gesellschaft“ herbeizuführen, so wird man weder der schweigenden, meist nach wie vor unpolitischen Mehrheit, noch jener Minderheit gerecht, die lautstark anarchistische Ansprüche erhebt. Denn gerade diese Minderheit pflegt die Pflicht, eine Verantwortlichkeit für alles zu übernehmen, mit dem Recht zu verbinden, sich im persönlichen Bereich ihrer Pflicht und der Beachtung der geltenden Spielregeln um jener höheren Verantwortung willen entziehen zu dürfen. Was dann jeder nach eigenem Gutdünken, nach eigener Bequemlichkeit und Neigung auslegen kann. Auf diese Weise verschwinden oder verwischen sich alle Verantwortlichkeiten, und es bietet sich die Koalition zwischen den politischen Ideologen und den unpolitischen Faulen an, was keiner Gesellschaft bekömmlich ist.

Bei der heute vorherrschenden Mentalität der Staats- und Wirtschaftsbürger muß die Intensivierung der Mitbestimmung und ihrer Erweiterung auf alle Schulen, Hochschulen, Behörden, Unternehmungen und Verbände dazu führen, daß die Ordnungs- und Entscheidungsprozesse immer unübersichtlicher, unregelmäßiger und uneinheitlicher verlaufen und daß unsere Gesellschaft zu einem leicht zugänglichen Aktionsfeld für autoritär geführte Organisationen oder Bünde wird. Solche organisierten Gruppen können dann durch ihre Mitglieder dominierenden Einfluß auf alle Institutionen um so leichter gewinnen, je weniger Interesse die übrigen Beteiligten an der Wahrnehmung ihrer Mitbestimmungsrechte zeigen und je uneiniger diese untereinander sind. Das Beispiel der Hochschulen lehrt es: Entweder es entsteht Leerlauf und verantwortungsloses Obenhinentscheiden oder Machtmißbrauch kleinster Gruppen für persönliche oder ideologische Zwecke.

So wird aus Angst vor der Macht der Mächtigen die Gestaltungsmacht abgebaut und die Freiheit der Ohnmächtigen und daher Verantwortungslosen zu einer „verantwortungslosen Gesellschaft“²⁸ ausgeweitet, zu einer Gesellschaft, die nicht mehr in der Lage ist, existenzwichtige Entscheidungen zu treffen. Mit dieser Problematik kann weder ein Liberalismus fertig werden, der die sozial auflösenden Wirkungen eines Kommerzialisismus nicht zu begreifen vermag, noch ein „freiheitlicher Sozialismus“, der wieder auf anarchistische Utopien zurückfällt.

(Beifall.)

liche Mitbestimmung einsetzte, schrieb ich: „Die Gewerkschaften haben der Arbeitnehmerschaft eines nicht genügend klargemacht, die Tatsache nämlich, daß sie mit dem Mitbestimmungsrecht auch die Mitverantwortung für die Arbeitsdisziplin und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betriebes übernimmt.“ Vgl. Wege zum sozialen Frieden (hrsg. von H.-D. Ortlieb und H. Schelsky), Stuttgart/Düsseldorf 1954, S. 26.

²⁸ Ausführlicher zu diesem Thema: *H.-D. Ortlieb, Die verantwortungslose Gesellschaft oder wie man die Demokratie verspielt*, München 1971.

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich glaube, in Ihrem Namen zu sprechen, wenn ich Herrn Kollegen Ortlieb vor allem für die Klarheit der Diktion und die Kompromißlosigkeit seiner Aussage danke, die sicher regen Anlaß zur Diskussion geben wird.

Ich möchte nun unmittelbar nach dem gemäßigten Sozialismus auch dem wahrscheinlich aggressiven Liberalismus eine Chance geben, und darf Herrn Kollegen Streissler bitten, das Wort zu nehmen! Dabei bitte ich nochmals um Nachsicht, daß wir Ihnen mit Rücksicht auf die Zeit keine Pause gönnen.

Macht und Freiheit in der Sicht des Liberalismus

Von Erich Streissler, Wien¹

„Wie kann man aber erwarten, daß aus so krummem Holze etwas völlig Gerades gezimmert werde.“

I. Kant

„In the social philosophy of large groups of men the function of theorists is to rationalize practice, reinforce prejudice, clarify or, more commonly, rigidify opinion but rarely to originate or greatly modify them.“

H. Perkin²

I

Zuerst drei einleitende Abgrenzungen.

Erste Abgrenzung: Als Wirtschaftswissenschaftler zu diesem Thema gebeten, nehme ich an, daß ich mich vorwiegend auf die *wirtschaftstheoretischen* und *wirtschaftspolitischen* Ideen des Liberalismus zu Macht und Freiheit konzentrieren soll und darf.

Zweite Abgrenzung: Macht, wann immer diesem Phänomen erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wird, wird als *illegitime* oder zumindestens doch als *suspekte* Macht angesehen. Diejenige Macht Privater über Private, die nach Verwirklichung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen verbliebe, die *Macht des Eigentums*, erschien hingegen dem echten Liberalismus immer legitim. Nicht irgendeine vage Hoffnung auf eine Gleichverteilung der Macht durch Wettbewerb³, sondern diese

¹ Ich bin Herrn Prof. Wilhelm Weber sowie den Herren Dr. L. Beinsen und Dr. G. Orosel für die Durchsicht des Manuskriptes und für Ratschläge zu Dank verpflichtet. Alle verbleibenden Spitzen und Schärfen gehen allein zu meinen Lasten.

² Immanuel Kant, Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft, S. 141 der Originalausgabe (2. Aufl.), S. 114 i.d. Ausgabe von K. Vorländer, 5. Aufl., Leipzig 1937; Harold Perkin, The Origins of Modern English Society 1780 - 1880, London 1969, S. 187.

³ Entgegen Kurt W. Rothschild, Power in Economics, Harmondsworth 1971 (Penguin), Introduction, S. 9: „From the very beginning ... the basic model of perfect competition was both an abstract analysis of a decisive economic force, and the Utopian formulation of a society in which power is so widely

Legitimität der Eigentumsmacht war es, die private Macht für Liberale nicht zum Kernproblem werden ließ. Ja schon die Frage selbst, warum der Liberalismus private Macht nicht untersuchte, entspringt einem ihm artfremden Gesellschaftsbild⁴. Gerade in die Macht, die der Freiheit des Einzelnen entspringt, setzt vielmehr der Liberale seine Hoffnung: „Liberty, when men act in bodies, is power“, sagt Burke^{4a}.

Wertfrei können wir Macht als die Wahrscheinlichkeit definieren, ein bestimmtes Verhalten eines anderen zu erwirken⁵. Umgekehrt ver-

and thinly distributed that its influence can be neglected. In this way, the important social phenomenon of power receded into the background as far as the kernel of classical economic theory was concerned.“ Rothschild belegt seine Behauptung nicht. Wenn Adam Smith „the very beginning“ sein soll, so ist diese Behauptung m. E. falsch, a) weil Machtgleichverteilung bei ihm nirgends auch nur impliziert wird (siehe FN 79, 80); b) weil „competition“ bei ihm kein „Modell“ ist (der erste Modelltheoretiker war anerkanntermaßen Ricardo); c) weil Smith nicht utopisch dachte.

Zuzugeben ist Rothschild freilich, daß Smith die expliziten Marktmachtformulierungen von Sir James Steuart, *An Inquiry into the Principles of Political Economy etc.*, 1767 — wie überhaupt den ganzen Steuart — totschwieg. Steuart formuliert im II. Buch, 2. Kapitel (siehe deutsche Ausgabe H. Waentig, Jena 1913, S. 242 f.): „Die Nachfrage ist entweder stark oder schwach: stark, wenn die Konkurrenz zwischen den *Käufern* groß ist; schwach, wenn die Konkurrenz zwischen den *Verkäufern* groß ist ... Die Nachfrage gilt als *stark* oder *schwach* in bezug auf die gewöhnliche Höhe derselben.“ Diese Vorstellungen gingen unter durch die Hinwendung der Klassik zu *makroökonomischen* und *langfristigen* Betrachtungen; wohl auch infolge der Ablehnung eines merkantilistischen Interventionismus, für den Steuart stand.

Zusammenfassend: Die Klassik brauchte Machtungleichheit nicht hinwegzudisputieren; sie war ihr vielmehr selbstverständlich, aber unproblematisch.

⁴ Die Vorstellung, daß Macht als solche *schlecht* ist, scheint mir vor allem auf ein Standesbewußtsein einer gebildeten *Bürokratie* und der gebildeten *freien Berufe* einschließlich der Geistlichkeit zurückzugehen, die in den letzten 200 Jahren den — gar nicht selbstverständlichen — Anspruch erheben, „Beförderung“ in ihren Berufsständen solle nur von *berufsinternen* Qualifikationsmaßstäben, von berufsinterner „Bewährung“ abhängen (z. B. von Prüfungen!), nicht hingegen von berufsexternen Kräften (= Macht), z. B. von der Patronage adliger Gönner oder „ungebildeter“ Reicher. Macht ablehnung entspricht so dem Selbstbehauptungsdrang dieser Stände. Auf deren Bedeutung für die Geistesgeschichte weist unter dem Sammelbegriff „The Forgotten Middle Class“ vor allem hin: *Perkin*, *Modern English Society*, a.a.O., insbes. S. 252 ff.

Frei von einer bürokratisch-freiberuflichen Machtphobie zeigen sich im deutschen wirtschaftspolitischen Schrifttum etwa Pütz und Seraphim. *Theodor Pütz*, Marktmechanismus, wirtschaftliche Macht und Wirtschaftsordnung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. II (1951), S. I ff., sagt S. 19: „Nicht die Machtstellung des Monopols oder des Staates an sich ist ordnungsstörend, sondern die ordnungswidrige Ausübung der Macht.“ *Hans J. Seraphim*, Marktkonzentration in der Marktwirtschaft und die Verwirklichung des Wettbewerbes, Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. XVI (1956), S. 37 ff., betont S. 42: „Das *Machtphänomen* ist *prinzipiell wertneutral*.“

^{4a} E. Burke, *Reflections on the Revolution in France*, London 1790, Ausgabe Pelican Classics, C. C. O'Brien (Hrsg.), Harmondsworth 1968, S. 91.

⁵ Siehe J. Harsanyi, *The Dimension and Measurement of Social Power*, in: *Rothschild*, *Power in economics*, a.a.O., S. 77 ff.; ähnlich *Max Weber*, *Wirt-*

stehe ich⁶ unter Freiheit die Nichtbehinderung möglicher menschlicher Wahlhandlungen⁷. Ich werde mich in meinem Referat verschiedenen gesellschaftswissenschaftlichen Problemen zuwenden: einerseits der Machtausübung der *Staatsorgane* auf den privaten Einzelnen und andererseits der Machtausübung von *Privaten* untereinander.

Dritte Abgrenzung: Liberalismus im Sinne meines Referates ist die Summe von Ideen, die liberale Ökonomen, das heißt Wirtschaftswissenschaftler, die sich selbst als Liberale bezeichneten und von ihren Zeitgenossen als solche akzeptiert wurden, zumal in ihren Schriften *tatsächlich vertreten* haben. Die klassischen Werke des Liberalismus sind jedoch wenig gelesen⁸, so daß eine Fülle von irrtümlichen Gemeinplätzen über sie verbreitet sind. Wären die liberalen Klassiker mehr gelesen, so hätte nicht etwa der Sozialphilosoph Ernst Bloch⁹ schreiben können, „der große Ökonom Adam Smith“¹⁰ hätte die „Harmonie der

schaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, Ausgabe Tübingen 1956, Bd. I, S. 28: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“

⁶ Hierbei folge ich *Isaiah Berlin*, *Four Essays on Liberty*, Oxford 1969, S. XXXVIII f., der Freiheit nach eingehender Überlegung, daß sie nicht bloß „the absence of obstacles to the fulfillment of a man's desires“ ist, definiert als „absence of obstacles to possible choices and activities.“

⁷ *J. Pen*, *Bilateral Monopoly, Bargaining and the Concept of Economic Power*, in: *Rothschild*, *Power in economics*, a.a.O., S. 97 ff., betont, daß wirtschaftliche Macht nicht einfach als Machtausübung in Richtung auf ein wirtschaftliches Ziel verstanden werden sollte, sondern enger gefaßt werden müßte als eine, deren Grundlage auch ökonomisch ist: „Economic power originates in economic relations“ (S. 110). Für die Zwecke meines Referates erscheint mir diese Definition unnötig eng.

⁸ Dies ist nicht nur mein Eindruck. *Lord Robbins*, *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, London 1952, sagt S. 5.: „Not only is any real knowledge of the Classical writers non-existent but, further, their place has been taken by a set of mythological figures, passing by the same names, but not infrequently invested with attitudes almost the exact reverse of those which the originals adopted.“ Im Grunde dieselbe Klage erhob *Carl Menger* bereits 1891. Siehe FN 136a.

⁹ *Ernst Bloch*, *Das Prinzip Hoffnung*, Frankfurt a. M. 1959, Wissenschaftliche Sonderausgabe, Bd. II, S. 642. „Die ‚Harmonie der Interessen‘, die der große Ökonom Adam Smith vorausgesetzt, ist von Fichte durchschaut, bevor sie noch ihren ganzen Trug praktisch sichtbar gemacht hat.“ Es folgen Ausführungen von Fichte, die bei diesem bereits das ganze verzerrte Bild des Liberalismus aus konservativ-etatistischer Ideologie zeigen. Schon bei Fichte ist „Freiheit des Handels und Erwerbs“ gleichgesetzt mit „Freiheit von aller Ordnung und Sitte“.

¹⁰ Hätte Bloch vom *Moralphilosophen* Adam Smith, d. h. dem *jungen* Smith, dem Autor der „*Moral Sentiments*“ gesprochen, so hätte er noch eher recht. Smith änderte nämlich diesbezüglich wohl seine Meinung, bis er die „*Wealth of Nations*“ schrieb. Siehe *Jacob Viner*, *Adam Smith and Laissez Faire*, in: ders., *The Long View and The Short*, Glencoe, Ill., 1958, S. 213 ff. Viner führt die Aufgabe der meisten Harmoniegedanken durch Smith, als er Ökonom wurde, auf seine empirischen Studien zurück (S. 230). Für die Breitenwirkung liberaler Theorien ist aber *nur* der Text der „*Wealth of Nations*“ bedeutsam, da *nur* diese *allgemein* gelesen wurden. Keinerlei „*vulgar*

Interessen ... vorausgesetzt¹¹: eine Behauptung, deren besondere Pikanterie für den historisch Versierten darin besteht, daß umgekehrt zeitgenössische konservative Gegner dem klassischen Liberalismus vorwarfen, er betonte gerade unsinnigerweise *Interessengegensätze* und schaffe diese dadurch¹². In Wahrheit nahm der Liberalismus, der gerne realistisch, kaum je hingegen utopisch¹³ dachte, höchstens die Harmonisierung *bestimmter Interessen unter bestimmten Umständen* an^{13a}. Wären die liberalen Klassiker mehr gelesen, so hätte sich nicht die Irrmeinung verbreiten können, der Liberalismus hätte einem unbedingten „laissez faire“ gehuldigt. Wie die Dogmengeschichte lehrt¹⁴, hat es hingegen in Wirklichkeit keinen einzigen bedeutenden Ökonomen¹⁵ gege-

Harmonielehre“ findet in Smith *Marc Blaug*, *Economic Theory in Retrospect*, Homewood, Ill., 1962 *1968, S. 63 oder Lord *Robbins*, *Economic Policy*, a.a.O., S. 2 ff.

¹¹ Die Behauptung einer Harmonielehre für die ökonomische Klassik geht nach *Viner*, a.a.O., Bentham and *J. S. Mill*: *The Utilitarian Background*, S. 306 ff., hier S. 316 f. auf E. Halévy (1901 - 04) zurück, der sie für Bentham (nicht Smith!) herausarbeitet, nach Viner auch für den erstgenannten Klassiker zu unrecht. Für den Ursprung der klassischen Harmonielehre siehe FN 33. Ein Harmoniedenken kennzeichnet wohl nur amerikanische (H. C. Carey) und kontinentale Autoren zweiten Ranges, insbesondere *Frédéric Bastiat* (*Harmonies économiques*, 1850).

¹² *Perkin*, *Modern English Society*, a.a.O., S. 245 f. zeigt, daß die Harmonie sozialer Interessen zur Zeit Ricardo's gerade die konservative *Gegendoktrin* gegen den Liberalismus war! Anklagend wird in Besprechungen von Ricardo's Hauptwerk hervorgehoben: „it is (its) great and leading defect(!) ... that it has a strong ... tendency to make mankind unhappy and discontented with their situation“; man nennt es: „a theory which teaches, that by the nature of human society there is a constant and irremediable contrariety of interest between its members, and that a general amelioration, in which all should participate alike, is impossible“ und spricht davon, daß „our political economists carefully filled the labourers with the conviction that their employers were their tyrants and natural enemies“, letzteres Zitat aus 1825!

¹³ Gewisse utopische Züge können unter den großen englischen Klassikern höchstens John Stuart Mill nachgesagt werden.

^{13a} Totale Harmonisierung von Interessen erscheint dem Liberalen gar nicht wünschenswert. Siehe *E. Burke*, *Revolution in France*, a.a.O., S. 122, der von den französischen Generalständen sagt: „You had all that combination, and all that opposition of interests, you had that action and counteraction which, in the natural and in the political world, from the reciprocal struggle of discordant (!) powers, draws out the harmony (!) of the universe ... Thought that diversity of members and interests, general liberty had as many securities as there were separate views in several orders.“

¹⁴ *William D. Grampp*, *The Manchester School of Economics*, Stanford, London 1960, sagt S. 36: „Shall one say that Malthus, Senior, the Ricardians and Mill were not proponents of liberalism, and that when one examines their ideas about free trade one must conclude that their reputation for liberalism is a grand mistake? No ... They were liberal, but their liberalism did not direct them to propose free exchange in every market or in any one market in all circumstances. Each economist made numerous qualifications to the practice of laissez faire, and they differed among themselves about its application.“

¹⁵ Unter den *englischen Schriftstellern* huldigte nur Herbert Spencer einem relativ weitgehenden laissez-faire; er war jedoch kein Ökonom. Selbst

ben, der je ein kompromißloser „laissez faire“-Anhänger war und, wie John Stuart Mill betont¹⁶, ist ein solcher ohne innere Widersprüche auch gar nicht denkmöglich¹⁷.

Daß es je einen *Manchesterliberalismus* als konsistente Schule gegeben habe, ist eine erfolgreiche Geschichtsfälschung des großen „Meinungsmanipulators“ Disraeli¹⁸, der eine Gruppe von politischen Gegnern, unter denen sich kein einziger Ökonom befand¹⁹, mit dieser Bezeichnung lächerlich zu machen versuchte. Und daß diese so geschimpfte Manchesterschule das Prinzip des „laissez faire“ auf ihre Fahnen geschrieben hätte, ist schlechthin falsch²⁰. Sie wollte und erreichte einzig und allein die unbedingte Abschaffung der Kornzölle. Nur in dieser unbedingten Abschaffung der Kornzölle war der Manchesterliberalismus erzliberaler als die orthodoxen liberalen Ökonomen seiner Zeit, weil diese in den Kornzöllen eine gerechtfertigte Ausgleichsabgabe an der Grenze für die höhere Besteuerung der Landwirtschaft sahen und im übrigen nur für paktierte Abschaffung der Zölle auf bilateraler Gegenseitigkeit eintraten²¹.

Spencer grenzt sich von jedem — wie er sagt — Anarchismus ab und erklärt: „I hold that within its proper limits governmental action is not simply legitimate but all-important.“ Siehe *H. Spencer, The Man versus the State*, London 1884, Ausgabe Pelican Classics, C. Macrae (Hrsg.), Harmondsworth 1969, Aufsatz: „Specialized Administration“ (1871), S. 288.

Gerechtfertigter ist der Vorwurf einer unqualifizierten Befürwortung des laissez-faire durch Ökonomen vielleicht noch eher bei amerikanischen und bei französisch schreibenden Autoren, vielleicht bei Jean Bapt. Say und wohl bei Frédéric Bastiat. In England kommt selbst der *Ausdruck* laissez-faire erst seit 1848, seit seiner — ablehnenden — Verwendung durch Mill auf (siehe *Viner*, a.a.O., S. 248, *Grampp*, a.a.O., S. 92, *Robbins*, a.a.O., S. 43 f.).

¹⁶ *John St. Mill, Principles of Political Economy*, 1848, Book V Ch. I und Ch. XI. Letzteres Kapitel hält fest (siehe etwa Pelican Classics, D. Winch, ed., Harmondsworth 1970, S. 304): „those who have been called the laissez-faire school“ (von denen sich Mill deutlich dissoziiert) „(give) a definition (of the province of government) to which neither they nor any one else can deliberately adhere“.

¹⁷ J. St. Mill selbst war, wie alle großen Liberalen, ein *Pragmatiker*, eine Haltung, die unbedingte laissez-faire Befürwortung ausschließt. *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., S. 130 berichtet, daß er im Parlament Lowe „the Conservative (!) Chancellor of the Exchequer, the most notable advocate of free enterprise in the history of the House of Commons“ mit dem Hinweis widersprach: „I do not know in political economy a single practical rule that must be applicable to all cases.“

¹⁸ *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., S. 3, spricht von einer „designation ... given contemptuously by Disraeli“.

¹⁹ *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., S. 16.

²⁰ *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., S. 31: „The Manchester School never enunciated a coherent policy of laissez faire — the fact that laissez faire at the very most was a subordinate interest of its leaders — did not save it. The enemies of liberalism believed it had, and that was enough.“ Die Abschaffung der Kornzölle berührte mächtige materielle Interessen und spaltete darüber hinaus die konservative Partei. In einer solchen Kampfsituation bilden sich leicht *politisch* motivierte Fehlurteile.

²¹ Siehe die ausführliche Darstellung bei *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., S. 16 ff.

II

Der Schlüssel zum Verständnis des klassischen Liberalismus, dem wir uns nunmehr zuwenden und bei dem wir am längsten verweilen werden, ist sein *skeptisches* Menschenbild²², die resignierte Überzeugung, daß die Mehrzahl der Menschen leider, leider weder gut noch klug sei. Noch bedauerlicher, meistens handelt besonders unklug, wer Gutes zu tun beabsichtigt; und am bedauerlichsten schützt mancher gute Motive, schützt mancher das Gemeinwohl nur vor, um unter diesem Deckmantel um so eigennütziger zu handeln²³. „I have never known much good done by those who affected to trade for the public good“²⁴, sagt Adam Smith. Jede Verfassung muß nach Bagehot beachten, daß „the human heart is strong and the human reason weak“²⁵. Die Menschen, von denen keiner vollkommen klug oder vollkommen gut ist, sind weiters klug und gut in sehr *unterschiedlichem* Maße, unterschiedlich von Natur aus wie nach ihrer gesellschaftlichen Bildung. Wir müssen die sozialen Spannungen dieser notwendigen Ungleichheit der Menschen mit ins Kalkül ziehen²⁶.

²² Das hier angeschlagene Grundmotiv dieses Referates verdankt viel Friedrich A. v. Hayek. So etwa Hayek, Wahrer und falscher Individualismus, *Ordo* I (1948), S. 19 ff., hier S. 27 f. „Smith und seine Zeitgenossen vertraten ... ein System ... in dem schlechte Menschen am wenigsten Schaden anrichten können.“ Weiters ders., *The Constitution of Liberty*, London 1960, etwa Ch. IV. „Freedom, Reason, and Tradition“, bes. S. 60. Siehe auch die ganze Gedankenführung von Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1867, Ausgabe Fontana Classics, London, Glasgow 1963 *1968.

²³ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, Ed. E. Cannan, London 1904, Repr. 1961, Vol. I, S. 110: „Our merchants and master-manufacturers complain much of the bad effects of high wages in raising the price, and thereby lessening the sale of goods both at home and abroad. They say nothing concerning the bad effects of high profits. They are silent with regard to the pernicious effects of their own gains. They complain only of those of other people.“ Ähnlich Vol. II, S. 113.

²⁴ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Vol. I., S. 478. Das Zitat steht wenige Sätze nach dem berühmten „invisible hand“ Satz.

²⁵ Bagehot, a.a.O., S. 86. Vielleicht noch deutlicher ders., S. 85: „we have ... to deal with a community in which primitive barbarism (lies) as a recognized (!) basis to acquired civilisation“.

Selbst von dem am ehesten optimistischen John Stuart Mill sagt Berlin, *Four Essays on Liberty*, a.a.O., S. 188: „Mill all too obviously made, ... whether he knew it or not ... the assumption ... that human knowledge was in principle never complete, and always fallible.“

²⁶ Dr. Samuel Johnson, trotz — oder wegen? — seiner Konservativität Smith geistig nahestehend, war er doch lange Zeit — trotz einer Unstimmigkeit beim ersten Zusammentreffen — im „Literary Club“ mit Smith freundschaftlich verbunden (siehe James Boswell), sagt bezeichnend auch für Liberale seiner Zeit: „So far is it from being true that men are naturally equal, that no two people can be half an hour together, but one shall acquire an evident superiority over the other.“ James Boswell, *The Life of Samuel Johnson*, 1791, Edmund Fuller (Hrsg.), New York 1960, S. 138 (Aet. 57, A. D. 1766). „Believe me, Sir, those who attempt to level, never equalized“ fügt E. Burke, *Revolution in France*, a.a.O., S. 138, hinzu.

Nichts schadet dem Verständnis des klassischen Liberalismus mehr, als sein skeptisches Menschenbild mit dem Menschheitsoptimismus der französischen Aufklärung zu verwechseln, wie Hayek mit Recht nie müde wird zu betonen²⁷. Wer an die *Wirklichkeit* gleicher Güte und Klugheit aller Menschen glaubt, kann kaum umhin, sich im Lager Rousseau's²⁸ wiederzufinden²⁹; wer an die *potentielle* Güte und Klugheit aller Menschen glaubt, verwirklicht in einer leicht zu schaffenden neuen Gesellschaft, der wird zum *Marxismus* treiben. Wer schließlich der Meinung ist, *fast* alle Menschen seien gut, bis auf ein paar Monopolisten, der ist aller Wahrscheinlichkeit nach das, was ich mir unter einem *Neoliberalen* vorstelle. Ein grundlegend anderes Menschenbild trennt unüberbrückbar den Eucken'schen³⁰ Neoliberalen vom klassischen Liberalismus. Der klassische Liberalismus ist sich in Fortsetzung christlichen Gedankengutes bewußt, daß ein himmlisches Jerusalem erst erstehen kann, nachdem der Herr über das All gesprochen hat: „Siehe, ich mache alles neu“, vor allem den Menschen!

Dem Glauben an die Güte des Individuums entspricht bei Rousseau die Vorstellung, daß der Gruppenwille immer zu schlechteren gesellschaftlichen Ergebnissen führe³¹, als die Mehrheit der diffusen Einzelwillen. Umgekehrt lag und liegt dem klassischen Liberalismus hingegen interessanterweise ein *relativer Gruppenoptimismus* zugrunde.

²⁷ Hayek, *The Constitution of Liberty*, a.a.O., insbes. S. 56 ff.

²⁸ Dies ist nicht nur eine Meinung im nachhinein. Samuel Johnson, a.a.O., S. 137 f., sagt gerade wegen dieser Haltung Rousseaus: „I think (Rousseau) one of the worst of men; a rascal, who ought to be hunted out of society ... I would sooner sign a sentence for his transportation, than that of any felon who has gone from the Old Bailey these many years.“ Ähnlich schon Boswell's London Journal. H. Spencer, *The Man vs. the State*, a.a.O., Artikel „From Freedom to Bondage“, S. 322 f., charakterisiert den typischen utopischen Sozialreformer: „He proceeds on the assumption that all concerned will judge rightly and act fairly — will think as they ought to think and act as they ought to act; and he assumes this regardless of the daily experiences which show him that men do neither the one nor the other, and forgetting that the complaints he makes against the existing system show his belief to the that men have neither the wisdom nor the rectitude which his plan requires them to have.“ Er fügt hinzu: „How little the men who wrought the French revolution ... dreamt that one of (its) early actions ... would be to behead them all.“

²⁹ Eng an Rousseau lehnt sich die Neue Linke an. Herbert Marcuse ist eingeständenermaßen stark von Rousseau beeinflusst.

³⁰ Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern, Tübingen, 1952, S. 172, folgt etwa ganz Rousseau, wenn er entrüstet ausruft: „Der Gruppenegoismus neigt zur Wucherung, weil die Gruppen Macht besitzen“ und von der „Gefahr der Gruppenanarchie“ spricht.

Ein prototypischer Liberaler wie A. de Tocqueville begrüßte hingegen gerade freie Interessenvereinigungen, gleichgültig ob auf politischem, wirtschaftlichem oder geistigem Gebiet als eine Form der Demokratisierung des Staates. Siehe etwa H. Brogan, *Tocqueville*, Bungay 1973, S. 59.

³¹ Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, Amsterdam 1762, 2. Buch, 3. Kapitel; 3. Buch, 4. Kapitel.

„Though the principles of common prudence do not always govern the conduct of every individual, they always influence that of the Majority of every class or order³².“ „So Vice is beneficial found, when it's by Justice lopt and bound“³³ ist Mandeville's provokante Formulierung Da wir so unwissend sind, hinsichtlich der wahren Folgen unseres Handelns, können wir durchaus dem Gesellschaftsvorteil dienen, ohne es zu wissen oder zu wollen. Vom Menschen gilt: „By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually, than when he really intends to promote it“³⁴.“

Das, meine sehr verehrten Damen und Herren, ist die viel gelästerte „Invisible Hand“. Sie ist nichts anderes als die *dreifache soziologische These*, daß erstens die gesellschaftlichen Erscheinungen zwar nicht notwendigerweise³⁵ aber doch möglicherweise moralisch besser oder dem Gemeinwohl nützlicher sein *können*, als man bei Betrachtung der Motive des Einzelnen erwarten würde³⁶; daß zweitens gesellschaftliche Erfolge sehr oft entstehen, ohne daß die einzelnen Handelnden sich dessen *bewußt* sind³⁷, ja so sogar viel wirksamer entstehen; und daß schließlich drittens solche ungeplant entstandenen, solche spontanen gesellschaftlichen Kräfte äußerst *mächtig* sind^{37a}.

³² A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., I, S. 313.

³³ Bernhard Mandeville, *The Fable of the Bees or Private Vices, Public Benefits*, F. B. Kaye (Hrsg.), S. 37. Es ist auch gut, sich die „Harmonielehre“ des Vaters aller ökonomischen Harmonielehren vor Augen zu führen S. 24: „This, as in Musick Harmony (!), Made Jarrings (!) in the main agree; Parties directly opposite (!), Assist (!) each other, as 'twere for Spight.“ Wie die Stelle zeigt, bedeutet „Harmonielehre“ also nur, daß entgegengesetzte Interessen insofern harmonisch sind, als sie das Wirtschaftsleben, den Handel, in Gang halten.

³⁴ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., I, S. 477. Dies ist der *Erklärungssatz* zum „invisible hands“ Satz, zwei Sätze davor.

³⁵ Pütz, Marktmechanismus, wirtschaftliche Macht, a.a.O., S. 7, ist zuzustimmen, daß ein solches Ergebnis nicht notwendig und daß „eine Wirtschaftsordnung nur“ — oder zumindestens doch viel besser, würde ich persönlich meinen — „zustandekommen kann, wenn die Einzelwirtschaftler den Willen zur Mitverwirklichung der Ordnung haben“.

³⁶ Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947, sagt S. 12, die Marktwirtschaft bedeute „eine gleichsam dialektische Konstruktion, die den Erwerbswillen des Einzelnen in seiner realen Bedeutung voll würdigt, aber durch die eigentümliche Lage dafür sorgt, ihn nur durch den Leistungswettbewerb zur Geltung kommen zu lassen“.

³⁷ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., I, S. 477: „Every individual ... generally ... neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many (!) other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention.“ Man beachte, daß die „invisible hand“ strikte genommen nur in Anspruch genommen wird, um zu begründen, daß *Risikoscheu* dazu führt, Binnenhandel, der (würde man modern sagen) stärkere „*linkage*“ Effekte aufweist, dem sozial weniger vorteilhaften Außenhandel vorzuziehen!

^{37a} H. Spencer würde hinzufügen, daß selbst geplant entstandene gesell-

Der Schwäche, der Beschränktheit, ja der Schlechtigkeit des Menschen ist sich der klassische Liberalismus vor allem auch bei der angepeilten *Machtverteilung* zwischen Staat und Gesellschaft bewußt:

Ein „erster Diener seines Staates“ paßte nicht in die Erfahrungswelt der Engländer; was sie kannten, waren wohlverdienende erste Diener ihrer selbst³⁸. Salomon der Weise oder Saint Louis gehörten nicht zur englischen Staatsmythologie, wohl aber Charles Stuart, der ungemein edle und gute König, der in der besten Absicht mit jedem seiner interventionistischen Staatsakte ein neues Wespennest sozialen Unfriedens aufführte, bis die Nation in den Worten Cromwells ein für alle Male beschloß, „To cut off his head with the Crown upon it“³⁹. Ich frage mich manchmal, ob in seiner Güte wie in seinem Staatsoptimismus an Karl I nicht — Walter Eucken gemahnt, der Mann, der tatsächlich annahm, die Wirtschaftspolitik sei in der Lage, vollständige Konkurrenz, eine abstrakte Modellvorstellung der Theoretiker, zu verwirklichen und sie sei zu dieser Unmöglichkeit auch noch moralisch verpflichtet⁴⁰. Während

schaftliche Einrichtungen aufgrund des dauernden gesellschaftlichen Wandels bald völlig anders als geplant aussehen werden. The Man vs. the State, a.a.O., Artikel „From Freedom to Bondage“, S. 325: „It is foolish to suppose that new institutions set up, will long retain the character given them by those who set them up. Rapidly or slowly they will be transformed into institutions unlike those intended — so unlike as even to be unrecognizable by their devisers.“

³⁸ Man nehme etwa James Brydges, I. Herzog von Chandos, der als „paymaster general of the forces“ im Spanischen Erbfolgekrieg (1705 - 1713) sich ein herzogliches Vermögen verdiente und das sprichwörtliche Protzschloß des englischen 18. Jahrhunderts, Canons, bauen konnte. Oder Sir Lawrence Dundas, der 1748 - 1759 in ähnlicher Position sich 900 000 englische Pfunde, in heutiger Kaufkraft vielleicht 90 Millionen DM verdiente und dessen Nachkommen damit Marquess von Zetland wurden. Siehe *James Boswell*, London Journal 1762 - 63, ed. Fr. A. Pottle, Yale 1950, Signet ed. New York 1960, S. 86, 11. Dez. 1762 für eine repräsentative Meinung eines englischen Arztes über Kriegsauswirkungen: „No, no, no more war. Let us not sink ourselves so many more million in debt, and let our contractors, like Dundas, bring home a couple of hundred thousand pounds more.“

³⁹ *George M. Trevelyan*, England under the Stuarts, 1904, Pelican ed., Harmondsworth 1960, S. 276.

⁴⁰ *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 254: „Die Kernfrage der modernen Wirtschaftspolitik“ ist „die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz“, S. 295: „Ziel der Monopolgesetzgebung und der Monopolaufsicht ist es, die Träger wirtschaftlicher Macht zu einem Verhalten zu veranlassen, als ob vollständige Konkurrenz bestünde.“ S. 296: „Derjenige Zustand (ist) herzustellen, der sich in der vollständigen Konkurrenz bilden würde.“ S. 172: „Nicht in erster Linie gegen die Mißbräuche vorhandener Machtkörper sollte sich die Wirtschaftspolitik wenden, sondern gegen die Entstehung der Machtkörper überhaupt.“

Eucken ist freilich zugute zu halten, daß er S. 24 „das Modell der Konkurrenz“ so formen will wie „die reale Konkurrenz, wie sie in der wirtschaftlichen Wirklichkeit existiert“; jedoch S. 247: „Was ist vollständige Konkurrenz? Sie ist eine bestimmte, exakt definierbare Marktform.“

Vielleicht kann man die hier auftretenden Interpretationsprobleme am besten mit *Oswald von Nell-Breuning* lösen: „Bei der neoliberalen Wirt-

lutherisch-deutsche Tradition anscheinend annimmt, daß die Regierenden weniger eine „anima corrupta“ hätten als andere Menschen, und die Unwahrscheinlichkeit dieser Behauptung entweder hinter dem Schleier eines personifizierten Staatsbegriffes⁴¹ eines Fichte oder Hegel versteckt oder in dem Trost ertränkt: „Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch den Verstand“, nahm die englische Tradition des klassischen Liberalismus ganz im Gegenteil und wohl gar nicht so unrealistisch an, daß die Träger der Staatsgewalt fast mit Sicherheit überdurchschnittlich schlecht⁴² und durchaus denkbarer Weise auch überdurchschnittlich dumm sein könnten. Den Staatsmann kennzeichnet der Hochmut, fälschlich zu meinen, er sei erstens klüger und zweitens mächtiger als die Gesellschaft. „The statesman, who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, would not only load himself with a most unnecessary attention, but assume an authority which would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it⁴³.“

Und damit sind wir bei der Theorie des *laissez-faire* des klassischen Liberalismus, der Theorie der Machtverteilung zwischen der Gesellschaft, die weit klüger handelt und vor allem weit mächtiger ist, als manche meinen, und dem Staat, von dem das genaue Gegenteil gilt. „Laissez-faire“, richtig verstanden, ist keineswegs das Postulat ausschließlicher Privatautonomie. „Laissez-faire“ ist nichts anderes als das alte Subsidiaritätsprinzip^{43a}, das gerade im englischen 18. Jh. zu voller

schaftspolitik...haben wir...lange darüber gestritten, ob die Eucken'sche Vorstellung ein Idealtyp sei, oder Realtyp. Inzwischen wissen wir, sie ist antiquiert und damit ist die Frage ... uninteressant geworden.“ Anton Rauscher (Hrsg.), Mitbestimmung, Köln 1968, S. 52.

⁴¹ Pütz, Marktmechanismus, wirtschaftliche Macht, a.a.O., S. 17, impliziert höchst passend eine Parallele zwischen Staatspersonifizierung und Personifizierung einer anderen Idee im Neoliberalismus, nämlich der des *Marktmechanismus*: „Die Theorie des hypothetischen Marktmechanismus muß als eine ihrer Hypothesen die ‚Entmachtung‘ einführen“, — ganz, würde ich hinzufügen, wie eine bestimmte Theorie des Staates — „um dem Marktmechanismus (!) ordnende Kraft (!) zuschreiben zu können“.

⁴² A. Smith, The Wealth of Nations, a.a.O., Bd. I, S. 367: „The profusion of government must, undoubtedly, have retarded the natural progress of England“ (profusion — Staatskonsum von Dienstleistungen). „England has never been blessed with a very parsimonious government ... It is the highest impertinence and presumption therefore in kings and ministers, to pretend to watch over the oeconomy of private people, and to restrain their expence... They ar themselves always, and without any exception, the greatest spendthrifts in the society. Let them look well after their own expence, and they may safely trust private people with theirs. If their own extravagance does not ruin the state, that of their subjects never will.“ Oder auch I, S. 31: „The avarice and injustice of princes“. Oder Bd. II, S. 137 f.: „The great state lottery of British politics“, etc.

⁴³ A. Smith, The Wealth of Nations, a.a.O., Bd. I, S. 478 (Auch dies ein Erklärungsatz zur „invisible hand“).

^{43a} A. de Tocquevilles Ablehnung des französischen Zentralismus, wie sie

Blüte entwickelt wurde⁴⁴, gewürzt mit einer Sauce gemischt aus einem Schuß Zweifel an der Lauterkeit staatlicher Motive, einer Prise Mißtrauen gegenüber der Klugheit der Staatsorgane und vor allem einem gerüttelten Maß *Skepsis gegenüber der Macht des Staates*, seine Absichten auch zu verwirklichen^{44a}. Die Theorie der wahren Ohnmacht der Politik finden wir interessanterweise selbst in der Marx'schen Vorstellung wieder, daß die Revolution aus der Gesellschaft von selbst kommen, daß sie reifen müsse, daß sie nicht durch Menschen voreilig herbeizuführen sei — ein Beweis dafür, wieviele Ideen Marx, im Gegensatz zu Lenin, vom klassischen Liberalismus übernahm! Adam Smith's ganzes Werk versucht zu zeigen, daß in vielen Fällen die Staatsorgane in ihrer Politik erstens fälschlich meinen, dem Gemeinwohl zu dienen und zweitens, daß diese Politik nur kostspielig, im wesentlichen aber ineffektiv sei⁴⁵. „Laissez-faire“, richtig verstanden, ist nichts anderes als der fast selbstverständliche Hinweis, der Staat möge dort nicht mutwillig Verantwortung übernehmen, wo er innerhalb einer bestimmten Gesellschaftsordnung gar nicht die Macht hat, dieser Verantwortung gerecht zu werden⁴⁶.

insbesondere in *Souvenirs*, Paris 1893, und in *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris 1856, zum Ausdruck kommt, ist eine typisch liberale, auf dem Subsidiaritätsprinzip aufbauende Ansicht zur „richtigen“ Machtverteilung innerhalb des Staatswesens.

⁴⁴ Die Idee der Selbstverwaltung war zwar eher Tory als Whig; ökonomisch waren aber gerade die Tories zum großen Teil liberal-freihändlerisch eingestellt.

^{44a} Besonders deutlich wird diese Mischung von Zweifeln bei *H. Spencer*. Siehe etwa a.a.O., Artikel „The Coming Slavery“, besonders S. 39 f.

⁴⁵ *A. Smith*, *Wealth of Nations*, Bd. I, a.a.O., S. 102: „Though the legal rate of interest has in France frequently been lower than in England, the market rate has generally been higher; for there, as in other countries, they have several very safe and easy methods of evading the law.“ S. 107: „When the law prohibits interest altogether it does not prevent it.“ S. 136: „The institution of long apprenticeship can give no security that insufficient workmanship shall not frequently be exposed to public sale.“ S. 455 f.: „The attention of government was turned ... from one fruitless care ... away to another care, much more intricate, much more embarrassing, and just equally fruitless.“ S. 475: „No regulation of commerce can increase the quantity of industry in any society beyond what its capital can maintain.“ S. 478: „To give the monopoly of the home-market to the produce of domestic industry ... must ... be ... either a useless or a hurtful regulation“. Bd. II, S. 37 f.: „Both laws ... as impolitic as they were unjust.“ S. 64: „a useless piece of public generosity“. S. 78 f.: „The former (colonies) did not, perhaps, thrive the better in consequence of this attention; nor the latter the worse in consequence of this neglect.“ S. 208: „Every system (of) ... extraordinary encouragements ... (or of) extraordinary restraints ... is in reality subversive of the great purpose which it means to promote.“ Wird hingegen der Interventionismus aufgegeben, dann: „The sovereign is completely discharged from a duty, in the attempting to perform which he must always be exposed to numerous delusions, and for the proper performance of which no human wisdom or knowledge could ever be sufficient.“

⁴⁶ *Grampp*, *The Manchester School*, a.a.O., sagt S. 104: „If laissez faire means that the government should act only where it can be effective, then laissez

Diese Selbstverständlichkeit fällt nur deswegen gerne auf schockierte Aufnahme, weil die Hörer nur zu oft von der unbewußten These der Allmacht und Allgüte des Staates ausgehen — vielleicht aus Eigennutz, weil sie mit der die Staatsakte setzenden Bürokratie in engerer Verflechtung leben als mit der Welt der Wirtschaft. Denn gerade der liberale Zweifel letztlich an der Fähigkeit des Beamtenstandes zur Gesellschaftsformung ist es, was gegen den Liberalismus einnimmt. Als Anwendungsbeispiel der genannten „Selbstverständlichkeit“ möchte ich fragen, ob unsere heutigen Staaten für mäßige Inflationen volle Verantwortung übernehmen sollten, wo sie doch evidentermaßen unterhalb einer sehr hoch anzusetzenden Reizschwelle der Bevölkerung in unseren Gesellschaften nicht in der Lage sind, mäßige Inflationen erheblich zu mindern⁴⁷. Ich wählte dieses Beispiel bewußt, weil ich mich hier im Gegensatz zu vielen anderen Liberalen weiß. Aber dieser Gegensatz ist instruktiv. Er entsteht nur, weil andere einerseits die Übel der Inflation, andererseits aber auch die Macht des Staates in der Inflationsbekämpfung höher veranschlagen als ich. „Laissez-faire“ heißt immer das zu beseitigende Übel in der einen gegen den vermeintlichen Grad staatlicher Ohnmacht in der anderen Waagschale abwägen; und je nachdem, wie jemand diese Gewichte veranschlagt, erwächst aus demselben Prinzip eine je andere politische Empfehlung. Wollen wir diesen Gedanken mit John Stuart Mill zusammenfassen: „It is hardly possible to find any ground of justification common to (the admitted functions of government) except the comprehensive one of general expediency; nor to limit the interference of government by any universal rule, save the simple and vague one, that it should never be admitted but when the case of expediency is strong⁴⁸.“

faire means only that government should not do what it cannot do. If laissez faire means that economic decisions are the ethical prerogative of the individual, it means the government should refrain from acting even where it can be effective.“ Er zeigt, daß die letztgenannte Haltung nur selten vertreten wird.

Instruktiv ist die Darstellung des *Ursprunges* des Ausdruckes „laissez faire“ (richtig in Gebotsform zu schreiben) durch Kant (Siehe *Jürgen Habermas*, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, Berlin 1962, Sonderausgabe Luchterhand 1971, S. 325): „Ein französischer Minister berief einige der angesehensten Kaufleute zu sich und verlangte von ihnen Vorschläge, wie dem Handel aufzuhelfen sei ... Nachdem einer dies, der andere das in Vorschlag gebracht hatte, sagte ein alter Kaufmann, der so lange geschwiegen hatte: Schafft gute Wege, schlägt gut Geld, gebt ein promptes Wechselrecht und dgl., übrigens aber ‚laßt uns machen!‘“ Schon im Ursprung des Wortes wird also nur die *Nutzlosigkeit bestimmter Politik* hervorgehoben.

⁴⁷ Ich habe diese Gedanken näher ausgeführt in: *E. Streissler*, *Structural Economic Thought; On the Significance of the Austrian School To-day*, *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Bd. XXIX (1969), S. 237 ff., hier S. 260 ff.; sowie in einem — ohne mein Wissen mit einem unsinnigen Titel versehenen — Artikel in: *Wirtschaftswoche*, 26. Jg. (1972), Heft 29.

⁴⁸ *Mill*, *Principles*, a.a.O., Book V, ch. I, S. 151. Mill vertritt das Abwä-

III

Die Gesellschafts- wie die Staatstheorie des klassischen Liberalismus läßt sich nur durch Rückgriff auf den Erzvater des Liberalismus, läßt sich nur aus John Locke's Staats- und Gesellschaftstheorie⁴⁹ verstehen.

Locke hatte eine Revolution zu rechtfertigen, die Glorious Revolution von 1688⁵⁰, die die *siebente* Staatsform innerhalb von sechzig Jahren⁵¹ brachte, Staatsformen, die jeweils so stark voneinander abwichen wie Weimar vom Kaiserreich, wie Hitler von Weimar oder die Bundesrepublik vom Dritten Reich. John Locke's verständliche Rechtfertigung der neuen, revolutionären Herrschaft, die den rechtmäßigen Gesalbten des Herrn vom Throne vertrieben hatte, läßt sich verkürzend und metaphorisch wie folgt andeuten: Die Staatsspitze ist nicht dem Kopf des Gesellschaftskörpers zu vergleichen, sondern vielmehr nur einem Hut, den man, ohne daß Blut fließt, wechseln kann; nehmt doch uns, den neuen Hut hin, ein Hut ist ja doch eigentlich ein Nichts, über das man sich nicht aufregt. Und so prägte Locke den Engländern für Jahrhunderte den doppelten Hinweis ein: *Der Staat ist nichts, die Gesellschaft aber bleibt*⁵²!

Nun war tatsächlich die englische Gesellschaft in all diesen sieben Regierungsformen erstaunlich gleich geblieben und dieses Faktum brauchte daher nur ins Bewußtsein gehoben zu werden. Was gehörte alles zu dieser gleichbleibenden Gesellschaft? Sicher und völlig vom Kontinent verschieden ihre unbezahlten Selbstverwaltungsorgane, etwa

gungsprinzip von Vor- und Nachteilen des Staatsaktes ausdrücklich etwa S. 314.

⁴⁹ John Locke, *The Second Treatise of Government*, 1690, Th. P. Peardon (Hrsg.), Ausg. New York, 1952.

⁵⁰ In Wahrheit ist die Arbeit schon früher geschrieben im Anschluß an eine Staatskrise des Jahres 1682; doch war das Buch *nach* 1688 besonders passend.

⁵¹ Erstens die parlamentarische Regierung Jakob I. und Karl I. bis 1629; zweitens die absolutistische Regierung Karl I. 1629 - 1640; drittens die (reine) parlamentarische Herrschaft ab 1642 bis 1648 oder 1653, immer stärker in eine Militärdiktatur übergehend; viertens das Protektorat Cromwells 1653 bis 1658; nach einer Zwischenphase fünftens die Restauration Karl II. und dessen parlamentarische Regierung (mit anderem Gleichgewicht als bis 1629) bis 1681; sechstens neuerlicher Versuch parlamentsloser Herrschaft 1681 - 85, 85 - 88 durch Karl II. und Jakob II.; siebentens die konstitutionelle Monarchie Wilhelms und Marias ab 1689.

⁵² Die Darstellung ist stark vergrößernd, weil bei Locke feine Unterschiede zwischen „society“ und „community“ bestehen (siehe etwa Nr. 243). Die hier gebrachte Interpretation stützt sich besonders auf das letzte, XIX. Kapitel, „Of the Dissolution (!) of Government“, Nr. 211 - 243. Nr. 240 etwa sagt (loc. cit., S. 138): „Who shall be judge whether the prince or legislative act contrary to their trust? ... To this I reply: The people shall be judge; for who shall be judge whether his trustee or deputy (!) acts well and according to the trust reposed in him but he who deputates him and must, by having deputed him, have still a power to discard him when he fails in his trust?“

die nur den Meinungen ihrer gesellschaftlichen Umwelt, nicht aber dem Gebot der Zentrale gehorchenden ehrenamtlichen „justices of the peace“. Vergessen wir nicht, daß England das Machtproblem bezahlter Staatsbeamter, bezahlter Emissäre der Hauptstadt so gut wie nicht kannte! Gleichbleibend war weiter das Recht dieser Gesellschaft, das Common law. Es ist ein Teil der Gesellschaft, nicht Teil des Staates, der das Recht, wie Smith sagt, nur zu *verwalten* hat⁵³. Bei aller Staatswandlung überlebte die Gesellschaft wie ein Naturgeschöpf, und daher nannte Locke *diese* Gesellschaft mit all ihren Sitten und Verhaltensnormen, ja mit ihrer Selbstverwaltung, ja mit ihrem Recht „*the state of nature*“⁵⁴. Sprechen daher erstens die englischen Liberalen im ökonomischen Bereich von „Naturgesetzen“, von natürlichen Reaktionen, so meinen sie vielfach nicht „natürlich“ im französisch-kontinentalen Sinne, sondern sie meinen schlicht und einfach, etwas sei *gesellschaftsspezifisch wahrscheinlich*⁵⁵, in *ihrer* Gesellschaft normal, zu erwarten.

⁵³ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. II, S. 208 f.: „the duty of protecting, as far as possible, every member of the society from the injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice“.

⁵⁴ Diese Darstellung ist wiederum eine starke Vergrößerung, die dem Wortlaut von Locke sogar genau genommen widerspricht, aber durch seinen Aufbau nahegelegt wird. Nr. 6 (a.a.O., S. 5) sagt: „The state of nature has a law of nature to govern it, which obliges every one; and reason, which is this law, teaches all mankind who will but consult it that, being all equal and independent, no one ought to harm another in his life, health, liberty, or possessions“. Im folgenden wird „Of Property“ (notwendigerweise) vor der Staatsbildung eingeführt. Weiteres wird „Of Political or Civil Society“ aus der auf dem Ehekontrakt beruhenden Familie abgeleitet, und das erst in Nr. 87! Kurzum, wir erfahren soviel über eine Gesellschaft voll Institutionen und Rechtsgewohnheiten *ohne* Staat — illustriert an einer Fülle von Vorkommnissen des täglichen Lebens — daß wir nicht umhin können, diese Institutionen und Rechtsgewohnheiten im weiteren Sinne als *natürlich* anzusehen. Gestützt wird all dies noch, wenn wir die Einschränkungen der Rechte des Staates in XI „Of the Extent of the Legislative Power“ lesen und schließlich zu „Of the Dissolution of Government“ fortschreiten. In der präzisen Terminologie von Locke ist der hier herausgearbeitete Gegensatz eigentlich der zwischen „community“ und „government“; doch läßt er sich in der Phantasie jedes Lesers leicht auf einen korrespondierenden Gegensatz zwischen „state of nature“ und „civil society“ ausdehnen.

⁵⁵ A. Smith, *Wealth of Nations*, Bd. I, a.a.O., S. 75: „Masters are always and everywhere in a sort of tacit, but constant and uniform combination, not to raise the wages of labour about their actual rate ... We seldom, indeed, hear of this combination, because it is *the usual*, and one may say *the natural state of things* (meine Unterstreichung, wie im folgenden) which nobody ever hears of.“ S. 110: „In a *society where things were left to follow their natural course*.“ S. 127 heißt der sonst als „natural“ bezeichnete Gewinnsatz „the ordinary rate of profit“. S. 161: „Rent ... is naturally the highest *which the tenant can afford to pay*.“ S. 304: „The undertaker of some great manufactory who employs a thousand a-year ... if he can reduce this expence to five hundred, will *naturally* employ the other five hundred in purchasing an additional quantity of materials.“ S. 395: „The carrying trade is the *natural* effect and symptom of great national wealth“ etc.

Sprechen sie zweitens davon, wirtschaftliche Beziehungen mögen ihren natürlichen, freien Lauf nehmen, so wittert nur, Fichte folgend, mancher deutsche⁵⁶ Leser dahinter die tatsächlich absurde Vorstellung, soziales Handeln bedürfe keines Rechtsrahmens. Für den englischen Leser ist es klar, daß zur Natur seiner Gesellschaft der Rechtsrahmen des Common law⁵⁷ gehört⁵⁸. Wessen es daher allein nicht bedarf, ist die Sonderregelung durch Verwaltungsnorm⁵⁹, eines speziellen „statute“ anstelle der stets vorhandenen allgemeinen „rule of law“⁶⁰. Sprechen die englischen Liberalen schließlich drittens davon, etwas sei nicht Aufgabe des Staates, so meinen sie im Sinne Locke's, etwas sei nicht Aufgabe der eben sehr beschränkten *Zentralregierung*; sie implizieren also keineswegs notwendig, etwas sei nicht *öffentliche*⁶¹ Aufgabe. Selbst bei dieser engen Abgrenzung des Staates weist *Smith* diesem noch die Bereitstellung aller *Kollektivgüter*, insbesondere die Vornahme von *Infrastrukturinvestitionen* zu⁶². In anderen historischen Umständen, bei anderer Abgrenzung der Staatsaufgaben relativ zur gesellschaftlichen Selbstverwaltung wird der Liberale daher, ohne seine Prinzipien irgend

⁵⁶ Freilich nicht *jeder* deutsche Leser. So sagt etwa *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, a.a.O., S. 159, vom Liberalismus, er postuliere eine „natürliche Ordnung oder, was auf dasselbe hinauskommt (!), eine streng am Allgemeininteresse orientierte Organisation der Gesellschaft“. Zu Fichte siehe FN 9.

Wie *Robbins*, Economic Policy, a.a.O., S. 49 sagt, sind extrem naturalistisch denkend auch die zeitgenössischen physiokratischen *französischen* Autoren. Er zitiert *Mercier de La Rivière*: „If anyone should make any difficulty about recognizing the natural and essential order of society as a branch of physical (sic) necessity, I should regard him as deliberately blind“.

⁵⁷ Dies betont vor allem immer wieder *Hayek*. Siehe etwa The Constitution of Liberty, a.a.O., Ch. X und XI.

⁵⁸ *Robbins*, Economic Policy, a.a.O., S. 56, geht so weit, Hume wie folgt zu interpretieren: „The invisible hand . . . is the hand of the lawgiver“.

⁵⁹ So vor allem *Hayek*, The Constitution of Liberty, a.a.O., aber auch *Franz Böhm*, Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, Ordo IV (1951), S. 21 ff., hier S. 74: Der Liberalismus will „den Staatseinfluß nicht in der Hand der *Exekutive*, d. h. der Regierung konzentriert (sehen), sondern vielmehr zu gut neun Zehnteln in der Hand des auf Dauer berechneten, für alle gleichen *Gesetzes*“.

⁶⁰ Siehe *Hayek*, The Constitution of Liberty, a.a.O., Ch. XI.

⁶¹ *Viner*, Adam Smith a.a.O., S. 241, wundert sich über „the oversight of poor relief“ bei den Staatsfunktionen *Smiths*. Die im internationalen Vergleich sehr wohl ausgebaute englische Armenfürsorge war jedoch Aufgabe der Pfarreien, also der gesellschaftlichen Selbstverwaltung, und kann daher unter den Staatsaufgaben nicht aufscheinen. Dort erscheint sie erst im 19. Jahrhundert, als es Staatsaufgabe wird, die *nicht mehr funktionsfähige* Selbstverwaltung der Armenfürsorge zu ändern!

⁶² *A. Smith*, Wealth of Nations, a.a.O., Bd. II, S. 209. Zu den Staatsaufgaben zählt: „thirdly the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions, which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could never repay the expence to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society“.

zu verletzen, ein sehr viel weiteres Wirkungsfeld für den Staat sehen und darin nur Bentham's ausdrücklicher Empfehlung folgen⁶³. Andererseits wird er heute einer wohl ausgewogenen und keine Interessen zu stark begünstigenden^{63a} verbändischen Selbstverwaltung der Gesellschaft ebenso das Wort reden⁶⁴, wie einstmals seine Vorgänger der englischen Lokalverwaltung. So ist beispielsweise Milton Friedman ein passionierter Fürsprecher der Gewerkschaftsautonomie⁶⁵. Eine wohlausgewogene^{65a}, den sozialen Frieden, die soziale Kontinuität fördernde verbändische Selbstverwaltung — und nur eine solche kann natürlich der Liberale befürworten⁶⁶ — erlebt er heute etwa in Österreich. Regierungen kommen und gehen, der Kammerstaat hingegen bleibt, er regelt alles Wichtige außerhalb der geschriebenen Verfassung, er zeigt gleiche soziale Kontinuität wie Locke's englische Gesellschaft⁶⁷.

⁶³ Viner, Bentham and Mill, a.a.O., S. 318: „Whether government should intervene, says Bentham, should depend on the extent of power, intelligence and inclination, and therefore the spontaneous initiative, possessed by the public, and this will vary as between countries. In Russia, under Peter the Great, the list of *sponte acta* being a blank, that of *agenda* (sc. of the government) was proportionately abundant.“ Robbins, Economic Policy, a.a.O., S. 40, der Viner folgt, fügt hinzu: „This might perhaps be noted by those who, with the German Historical School, are always arguing that the Utilitarians were not ‚historically minded‘.“

^{63a} Der Liberale muß sich freilich manchmal auch um den Schutz des Einzelnen vor Verbändemacht bekümmern. Siehe L. T. Hobhouse, Liberalism, London 1911, S. 37 f.: „An association may act oppressively towards others and even towards its own members, and the function of Liberalism may be rather to protect the individual against the power of association than to protect the right of association against the restriction of the law.“

⁶⁴ Interessanterweise begrüßte schon Tocqueville verbändische Gruppierungen als Garanten eines gebildeten politischen Urteils. Siehe Habermas, Öffentlichkeit, a.a.O., S. 167, ersteren zitierend: „Eine politische, industrielle, kommerzielle und selbst eine wissenschaftliche oder literarische Vereinigung ist ein gebildeter und mächtiger Bürger, der sich weder nach Belieben zwingen noch im Verborgenen unterdrücken läßt.“ Siehe auch FN 30.

⁶⁵ Siehe z. B. Milton Friedman, Capitalism and Freedom, Chicago 1962, S. 115 f., S. 123 f. McCulloch befürwortete schon 1826 die Gewerkschaftsbildung. Siehe Robbins, a.a.O., S. 107.

^{65a} Eine frühe liberale Theorie der Förderung der Marktgegenmacht findet sich bei Hobhouse, a.a.O., S. 84 ff.

⁶⁶ Wegen des einseitigen Zwanges, den englische und amerikanische Gewerkschaften oft ausüben, ist etwa Hayek, Constitution of Liberty, a.a.O., Ch. XVIII., S. 267 ff., gegenüber Gewerkschaften relativ skeptisch. In Österreich liegen die Dinge völlig anders. Die Presse, 9. Aug. 1972, S. 1, bringt folgende Zitate eines Politikers: „Die Wirtschaft braucht Zeit zum Atemholen, sowohl die Mehrwertsteuer wie auch das EWG-Arrangement bringen erhebliche Probleme“, daher: „in den nächsten zwölf Monaten ... keine größeren Lohnforderungen ... sofern es keine exorbitanten Preissteigerungen gebe“. Und dieser Politiker ist nicht ein Unternehmervertreter, sondern der Präsident des Gewerkschaftsbundes, Benya!

⁶⁷ Daß selbst das Jahr 1688 heute noch nicht völlig passé ist, sieht man daraus, daß bei der Amtsübernahme einer monokoloren sozialistischen Regierung nach einer monokoloren konservativen Regierung — eine zu England im Jahre 1688 analoge Situation — der neue Bundeskanzler Kreisky genau

Worin sah Locke das Organisationsprinzip seiner in sich ruhenden, bleibenden Gesellschaft, die Regel gesellschaftlicher Willensbildung, die Quelle legitimer Macht in ihr? Er fand sie im *Eigentum*, im begrifflich freilich sehr weit gefaßten Eigentum⁶⁸ des klassischen Liberalismus. Die Gesellschaft der Eigentümer beruft sich die Regierung, damit diese ihr Eigentum schützt⁶⁹. Das ist der Gesellschaftsvertrag zwischen der souveränen Eigentümergesellschaft^{69a} und der nur beauftragten Staatsspitze. Folgerichtig wurde jedoch immerhin hieraus geschlossen⁷⁰, daß auch die Kosten des Staates von allen Eigentümern proportional zu ihrem Eigentum⁷¹ zu tragen seien.

Die Eigentümergesellschaft war für ihre Zeit ein ungemein offene Gesellschaft und ist auch heute noch gar nicht so wenig offen, wie manche meinen. Sie ist, wie Müller-Armack sagt, „diejenige wirtschaftliche Verfassung ... die politische Konflikte am meisten neutralisiert“⁷². Locke's Prinzip lag links von der Mitte. Rechts von ihm lag das Prinzip der Stuarts, die Machtverteilung nach königlichem *Privileg*, nach Privileg, um das man schamlos buhlt und hintertückisch kämpft. Ökonomisch

wie 1688 Wilhelm von Oranien eine kontinuierlich sichernde Eigentumsgarantie verkündete!

⁶⁸ Locke, a.a.O., Nr. 87, S. 48 (meine Hervorhebung): „Man, being born ... with a title to perfect freedom and uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of nature equally with any other man (!) or number of men in the world, has by nature a power ... to preserve his property — that is his life, liberty and estate — against the injuries and attempts of other men.“ Für Smith's weiten Eigentumsbegriff siehe das Zitat von FN 110.

⁶⁹ Locke, a.a.O., Ch. VIII „Of the Beginning of Political Society“, insbes. Nr. 95 - 99, S. 54 ff., Nr. 119 - 121, S. 68 f.; schließlich epigrammatisch Ch. IX, Nr. 124, S. 71: „The great and chief end, therefore, of men's uniting into commonwealths and putting themselves under government is the preservation of their property.“

^{69a} Acton zitiert eine treffende Charakterisierung der Revolution von 1688: „For the divine right of kings it established, in the words of Defoe, the divine right of freeholders.“ J. E. E. Dalberg-Acton, *Lord Acton, The History of Freedom and Other Essays*, London 1907, II: The History of Freedom in Christianity, S. 54.

⁷⁰ A. Smith, *Wealth of Nations*, loc. cit., II, S. 350: „The subject of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities, that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. The expence of government to the individuals of a great nation, is like the expence of management to the joint tenants of a great estate (!), who are all obliged to contribute in proportion to their respective interest (!) in the estate.“

⁷¹ Nicht mehr der hier dargestellten Ansicht war Mill, *Principles*, a.a.O., S. 155: „The assumption that government exists solely for the protection of property, is not one to be deliberately adhered to.“ Entsprechend wird von ihm auch vermögensproportionale Besteuerung nicht mehr theoretisch vertreten, obwohl praktisch nicht viel anderes herauskommt.

⁷² Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, a.a.O., S. 11. Ähnlich Böhm, *Ordo IV*, a.a.O., S. 71 ff., insbes. S. 74.

heißt dieses Prinzip auf englisch „*Monopoly*“. Monopol im Sprachgebrauch etwa bei Smith heißt nicht einfach Marktbeherrschung, sondern *staatliches Ausschließlichkeitsrecht*, staatliche Bevorzugung einzelner Mitglieder der Gesellschaft auf Kosten der Gesamtheit⁷³; dieses Monopol wird verurteilt, nicht aber notwendigerweise jede Marktmacht als solche. Es wäre falsch zu meinen, der klassische Liberalismus sähe ausschließlich eine Neigung zum Wettbewerb als in unseren Gesellschaften „natürlich“ an. Vielmehr wird bei Smith stärker eine „natürliche“ Tendenz zum Wettbewerbsausschluß betont⁷⁴. Klassische Wettbewerbspolitik erschöpft sich jedoch im wesentlichen darin, daß der Staat solchen Wettbewerbsausschluß nicht fördert⁷⁵. „*Competition*“ bei Smith ist ebenfalls weit entfernt von vollständiger Konkurrenz. Es heißt einfach im Sinne Eucken's⁷⁶: ein offener Markt⁷⁷. Das Ideal der Eigentümerge-

⁷³ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O. (meine Hervorhebungen), Bd. I, S. 69: „A monopoly *granted* either to an individual or to a trading company“. Das.: „A sort of enlarged (weil einem weiteren Personenkreis gewährt) monopoly“ sind „the exclusive *privileges* of corporations, statutes of apprenticeship, and all those *laws* which restrain ... the competition to a smaller number than might otherwise go into them“. S. 478: „To *give* the monopoly of the home-market to the produce of domestic industry ... must ... be ... either a useless or a hurtful *regulation*.“ Nur scheinbar allgemeiner sagt I, S. 162: „the rent of land ... is naturally (!) a monopoly price“, S. 441: land „sells at a monopoly price“ und S. 443: „those who cultivate the land ... have a monopoly against their countrymen“. Aber diese Landmonopole gehen auf den Staatseingriff in die natürliche Erbfolge (S. 408), auf das Primogeniturrecht zurück, sowie auf die staatliche Subventionierung von Agrarexporten.

⁷⁴ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., S. 74: „What are the common wages of labour depends every where upon the contract usually made between those two parties, whose interests are by no means (!) the same. The workmen desire to get as much, the masters to give as little as possible. The former are disposed to combine in order to raise, the latter in order to lower the wages of labour. It is not, however, difficult to foresee which of the two parties must, upon all ordinary occasions, have the advantage in the dispute, and force (!) the other into compliance with their terms. The masters, being fewer in numbers, can combine more easily (!)“. S. 75: „Masters are always and every where in a sort of tacit, but constant and uniform combination, not to raise the wages of labour above their actual rate.“ Siehe auch die folgende FN und FN 87.

⁷⁵ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 144: „People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices. It is impossible (!) indeed to prevent such meetings, by any law which either could be executed (!), or would be consistent with liberty and justice. But though the law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies; much less to render them necessary.“

⁷⁶ Walter Eucken, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 1939, Berlin, Heidelberg, New York 1965, S. 91.

⁷⁷ Genauer bedeutet competition weit mehr die Bedingungen des *Ein- und Ausstromes* der Marktteilnehmer als deren Verhalten im Markt, Bedingungen, die nach J. Steindl, *Random Processes and the Growth of Firms*, London 1965, ja für die Konzentration auch wesentlich bedeutungsvoller sind. Siehe etwa A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 132: Einkommensungleich-

sellschaft bei Smith war *nicht* eines der *Gleichverteilung*⁷⁸ ökonomischer Macht zwischen den Individuen^{78a} aufgrund von Konkurrenz⁷⁹, sondern lediglich das einer *für Machtumverteilung offenen* Gesellschaft⁸⁰. Nicht von der Parteien Gunst und Haß verwirrt sollte ökonomische Macht sich wandeln, sondern am ehesten noch sollte der goldene Schlüssel des Eigentums die Türen öffnen, ein Schlüssel, von dem langfristig^{80a} nicht

heiten werden durch „the Policy of Europe“ vor allem auf drei Arten erzeugt: „First, by restraining the competition in some employments to a smaller number than would otherwise be disposed to *enter* into them; secondly, by increasing it in others beyond what it naturally would be; and, thirdly, by obstructing the free *circulation* of labour and stock, both from employment to employment and from place to place.“

⁷⁸ Siehe A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. II, S. 232 f.: „Civil government supposes a certain subordination . . . (among) the causes or circumstances which naturally introduce subordination . . . the third . . . is the superiority of fortune. The authority (!) of riches, however, though great in every age of society, is perhaps greatest in the rudest age of society which admits of any considerable inequality of fortune.“

^{78a} Noch deutlicher sagt Burke, *Revolution in France*, a.a.O., S. 140: „The characteristic essence (!) of property formed out of the combined principles of its acquisition and conservation, is to be *unequal*.“

⁷⁹ Entgegen Rothschild, *Power in Economics*, siehe FN 3. Rothschild ist freilich zugutezuhalten, daß er der Fälschung der Geistesgeschichte des Liberalismus durch Walter Eucken, oder seiner Vorgänger in der deutschen historischen Schule (siehe Anm. 36a), erlegen sein mag. Eucken zitiert die Klassiker wenig, Smith etwa in den „Grundlagen“ nur für Unwesentlichkeiten, in den „Grundsätzen“ mit drei Standardzitat; vielleicht galt von ihm das Wort: „its easier to think things up than to read things up.“ Um so dezidiierter erklärt er hingegen (Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern, Tübingen 1952, S. 165): „Die Klassiker hatten bei ihren Gleichgewichtsanalysen (?) immer (?) die vollständige Konkurrenz (?) . . . vor Augen“, wo doch sowohl Gleichgewichtsanalyse wie vollständige Konkurrenz erst *nachklassisch* — bestenfalls spätklassisch — sind; und zitiert S. 274 rühmend seinen — damals noch ungedruckten — Dissertanten F. Spiegelhalter: „Im Zustand vollständiger Konkurrenz besteht zwischen den Privateigentümern der Betriebe Gleichgewicht wirtschaftlicher Machtverteilung.“

⁸⁰ Perkin, *Modern English Society*, a.a.O., S. 17, nennt England im 18. Jh. passend: „an open aristocracy based on property and patronage“ und fährt an anderer Stelle fort: „Competition . . . was rooted in the dynamism of the old society, and its justification of inequality (!).“ Viner, *Adam Smith*, a.a.O., S. 236 sagt: „Smith, like later and more doctrinaire exponents of *laissez faire* took for granted the inevitability of private property and class conflict (!).“ Besonders klar drückt Kant (zitiert nach Habermas, *Öffentlichkeit*, a.a.O., S. 136) das Prinzip aus: Der freie Warenverkehr mag „in einer Reihe von Nachkommen eine beträchtliche Ungleichheit in Vermögensumständen unter den Gliedern eines gemeinen Wesens hervorbringen; nur (darf er) es nicht verhindern, daß diese, wenn ihr Talent, ihr Fleiß und ihr Glück es ihnen möglich macht, sich nicht zu den gleichen Umständen zu erheben befugt (!) wären.“

Das ist, wie H. Spencer, *The Man vs. the State*, a.a.O., Artikel „The New Toryism“, S. 81, sowie „From Freedom to Bondage“, passim, sagt, der Gegensatz zwischen „the régime of status and . . . the régime of contract“.

^{80a} Gerade die oft langsame Herausbildung gesellschaftlicher Wandlungen durch das Eigentum erscheint dem Liberalen als Bürgschaft umso sichereren Erfolges. „It is one of the excellencies of a method in which time is amongst the assistants, that its operation is slow, and in some cases almost imperceptible“ sagt Burke, a.a.O., S. 280.

vorherzusehen war, wer ihn besitzen würde⁸¹. Ebenso wie der Marxismus wollte in seinem Ursprung auch der klassische Liberalismus einen „Klassengegensatz“ aufheben, den Klassengegensatz des Merkantilismus. Im Merkantilssystem zahlten — in England — die Grundbesitzer⁸² Steuern, Handel und Gewerbe, sowie beamtete Kriegsgewinnler, vor allem in Marine und Armee, kassierten hingegen die Gewinne. Der Liberalismus forderte: Zwischen Eigentümergruppen soll sich der Staat der Einkommensumverteilung enthalten.

Es wäre völlig falsch, die Vorstellung der Eigentümergesellschaft vor allem Smith zuzuschreiben oder in Smith einen *revolutionären* Wegbereiter des *neuen Bürgertums* zu sehen. Wäre Smith wirklich revolutionär gewesen, so hätte er nicht so unmittelbare und vollständige Anerkennung finden können⁸³, so wäre nicht acht Jahre nach der Veröffentlichung der „Wealth of Nations“ ein erklärter Anhänger

⁸¹ Die Bedeutung der Unvorhersehbarkeit der konkreten Ergebnisse für die Vorliebe für die Freiheit hat vor allem *Hayek* betont. Siehe *Constitution of Liberty*, a.a.O., S. 29: „Liberty is essential in order to leave room for the unforeseeable and unpredictable; we want it because we have learned to expect from it the opportunity of realizing many of our aims.“

Daß gerade aus diesem Grunde ein liberales Prinzip zum rechtlichen Einigungsmodus unter Mißtrauischen werden kann, hat v. Simson als Grund für den liberalen Charakter der EWG-Verträge angeführt. Siehe *Werner v. Simson*, *Die Marktwirtschaft als Verfassungsprinzip in den europäischen Gemeinschaften*; in: *Zur Einheit der Rechts- u. Staatswissenschaften*, Freiburger Rechts- und Staatsw. Abh., Bd. 27, Karlsruhe 1967, S. 55 ff.

⁸² Die Protoeinkommenssteuer des englischen späten 17. und 18. Jahrhunderts hieß aus diesem Grunde „the land tax“. Sie betrug im Kriegsfall 20 % (!) des Rentenertrages, freilich bei Grundstücken, die ursprünglich nur nahe bei London mit ihrem vollen Rentwert veranschlagt waren und die weiters infolge der gewohnheitsmäßigen Fixierung der Steuer und der Steigerung der Renten um 50 % bis 100 % im 18. Jahrhundert immer weniger entsprechend dem wahren Ertrag besteuert wurden. Siehe etwa W. R. Ward, *The English Land Tax in the 18th Century*, London 1953.

⁸³ Das Studium der Meinungen und Parlamentsreden Großbritanniens zu seiner Zeit beweist dies. So schreibt etwa der berühmte Parlamentshistoriker *Lewis Namier*, *England in the Age of the American Revolution*, 1930, Ausgabe London and Basingstoke 1961 (Papermac), S. 35: „Adam Smith was not a lonely figure in his time, least of all in that part of Britain usually called Scotland“, as can be seen from the correspondence of James Oswald, Gilbert Elliot, or William Mure, all three Members of Parliament.“ Desgleichen *Perkin*, *Modern English Society*, a.a.O., S. 187: „English landowners ... seized on Adam Smith, as in an earlier age they had seized on Locke, to justify their instincts by the borrowed light of reason“ (Dieser Satz folgt dem Motto auf 1391); S. 186: „In 1795 ... the full-blown Manchester doctrine of extreme laissez faire (was) accepted by Government and Parliament half a century ahead of its time. The reason lies in the complete acceptance by the ruling elite of the logic of industrialism before industrialism itself could be said to be a fact“. Man ist sehr erstaunt, etwa den konservativen *Samuel Johnson* im Jahre 1763 (!) die volle Smith'sche Ausweisungstheorie des Geldes — einen zentralen Kampfgedanken gegen den Merkantilismus — en passant behaupten zu sehen. (Siehe *Boswell's London Journal*, a.a.O., S. 277 (20. Juli 1763).

Smith's bereits Premierminister Englands⁸⁴, und zehn Jahre nachher der erste Freihandelsvertrag⁸⁵ geschlossen⁸⁶.

Adam Smith's Ausfälligkeiten gerade gegen die Unternehmer⁸⁷ sind unter Kennern sprichwörtlich; gerade eines seiner Hauptanliegen war die *Zurückdrängung* der Gewinninteressen von Kaufherren und Fabrikanten⁸⁸. Smith war nicht ein verfrühter Prophet der *industriellen Revolution*, die noch nicht begonnen hatte, sondern ein Wortführer der *Agrarrevolution*, die bereits 50 oder 100 Jahre andauerte. „The capital employed in agriculture . . . (is) . . . of all ways in which a capital can be employed . . . by far the most advantageous to society⁸⁹“, decouvriert sich Smith. Wenn irgend etwas, so ist Smith somit der Sprecher des großen

⁸⁴ Veröffentlichung der *Wealth of Nations*, 9.3.1776. William Pitt der Jüngere, *28.3.1759, wird Premierminister (First Lord of the Treasury and Chancellor of the Exchequer) 19.12.1783. *John Rae, Life of Adam Smith*, 1895, Jacob Viner (ed.), New York 1965, S. 404: „Pitt always confessed himself one of Smith's most convinced disciples“ (man beachte: Pitt war Konservativer!). S. 405 erzählt die charakteristische Geschichte einer Gesellschaft bestehend u. a. aus Pitt, Addington, Wilberforce, Grenville, alles bedeutende Politiker: „when Smith, who was one of the last guests to arrive, entered the room, the whole company rose from their seats . . . ‚Be seated, gentlemen‘ said Smith. ‚No‘, replied Pitt; ‚we will stand till you are first seated, for we are all your scholars“. Smith selbst sagte von Pitt (S. 405): „He understands my ideas better than I do“. Kein Wunder — siehe FN 83.

⁸⁵ Handelsvertrag zwischen England und Frankreich 1786.

⁸⁶ Besonders stark war der Einfluß *Smith's* bekanntlich auch in Frankreich. So schreibt *Norman Hampson, A Social History of The French Revolution*, London 1963, S. 21, FN 3, noch von der (konstitutionellen) Monarchie: „When the Minister of the Interior sent observers to report on the state of the countryside in 1793, each was provided with copies of the *Wealth of Nations* and of the works of Arthur Young.“

⁸⁷ *A. Smith, Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 519: „The mean *rapacity*, the monopolizing spirits of merchants and manufacturers, who neither are, nor ought to be the rulers of mankind.“ Bd. II, S. 129: „To found a great empire for the sole purpose of raising up a people of customers, may at first sight appear a project fit only for a nation of shopkeepers. It is, however, a project altogether unfit for a nation of shopkeepers; but extremely fit for a nation whose government is influenced by shopkeepers.“ Siehe auch FN 23, 74 und 75.

⁸⁸ *A. Smith, Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 480, sagt vom Protektionismus: „Merchants and manufacturers are the people who derive the greatest advantage from this monopoly of the home-market.“ S. 493: „To expect . . . that the freedom of trade should ever be entirely restored in Great Britain, is as absurd as to expect that an Oceana or Utopia (!) should ever be established in it. Not only the prejudices of the public, but what is much more unconquerable, the private interest of many individuals, irresistibly oppose it.“ Siehe auch FN 99.

⁸⁹ Ebenda, Bd. I, S. 385. Auch dies ein gängiges Cliché seiner Zeit. Siehe *Tobias Smollet, The Expedition of Humphrey Clinker*, 1771, Geschichte über Denison, Brief Bramble 8. Okt. Lobend bei *Smith* weiter S. 483: „Country gentlemen and farmers are, to their great honour, of all people, the least subject to the spirit of monopoly“, d. h. sie rufen am wenigsten nach einem staatlichen Protektionismus (leider im Laufe der Zeit eines der gravierendsten Fehlurteile *Smith's*).

und im 18. Jh. reich werdenden⁹⁰ *ländlichen Mittelstandes* der „freeholders“ und der „farmers“, eines Standes, der zum guten Teil bereits seit mindestens 200 Jahren im Vollbesitz auch der politischen Freiheit des parlamentarischen Wahlrechtes war⁹¹. Gerade dieser Stand galt als der unabhängigste und freisinnigste Englands, gerade dieser Stand war Anhänger der freien Eigentümergeellschaft, gerade dieser Stand schätzte den goldenen Schlüssel des Eigentums, wußte er doch, daß er durch zwei Generationen sparsamer Betriebsführung und klugen Landkaufes nahtlos in den landbesitzenden Kleinadel aufsteigen konnte⁹². England öffnete tatsächlich dem tüchtigen Vermögensmehrer besonders rasch die Tore gesellschaftlicher Anerkennung⁹³. Kein Land und keine Zeit hat je eine so vollständige Korrespondenz zwischen sozialem Rang und Eigentum, und das hieß zwischen Adelsrang und Eigentum hergestellt, wie das englische 18. Jahrhundert⁹⁴. Und auch das liberale Grundprogramm Smith's, das sich ja entgegen der irrigen Meinung über das Wesen des Smith'schen „laissez-faire“ in *drei Zielen* erschöpfte, in

⁹⁰ Der Vergleich der King'schen Einkommensschätzung für 1688 und der Colquhoun'schen für 1803 zeigt eine Erhöhung der Pro-Kopf-Einkommen um etwa 150 % nominal oder mindestens 50 % real für eine breite Gruppe, die 23 % bis 16 % der Familien ausmachte. Und noch wichtiger — diese Schicht entwickelte durch diesen Einkommensanstieg mittelständische Konsumstandards. Die kommerziell-gewerbliche Mittelschicht war selbst zum späteren Zeitpunkt nur etwa drei Viertel so groß.

⁹¹ Zumindestens die Inflation des 16. Jahrhunderts hatte das auf 1430 zurückgehende traditionelle Wahlrecht der „40shilling freeholders“ auf mindestens die Hälfte dieser Schicht ausgedehnt.

⁹² Siehe etwa G. E. Mingay, *English Landed Society in the Eighteenth Century*, London, Toronto 1963, S. 93 ff., insbesondere die Geschichte der Familie Chapman.

⁹³ Namier, a.a.O., S. 15, sagt: „In the eighteenth century, in some continental countries estates were measured by the number of 'souls' (serfs attached to the soil), in others by the number of 'smokes' (chimneys-homesteads), yet in others by their acreage; in England alone they were described in terms of their rentals.“ Und nicht nur beschrieben; wie unzählige Darstellungen (etwa in *Smollett*, *Humphrey Clinker*) zeigen, waren die Werte auch allgemein genau bekannt! Namier zitiert Defoe (S. 8): „The word tradesman in England does not sound so harsh, as it does in other countries, and to say a gentleman-tradesman is not ... nonsense.“ Charakteristisch die hohe Wertschätzung des „self-made“ Bierbrauers Thrale und seines Sohnes durch den konservativen Samuel Johnson und seinen konservativen Biographen James Boswell. Siehe *Boswell's Life of Samuel Johnson*, a.a.O., S. 131 ff. Boswell sagt: „Foreigners are not a little amazed, when they hear of brewers, distillers and men in similar departments of trade, held forth as persons of considerable consequence. In this great commercial country it is natural (!) that a situation which produces much wealth should be considered very respectable.“

⁹⁴ So gab es etwa im 18. Jahrhundert feste „Staatspensionstaxen“ für geadelte Generäle und Admiräle: 2000 £ für einen Baron, (Rodney, Collingwood) 3000 £ für einen Earl (St. Vincent), 5000 £ für einen Herzog (Marlborough). Solche Vorstellungen lassen sich bereits auf das englische Spätmittelalter zurückführen und sind im 17. Jahrhundert bereits voll ausgeprägt.

*Freihandel, in freier Berufswahl und in persönlicher Freizügigkeit und Wohnsitzwahl, den Prinzipien, die heute zum Grundgesetz der EWG geworden sind*⁹⁵, auch dieses liberale Grundprogramm entsprach vor allem den Interessen des ländlichen Mittelstandes⁹⁶ und erst viel später dem des neuen Bürgertums⁹⁷. Es wäre weiters völlig irrig, zu meinen, die Eigentümergesellschaft des Liberalismus sei eine solche rücksichtsloser Privatautonomie. Vielmehr ist *Eigentum* wiederum nur ein *Subsidiaritätsprinzip*, das Rechte nur verleihen soll, solange nicht gezeigt wird, daß diese Rechte andere schädigen oder verletzen. Ausdrücklich sagt David Hume in seiner Eigentumstheorie: „Whenever a clash arises between public safety and interest and a private individual's interest, the private interest is sacrificed to the common interest, since the people's safety is the supreme law“⁹⁸. Adam Smith selbst hat unzählige Einschränkungen der Privatautonomie durch Gesetz gerade nach diesem eben genannten Prinzip vorgeschlagen⁹⁹. Er war zum Beispiel auch

⁹⁵ Siehe v. Simson, FN 81.

⁹⁶ Freihandel bedeutete für den „farmer“, den „freeholder“, den „landed gentleman“ und den „squire“, daß er — ohne Einbuße am eigenen Einkommen, hatte England doch damals eine ausgeglichene Agrarbilanz — für sein beträchtliches Überschusseinkommen sich am meisten kaufen konnte; Freizügigkeit bedeutete, daß er in Bevölkerungsüberschußgemeinden die unbeschäftigten „Hände“ nicht durch hohe „parish rates“ subventionieren mußte und in Bevölkerungsdefizitgemeinden leicht Arbeitskräfte erhalten konnte; und freie Berufswahl und vor allem Minderung der rasch steigenden „Lehrgelder“ (apprenticeship fees) in den lukrativen kommerziellen Berufen bedeutete den leichtestmöglichen Übergang für seine Söhne in Handel und freie Berufe.

⁹⁷ Erst nach den napoleonischen Kriegen fühlten sich die englischen Unternehmer technisch fortgeschritten und damit konkurrenzfähig genug, um auf Protektionismus verzichten zu können. Die Navigationsakte wurden erst 1849 aufgehoben!

⁹⁸ Siehe W. L. Taylor, Francis Hutcheson and David Hume as Predecessors of Adam Smith, Durham N. C. 1965, S. 150. Siehe für Smith FN 101.

⁹⁹ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 136 tritt etwa für eine *Konsumenteninformationspolitik* ein: „The institution of long apprenticeship can give no security that insufficient workmanship shall not frequently be exposed to public sale ... When this is done it is generally the effect of fraud (!) and not inability ... Quite different regulations are necessary to prevent this abuse. The sterling mark upon plate, and the stamps upon linen and woollen cloth, give the purchaser much greater security than any statute of apprenticeship.“

Weniger sicher bin ich, ob Smith's berühmtes Zitat zum *Konsumenteninteresse* wirklich als Schutz der relativ weniger Bemittelten und Benachteiligten gegenüber den Stärkeren gemeint war oder verstanden wurde. *Wealth of Nations*, Bd. II, S. 179 sagt zwar: „Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer ... In the mercantile system, the interest of the consumer is almost constantly sacrificed to that of the producer; and it seems to consider production, and not consumption, as the ultimate end and object of all industry commerce.“

Wer jedoch *Mandeville* gelesen hat, weiß, daß das Konsumentenlob sich ursprünglich auf die relativ *Wohlhabenden* mit einem *Überschusseinkommen* für *Luxusgüter* bezog; und noch Malthus billigt *nur* den Reichen eine be-

für einen gesetzlichen Höchstzinssatz¹⁰⁰. Eine *Umweltschutzgesetzgebung*, die der Privatautonomie Grenzen setzt, entspricht durchaus liberalem Gedankengut; haben doch die Liberalen Marshall und Pigou ihre theoretische Grundlage gelegt. Und wenn sie wollen, können sie Smith als Umweltschützer zitieren, wenn er ein regulierendes Bankengesetz in einem Atemzug als eine ebenso notwendige und selbstverständliche Beschränkung der individuellen Gestaltungsfreiheit hinstellt wie das Gebot der Errichtung von Feuermauern¹⁰¹.

Nicht zügellose Freiheit liegt der Eigentümergesellschaft zugrunde, wohl aber der Gedanke, daß *vorhandene* Macht *erträglicher* wird, wenn sie durch die *unpersönlichen* Beziehungen des Marktes gefiltert ist^{101a}, daß Macht reduziert auf *Knappheit* und *wechselseitigen Tauschvorteil*¹⁰², selbst wenn die Tauschvorteile oft ungleich verteilt sind, dem Eingriff in die Privatsphäre vorzuziehen sei. Diese Wertung ist keineswegs nur eine mittelständische. Generationen Landarbeiter, die die Wahl zwischen persönlicher und unpersönlicher Abhängigkeit vornehmen konnten, wählten zum Beispiel lieber das Hungerdasein und die Unsicherheit

schäftigungsschaffende Konsumwirkung zu (siehe *Perkin*, *Modern English Society*, a.a.O., S. 246). Dieser Verdacht wird vor allem durch Vergleich mit der Parallelstelle bei dem sicher an sozialem Gewissen nicht armen *James Steuart* (*Inquiry*, a.a.O., Bd. I, S. 352) nahegelegt: „Die Konsumenten können ohne Beschäftigung leben (!), die Produzenten können es nicht. Die ersteren bedürfen selten des Schutzes des Staatsmanns; die letzteren brauchen ihn fast beständig.“

¹⁰⁰ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 100 über die (seit 1714) geltende Limitierung des Zinssatzes mit 5 % (nach 10 %, 8 % und 6 %) mit interessanter Begründung: „All these different statutory regulations seem to have been made with great propriety. They seem to have followed and not to have gone before the market rate of interest.“ In der Folge erkennt man, daß Smith auch noch ein zweites liberales Prinzip der Befürwortung eines Staatseingriffes im Auge hat: Infolge ihrer strikten Durchsetzung waren die Zinsgesetze *effektiv*.

Nach Bentham lehnen die Klassiker die — unnötig gewordene — Höchstzinsetzung ab.

¹⁰¹ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 344 f.: „Those exertions of the natural liberty of a few individuals, which might endanger the security of the whole society, are, and ought to be, restrained by the laws of all governments; of the most free, as well as of the most despotical. The obligation of building party walls, in order to prevent the communication of fire is a violation of natural liberty, exactly of the same kind with the regulations of the banking trade which are here proposed.“ *Arthur C. Pigou*, *The Economics of Welfare*, 1920, hat bekanntlich, Alfred Marshall folgend, die Theorie der externen Effekte voll ausgebaut (Siehe vor allem Teil II, Kapitel IX und X). Schon Bentham beschäftigte sich übrigens mit externen Vorteilen. Siehe *Robbins*, *Economic Policy*, a.a.O., S. 41.

^{101a} H. Spencer spricht, um diesen Gegensatz herauszuarbeiten, von dem Unterschied zwischen „the system of compulsory cooperation“ und „the system of voluntary cooperation“. Siehe a.a.O., „From Freedom to Bondage“, passim.

¹⁰² Auf Knappheit und Verknappung, auf Tauschvorteile und deren Ausnutzung läuft ja wirtschaftliche Macht vor allem hinaus. Siehe etwa *Pen*, *Bilateral Monopoly*, a.a.O., FN 7. Für Smith siehe FN 108.

des Tagelöhners in der eigenen Hütte als das Los des wohlgenährten Knechtes, dem weder ein freies Wort noch eine legitime Familie gestattet war. Kein Stand hatte weiters über das 18. und 19. Jahrhundert so hohe Einkommenssteigerungen zu verzeichnen, wie das persönlich im Grunde unfreie häusliche Dienstpersonal, dem bei steigendem Wohlstand Unfreiheit in immer höherer klingender Münze abgegolten werden mußte¹⁰³.

Locke's Machtrechtfertigung durch Eigentum lag, wie gesagt, links von der Mitte; und was liegt noch weiter links? Freie Bahn dem Tüchtigen, gleichgültig welchen Vermögens, das Prinzip des 20. Jahrhunderts, genauer das Prinzip der expansivsten, der großen „vergessenen Klasse“, wie Perkin sagt¹⁰⁴, das Prinzip der Freien Berufe und der an sie anschließenden Bürokratie? Aber vergessen wir nicht, England hatte genau dieses Prinzip unter dem Namen „the career open to talents“¹⁰⁵, in seiner Revolution, die ja 150 Jahre vor der französischen lag, ausgiebig gekostet, zu leicht befunden und ad acta gelegt. Es war ein Prinzip, das nicht zur sozialen Stabilität führte. Aber noch mehr: Es war ein Prinzip, das in seiner Wirklichkeit *besonders weit hinter dem Ideal* zurückblieb; und wie ich betonte, waren die Engländer, ist der Liberalismus an realtypischen Sozialtheorien, kaum je an Utopien interessiert. *Tüchtigkeit ist subjektiv äußerst umstritten, äußerst schwer bestimmbar*¹⁰⁶. Das berufsständische Ideal der Bildungsberufe, der freien Berufe und der Bürokratie, läuft auf Beurteilung durch Prüfung, auf Beurteilung der Leistung nur durch den *eigenen* Stand, auf einen *Selbstergänzungsanspruch* hinaus; und ein solcher Anspruch erscheint dem Rest der Gesellschaft oft problematisch. Trotz Selbstergänzung werden weiters auch innerhalb des Berufsstandes meistens moralische oder politische *Zusatzkriterien* verlangt. Bevor man seinen Talenten etwa in der englischen Revolution freien Lauf lassen konnte, mußte man zuerst Mitglied einer Clique sein, ein Puritaner besonderer Prägung. Und ist es heute soviel anders? Ist in der vorgeblich nur auf Fähigkeit beruhenden sowjetischen Gesellschaft einem Solschenyzin Anerkennung beschieden? Gibt es nicht analoge Beispiele auch manchmal im Westen? Freie Bahn dem Tüchtigen ist uns heute nur deswegen ein wichtiges Prinzip der Machtverteilung, weil wir hoffen, daß die Cliques, denen sich auch heute Tüchtige nur zu oft anschließen müssen, relativ rasch wechseln.

¹⁰³ Siehe etwa John Burnett, A History of the Cost of Living, Harmondsworth 1969.

¹⁰⁴ Perkin, Modern English Society, a.a.O., S. 252.

¹⁰⁵ Trevelyan, England under the Stuarts, a.a.O., S. 260, S. 268 ff.

¹⁰⁶ Dies betont z.B. Samuel Johnson (Boswell's Life of Johnson, a.a.O., S. 114): „How shall we determine the proportion of intrinsic merit? Were that to be the only distinction amongst mankind, we should soon quarrel about the degrees of it.“

Nun waren freilich liberale Gesellschaften weder in Theorie noch Praxis *reine* Eigentümergeellschaften; sie huldigten ja immer *auch* dem *Leistungsprinzip*. Sie konstruierten somit private Macht stets *zweigleisig*. Sie betrachteten Eigentum wie Tüchtigkeit je für sich als Machtlegitimation, genauer Leistung aufgrund von Eigentum ebenso wie Leistung ohne Eigentum^{106a}. Noch genauer: Der Liberalismus sieht in der Eigentumsverwendung immer eine Leistung, so gut wie jede andere¹⁰⁷. Smith und seiner Zeit schien das Eigentum vielleicht sogar der legitimere Weg: Er äußerte sich etwa zum Ämterkauf nicht abfällig¹⁰⁸. Aber wir müssen ihm in dieser relativen Wertgewichtung nicht folgen. Wichtig bleibt der Grundgedanke: In einer schlechten Welt, die der *Gegengewichte* bedarf, möge es zur privaten Macht gleichzeitig *zwei* Wege geben, weil diese zu einer *Machtvielfalt* beitragen, weil diese wechselseitig die Freiheit sichern. Eigentum neben Tüchtigkeit als Machtquelle entspricht dem Prinzip der *Gewaltenteilung*¹⁰⁹, wie die große, bewußt geformte Verfassung des klassischen Liberalismus, die amerikanische, dem Prinzip der Gewaltenteilung entspricht: wohl gemerkt dem Prinzip der *Machtaufteilung*, nicht aber dem der *Machtgleichverteilung*. Zwei Wege sind besser als einer, denn wem der eine Weg nicht offen, dem steht der andere möglicherweise frei. Der Libera-

^{106a} *Burke*, *Revolution in France*, a.a.O., S. 140 bringt genau diese Gegenüberstellung mit einem leicht linksliberalen Akzent: „But as ability is a vigorous and active principle, and as property is sluggish, inert, and timid, it never can be safe from the invasions of ability, unless it be, out of all proportion, predominant in the representation.“ Darauf erwiderte bereits Gladstone (siehe a.a.O., S. 383): „Quite the contrary, Property is vigilant, active, sleepless; if ever it seems to slumber be sure that one eye is open.“

¹⁰⁷ Siehe *Erich Streissler*, *Privates Produktiveigentum — Stand und Entwicklungstrends der Auffassungen in kapitalistischen Ländern*, in: *Eigentum — Wirtschaft — Fortschritt* (Zur Ordnungsfunktion des privaten Produktiveigentums), Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Köln 1970.

¹⁰⁸ *A. Smith*, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 35: „Wealth, as Mr. Hobbes says, is power. But the person who acquires, or succeeds to a great fortune, does not necessarily acquire or succeed to any political power, either civil or military. His fortune may, perhaps, afford him the means of acquiring both (!), but the mere possession of that fortune does not necessarily convey to him either. The power which that possession immediately and directly conveys to him, is the power of purchasing; a certain command over all the labour, or over all the produce of labour which is then in the market.“ Berücksichtigt man einerseits den Kauf der meisten Armeeeoffiziersstellen (einschließlich der Regimenter) und vieler anderer niederer und mittlerer Staatsstellen, andererseits Smith's Deutlichkeiten, wann immer ihn etwas problematisch erscheint, so muß man schließen, daß Smith Ämterkauf als selbstverständliche Vermögensverwendung ansah.

¹⁰⁹ So auch *Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, a.a.O., S. 64, der eine ausdrückliche Parallele mit Montesquieu's Prinzip zieht.

H. Spencer, *The Man vs. the State*, a.a.O., wird nie müde, die Wichtigkeit der *Gewaltenbeschränkung* zu betonen: „As true Liberalism in the past disputed the assumption of a monarch's unlimited authority, so true Liberalism in the present will dispute the assumption of unlimited parliamentary authority“ (S. 78).

lismus war immer der Überzeugung, daß Eigentumsverwendung mit hohem Risiko verbunden ist, daß Eigentum bei Untüchtigen über kurz oder lang, manchmal freilich über sehr lang, verdampft. Er war weiters der Überzeugung, das eigentumslose Tüchtigkeit zu Eigentum führt. Gerade von diesem Weg des Eigentumslosen zum Eigentum handelt das ursprüngliche Wort von der Heiligkeit und Unantastbarkeit des Eigentums, das Smith'sche: „The property which every man has in his own labour, as it is the original foundation of all property, so it is the most sacred and inviolable¹¹⁰.“ Eigentum wie Tüchtigkeit sind für den Liberalen somit Wege der dynamischen Gesellschaftsentwicklung; oder, wie Hobhouse sagt: „The heart of Liberalism is the understanding that progress is not a matter of mechanical contrivance, but of the liberation of living spiritual energies^{110a}.“

Sie können den Liberalismus vielleicht des Überoptimismus zeihen. Sie können ihm andererseits entgegenhalten, allein ideal, allein gerecht wäre es, wenn Eigentum und Tüchtigkeit genau zusammenfielen. Darauf wird der klassische Liberale antworten, wir leben eben nicht in einer idealen Welt. Und wollen Sie nicht dem Untüchtigen wenigstens den Trost der Vorstellung der Ungerechtigkeit der Welt belassen?

IV

Was hat der klassische Liberalismus an Machteinflüssen übersehen? Zwischen Staaten und Individuen vor allem die bedeutende Auswirkung von *Wirtschaftskriegen*. Smith stellte ausdrücklich Wirtschaftskriege als unnotwendig hin¹¹¹ und äußerte sich aufs herbeste über die Unnotwendigkeit der Ostindischen Kompanie¹¹². Aber wollen Sie es Smith und vielen anderen Liberalen verübeln, daß sie hier vielleicht voreingenommen waren, weil sie *Pazifisten* waren, weil sie meinten, durch Freihandel die internationale Integration soweit zu fördern, daß kein Land einen Krieg sich mehr leisten könnte¹¹³? Im übrigen dürfen wir auch nicht vergessen, daß der Liberalismus entstand als Reaktion

¹¹⁰ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 136.

^{110a} Hobhouse, a.a.O., S. 137.

¹¹¹ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 365 ff., S. 366: many expensive and unnecessary wars“. Besonders verächtlich: II, S. 456, S. 462 f.

¹¹² Ebenda, Bd. I, S. 82, S. 472; II, S. 154 ff. (S. 158: „such exclusive companies . . . are nuisances in every respect“), Bd. II, S. 270 ff., bes. S. 276 f.

¹¹³ Grampp, *The Manchester School*, a.a.O., sagt von Cobden, der dieser Ansicht war, S. 100: „Pacifism was Cobden's ruling purpose.“

H. Spencer, *The Man vs. the State*, a.a.O., geht noch weiter. Er identifiziert in einem Aufsatz mit dem für liberales Denken bezeichnenden Titel „The Sins of Legislators“ geradezu Interventionismus im allgemeinen mit Aggression schlechthin und sagt im besonderen: „So-called protection always involves aggression“ (S. 145).

gegen den *Merkantilismus*, der die Bedeutung der Staatsmacht eher zu stark betonte¹¹⁴.

Vielleicht betonten die klassischen Liberalen zu wenig die wirtschaftlichen Machtbeziehungen zwischen Mensch und Mensch. Bei Smith zumindestens scheint mir diese Sicht verständlich. Denn schrieb er vor allem mit dem agrarischen Mittelstand Englands vor Augen, so war gerade das ein Stand, der in stärkerer Weise als je ein anderer Einkommenssteigerung nur wenig aus der Herrschaft über Menschen, sondern vor allem aus der guten Verwaltung von Dingen, aus der Lösung *technischer*, agrartechnischer Probleme erwartete¹¹⁵.

Was mich persönlich am meisten erstaunt, ist, daß die englischen Liberalen sich die Erkenntnis des Machtproblems der *Einzelpreisverhandlung*, daß sie sich die Bargainingtheorie verbauten; und zwar nicht durch die explizite Annahme der „competition“, die damals ja nur offene Märkte bedeutete, sondern durch die unausgesprochene Annahme homogener Waren und einheitlicher Preise am Markt. Homogene Waren und einheitliche Preise widersprachen der damaligen noch mehr als unserer heutigen Wirklichkeit. Bargaining um jeden Gegenstand des täglichen Einkaufes war im England des 18. Jahrhunderts an der Tagesordnung¹¹⁶, standardisierte Waren gab es nicht¹¹⁷. Die Annahme homogener Waren und einheitlicher Preise ideologisch begründen zu wollen, ist nicht zielführend; kennzeichnet sie doch einerseits auch die zeitgenössischen Gegner des Liberalismus¹¹⁸, andererseits auch, mit Ausnahme vielleicht für die Löhne¹¹⁹, den in so vielem gelehrigen Schüler des klassischen Liberalismus, nämlich Karl Marx¹²⁰.

¹¹⁴ Auf diesen Zusammenhang weist Jacob Viner, *Power versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*; in: *The Long View*, a.a.O., 277, eingehend hin.

¹¹⁵ Die Lektüre von Arthur Young, etwa *A Six Months Tour through the North of England*, 1771, zeigt, daß diesen Stand vor allem interessierte, ob Kohl das ergiebigste Viehfutter abgab, ob Rüben oder Luzerne das Rindvieh besser über den Winter brachten und welche Schafrasse am ehesten fett wurde.

¹¹⁶ Siehe etwa Dorothy Davis, *A History of Shopping*, London, Toronto 1967.

¹¹⁷ Die Standardisierung von Waren war geradezu ein Topos des späteren 19. Jahrhunderts, etwa bei Carl Menger, *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, Wien 1871, S. 46, S. 241 ff.

¹¹⁸ Siehe etwa Sir James Steuart, *Inquiry*, a.a.O., der zwar intertemporale Preisunterschiede stark betont, nicht jedoch interindividuelle.

¹¹⁹ Bei den Löhnen postulierte jedoch bereits Smith einen Bargaining-Prozeß. Siehe FN 55, erstes Zitat und die bei Smith danach anschließenden Sätze.

¹²⁰ Karl Marx, *Das Kapital*, Kritik der politischen Ökonomie, Bd. I., Hamburg 1867, kritisiert *hierin* die „politische Ökonomie“ gerade nicht. Preis ist bei ihm typisch generalisierend: der Preis. Er übernimmt voll und ganz — ja, ich würde sagen, er übersteigert — die klassische Konkurrenzanalyse; ebenso den weltfremden Ausgleich der Profitrate.

Daß eine eingehende „Bargaining-Theorie“ als solche keineswegs liberalem Gedankengut widerspricht, erkennen wir an dem Werk eines anderen großen liberalen Ökonomen, nämlich Carl Mengers¹²¹. Seine „Grundsätze der Volkswirtschaftslehre“ sind, was viel zu wenig bekannt ist, von einer Fülle bargaining-theoretischer Ansätze geprägt¹²². An zentraler Stelle heißt bei Menger in Fortführung von Schäffle¹²³ die Preisbildung: *Preiskampf*¹²⁴. Nicht minder hat sich die österreichische liberale ökonomische Literatur der 70er und 80er Jahre, insbesondere Grosz¹²⁵ und Schullern-Schrattenhofen¹²⁶, intensiv des Bargaining-Problems angenommen, teilweise ja auch, wie allgemeiner bekannt, der zeitgenössische Böhm-Bawerk¹²⁷. Bei Menger finden wir vor allem die Macht besserer Information¹²⁸ und den Machtabbau durch den Aufbau geregelter Marktbeziehungen¹²⁹ betont. Aber diese Analyse versandete später. Warum? Ich weiß es nicht¹³⁰! Ich kann nur mutmaßen, zumal wenn ich

¹²¹ Es ist kein Zufall, daß gerade ein Artikel des Menger-Schülers Böhm-Bawerk geradezu das Motto unserer Tagung abgab. Eine viel intensivere Beziehung zur Macht hatte freilich noch der späte Wieser. Siehe *Friedrich v. Wieser, Das Gesetz der Macht*, Wien 1926. Wieser zeichnete schon eine besondere Ablehnung der Monopolmacht aus.

¹²² Menger zieht seine Tauschtheorie von den „Grenzen des Tausches“, seine Preistheorie von der Einzelpreisbildung („Die Preisbildung beim isolierten Tausche“) her auf. Schon die Kapitelüberschriften sind bezeichnend. Siehe des weiteren *Erich Streissler, To What Extent Was the Austrian School Marginalist?*, in: *History of Political Economy*, IV (1972), S. 426 ff.

¹²³ *Albert E. F. Schäffle*, Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Tübingen 1873, S. 192 f., spricht von „mehreren Schwerpunkten des Tauschwerthes“, sagt S. 193: „das Verkaufsmonopol (giebt) dem Einfluß individueller Laune, Trägheit und Bequemlichkeiten weiten Spielraum“, spricht vom Monopol als „einer hat die Macht (!) allein zu verkaufen“ etc. Schäffle selbst wieder folgt Ansätzen bei *Friedrich B. W. v. Hermann*, Staatswirtschaftliche Untersuchungen, München 1832 ²1870, S. 428 f., der sich bereits mit den Preisgrenzen beschäftigt.

¹²⁴ *Menger, Grundsätze*, a.a.O., S. 177.

¹²⁵ *Gustav Grosz*, Die Lehre vom Unternehmerrgewinn, Leipzig 1884, bemerkenswert vor allem für Bargaining-Überlegungen zu Kreditkonditionen.

¹²⁶ *Hermann v. Schullern-Schrattenhofen*, Untersuchungen über Begriff und Wesen der Grundrenten, Leipzig 1889.

¹²⁷ Besonders instruktiv bereits die leider wenig bekannte — gekürzte — Fassung der Habilitationsschrift: *Eugen v. Böhm-Bawerk*, Rechte und Verhältnisse vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Güterlehre, Innsbruck 1881. Diese bringt S. 88 f. eine voll ausgebaute Theorie der Sicherheitsäquivalente.

¹²⁸ *Menger, Grundsätze*, a.a.O., S. 21 ff. betont *gesellschaftliche* Machtzunahme durch Informationszunahme; S. 137 („Die Unternehmertätigkeit umfaßt a) die *Information* über die wirtschaftliche Sachlage“) betont die *individuelle* Bedeutung der Information.

¹²⁹ Ebenda, S. 201 ff., S. 241 ff.

¹³⁰ Möglicherweise hat dies mit der Lehrerpersönlichkeit Wiesers, Mengers Nachfolger zu tun. Wieser hatte zwar viel für Macht, wenig aber für die *Indeterminiertheit* (in Grenzen) von Preisen über. Die klassische Vorstellung heißt daher in der österreichischen Schule das Wieser'sche Gesetz des Preisausgleiches am Markt. Charakteristisch für Wieser ist etwa folgendes, ungewöhnlich wirklichkeitsblindes Wort: „(Die Produzenten haben) selbstver-

mir die heutigen bargaining-theoretischen Betrachtungen ansehe, daß eine ökonomische Analyse von Verhandlungen, nachdem man einmal das Wort ausgesprochen hat, in unserer Wissenschaft in uneleganter Kasuistik erstickt.

V

Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts wandelten sich so manche Datenkonstellationen, von denen der klassische Liberalismus ausgegangen war. Manche meinen, daß dieser Wandel der Wirklichkeit auch den klassischen Liberalismus vernichtete, daß höchstens ein neuer, höchstens ein *Neoliberalismus* heute vertreten werden könne. Neue politische Antworten können jedoch auch nur aus den gleichbleibenden Prämissen des klassischen Liberalismus in gewandelter Umwelt erwachsen sein. Wollen wir diese Tatsache an zwei Problemkreisen, einem mehr des 19. und einem mehr des 20. Jahrhunderts verdeutlichen, der Haltung zur Sozialgesetzgebung einerseits, zu einer gesamtwirtschaftlichen Globalplanung andererseits.

Die meisten großen Liberalen waren positiv zur Sozialgesetzgebung eingestellt. Ein soziales Gewissen steht ja keineswegs im Gegensatz zum Liberalismus, freilich ein der Realität verhaftetes soziales Gewissen, das Förderung den *wirklich* Förderungswürdigen zuteil werden läßt, nicht aber unbedürftigen „pressure groups“¹³¹. Vergessen Sie nicht, daß gerade vom Liberalismus einer der stärksten Eingriffe in das Eigentum aus sozialem Motiv getragen wurde, nämlich die Sklavenbefreiung¹³²! Sicherheitsvorschriften im Betrieb etwa entsprachen durchaus liberalen Grundvorstellungen als Verhinderung einer die Mitmenschen schädigenden Eigentumsnutzung: Sie waren selbstverständlich, wie Smith's Feuermauern. Eine Bildungspolitik und eine Gesundheitspolitik befür-

ständig ... außer in den Fällen des Monopols, keine Macht über die Preise ... der Werth wird von den Producenten nicht vorausbestimmt, sondern nur vorausgewußt“ (*Friedrich von Wieser*, Über den Ursprung und die Hauptgesetze des wirtschaftlichen Werthes, Wien 1884, S. 169). Vergleiche dies mit *Menger*, Grundsätze, a.a.O., S. 211. Spekulationen zu den soziologischen und historischen Hintergründen dieser Machtleugnungen präsentiert *Erich Streissler*, Structural Economic Thought: On the Significance of the Austrian School Today, Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29 (1969), S. 237 ff., Abschn. V, S. 256 ff.

¹³¹ *Gordon Tullock* hat ausgerechnet, daß etwa 90 % der amerikanischen sozial motivierten Fürsorgeleistungen und Subventionen in Wahrheit keineswegs Minderbemittelten zugutekommen.

¹³² Schon die Lockesche Eigentumstheorie und ausdrücklich Smith verurteilten die Sklaverei. Der Sklavenhandel wurde 1807 in England verboten. Die parlamentarische Kampagne wurde von Wilberforce im Unterhaus und Grenville im Oberhaus, zwei der „scholars“ von Adam Smith nach der Anekdote in FN 84 getragen. 1833 wurde die Sklaverei in den englischen Kolonien abgeschafft.

wortete schon Smith¹³³. Etwas schwieriger stand es um die eigentliche Arbeiterschutzgesetzgebung. Der Liberalismus war immer davon ausgegangen, daß jeder Mensch als verantwortliches Wesen zu behandeln sei, wenn auch nur, um so indirekt zur Eigenverantwortlichkeit zu erziehen, daß jede zwangsweise Erziehungsmaßnahme gegen nicht-kriminelle Erwachsene hingegen zu unterlassen sei¹³⁴, wenn auch nur, weil andernfalls niemand wisse, ob er nicht selbst der Umerziehung ausgesetzt werden würde. Doch bald gewann aufgrund des skeptischen Menschenbildes des klassischen Liberalismus die Überzeugung die Oberhand, daß schlechte Erziehungsberechtigte Kinder zu deren Schaden in Kinderarbeit verschleifen könnten und oft würden¹³⁵; und daß Frauen aus Unklugheit sich in einer Weise überarbeiten könnten, daß die physischen und psychischen Chancen ihrer Kinder dadurch beeinträchtigt würden. So fand unter Liberalen die Fabrikgesetzgebung zum Schutze von Frauen und Kindern Anerkennung, ja Förderung¹³⁶. Weil wir auf einer Jubiläumstagung des Vereins für Socialpolitik sind, ist es vielleicht angebracht, als abschließendes Urteil das eines großen Liberalen hervorzuheben, der sich von manchen Führern dieses Vereins immer als verkannt betrachtete: „Es ist nicht wahr“ — schrieb Carl Menger 1891^{136a} — „daß die neuere social-politische Schule Deutsch-

¹³³ A. Smith, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. II, S. 304 f.: „The education of the common people requires, perhaps, in a civilized and commercial society the attention of the public more than that of people of some rank and fortune ... For a very small expence the public can facilitate, can encourage, and can even impose upon almost the whole body of the people, the necessity of acquiring (the) most essential parts of education.“ Weiters Bd. II, S. 340. Zur Gesundheitspolitik siehe Bd. II, S. 308.

¹³⁴ Berlin, *Four Essays*, a.a.O., S. 190 f. zitiert etwa als zentrale Stelle John Stuart Mill's in: *An Essay on Liberty* (meine Hervorhebung): „The only reason for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community against his will is to prevent harm to others. His own good, either physical or moral, is not a sufficient warrant. He cannot rightfully be compelled to do or forbear ... because in the opinion of others to do so would not be wise or even right.“ Denn, sagt Hobhouse, a.a.O., S. 123: „Liberty ... rests ... on the duty to treat (everyone) as a rational being.“ Eine solche Enthaltensamkeit bezüglich Einmischungen fällt jedoch zunehmend schwer. Treffend sagt H. Spencer, a.a.O., *From Freedom to Bondage*, S. 321, vom typischen Weltverbesserer: „Angry with the existing system under which each of us takes care of himself, while all of us see that each has fair play, he thinks how much better it would be for all of us to take care of each of us; and he refrains to think of the machinery by which this is to be done.“

¹³⁵ Grampp, *The Manchester School*, a.a.O., S. 88 sagt etwa von Bright: „He was in favour of regulating the labour of children and opposed to regulating that of men and women“. Senior hingegen befürwortete auch die Beschränkung der Frauenarbeit in Bergwerken; er befürwortete weiters Schulen für Arbeiterkinder.

¹³⁶ Siehe Robbins, *Economic Policy*, a.a.O., S. 101 ff.; skeptischer Blaug, *Retrospect*, a.a.O., S. 218 f. Zu Mill: siehe Berlin, *Four Essays*, a.a.O., S. 180.

^{136a} C. Menger in: *The Collected Works of Carl Menger*, Bd. III, *Die Social-Theorien der classischen National-Oekonomie und die moderne Wirtschafts-*

lands in sachlichem Gegensatz zu der classischen National-Oekonomie steht“.

Wogegen der Liberalismus indessen immer eintrat, waren Sozialgesetze, die an ihrer *ökonomischen Ineffizienz* scheitern mußten. So bekämpfen sie etwa mit Recht Normen, die die Unternehmer zwingen sollen, die soziale Bedürftigkeit von Arbeitnehmern direkt in den Löhnen zu berücksichtigen statt Sozialzuwendungen indirekt über Ausgleichskassen zu finanzieren; oder sie bekämpfen neuerdings eine US-amerikanische Mindestlohngesetzgebung, die nur dazu führt, daß marginale Arbeitskräfte überhaupt keine Beschäftigung finden, arbeitslos werden, und die so zu größerem statt zu geringerem sozialen Elend führt.

Und auch bezüglich der Sozialgesetzgebung wird der klassische Liberale seine grundlegenden Zweifel an der Staatsmacht anmelden — und kann dabei obendrein, wie nicht selten, Marx als Bundesgenossen anführen: Wurde die Arbeitswelt wirklich vor allem aufgrund der Sozialgesetze humaner? Oder ist es nicht vielmehr die Arbeitskräfteknappheit der *Vollbeschäftigung*, die die *Machtposition des durchschnittlichen Arbeiters* grundlegend wandelte¹³⁷?

Was andererseits eine *globale Wirtschaftslenkung* durch Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage betrifft, so ist der Staat heute evidentermaßen ein so großer Wirtschaftskörper, daß er grundsätzlich fähig, grundsätzlich mächtig ist, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu beeinflussen. Gäbe es noch Zweifel an dieser Tatsache, so müßte sie etwa der Anblick Deutschlands in den Jahren 1966/67 ersticken, in der eine Bundesregierung in engster Zusammenarbeit mit Bundesbank und Landesregierungen ihre Fähigkeit bewies — zumindestens eine echte Rezession zu erzeugen.

Und damit sind wir wieder bei einer Grundvorstellung des klassischen Liberalismus: Zwar können wir sicher sein, daß der Staat zur Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage *mächtig*, *nicht* jedoch daß er sich im Handeln seiner Organe auch als *klug* erweisen werde! Der Liberale überträgt Macht lieber an gute *Institutionen*, die Handeln weniger vordringlich machen, als an fehlbare Einzelne. Daher ist typische liberale Empfehlung die Einführung eines Systems *automatischer* gesamtwirtschaftlicher Stabilisation. Denken Sie etwa an Milton Friedman's Empfehlung¹³⁸ einer automatischen Geldvolumenausdeh-

politik, S. 219 ff., hier S. 223. Schon *Menger* ergeht sich darin, zu zeigen, daß es eine „Geschichtsfälschung“ (S. 230) sei, die klassischen liberalen Autoren als „Doctrinäre“ des *laissez faire* — *laissez aller* hinzustellen.

¹³⁷ Ähnlich *Ernst Heuss*, *Macht oder ökonomisches Gesetz*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 128 (Juni 1972), S. 185 ff., hier S. 193.

¹³⁸ *Milton Friedman*, *The Optimum Quantity of Money*, in: ders., *The*

nung oder die Politik flexibler Wechselkurse, die vor allem den Staatsmann einer Entscheidung über den Wechselkurs entheben soll. Beide Vorschläge sind gut-liberale Politik, beide beruhen m. E. auf einer irrigen Sachprämisse¹³⁹, weswegen ich persönlich ihnen nicht anhänge, aber das tut nichts zur Sache. Ich selbst würde als Konjunktursteuerung auf der Staatseinnahmenseite eher einer automatischen und genau vorherbekannten Variation der Hebesätze der Einkommenssteuer je nach der festgestellten Höhe der Inflation des Lebenshaltungspreisindex oder auf der Staatsausgabenseite einem full-employment-budgeting das Wort reden; schließlich einer automatisch wirkenden globalen Investitionsförderung als Wachstumspolitik¹⁴⁰.

Wir haben Antworten auf moderne Fragen aus den Prinzipien des klassischen Liberalismus zu geben versucht. Wozu brauchen wir dann noch einen *Neoliberalismus*? Etwa weil wir als Menschen auch zu sozialem Gewissen aufgerufen sind? Aber da brauchen wir nur auf Burke oder Mill zu blicken. Oder weil wir den Wettbewerb bewußt fördern müssen, damit er nicht untergeht¹⁴¹? Aber da gibt es schon bei Smith eine Fülle von Empfehlungen bis hin in einem Sonderfall zu staatlichen Höchstpreisen bei Monopoldienstleistungen¹⁴². Sind wir nur mit Müller-Armack der Meinung, daß die Marktwirtschaft „erheblicher sozialer, politischer, raumplanerischer und konjunkturpolitischer Sicherungen“¹⁴³ bedarf, so verlassen wir m. E. den klassischen Liberalismus nicht. Selbst in einer Politik der Vermögensumverteilung würden Sie nur Mill folgen, der ganz modern von einer gesetzlichen Förderung der Diffusion statt der Konzentration der Vermögen spricht; und was die Erbschaftssteuerpolitik betrifft, so mache ich mich anheischig, zu zeigen, daß

Optimum Quantity of Money and Other Essays, London and Basingstoke 1969, S. 1 ff.

¹³⁹ Bezüglich der Geldmenge meine ich, daß die gesamtwirtschaftliche Nachfrage eben gerade *nicht* von dieser abhängt. Siehe *Erich Streissler*, *Mengers Geld- und Unsicherheitstheorien in moderner Sicht*, Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. XXXII (1972), S. 81 ff. und die im Druck befindliche englische Vollfassung dieses Artikels. Bezüglich der Wechselkurse glaube ich, daß *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 263 recht hat, wenn er das Stabilitätspostulat hervorhebt.

¹⁴⁰ Siehe *Erich Streissler*, *Investment Stimulation and the Hierarchy of Individual Plans*; in: *Convertibility, Multilateralism, and Freedom*, Essays in Honour of Reinhard Kamitz, Wolfgang Schmitz (Hrsg.), Wien, New York 1972, S. 49 ff.

¹⁴¹ Siehe *Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, a.a.O., S. 96: „Nach einer Periode fast vollständiger Wettbewerbsausschaltung müssen wir heute die Organisierung des Wettbewerbs als eine bewußte Aufgabe öffentlicher Wirtschaftspolitik auffassen.“

¹⁴² *A. Smith*, *Wealth of Nations*, a.a.O., Bd. I, S. 159: „The assize of bread . . . Where there is an exclusive corporation, it may perhaps be proper to regulate the first necessary of life. But where there is none, the competition will regulate it much better than any assize.“

¹⁴³ *Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, a.a.O., S. 86.

Bentham wie Mill möglicherweise noch links von Herrn Schöffberger lagen¹⁴⁴.

Aber da bleibt noch der eigentliche Neoliberalismus, da bleibt Eucken mit seiner strikt Rousseau'schen Machtneurose¹⁴⁵, Eucken, der in seinem ihn auszeichnenden „starken Wollen“¹⁴⁶ annahm, daß der Staat, wenn erst von den vielen Braunen und vielleicht auch einigen Roten gesäubert, mächtig sein und klug handeln werde. Der Neoliberalismus hungert nach einem starken Staat¹⁴⁷; und wenn Miksch formuliert „Wirtschaftliche Macht ist das Ungleichgewicht“¹⁴⁸, so hungert der Neoliberalismus nach einer Machtgleichheit, die es in keiner Wirklichkeit¹⁴⁹, sondern nur in deutscher Romantik geben kann.

¹⁴⁴ Siehe Robbins, *Economic Policy*, a.a.O., S. 64 ff. Weiters Mill, *Principles*, a.a.O., S. 160: „Inheritance and legacies ... are highly proper subjects for taxation“. S. 169: „Landlords ... grow richer, as it were in their sleep, without working, risking, or economizing. What claim have they ... to this accession of riches“. Er fährt fort, eine scharfe *Bodenwertzuwachsabgabe* zu empfehlen!

¹⁴⁵ Eucken, *Grundsätze*, a.a.O., S. 174: „Besitz (!) von Macht ... zerstört gewachsene und gute (!) Ordnungen“.

¹⁴⁶ Ebenda, Vorwort von Edith Eucken, S. VI: „Walter Eucken pflegte zu sagen, daß es bei einem Buch weniger auf die Formulierungen ankomme als ‚auf das Wollen, das dahinter steht‘ ... Hinter diesem Buch steht ein starkes Wollen.“

¹⁴⁷ Zu erhoffen ist nach Wilhelm Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach — Zürich 1942, S. 304: „ein wirklich starker Staat“, den „die Unabhängigkeit von den Interessengruppen und die unbeugsame Geltendmachung seiner Autorität ... kennzeichnen“. Röpke spricht freilich von „einer in Wirklichkeit kaum zu erwartenden Vollkommenheit der Staatsorgane“ (S. 303). Ein Widerspruch?

Demgegenüber sagt Robbins, *Economic Policy*, a.a.O., S. 184: „The Classical Economists as a group had a strong suspicion that ... (government) was likely to prove the vehicle of special interests.“ S. 136 f. bringt eine köstliche Darstellung Senior's zu den eigennützigen Interessen der Franzosen an einem starken Staat.

¹⁴⁸ Leonhard Miksch, *Zur Theorie des Gleichgewichts*, Ordo I (1948), S. 175 ff., hier S. 183. Miksch unterstreicht: „Die wirtschaftliche Macht ist das Ungleichgewicht ... wie die Wettbewerbsordnung der wirtschaftspolitische Ausdruck des Gleichgewichts ist“ ... „Jeder Marktbeteiligte muß (!) ... gegenüber dem Marktpreise machtlos sein.“ Und wenn es auf einem — durchaus von Wettbewerbsverhältnissen geprägten Markt — etwa keinen *einheitlichen Marktpreis* gibt, wie bei jeder Anfertigung auf Bestellung etc.? Oder bei Investitionsgütermärkten, Gebrauchtgütermärkten, Grundstücksmärkten etc. etc.? Oder wenn wir in ein bestimmtes Hotel auf Urlaub gehen wollen, eine bestimmte Wohnung mieten wollen etc. etc.? Ganz zu schweigen davon, daß wir zu einem bestimmten Arzt, Steuerberater, Rechtsanwalt, Architekt gehen etc. etc. etc. etc.! Alles Ungleichgewichte! Wenn mich meine Biologiekenntnisse nicht trügen, befindet sich der Mensch erst im Tod im Gleichgewicht!

¹⁴⁹ Strebt man eine Machtgleichheit à la Eucken (siehe FN 79) als realisierbar an, so wird man sich freilich von einem Kritiker, wie Habermas (Strukturwandel, a.a.O., S. 175) die Charakterisierung gefallen lassen müssen: „Das liberale Modell, in Wahrheit eines der Kleinwarenwirtschaft!“ Treffend sagt hingegen Seraphim, *Machtkonzentration*, a.a.O., S. 50: „Beseitigung der Macht (ist) ... nur bedingt möglich ... (es wird) ein Erdenrest zu tragen stets übrigbleiben.“ Ähnlich schon Burke, *Revolution in France*, a.a.O., S.

Die typisch neoliberale, aber nicht klassisch liberale Bekämpfung der Selbstfinanzierung auf Kosten der Fremdfinanzierung beruht auf der m. E. informationstheoretisch falschen Idee, daß allein der Fremdkapitalzins eine optimale Allokation des Kapitals bewirke¹⁵⁰. Die Verbändeindlichkeit ist Rousseau'sche Wirklichkeitsfremdheit und Erziehungssucht. Und in der Vorstellung schließlich, daß der Staat einen guten Teil der Wirtschaftswerbung unterbinden und Monopole zerschlagen sollte, sieht der Neoliberalismus den Staat als mächtig an, wo er es nicht ist. Ändert sich durch solche Versuche an privater Wirtschaftsmacht wirklich viel? Welche konkreten Ergebnisse hat schon das ganze große Aufheben um die Antimonopolgesetzgebung Deutschlands oder der USA gebracht? Ich würde nicht sagen keine, aber doch herzlich wenige, kaum welche, die nicht auch durch einen einfachen Entzug des Rechtsschutzes für wettbewerbsbeschränkende Abmachungen hätten erwirkt werden können¹⁵¹. „Kein noch so wettbewerbskonformer Rahmen“ — sagt Pütz — (kann) „die Ordnung sichern, wenn die Einzelwirtschaften sich nicht aus Einsicht und Willen ‚konform‘ verhalten ... Die ‚Wiederherstellung‘ einer vorherrschend konkurrenzmäßig strukturierten Wirtschaft (erscheint) höchst fragwürdig, wenn nicht ausichtslos¹⁵².“

Mißverstehen Sie mich bitte nicht: Ich verkenne keineswegs die historische Rolle, die der Neoliberalismus beim Wiederaufbau Deutschlands leistete. Aber sie geht m. E. auf das Liberale im Neoliberalismus zurück. Bezüglich des „Neo“ im Neoliberalismus bin ich hingegen höchstens bereit, eines zu konzedieren: Eine rabiate Antimonopolgesetzgebung hat einen Vorteil: nützt sie zwar kaum, so schadet sie andererseits auch wenig. Und vielleicht bedarf die Wirtschaftsverfassung — ebenso wie Bagehot dies von der Staatsverfassung meint — neben ihrem effizienten Teil auch eines würdevollen Teils. Vielleicht

248: „A certain *quantum* of power must always exist in the community, in some hands, and under some appellation.“

¹⁵⁰ Die m. E. irrige Sachannahme liegt darin, daß der Fremdkapitalzins Kapital nur nach Maßgabe der Meinung des Kreditgebers (der Bank) über die Ertragsaussichten lenken kann; und diese von der — im Durchschnitt wohl eher zutreffenden — Meinung über die wahrscheinliche Ertragsaussicht des Investors (des produzierenden Unternehmers) sehr stark abweichen kann. Wie so oft in der Neoklassik wird hier in einer überdehnten „Marktfiktion“ *beiderseitige vollständige Information über die Zukunft* angenommen. Gibt man diese utopische Annahme auf, so könnte durch die Selbstfinanzierung durchaus eine bessere Allokation erreicht werden (Daß damit auch eine starke Vermögenskonzentration verbunden sein kann, steht auf einem *anderen* Blatt).

¹⁵¹ Eine solche hat etwa Hayek immer befürwortet. Sein ideales Wettbewerbsgesetz enthält einen einzigen Paragraphen: „Wettbewerbsbeschränkende Abmachungen sind insofern rechtsunwirksam.“ Ähnlich empfiehlt *Serafim*, Machtkonzentration, a.a.O., S. 49 eine „Politik der leichten Hand“.

¹⁵² Pütz, Marktmechanismus, wirtschaftliche Macht, a.a.O., S. 11 f.

ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen der würdevolle Teil der deutschen Wirtschaftsverfassung, der Teil der großen Geste, des edlen Gedankens und der schönen Sonntagsrede.

Was aber *verbindet* den klassischen Liberalismus und den Neoliberalismus, wollen wir abschließend fragen. Ich glaube, es ist eine *Freiheitstheorie*; der Gedanke, daß Freiheit nicht in einem gesellschaftlichen *Nullsummenspiel* ausgetauscht wird, daß die Freiheit, die ich besitze, nicht notwendig einem anderen entzogen, ja nicht einmal, daß Freiheit, die ich aufgebe, notwendigerweise einem anderen zugute kommt¹⁵³, daß es also in der Gesellschaftsordnung nicht so sehr darum geht, eine Macht- und Freiheits*umverteilung* zu finden, sondern vielmehr: ein größtmögliches gesellschaftliches Gesamtausmaß an Freiheit zu erreichen; und zwar deswegen, weil allein Freiheit der menschlichen Selbstverwirklichung dient, weil Freiheit die Voraussetzung dafür ist, daß der Mensch zu dem wird, was er eigentümlich ist, ein Mensch. Ich danke Ihnen.

(Beifall.)

¹⁵³ Hier folge ich *Isaiah Berlin*, *Four Essays on Liberty*, a.a.O., *passim*.

Diskussion

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Ich danke Herrn Kollegen Streissler für sein schwungvoll vorgetragenes Referat. Von Ermattungserscheinungen des Liberalismus war jedenfalls nichts zu spüren. Dennoch wird manches manchem zu gut aufpoliert erscheinen, ich bin sicher, daß dieses Referat ein ebenso lebhaftes Echo finden wird. Doch zunächst die wohlverdiente Pause.

(Pause von 16.45 Uhr bis 17.00 Uhr.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Meine Damen und Herren, nach unserem Programm sind zwei einleitende Diskussionsbeiträge vorgesehen. Der erste Diskussionsredner, Herr Svetožar Stojanović, Belgrad, konnte nicht zu unserer Tagung kommen. Daher wird nur Herr Chamley aus Straßburg den einleitenden Diskussionsbeitrag halten. Darf ich Sie bitten, Herr Chamley, das Wort zu ergreifen!

Paul Chamley (Straßburg):

Ich gehöre leider auch zu denen, die für ihr schlechtes Deutsch um Nachsicht zu bitten haben. Auch muß ich vorausschicken, daß ich mich mehr auf das Referat von Professor Streissler konzentrieren werde, denn das zweite Referat von Professor Ortlieb stand mir nicht früh genug zur Verfügung. Auch zählte ich ein wenig darauf, daß der Kollege aus Jugoslawien ebenfalls teilnehmen und die Kritik der Auffassungen von Professor Ortlieb besonders übernehmen würde. Ich konzentriere mich also auf das Referat von Herrn Streissler und werde einige kurze Bemerkungen hinzufügen, die das Referat Ortlieb betreffen.

I. Bemerkungen zum Referat von Erich Streissler

Es ist für mich eine schwierige Aufgabe, an dem hervorragenden Referat von Streissler Kritik auszuüben. In vielen Punkten bin ich mit ihm einig. Seiner Beschreibung des Liberalismus stimme ich im Großen und Ganzen zu. Folgende, von ihm hervorgehobenen Merkmale scheinen mir zutreffend:

— ein skeptisches — ich würde eher sagen pessimistisches — Menschenbild,

- ein Mißtrauen gegen die Staatsmacht,
- ein relatives Vertrauen auf Macht und Vernunft der gesellschaftlichen Gesetzmäßigkeiten und Institutionen,
- eine Legitimierung der gesellschaftlichen sowie der politischen Macht durch das Eigentum und
- eine pragmatische Einstellung.

In einzelnen Punkten hätte ich zwar Einwände, z. B. ist eine optimistische Anthropologie nicht allein in der französischen Aufklärung zu finden, sondern auch bei den unmittelbaren Vorgängern von Hume und Smith, namentlich bei Francis Hutcheson.

Meine Haupteinwendungen jedoch gelten

1. der von Streissler vorgetragenen These, wonach zwischen klassischen Liberalismus und Neoliberalismus in Bezug auf Macht und ökonomisches Gesetz wenig Unterschied bestehe;
2. der gegen Ende des Referats gezogenen Bilanz der klassischen Auffassungen über Macht und Wirtschaft.

Es sind demnach zwei Fragen zu untersuchen.

1. Ist der Liberalismus seit Beginn im Wesentlichen konstant geblieben?

Ich würde antworten: gleichzeitig weniger und mehr, als es aus dem Referat hervorgeht:

a) *weniger*, wenn man sich die Beziehungen zwischen klassischem Liberalismus und Neoliberalismus beschränkt, wie Streissler es tut.

Der Eindruck der Kontinuität wird im Referat dadurch erhöht, daß das Belegmaterial vorwiegend aus Smith und Stuart Mill entnommen ist. Nun steht Mill bekanntlich schon unter dem Einfluß der inzwischen erstarkten sozialistischen Schulen. Bei ihm ist der Liberalismus nicht mehr so rein, wie bei dem Klassiker unter den Klassikern, Ricardo, der kaum erwähnt ist.

Trotz allem Pragmatismus war die klassische Lehre ein System, mit einem ziemlich genau bestimmten Inhalt. Über den Verstand hinaus appellierte sie eben damit an den Glauben des Eingeweihten, wie aus der *Theory of Moral Sentiments* schon hervorgeht. Nicht umsonst erklärt Hume in seiner Erkenntnisphilosophie, daß in allen praktischen Fragen das Wissen auf Glauben beruht, und dieser auf dem Zusammenhalt sich gegenseitig belebender Eindrücke und Ideen.

Daß der Liberalismus keine Harmonielehre war, ändert nichts daran. Es geht durch das gesamte klassische Denken ein finsterer Zug der Resignation, der vielleicht auf den puritanischen Einfluß zurückzuführen ist, und der bei Locke, Smith, dem „Pfaffen Malthus“, wie Marx sagte, und dem zum Protestantismus übergetretenen Ricardo besonders hervortritt.

Streissler schreibt es einem Erkenntnisfehler zu, daß die Klassiker den makroökonomischen Problemen so wenig Aufmerksamkeit schenken. Man kann es aber auch so deuten, daß sie beide Augen zudrückten, waren doch diese Probleme von einer ganzen Reihe Autoren geahnt, ja von einigen im Prinzip beantwortet worden, nämlich in dem von dem Hauptstrom der klassischen Schule abgelehnten Sinne, daß die Staatsgewalt in diesem Punkte einzugreifen habe.

Statt dessen ging der Liberalismus, von Bentham bis Pareto, seinen Weg weiter in Richtung auf eine immer mehr verfeinerte Mikroanalyse, bis die unmittelbare Drohung einer Auflösung der Gesellschaft die Staatsmacht zwang, ihre Haltung zu ändern. Erst daraufhin änderte auch der Liberalismus seine Prämissen.

Auf dem Gebiet der Mikroökonomie war inzwischen eine immer größer werdende Diskrepanz zwischen Theorie des Liberalismus und Wirklichkeit entstanden. Auch hier ergaben sich für die Staatsmacht Probleme. Noch bevor diese von ihr in Angriff genommen wurden, führte Herbert Spencer in den Liberalismus einen neuen, und zwar radikalen Begriff der Beziehungen zwischen Macht und Freiheit ein, die zur logischen Folge hatte, die Staatsmacht durch die Gesellschaft völlig abzulösen. Bis auf den heutigen Tag ließ die darin eingeschlossene erstmalige Rehabilitierung des Monopols ihre Spuren in der Ideologie des Liberalismus zurück.

b) Andererseits kann man sagen, daß der Liberalismus *konstant* geblieben ist. Dazu braucht man ihm nur eine zeitlich breitere Abgrenzung zu geben.

Liberal ist die gesamte abendländische Tradition, angefangen mit der aristotelisch-mittelalterlichen Gesellschaftslehre. „*Justitia commutativa*“ und „*justitia distributiva*“ von einander zu unterscheiden heißt, daß das ökonomische Gesetz seine eigene Sphäre hat, die öffentliche Macht jedoch für das Wirtschaftsgeschehen mitverantwortlich bleibt. Die Einheit des Liberalismus besteht in der Geschlossenheit seiner Entwicklung von dieser Zeit ab. In dieser Entwicklung erscheint der klassische Liberalismus als eine Periode unvermeidlicher Radikalisierung. Der Fortschritt, den er als solcher ermöglichte, brachte seine eigene Aufhebung, und führte zurück zum Machthaushalt von früher, jedoch mit wesentlich reicheren Inhalt.

Als Hauptzeuge dieser Einheit des Liberalismus würde ich Hegel anführen, der mitten in der klassischen Periode, von Aristoteles ausgehend, der modernen Staatsmacht diejenigen Aufgaben auferlegt, die im Wesentlichen den Auffassungen des heutigen Liberalismus entsprechen. Dem dogmatisch-subjektiven Begriff der Freiheit im klassischen Liberalismus gegenüber drückte Hegel den abendländischen Grundbegriff

der Freiheit in einem schönen Satz aus, der bisher unveröffentlicht geblieben ist: „In der Freiheit“, sagte er, „ist das Maß.“

Dem Hegel'schen Staatsbegriff wird oft entgegengehalten, er wäre nicht liberal, weil er die Staatsmacht vergöttere. Nun war Hegel eben ein Theologe, wie gelegentlich auch John Locke; und gerade in dem erwähnten Punkte sehe ich zwischen den beiden Denkern kaum einen Unterschied. Nach Locke ist der Aufstand gegen den Absolutismus ein „Appeal to Heaven“. Der durch die Revolution herbeigeführte Vernunftsstaat ist also Wort Gottes, seine Verwirklichung Ausdruck des göttlichen Willens auf Erden.

II. Was hat der klassische Liberalismus an Machteinflüssen übersehen?

Zu den von Streissler aufgezeigten Lücken würde ich wenigstens zwei weitere hinzufügen:

Erstens entging dem klassischen Liberalismus, was Hegel die „unendlich groß“ gewordene „Macht der Verhältnisse“ nennt, oder, wie er auch sagt, der Prozeß der „Bildung“ des Individuums, d. h. seiner Nivellierung, als Werktätiger und als Konsument, unter dem unwiderstehlichen Druck eben derjenigen Gesellschaft, in der er sich zum Absoluten erhebt;

Zweitens versäumte es der klassische Liberalismus, auf die Beziehungen zwischen Staatsmacht und wirtschaftlicher Entwicklung systematisch einzugehen.

In seiner Eigenschaft als Historiker und Sozialphilosoph hatte Hume einen besonders scharfen Blick für solche Zusammenhänge. Dies zeigt u. a. eine Stelle in seinem Briefwechsel, aus der Zeit, als er die Rheinebene, und insbesondere auch die Stadt und Gegend von Bonn durchreiste: „Germany is undoubtedly a very fine country, full of industrious honest people, and were it united, it would be the greatest power that ever was in the world.“

Über solche Ansätze wurde jedoch kaum hinausgegangen. Für Hume und Smith dient die äußere Staatsmacht vor allem dazu, Eigentum und Freiheit der reichen Völker gegen die ärmeren und weniger entwickelten zu verteidigen.

Im allgemeinen verkannten die Klassiker den gesamten Komplex von internationalen Machtproblemen, die Friedrich List wiederentdecken sollte. Diese ideologische Einstellung trug dazu bei, die zurückgebliebenen Völker in jenes Wechselspiel der Extreme einzupendeln, das in jeder Richtung weit über den Zustand vernünftiger Freiheit hinaus schoß. Derselbe ideologische Einfluß läßt sich an der Methode erkennen, die letztlich für die europäische Integration gewählt wurde: Der gesamte Romvertrag beruht auf der Annahme, daß alle unterzeichnenden Staaten sich widerstandslos einem geregelten Prozeß fügen würden, dessen

Ziel es ist, ihre Macht durch die Vermittlung eines überstaatlichen ökonomischen Gesetzes aufzuheben.

III. Bemerkungen zum Referat von Heinz-Dietrich Ortlieb

Zum Referat von Ortlieb möchte ich mich auf einige kurze Bemerkungen beschränken.

Den Tatbestand zu beurteilen ist Ortlieb besser in der Lage als ich, zumal es sich vornehmlich um die Zustände in Deutschland handelt. Was die zersetzenden Faktoren angeht, wäre ich jedoch dazu geneigt, auf die langfristige geschichtliche Entwicklung besonderes Gewicht zu legen.

Das Vorherrschen des ökonomischen Gesetzes — die um sich greifende Kommerzialisierung — wirkt moralzehend, wie es Ortlieb unterstreicht. Die übermäßige Ausübung der Staatsmacht führt natürlich zu demselben Ergebnis. John Locke behauptet sogar, daß Zölle den ehrlichsten Menschen zu der Überzeugung bringe, daß ein Meineid am Zollamt keine Sünde sei.

Zusammenfassend glaube ich feststellen zu können, daß zwischen Liberalismus und dem in diese Richtung gehenden Sozialismus seit hundert Jahren eine Annäherung stattgefunden hat, die es in diesem Falle erlaubt, von einer Konvergenz zu sprechen. Zwar bleibt weiterhin ein prinzipieller Unterschied, doch in konkreten Problemen des Verhältnisses zwischen Macht und ökonomischem Gesetz können Liberale und Sozialisten trotzdem zu Schlüssen kommen, die nicht weit voneinander entfernt sind.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Herzlichen Dank für Ihren Diskussionsbeitrag. Ich darf jetzt Herrn Feuerstack aus Augsburg um seinen Diskussionsbeitrag bitten. Er spricht zum Referat von Herrn Ortlieb.

Rainer Feuerstack (Augsburg):

Herr Professor Ortlieb, nachdem ich bereits durch meinen Zwischenruf, der ja nicht auf sehr breiten Beifall stieß, eine rasche Beendigung Ihres Referats anstreben wollte, werden Sie nicht erstaunt sein, wenn ich Ihr Referat in weiten Passagen sowohl intellektuell wie ideell für wenig ergiebig, wenig überzeugend, wenn nicht völlig unglaublich finde. Ich meine jedoch, daß dies hier nicht der richtige Ort ist, sich mit Ihnen auseinanderzusetzen und hätte nur folgende Fragen zur sozialen Marktwirtschaft:

Erste Frage: Halten Sie den jetzigen Zustand der sozialen Marktwirtschaft in einem Ausmaß für befriedigend, daß man zu keinen weitreichenderen wirtschaftspolitischen Eingriffen berechtigt ist, insbeson-

dere auf dem Gebiet der Bildungspolitik, der Verkehrspolitik, des Gesundheitswesens, des kommunalen Bodenwesens oder des Wettbewerbswesens oder der Einkommensverteilung, um nur einige wichtige zu nennen? Halten Sie den Zustand, wie er jetzt ist, für befriedigend? Wenn das nicht der Fall ist, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen oder Eingriffe würden Sie empfehlen?

Zweite Frage: Wenn diese Maßnahmen bisher nicht ergriffen worden sind, wie würden Sie das erklären, und wie würden Sie die Erfolgchancen für solche Eingriffe sehen?

Drittens: Welche Personenkreise würden Sie heute als hauptsächliche Träger einer Reform unseres derzeitigen Wirtschaftssystems ansehen?

Noch zu einem anderen Komplex eine Frage: Welche Einstellung haben Sie zu den Grundwerten unserer Verfassung, insbesondere welchen Stellenwert räumen Sie dem Demokratiegebot in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft ein, einschließlich des von Ihnen auch als Wirtschaftswissenschaftler apostrophierten Hochschulwesens?

Ich möchte sagen, daß Ihr Vortrag von Ihnen durchaus ein Höhepunkt war. Allerdings glaube ich, daß er diesem Verein nicht zur Ehre gereichte.

(Beifall und Mißfallenskundgebungen.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Ich darf jetzt Dr. Gebauer das Wort geben. Er wird ebenfalls zum Referat Ortlieb Stellung nehmen.

Werner Gebauer (Hamburg):

Ich werde zum Referat von Herrn Ortlieb jetzt nicht kritisch Stellung nehmen, sondern werde versuchen, die Position, von der aus er seine Stellung und sein Werturteil und die Zeitumstände ausgesprochen hat, zu ergründen. Das ganze Referat hat mir nicht zur Verfügung gestanden; ich muß mich also an das halten, was ich heute gehört habe und was in diesen beiden Seiten steht.

Zunächst zu Marx: Ortlieb hat Marx fast ausschließlich als Schöpfer einer Ideologie dargestellt, nicht ablehnend; er hat es sachlich entwickelt und daraus Folgerungen gezogen. Nun müssen wir aber doch erkennen, daß Marx nicht nur Schöpfer einer weltbewegenden Ideologie gewesen ist, sondern daß er auch wirtschaftstheoretische und gesellschaftstheoretische Erkenntnisse gewonnen und Dinge entdeckt hat, die man bis dahin nicht kannte und die eigentlich erst heute wirklich wirksam werden. Er ist ja mehrfach an diesem Tage zitiert worden, und zwar nicht im negativen Sinne, vielmehr sehr anerkennend bezüglich dieser Erkenntnisse. Ich erinnere an das Schlußwort von Neumark. Es scheint

mir nicht unwichtig zu sein, wenn gerade er sein Schlußwort mit einem Zitat von Marx, ich möchte sagen, erhöht und erklärt: Wissenschaftliche Treue ist ohne Mut nicht möglich.

Was mir am Referat von Herrn Ortlieb aufgefallen ist, ist ein, ich möchte sagen radikaler Pessimismus in der Beurteilung der heutigen Entwicklungen in der Öffentlichkeit, besonders bei der Jugend. Ich hebe folgendes hervor: Er sagt in seiner zweiseitigen Ausarbeitung — und da er sie selbst verfaßt hat, wird er wohl auch dies für besonders wichtig halten —: „Wie von Marx verkündet, kam es zum Absterben des Staates“ — ich wüßte nicht, wo unser Staat abgestorben ist, er funktioniert — „nur daß die Verwaltung aller durch alle“ — wo wird denn die Verwaltung durch alle wahrgenommen, ich wüßte nicht wo — „die an die Stelle des Obrigkeitsstaates treten sollte, nirgends funktioniert“ — ja, wie soll denn etwas nicht funktionieren, was es gar nicht gibt — „und daher nicht zu einer klassenlosen Gesellschaft, sondern zu Terrorherrschaften von Minderheiten zu führen scheint.“ Wo sind bei uns um Gottes willen Terrorherrschaften von Minderheiten, frage ich Sie! Wir sind ja nicht in Irland und auch nicht im Nahen Osten. Ich verstehe das einfach nicht.

In diesem Zusammenhang hat er auch über die Jugend gesprochen. Ich bin nun immerhin 67 Jahre alt geworden und versuche, die Jugend zu verstehen, nicht in allem zu billigen, keineswegs, da bin ich sicher mit ihm einig. Aber wenn er dann hervorhebt, daß die Teenagers oder Twens von Neid erfüllt sind gegenüber denjenigen, die den Wohlstand haben, so muß ich das aus meiner Erfahrung, gerade auch mit der Hamburger Jugend, die Sie doch auch kennen, Herr Ortlieb, entschieden bestreiten. Die Jugend ist nicht von materiellem Neid erfüllt. Sie will etwas, sei es irrig oder nicht, aber nicht aus Neid. Das muß ich mit aller Entschiedenheit aus meiner Erfahrung bestreiten.

Der letzte Abschnitt endet wieder mit einem radikalen Pessimismus. Ortlieb sagt: „Damit setzt man irrtümlicherweise das Vorhandensein einer mündigen Gesellschaft voraus.“ Mündige Gesellschaft war wohl ein Begriff, der in der sozialdemokratischen Partei geprägt wurde, der aber nach seiner Meinung ein Irrtum ist. Man vergesse auch, meint Ortlieb auch, daß man sich mit dem Verzicht auf die eigene Entscheidungsmacht immer stärker in Widersprüche verstricken muß, weil zielgerechte Entscheidungen meist nur mit Hilfe von Expertenteams möglich seien. Ich weiß zwar nicht, ob sich das in Expertenteams immer so zielgerecht vollzieht. Schließlich stellt Ortlieb fest: „So wird aus der Angst vor der Macht der Mächtigen die Gestaltungsmacht abgebaut und die Freiheit der Ohnmächtigen und daher Verantwortungslosen zu einer verantwortungslosen Gesellschaft ausgeweitet.“ Danach haben wir also

eine verantwortungslose Gesellschaft, ja sogar eine Gesellschaft, „in der keine existenzwichtigen Entscheidungen mehr getroffen werden können“. Meine Damen und Herren, ich kann nicht einsehen, daß diese radikal-pessimistische Beurteilung bei uns in der Bundesrepublik auch nur entfernt berechtigt ist. Ich frage mich: Woher nimmt Professor Ortlieb das? Wo hat er seine Erfahrungen gesammelt.

(Lebhafter Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Herzlichen Dank für Ihren Beitrag. Es hat sich nunmehr Rehfus gemeldet. Da er zu beiden Referaten spricht, gebe ich ihm jetzt das Wort.

Wulff Dietrich Rehfus (Köln):

Herr Ortlieb stellte die These auf, daß die Theorie des Marxismus von der Geschichte als Utopie entlarvt worden sei. Demzufolge sei das Godesberger Programm der SPD der notwendige Schritt gewesen, sich vom Ballast der Utopie zu befreien. Was jedoch versäumt wurde, sei, durch eine umfassende Zeitanalyse eine realistischere Theorie zu entwickeln. In das entstandene Vakuum hinein hätten die Ideologen der „Neuen Linken“ die alte Utopie gesetzt, denn: der Marxismus sei noch eine, wenngleich auch falsche Theorie, welche die gegenwärtige Praxis zu begreifen versuche. So käme es in unseren Tagen erneut zur Gleichheits- und Freiheitsutopie, welche im Durchgang durch Klassenkampf und Diktatur des Proletariats verwirklicht werden solle. Marxismus sei also Ersatzreligion für die nicht geleistete Analyse der Tatsachen. Marxismus wird zur Ideologie, zum falschen Bewußtsein: Die Realität wird durch den Marxismus verschleiert.

Dagegen ist festzuhalten, daß sich der Marxismus als Wissenschaft begreift, also Anspruch auf Wahrheit erhebt, die in der Praxis überprüfbar ist. Nun stimmt es zwar, daß sich, wie der Referent ausführte, der Sozialismus gespalten hat, doch ist die Trennung diffiziler, als es im Referat anklingt. Die Differenz ist nicht eine zwischen Utopie und Realität, sondern die zwischen Revisionismus und „schöpferischer Weiterentwicklung“ des Marxismus, wie sich die Marxisten ausdrücken. Dieser Gegensatz ist hauptsächlich geprägt von der Auseinandersetzung zwischen China und der UdSSR. China wirft der UdSSR vor, längst überwunden geglaubte bürgerliche Herrschafts- und Produktionsformen wieder eingeführt zu haben, also verbürgerlicht zu sein, während der Vorwurf an China der des Sektierertums ist.

Der Wahrheitsanspruch des Marxismus ist somit in der geschichtlichen Wirklichkeit ein doppelter: entweder China oder Rußland. Aus dieser geschichtlichen Ausprägung jedoch zu schließen, daß die Theorie des

Marxismus falsch bzw. überholt sei, ist methodologisch nicht zulässig: Die Richtigkeit oder Falschheit einer Theorie erweist sich nur dann in der Praxis, wenn diese auch die adäquate Umsetzung der Theorie ist, wenn die Theorie also nicht pervertiert wurde. Dies aber ist genau das Problem der sozialistischen Länder und der Auseinandersetzung zwischen China und der UdSSR. Die Theorie des Marxismus ist nicht durch falsche Praktiken sozialistischer Staaten zu widerlegen. Die Zielvorstellung einer Gesellschaft ohne Repression kann nicht deshalb als schlechte Utopie verworfen werden, weil sie bis heute noch nirgends verwirklicht worden ist.

Herbert Marcuse hat gezeigt, daß die Verwendung des Utopiebegriffs als unrealisierbarem Wunschbild nichts anderes sei als der Versuch, die Verhältnisse so zu belassen, wie sie nun einmal sind. Utopie ist immer nur Utopie in Bezug auf eine historische Situation. Schlecht wird sie nur dann, wenn sie mit der Gegenwart nicht zu vermitteln ist. Und der Marxismus ist eine Wissenschaft, welche diese Vermittlung der Zukunft mit der Gegenwart gedacht hat. Zukunft ist nur als negierte Gegenwart. Wo allerdings die Zukunft ohne dialektische Negation, also im dreifachen Sinne von Vernichtung, Aufbewahrung und Höherhebung, mithin undialektisch gedacht wird, dort verkommt sie in der Tat zur schlechten Utopie. Die faktische Nichtverwirklichung einer repressionsfreien Gesellschaft sollte deshalb nicht zur Resignation führen, sondern sollte Ansporn sein, ihre Verwirklichung zu wagen.

Herr Streissler sieht diese Verwirklichung im Liberalismus weitgehend gegeben. Von menschlichen Schwächen ausgehend, sei der Liberalismus Garant möglicher Freiheit, weil im allgemeinen Wettstreit aller gegen alle die subjektiven menschlichen Schwächen ausgeschaltet seien zugunsten von objektiven unbestechlichen Gesetzen. Dies bedeutet das von Hegel postulierte Primat der Gesetzmäßigkeit gegenüber der Subjektivität des Humanen. Das abstrakte Gesetz soll die subjektive Zufälligkeit und damit tendentielle Ungerechtigkeit ausschließen. Die personale Macht, so der Referent, hätte sich in eine unpersönliche gewandelt und sei dadurch erträglicher geworden. Herrschaft, Macht also, sei erhalten geblieben, geändert hätten sich nur die Subjekte ihrer Durchsetzung. An die Stelle der personalen Macht trat die abstrakte anonyme Macht der Sachzwänge des Marktes. Unbefragt bleibt hierbei, wer von diesen Sachzwängen profitiert.

Die Macht, dies war die These des Referenten, sei auf ein erträgliches Maß reduziert, wenn Herrschaft nicht mehr personal sei. Dies ist genau der Punkt, den Marx als Entfremdung in der bürgerlichen Gesellschaft analysiert hat. Der Arbeiter, so Marx, wird nicht direkt vom Arbeitgeber beherrscht, sondern von den Maschinen. Doch diese gehören nicht dem, der an ihnen arbeitet, sondern dem Arbeitgeber.

Die Apologie der Sachzwänge verschweigt also die realen Interessen, denen sie gehorcht. Die Herrschaft objektiver Gesetzlichkeit ist eine Ontologisierung historischer, sozio-ökonomischer Gegebenheiten. Eine zufällige Gesellschaftsform wird als Wesen von Gesellschaft überhaupt angegeben. Das Gesetz wird nicht in seiner Abhängigkeit von der Empirie erkannt, sondern die Empirie wird zum derivativen Anhängsel ewiger, gleichbleibender Gesetze. Dies verurteilt das Subjekt zur prinzipiellen Machtlosigkeit, dezimiert den Menschen auf ein Objektsein gegenüber der Allgemeinheit abstrakter Gesetze. Die bedeutet den dezidierten Verzicht auf Humanität, bedeutet den Verzicht, daß der Mensch sich und seine Welt gestalten könne. Der Humanismus hat abgedankt: Die blanke Rationalität irrationaler Gesetzlichkeit erschlägt den Menschen.

Im Kampf aller gegen alle, so meint also der Referent, würde die menschliche Schwäche in einer abstrakten Gesetzlichkeit aufgehoben; maximale Freiheit also bei minimaler Repression. Ich frage deshalb den Referenten, ob er den Nebeneffekt dabei bedacht hat, daß nämlich in der Apologie abstrakter Gesetzlichkeit der Mensch liquidiert wird und damit das eigentlich Humane: die mögliche Selbstkonstituierung des Subjekts.

(Vereinzelter Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Ich danke Ihnen, Herr Rehfus.

Es hat sich abschließend Herr Willgerodt zur Diskussion gemeldet, und zwar zum Referat Streissler.

Hans Willgerodt (Köln):

Herr Streissler hat in seiner lebenswürdigen Art uns vorgeführt, daß wir allzumal Sünder seien, und das trifft sicher zu. Das steht schon irgendwo in christlichen Schriften. Es geht nur um die Frage, ob wir uns jetzt darauf einigen sollen oder ob die Liberalen sich darauf geeinigt haben, daß sie auch Sünder sein *sollen*. Da habe ich speziell zu seiner Deutung der Ethik des englischen Liberalismus einige Zweifel. Ich glaube, es gehört zur Koketterie dieses Volksstammes dort drüben jenseits des Kanals, daß er sich schlechter plakatiert, als er in Wahrheit ist. Ich glaube, ich weiß es sogar, daß der englische Liberalismus zu einem sehr großen Teil auf säkularisiertem Christentum beruht und daß die Anerkennung von Spielregeln ohne Ansehen der Person nicht nur aus der Wahrnehmung persönlicher Interessen resultieren kann. Daß diese Gesetze sich wie in einem Naturprozeß herausbilden und vom Gesetzgeber nur abgelesen werden, ist eine zu einfache Deutung der Bildung

des Rechts. Der Liberalismus, so wie ich ihn verstehe, hat immer seine Aufgabe darin gesehen, sich als Gärtner zu betätigen, sehr viel wachsen zu lassen, aber doch hin und wieder zu schneiden. Der Streit zwischen Alt- und Neoliberalen geht darum, wo und wie geschnitten werden soll, und häufig ist es nur ein Streit um bloße Worte. Ich glaube, daß die Schilderung über die Verhältnisse im 18. Jahrhundert, die uns Herr Streissler gegeben hat, ein wenig zu optimistisch war. Es war das 18. Jahrhundert noch immer das Zeitalter der Einhegungen, wo durch einen Raubakt des Parlaments die mittlere Landwirtschaft weitgehend vernichtet worden ist, so daß England sein Bauerntum, das es vorher gehabt hatte, vernichtet hat. Auch gab es einen sehr korrupten Staat, und man muß die Haltung von Adam Smith zu diesem korrupten Staat verstehen und den Zynismus, mit dem er diesen Staat darstellte, aber doch in der Absicht, einen besseren Staat herbeizuführen. Die große Leistung des Liberalismus ist eine staatspolitische Leistung, denn nie in der Geschichte vorher hat es ein nichtkorruptes Budget gegeben. Es ist die große Errungenschaft des Liberalismus, eine ordnungsgemäße Staatsverwaltung herbeigeführt zu haben, vielleicht die größte Leistung des Liberalismus, auch wenn das die Liberalen häufig nicht wahrhaben wollen.

Noch ein Wort zum Gegensatz zwischen Neoliberalismus, den Herr Streissler, ich glaube, unzulässig gleich Eucken gesetzt hat, und dem Liberalismus. Es gibt noch andere Personen, die vielleicht als Neoliberale bezeichnet werden können, obwohl diese Bezeichnung bei den betroffenen Personen gar nicht so gern gesehen wird. Eucken ist im Jahre 1950 gestorben und konnte die Entwicklung der modernen Wettbewerbstheorie nicht mehr verfolgen. Immerhin hat Eucken den vollständigen Wettbewerb nicht so definiert, wie die mathematischen Lehrbücher — als pure competition —, sondern er hat ihn in einer doch durchaus realistischen Weise als ein Verhalten der Beteiligten so gekennzeichnet, daß sie ihre Marktmacht in die Wirtschaftspläne nicht integrieren. Daß dies heute nicht ausreicht, ist sicher, aber wer weiß, was Eucken heute zu diesem Problem gesagt hätte, wenn er die Entwicklung der modernen Wettbewerbstheorie verfolgt hätte. In seinem Buch „Die Grundlagen der Nationalökonomie“ findet sich hierzu mancherlei und ich glaube sehr Vernünftiges, wenn man den Stand der damaligen Diskussion kennt.

Nun zum „starken Staat“: Sie haben Eucken, ich glaube, auch unzulässigerweise, in die Nähe von Rousseau gerückt. Das ist ein Mißverständnis. Wenn hier ein starker Staat von vielen Liberalen gefordert wird, so befinden sie sich in guter Gesellschaft mit den Altliberalen, die ebenfalls in einer bestimmten Hinsicht einen starken Staat gefordert und auch durchgesetzt haben, nämlich einen Staat, der so stark ist, daß

er seine Aktivität auf ein bestimmtes Gebiet begrenzen und darauf hoffen kann, daß die saubere Ausführung der legitimen Staatstätigkeit für die übrigen Gebiete der Gesellschaft befruchtend wirkt. Es ist gar kein Zweifel, daß der liberale Rechtsstaat, der „Nachtwächterstaat“, wobei der Nachtwächter sehr vollbeschäftigt war, den Schutz des privaten Lebens vielleicht besser bewerkstelligt hat als unser sehr viel geschäftigerer Staat heute; in dieser Richtung war schon der „Nachtwächterstaat“ ein sehr starker Staat. Die großen Kodifikationen des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und des Staatsrechtes, von denen wir heute noch zehren, stammen aus liberaler Zeit. Insofern kann man sich nicht beklagen, daß die Altliberalen einen schwachen Staat gefordert hätten, oder das begrüßen, wie Sie es ein wenig angedeutet haben; vielleicht habe ich Sie aber falsch verstanden. Wenn man die großen englischen Staatsmänner der Zeit der bürgerlichen Reformen einmal daraufhin prüft, welche Einstellung sie gehabt haben, so waren sie nicht vollständig abhängig von Ideen der persönlichen Bereicherung. Das ist ein wenig zu ungerecht gedacht. Denken Sie an eine Person wie Robert Peel, der hier doch Entscheidungen getroffen hat unter Hintansetzung seines persönlichen Fortkommens. Selbst die große bürgerliche Reform von 1832, die Wahlreform, ist bekanntlich von einem der größten Grundbesitzer Englands, Lord Grey, als Premierminister durchgesetzt worden entgegen seinen ganzen Interessen, aber in der richtigen und kaltblütigen Erkenntnis, daß nur Revolution die Alternative war. Altruismus in mancher Hinsicht ist ja oft nur die Wahrnehmung des langfristigen eigenen Interesses gegenüber dem kurzfristigen Interesse, und das ist unter Umständen außerordentlich moralisch.

Herr Streissler, ein letztes Wort zu Ihrer charmanten Äußerung über Ihre Heimat und die ständestaatliche Wirtschaft; ich weiß nicht, wie man sie sonst nennen soll. Ich glaube auch, daß in Ihrer Heimat ein solches Verfahren jenseits allen Regierungswechsels recht gut funktionieren kann, zumal im kleineren Staat der Außenhandel sehr disziplinierend wirkt. Ich bin jetzt in Köln tätig: Der Kölhnische Klüngel ist nach Ansicht mancher ein gutes Schmieröl, und die „Korruption“ in jeder Gesellschaft, wenn sie sich in etwas humoristisch tragbaren Grenzen hält, mag ihr Gutes für sich haben. Aber ich habe im Augenblick Zweifel, ob dieses Verfahren noch mit den altliberalen Konzeptionen vereinbar ist. Worum handelt es sich heute? Es handelt sich um einen Neomerkantilismus, wo der Staat die Beute der Partialinteressen wird, nicht mehr also allein um ein Problem der Abgrenzung der privaten Interessen untereinander. Man bedient sich vielmehr der Staatsautorität, um die privaten Interessen bestimmter Gruppen auf Kosten anderer durchzusetzen, die in diesem Machtkampf nicht oder nicht ausreichend beteiligt werden können. Daß dann die Inflation eine Folge ist und man vor ihr

kapitulieren soll, möchte ich nicht akzeptieren. Man kann sich für die kurze Periode über Grade unterhalten, aber das ist leider kein aktuelles Problem. Gewiß gibt es nichts, was man nicht übertreiben könnte, so auch natürlich die Politik einer Stabilisierung der Preise. Man würde mich falsch verstehen, wenn man meinen wollte, daß ich für ein Einfrieren der Einzelpreise wäre. Dann kämen wir ja zur Zwangswirtschaft, nur um den Geldwert optisch zu stabilisieren. So können wir nicht argumentieren. Aber gleichwohl handelt es sich bei der heutigen Geldentwertung von der liberalen Konzeption aus darum, daß man einen Taschendiebstahl in riesigem Format akzeptiert. Das heißt, der eine greift in die Eigentums- und Rechtssphäre des anderen ein ohne Zustimmung und durch Anwendung von staatlicher Gewalt. Das haben die Altliberalen abgelehnt. Bei Adam Smith wird die Benutzung der Staatsgewalt für private und Gruppeninteressen ausdrücklich zurückgewiesen. Hier ist kein Widerspruch zwischen der neoliberalen und der altliberalen Kritik. Nun glaube ich, Herr Streissler, Sie haben die Neoliberalen in die Nähe des englischen Königs Karl gerückt. Ich habe meinen Hals etwas angefühlt, habe aber doch den Mut besessen, mich in Ihre Nähe zu wagen in der richtigen Überzeugung, daß der Liberale mit seiner Schlechtigkeit ein wenig zu sehr kokettiert. Ich glaube, daß auch Sie ein so guter Mensch sind, daß Sie Neoliberale nicht an den Galgen liefern werden.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Vielen Dank, Herr Willgerodt, für Ihren Diskussionsbeitrag. Damit ist die Liste der Diskussionsredner erschöpft. Ich darf jetzt beiden Referenten das Wort zu ihrem Schlußwort geben. Vielleicht zunächst Herr Ortlieb, wenn Sie es wünschen!

Heinz-Dietrich Ortlieb (Hamburg):

Meine Damen und Herren, zunächst zu Herrn Willgerodt. Ich habe mich von Ihnen sträflich vernachlässigt gefühlt, als Sie feststellten, daß Herr Streissler zum Ergebnis gekommen sei, „wir wären allemal Sünder“. Ich hätte es für erforderlich gehalten, daß auch Sie mich genannt hätten. Das war ja der entscheidende Punkt, wo ich die Krise unserer Gesellschaft hinlaufen sehe, und deswegen lief auch die Auswahl der Gesichtspunkte, die ich vortrug, genau auf diesen Punkt.

Ein Thema, wie das, das ich heute behandeln mußte, ist so komplex, daß man es natürlich nur nach einem bestimmten Aspekt hin auswählen kann in Bezug auf die darzustellenden Argumente und Probleme. Ich habe eingangs gesagt, ich will es auf unsere gegenwärtige Situation beziehen, auf ihre Grundproblematik, so wie ich sie sehe. Unter diesem

Gesichtspunkt mußte ich andeutungsweise beim Liberalismus — nur andeutungsweise, weil es nicht mein Thema war —, sehr viel ausführlicher beim Marxismus, auf die utopischen Grundgehalte zu sprechen kommen. Daß ich Marx nicht nur für einen Utopisten gehalten habe, Herr Gebauer, habe ich ausdrücklich erwähnt. Nur war es meine Aufgabe, das hier darzustellen, so wie ich das Thema aufgefaßt habe, nicht die Wahrheiten in der Marx'schen Lehre, die im übrigen geläufig sind. Wenn die CDU wüßte, wieviel Marx'sche Wahrheiten sie in ihrem Konzept bereits hat, würde sie wahrscheinlich erstaunen. Aber das war nicht meine Aufgabe, sondern meine Aufgabe war es darzustellen den Begriff der „klassenlosen Gesellschaft“, die Probleme, die sich dabei ergeben, weil sie wieder in den neuen Utopien auftauchen, und, wenn Sie so wollen, bis zu einem gewissen Grade im Verhalten der überwiegenden Mehrheit, was sich dann schließlich auf jene Minderheit allmählich auswirkt, die noch versucht gegenzuhalten. Deswegen mein Pessimismus. Insofern fühle ich mich auch etwas mißverstanden, wenn mir unterschoben wurde, ich hätte von einer neiderfüllten Jugend gesprochen. Das habe ich gar nicht getan. Als ich von den neiderfüllten Wirtschaftsbürgern sprach, habe ich in erster Linie an die Alten gedacht. Bei der Jugend ist das sehr gemischt. Die Jugend unterscheidet sich im wesentlichen nicht von den Eltern, wie sollte sie es auch. Sie ist nach deren schlechtem Vorbild aufgewachsen und das geworden, was sie eben ist. Deswegen galten meine Angriffe, die angeblich gegen die Jugend gerichtet gewesen sein sollten, ausschließlich der älteren Generation; ich hatte mir eingebildet, es unmißverständlich zum Ausdruck gebracht zu haben.

Meine Damen und Herren, das Zitat von Marx, das auf mich als junger Mensch und heute noch den stärksten Eindruck gemacht hat, lautet: „Wenn der Mensch von den Umständen gebildet wird, so muß man die Umstände menschlich bilden.“ Hier scheint mir die Grundproblematik zu liegen. Der Irrtum von Marx war nach meiner Ansicht, daß er glaubte, allein die gesellschaftlichen Institutionen seien schon in der Lage, den wahren sozialbezogenen Menschen herauszubringen. Das ist eben der große Irrtum, das war auch der Irrtum der Wirtschaftswunderjahre, der Sozialen Marktwirtschaft, als man sich nicht überlegte, was da unter dem Einfluß der Einkommens- und Konsummaximierung entstand. Deswegen bin ich sehr erstaunt, daß Herr Feuerstack mir unterstellt, ich wäre Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft. Ich gebe zu, daß ich darüber in meinem Thema zu wenig gesagt habe. Aber ich habe eindeutig gesagt, daß es für den Sozialismus als eigene neue Theorie nicht reicht, nachträglich ein Globalbekenntnis zur Sozialen Marktwirtschaft abzugeben. Ich habe deutlich gesagt, daß dieser Individualismus notwendigerweise dazu führen mußte, die öffentlichen Investitionen

und geldkostenden Reformen immer wieder hinauszuschieben, ja, daß wir gar nicht versucht haben, vorher zu bedenken, was da auf uns zukommt. Genau das mache ich der SPD, der ich seit 41 Jahren angehöre, zum Vorwurf, daß sie mit dem Godesberger Programm plötzlich zu bloßen Marktwirtschaftlern wurde, anstatt zu überlegen und zu plakatierten, daß alles ist falsch gemacht worden und mußte bei dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft notwendigerweise falsch gemacht werden; bloß aus Angst, daß der Wähler nicht mitspielen würde, obwohl sie dabei im Grunde genommen wenig riskiert hätten. Denn es war schon Ende der 50er Jahre vorauszusehen, was im Jahre 1970 alles an unerledigten Aufgaben auf uns zukommen würde. Die SPD würde heute besser dastehen, wenn sie es im Jahre 1959 oder 1960 oder wenigstens 1961 oder 1962 schon gewagt hätte, das vorauszusagen. Sie hat sich nicht einmal stillschweigend ausreichend damit befaßt. Mich also hier mit der Sozialen Marktwirtschaft zu identifizieren, mag eine Schuld meines Vortrages sein, ist aber lächerlich.

Noch zu etwas anderem, was ich hier vielleicht für die Mehrzahl der Teilnehmer sagen muß, weil ich nicht erwarten kann, daß sie mich kennt. Ich habe seit dem Jahre 1948 einen guten Teil des gewerkschaftlichen Nachwuchses ausgebildet. Ich habe mich seitdem intensiv mit Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung befassen müssen. Ich bin seit jeher ein engagierter Anhänger der Mitbestimmung. Aber unter Engagement verstehe ich kein emotionales Engagement, sondern ein sachliches, ein problembezogenes. Deshalb habe ich von Anfang an den Standpunkt vertreten, daß Mitbestimmung nur Mitverantwortung sein kann. Das heißt, daß Mitbestimmung nur möglich ist, wo Verantwortung aufgrund der Erkenntnisse, der Einstellung und der Einsatzmöglichkeiten der eigenen physischen und geistigen Kräfte möglich ist und wo sie überhaupt gewollt wird. Deswegen habe ich seitdem den Gewerkschaftlern immer wieder gesagt: Die größte Idee dieses Jahrhunderts ist die Mitbestimmungsidee. Sie wird aber scheitern, wenn Ihr nicht in der Lage seid, über einige Gewerkschaftsfunktionäre hinaus diese Idee im Sinne der Mitverantwortung, also einer begrenzten Mitbestimmung zu vertreten, die Masse der Menschen hierfür zu gewinnen und auch dafür zu sorgen, daß nicht nur im gewerkschaftlichen Bildungswesen, sondern auch im allgemeinen Bildungswesen die Voraussetzungen geschaffen werden, daß solche Mitbestimmung ausgeübt werden kann und will. Daß hier Grenzen liegen, ist bei der Art unserer modernen Wirtschaftsgesellschaft eigentlich eine Selbstverständlichkeit.

Der Bundesminister Helmut Schmidt hat im vorigen Jahr in einer Diskussion sich sehr für die Mitbestimmung eingesetzt. Gestatten Sie mir, daß ich ein Zitat von ihm bringe, weil es ansich sehr aufschlußreich ist. Er hat folgendes dazu gesagt: „Wer etwas verantworten will“ —

damit hat er auch die Mitbestimmung im Sinne der Mitverantwortung verstehen wollen —, „muß auch die Chance erhalten, Fehler zu machen und an diesen Fehlern zu leiden“. Er hat dann etwas später noch einmal gesagt: „Verantwortung übernehmen, bedeutet auch, daß man die Chance haben muß, an seinen Fehlern zu leiden.“ Er hat es also zweimal mit leichter Variation gesagt. Nun ist aber eines klar, daß unsere Gesellschaft so strukturiert ist, daß das Fehlverhalten bei der Mitbestimmung meistens nicht dazu führt, daß derjenige, der ein Fehlverhalten vollbringt, daran leidet, sondern daß andere daran leiden. Unser ganzer Lebensstandard beruht doch im Grunde genommen nicht auf seinen eigenen Leistungen — auch derjenige, der wenig leistet, wird heute nicht entlassen und bezieht den gleichen Lohn —, sondern er beruht darauf, was die Gesamtheit leistet. Der einzelne kann noch so tüchtig sein; sollte es eintreten, daß die Mehrzahl aller Menschen in allen Beschäftigungen anfinke, weniger zu leisten, so würde auch derjenige davon betroffen werden, der nach wie vor am Leistungsprinzip festhält. Hier liegt der entscheidende Punkt.

Was ich an den linken Kritikern nicht verstehen kann, ist, daß man schlechthin gegen die Leistungsgesellschaft sein kann. Daß dem so ist, können Sie tagtäglich an der Universität erleben, obwohl dort nach wie vor die Unterschiede groß sind. Ich kann verstehen, daß man gegen die Leistungsgesellschaft ist, wie sie sich in den letzten 20 Jahren entwickelt hat, was in dieser Zeit unter Leistung verstanden, wofür sie erbracht wurde. Aber ich kann nicht verstehen, wenn man einerseits den Entwicklungsländern helfen will, andererseits die unteren Schichten unter Umständen besser versorgen will als bisher, drittens die Umweltverschmutzung beseitigen, viertens eine Bildungsgesellschaft schaffen will, in der ein großer Teil junger Leute jahrelang etwas studieren dürfen soll, was nicht zu einer Leistungsfähigkeit für die Gesellschaft führt, sondern was ihrer eigenen Bildungsauffassung entspricht. Wie will man alle diese Ziele erreichen, ohne eine Superleistungsgesellschaft zu verwirklichen. Das ist mir unverständlich. Ich kann nur sagen: Dies kann man nur aus utopischer Geistesverwirrung erklären, anders ist für mich keine Erklärungsmöglichkeit gegeben, und deswegen sagte ich an einer Stelle: Es kann hier nur die große optische Täuschung wieder am Werke gewesen sein, der schon Marx erlegen ist, als er die Wirkung des technischen Fortschritts bei weitem überschätzte.

Ich weiß nicht, ob ich damit allem gerecht geworden bin, was hier gesagt worden ist. Man kann nun sicher nicht, Herr Feuerstack, von mir verlangen, jetzt ein zweites Referat zu halten, und darin zu sagen, was und wie eine Umkehr geschehen müsse. Es ist ganz klar, daß eine Reihe von Dingen geschehen muß, um die Fehler der Vergangenheit zu revidieren.

Ich selbst bin z. B. der Meinung, daß wir um eine Steuererhöhung nicht herumkommen, daß dies aber alles mit großer Vorsicht geschehen muß, damit die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft nicht abnimmt, denn sonst können wir die Mehrleistung nicht vollbringen, die zur Lösung aller Aufgaben erforderlich ist, welche gerade die linken Kritiker verlangen. Aber mein großer Zweifel ist, und deswegen komme ich wieder auf das Wort „wir sind allemal Sünder“ zurück, daß bei der Grundeinstellung, die wir haben, bei der Herrschaft jener Minderheiten, die wie ich sagte, einen Terror ausüben, dies nicht erreichbar ist. Nun kann man den Begriff Terror sehr unterschiedlich auffassen. Meine Kritik richtete sich auch nicht nur auf die Verhältnisse bei uns, sondern ich meinte die westliche Welt überhaupt. Daß mich jemand nach Terror fragen kann, nachdem vor zwei Tagen der Mord an den Israelis in München geschehen ist, meine Damen und Herren, setzt mich allerdings in Erstaunen. Im übrigen meinte ich mit Terror nicht nur dies, sondern auch das, was passiert, wenn in den Auseinandersetzungen über Löhne und Preise die Machtpositionen beliebig ausgenützt werden, was ja einer der Hauptgründe — weiß Gott nicht der einzige — ist, der uns die schleichende Inflation zu einem praktisch unlösbaren Problem hat werden lassen. Daher ist es eben meine Auffassung, daß wir mit allen institutionellen Mitteln, die zur Verfügung stehen, nicht weiterkommen können, wenn diese Mentalität, wie sie sich herausgebildet hat und wie sie nach meiner Ansicht durch die Jugendrevolte verschlimmert und nicht verbessert worden ist, nicht änderbar ist. Ich sehe nur nicht, wo und wie. Daraus resultiert mein Pessimismus.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Danke schön. Darf ich jetzt Herrn Kollegen Streissler zum etwas kürzeren Schlußwort bitten!

Erich Streissler (Wien):

Ich bin für meinen Vortrag von der Vorstellung ausgegangen, daß die wichtigste, wenn nicht vielleicht die einzige Anforderung an einen Vortrag vor dem Verein für Socialpolitik diejenige ist, daß dieser seine Hörer wach erhalten muß. Daher habe ich in meinem Vortrag, und damit bitte ich jetzt um Entschuldigung, die Form der pointierten und nicht der wohlausgewogenen Information gewählt. Ich kann daher zu Professor Chamley's Korreferat nur hinzufügen, daß ich es mit einer winzigen Bemerkung, die ich jetzt betonen möchte, in toto als eine höchst wertvolle Ergänzung und Bereicherung, teilweise auch als eine wichtige Korrektur meines Beitrages ansehe, der ja unter größter Zeitnot stand. Die winzige Bemerkung, die ich hinzufügen möchte, füge ich

nur deswegen hinzu, weil sie meine Assistenten betrifft, die mich darauf aufmerksam gemacht haben, daß die Leute der Meinung sein könnten, Pazifismus sei Utopie. Daher steht in meinem Beitrag, die Liberalen waren fast immer an Realismus, fast nie an Utopien interessiert. Ich persönlich bin freilich der Meinung, daß Pazifismus im Sinne einer Abneigung gegen Krieg nicht notwendigerweise eine Utopie ist.

Bezüglich des Beitrages von Herrn Rehfus möchte ich mich nur gegen zwei Dinge kurz zur Wehr setzen. Einmal gegen die Unterstellung, die Sie nirgends im Referat finden, daß ich historisch unwandelbare Gesetzmäßigkeiten angenommen hätte. Da ich über dieses Thema publiziert habe, kann jeder Mensch meine Meinung dazu sehen. Zweitens, daß ich andererseits nicht ganz dem Glauben anhängen wie er, daß eine Gesellschaftsordnung gefunden werden kann, in der wir frei von jeder Herrschaft sind. Ich habe das in meiner Diskussionsbemerkung zum Referat von Professor Vogt mit eingehender Begründung ausgeführt, die im entsprechenden Band nachgelesen werden kann. Ich brauche hier nur vielleicht das eine Wort zu sagen, daß ich etwas Grauen vor dem Machtapparat habe, der entsteht, wenn wir alle uns über die Interessen von jedem anderen die Gedanken zerbrechen. Ich bin überzeugt, daß es hier zu einem starken Machtapparat kommt, und ich meine, das ist keine Ableitung aus einer bestimmten historischen Gesellschaft, sondern ich kenne eben keine oder fast keine Gesellschaft, in der es je ein harmonisches Zusammenleben aller Menschen in Machtlosigkeit gegeben habe. Da können wir natürlich anderer Meinung sein.

Herrn Willgerodt bin ich natürlich besonders für die Korrektur, die er angebracht hat, dankbar. Daß ich vielleicht die Eucken'sche vollständige Konkurrenzvorstellung falsch gedeutet habe, hierzu darf ich auf Fußnote 40 meines Referates verweisen, wo ich mich damit auseinandergesetzt habe. Die Frage, wie es mit der Verbändestaatlichkeit Österreichs steht, ist in meiner Fußnote 66 eingehend ausgeführt. Ich bin nicht der Meinung, daß jede verbändische Organisation der Gesellschaft notwendigerweise partikulären Interessen dient. Es können gerade durch das Zusammenwirken der Verbände diese zu großen Interessen am Gemeinwohl erzogen werden. Ich habe den Gewerkschaftsbundpräsidenten zitiert, der am 9. August 1972 erklärte, in den nächsten 12 Monaten werden keine größeren Lohnforderungen erhoben, sofern es keine exorbitanten Preissteigerungen gibt; die Wirtschaft brauche Zeit zum Atemholen; sowohl die Mehrwertsteuer wie das EWG-Arrangement bringen erhebliche Probleme. Bitte, das sagt der österreichische Gewerkschaftsbundpräsident. Sie sehen, daß es selbst in einer so korrupten Gesellschaft wie der österreichischen durchaus möglich ist, daß Verbände gemeinnützig handeln, im, wie Sie richtig sagten, langfristigen Interesse.

Wenn ich Walter Eucken falsch gesehen habe, so würde mich das sehr freuen. Ich habe bei Robbins gelesen, daß es eine Reihe von mythischen Figuren gebe, die angeblich die Liberalen gewesen sind, und die das genaue Gegenteil von dem sagen, was ihre wirklichen Gegenstücke je gesagt haben. Falls ich der Sünde schuldig bin, daß ich Walter Eucken nun zu einer solchen mythischen Figur gemacht habe, daß er in Wirklichkeit ein klassischer Liberaler wie alle anderen war, wollte ich nur zu glücklich sein, dann gäbe es wirklich keine Unterschiede im Liberalismus, wobei Professor Chamley mich der Verschleierung von Differenzen unter den Liberalen aus der Verkürzung mit Recht geziehen hat. Ich bin nicht ganz sicher, ob nicht doch, gerade wie Sie es Herrn Ortlieb und mir vorgeworfen haben, und wie ich es in meinem Referat gesagt habe, trotz aller notwendigen Korrekturen an dem Eucken'schen Bild, das ich vielleicht in vielem zu kritisch gesehen habe, es so ist, daß ein grundlegend anderes Menschenbild den Neoliberalismus vom klassischen Liberalismus trennt.

(Beifall.)

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Herzlichen Dank, Herr Streissler.

Ich darf jetzt, meine verehrten Damen und Herren, dem Herrn Vorsitzenden der Gesellschaft das Wort zu seiner Schlußadresse geben.

Ökonomische Theorie und politische Realität

Adresse des Vorsitzenden der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Socialpolitik,

Hans K. Schneider, Köln

I

Mit diesem unsere Jubiläumstagung beschließenden Referat wird nicht versucht, die Referate und Diskussionen zum Tagungsthema zusammenzufassen und zu würdigen, um dann womöglich noch ein Fazit aus ihnen zu ziehen. Dieser Versuch müßte scheitern. Eine wirkliche Verarbeitung der Fülle von Gedanken, die hier vorgetragen wurden, verlangt Ruhe und gründliches Durchdenken; die zur Verfügung stehende Zeit würde es nur erlauben, die „großen Linien“ herauszuarbeiten, — und diese sind hier bekannt. Das Referat befaßt sich vielmehr mit einem Grundproblem, das unserem Fach immer und überall gestellt ist: mit den qualitativen Anforderungen an das Wissen, das die Wirtschaftspolitik benötigt, mit der Fähigkeit unserer Wissenschaft, diesen zu genügen, und mit Möglichkeiten und Wegen, diese Fähigkeit zu verbessern.

Fritz Neumark hat in seinem Festvortrag dargestellt und überzeugend begründet, daß die ökonomische Wissenschaft einen wachsenden Einfluß auf die Wirtschaftspolitik erlangt hat. Wirtschaftspolitisches Handeln ohne Mitwirken der Wissenschaft ist heute in der Tat schwer vorstellbar. Ökonomisches Wissen als öffentliches Gut, das jedermann zur Verfügung steht, ist nicht nur geistiges Handwerkszeug der politischen Akteure, sondern es prägt darüber hinaus die Bewußtseinslage einer breiten Öffentlichkeit. Erst recht ist ökonomisches Wissen als *privates*, über den Markt zugeteiltes Gut mit schnell expandierender Nachfrage und ebenso schnell wachsendem Angebot ein Produktionsmittel bei politischen Entscheidungen: Es wird auf Bestellung produziert, ist daher maßgeschneidert (und entsprechend teuer) und wird, weil es, den Bräuchen der Arzneimittelbranche folgend, mit seiner Etikettierung schon die Heilung zusichert, mehr und mehr als Mittel zur konkreten Problemlösung eingesetzt. Und der früher oft beklagte Zustand, es benötige zu viel Zeit, neue Ideen in praktisches Handeln umzusetzen,

scheint ebenso überwunden zu sein wie die von der Wissenschaft unbeflößte Wirtschaftspolitik vergangener Zeiten.

Die zunehmende Verwissenschaftlichung der Wirtschaftspolitik wird erst recht sichtbar, wenn ein in der Öffentlichkeit bekannter und beachteter wissenschaftlicher Rat politisch unerwünscht ist. Ein solcher Rat kann heute oft nicht mehr mit politischer Argumentation allein abgelehnt werden, weil die Öffentlichkeit Behauptungen, die im Namen der Wissenschaft getroffen werden, eher gelten läßt als rein politische Gesichtspunkte. Also begibt sich der Politiker auf die Ratsuche, um politisch unpassendem Wissen durch politisch passendes Wissen begegnen zu können, — und es müßte schon ein wirtschaftspolitisches Problem sein, von dem ich noch nie gehört habe, zu dem es in der weiten Runde der Wirtschaftswissenschaft nicht (mindestens) zwei konträre theoretische Auffassungen gäbe. Hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Dignität mögen sich die rivalisierenden theoretischen Positionen fundamental unterscheiden; aber wen ficht dies an im politischen Streit?

Ökonomisches Wissen dient nicht allein zur Fundierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen (einschließlich der Verteidigung gegen wissenschaftlich anders fundierte konträre politische Positionen), sondern auch als Dekor oder als Feigenblatt. Als Dekor, um politisch Gewolltes wissenschaftlich zu erhöhen, als Feigenblatt, um es schamhaft zu bedecken.

Die Allgegenwart ökonomischer Ideen in der Politik und das nicht unbeträchtliche Sozialprestige des Ökonomen (nach Leontief übertrifft es in den USA z. T. sogar das der Astronauten!) gehen zu einem erheblichen Teil darauf zurück, daß die Öffentlichkeit einige von ihr hoch bewertete Erfolge in der Wirtschaftspolitik überwiegend der Wissenschaft zuschreibt, deren Vertreter diese Anerkennung im übrigen auch fordern, so vor allem: die Verhinderung einer erneuten Massenarbeitslosigkeit, die Dämpfung der Konjunkturzyklen, die Erzielung eines wenigstens quantitativ befriedigenden Wachstums, an dem alle Gruppen der Bevölkerung — allerdings recht unterschiedlich — teilhaben, und nicht zuletzt ein enorm vergrößerter Raum wirtschaftlicher Freiheit und Freizügigkeit. Unbestritten richtig ist, daß erst die Theorie von Keynes eine Wissensgrundlage geschaffen hat, die es ermöglicht, jene Kumulation wirtschaftspolitischer Fehler zu vermeiden, die eine Great Depression entstehen lassen; auf einem anderen Blatt steht, ob die Politiker dieses Wissen nutzen werden. Zweifelhaft ist hingegen, inwieweit die ökonomische Theorie die anderen wirtschaftspolitischen Erfolge für sich beanspruchen kann. Geht z. B. die Dämpfung der Konjunkturzyklen auf Fortschritte in der Konjunkturtheorie oder auf eine verstärkte *Anwendung* konjunkturtheoretischen Wissens zurück, oder verdanken wir das relativ schnelle Wirtschaftswachstum etwa einer

Anwendung neuer Erkenntnisse der Wachstumstheorie? Wird Theorie als ein System nomologischer Hypothesen verstanden, so muß die Antwort „nein!“ heißen; denn für die Wachstumstheorie muß bezweifelt werden, daß sie überhaupt derartige Hypothesen enthält, und diejenigen der Konjunkturtheorie sind recht vage.

Auf der anderen Seite lassen sich Zyklendämpfung und schnelles Wirtschaftswachstum nicht einfach als Ergebnis spontaner Änderungen in den Verhaltensweisen (oder „im System“) oder als unbeabsichtigtes Nebenprodukt von Maßnahmen mit anderer Zielsetzung interpretieren, vielmehr legen die zu beobachtenden Aktivitäten konjunkturpolitischer und wachstums- bzw. strukturpolitischer Art die Vermutung nahe, daß sie wenigstens zum Teil „gemacht“ sind. Damit stellt sich die Frage nach der Wissensbasis solcher Politik: Um welche Art von Wissen handelt es sich, und welche Qualität besitzt es?

Gegen die Behauptung, daß ökonomische Theorie, verstanden als System nomologischer Hypothesen, in der wirtschaftspolitischen Praxis eine unbedeutende Rolle spiele, scheinen die Tatsachen zu sprechen. Denn in wirtschaftspolitischen Programmen, in der Begründung wirtschaftspolitischer Einzelmaßnahmen und überhaupt in wirtschaftspolitischen Diskussionen wird nicht nur mit *Begriffen* der ökonomischen Theorie operiert, sondern es werden hierbei oft auch Modellaussagen der bestehenden ökonomischen Theorie verwandt. Manche dieser „Aussagen“ sind jedoch empirisch leer und eignen sich daher vorzüglich als sprachliches Vehikel für die Propagierung politischer Absichten; aber auch die Modellaussagen mit empirischem Gehalt bieten dem handelnden Politiker nur wenig Information¹. Soweit er sie überhaupt benutzt (z. B. Aussagen über das zeitliche Voraneilen der Investitionen im Konjunkturverlauf oder über die Wirkung staatlicher Höchstpreisfestsetzungen oder Mindestlöhne oder über die mikroökonomische Inzidenz sogenannter Kostensteuern), sucht er in ihnen eine Orientierung seines Handelns; mehr als dies können sie ihm auch nicht geben. Wenn aber die bestehende ökonomische Theorie nicht die Wissensgrundlage der wirtschaftspolitischen Praxis liefert, wer oder was tut es dann?

Ich behaupte, daß diese Wissensbasis heute ganz überwiegend aus einem nicht-theoretischen Erfahrungswissen besteht, das zum Teil durch empirische Forschung, zu einem nicht unerheblichen Teil aber auch aufgrund eigener Beobachtungen der Akteure zustande gekommen ist. Zwar gründet die empirische Forschung, wie sie sich in der Ökonometrie darstellt, letztlich in der ökonomischen Theorie, und ebenso wenig kann den Fußgängermethoden der empirischen Forschung jeder Bezug zur

¹ Vgl. auch F. Thomas Juster, *Microdata, Economic Research, and the Production of Economic Knowledge*, *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 60, 1970, S. 138 f.

bestehenden ökonomischen Theorie generell abgesprochen werden. Doch gilt für die gesamte empirische Forschung, daß sie ihre Aussagen für ganz bestimmte politische, soziale und wirtschaftliche Milieus gewinnt. Das auf ein konkretes Milieu bezogene Erfahrungswissen mag hier und da, wo ein ökonometrisches Gleichungssystem diese Realität abbildet, für diese Realität höchst präzise und zutreffende Informationen liefern. In vielen anderen Fällen jedoch gelingt die Konstruktion solcher Modelle nicht, oder sie wird erst gar nicht versucht; doch wird auch hier Erfahrungswissen benutzt. Man weiß „aus der Erfahrung“ (oder glaubt es zu wissen), welche konjunkturelle Lage bei Vorliegen bestimmter Indikatorenwerte eintreten wird, wie, zumindest der Richtung nach, eine Erhöhung etwa der Mindestreservesätze, der Körperschaftssteuer oder anderer konjunkturpolitischer Instrumente auf die Zielvariablen einwirken werden. So bildet sich gelegentlich eine Art Faustregeln-Ökonomik heraus, die ihrem Nutzer, hier: dem Politiker, sagt, was wann zu tun ist. Niemand könnte behaupten, der Wirtschaftspolitik werde zu wenig Wissen der geschilderten Art angeboten. Im Gegenteil, die Vielfalt der konkurrierenden Interpretationen der ökonomischen Realität ist überwältigend. Was soll der Wirtschaftspolitiker in dieser Situation tun — „Prophete links, Prophete rechts, das Weltkind in der Mitten!“? Nun, die probate Regel heißt: Man nehme einen gewichteten Durchschnitt der angebotenen Hypothesen, wobei die politische Zweckmäßigkeit derselben und die öffentliche Reputation der Hypothesenanbieter als Gewichte zu verwenden sind.

Schon aus der Tatsache des überreichlichen Angebots an konkurrierenden, z. T. sich glatt widersprechenden Interpretationen muß gefolgert werden, daß die Qualität der Wissensbasis der Wirtschaftspolitik — gleichviel, woher geliefert und wie zustande gekommen — nicht überzeugend sein kann. Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu: Ein nicht-theoretisches Erfahrungswissen kann nur für das politische, soziale und wirtschaftliche Milieu Gültigkeit beanspruchen, für das es gewonnen wurde. Ändert sich das Milieu, so wird es partiell bis total entwertet. Eine strukturelle Veränderung des Milieus weicht die Strukturparameter des ökonometrischen Modells auf und mindert so dessen prognostische bzw. explikative Leistung entscheidend; Faustregeln, mit denen bisher verläßlich operiert werden konnte, müssen versagen. Wenn z. B. in einer sehr gründlichen Untersuchung nachgewiesen worden ist, daß für die Bundesrepublik bis 1967 der Zinssatz die entscheidende Determinante der Wohnungsbauminvestitionen war und daß steigende Baukosten die Baunachfrage fühlbar verringerten, so gilt dies für die Zeit seit 1969 nicht mehr². Das wirtschaftliche Milieu hat sich

² E. Buchholz, Wohnungswirtschaftliche Investitionsdeterminanten, Institut für Siedlungs- u. Wohnungswesen der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Sonderdruck 56, Münster 1972.

wegen des Abbaus der Geldillusion grundlegend verändert: Der galoppierende Anstieg der Bau- und Bodenpreise wird von vielen als ein Dauerphänomen angesehen, was sie veranlaßt, eine ursprünglich für später vorgesehene Baunachfrage zeitlich vorzuziehen.

Während eine Änderung des Milieus das allein durch Erfahrung gewonnene Wissen entwertet, fehlt es ganz an solchem Wissen für ein neugestelltes wirtschaftspolitisches Problem, das in den Bezugsrahmen eines erforschten bzw. eines bekannten Milieus nicht hineinpaßt. Als Beispiel nenne ich die negative Einkommensteuer: Wo ist das Wissen, mit dem die Wirkungen dieser Steuer prognostiziert werden können? Schließlich kann sich auch ein neues Problem für eine grundlegend veränderte wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation stellen. Das wäre etwa dann der Fall, wenn die Alleinkompetenz des Kapitals, die Produktions- und Investitionsentscheidungen zu treffen, durch eine allgemeine Mitbestimmung der Arbeitnehmer abgelöst würde: Die Situation wäre grundlegend verändert; in der neuen Lage könnte die reine Marktorientierung der Produktions- und Investitionsentscheidungen aufgegeben werden, was mit Gewißheit eine Reihe von wirtschaftspolitischen Problemen ganz neu entstehen ließe.

Offenbar paßt das durch Erfahrung erworbene nicht-theoretische Wissen hier wie dort nicht mehr. Das auf das neue Milieu bezogene neue Wissen liegt aber noch nicht vor, wenn gehandelt werden muß. Der unter Handlungsdruck stehende Politiker wird sich dann kaum überzeugen lassen, es sei besser zu warten. Kann er nun mit schnell wirksamen und zugleich ohne größere soziale Kosten reversiblen Maßnahmen operieren, so ist er in der glücklichen Lage, sich ein Handlungswissen durch Experiment selbst verschaffen zu können — ein seltener und zugleich vergleichsweise unwichtiger Fall. Im Regelfalle besteht diese Chance nicht, und dann kann fehlendes Wissen sehr teuer werden: teuer, gemessen durch hohe soziale Kosten falschen Handelns.

Wenn die Wirtschaftspolitik in der Vergangenheit Erfolge erzielen konnte, so können wir jetzt feststellen, daß vor allem die Akkumulation und ständige Erneuerung des auf die konkreten Milieus bezogenen Wissens sie dazu befähigt hat. Die ökonomische Theorie kann für sich nur eine indirekte Mitwirkung beanspruchen, nämlich durch die Bereitstellung abstrakter Systeme und durch gewisse Anregungen. Die Konstatierung einiger Erfolge genügt jedoch nicht, um eine Fortsetzung der wissenschaftlichen Arbeit auf den bisher eingeschlagenen Wegen zu rechtfertigen. Denn wichtige Probleme der Wirtschaftspolitik sind noch ungelöst, — man denke nur an die noch immer umstrittene Frage, wie die Einkommens- und Vermögensverteilung verändert werden könnte —, und es muß erwartet werden, daß mit dem Erfolg auch das Anspruchsniveau für die staatliche Steuerung der Wirtschaft steigt: Die

ungelösten Aufgaben und die immer ehrgeiziger werdenden Zielsetzungen fordern die Wissenschaft auf, ihren Fortschritt zu beschleunigen.

II

Ich muß es mir hier versagen, die ökonomische Theorie Teil um Teil auf ihren empirischen Informationsgehalt und damit auf ihre Anwendbarkeit für die Wirtschaftspolitik zu untersuchen. Statt dessen begnüge ich mich mit einer Kritik, die auf einen unter dem Aspekt der Politikrelevanz zentralen Punkt abzielt: auf das Unvermögen der ökonomischen Theorie, das ökonomische Handeln befriedigend zu erklären.

Für die Bewältigung ihrer komplizierten Aufgaben benötigt die Wirtschaftspolitik theoretische Modelle, welche in ihrem Begriffsnetz explizit politische Handlungsvariable enthalten und es gestatten, Aussagen über diese herzuleiten. Konjunkturtheorie, als Beispiel genommen, wäre von vergleichsweise geringem Informationswert für die Politik, wenn sie nicht stabilisierungspolitische Variablen enthielte und beschriebe, wie diese wirken, wie sie gesteuert werden müssen; denn der Konjunkturzyklus kann z. B. durch ein falsches timing oder einen „overshoot“ der Politik erheblich verschärft werden. Das Konjunkturmodell von Phillips und seine stabilisierungspolitische Erweiterung mit Hilfe des Stabilitätstheorems von Lyapunov sind erste Ansätze einer angemessenen Berücksichtigung politischer Handlungsvariablen.

Nicht anwendbar für die Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind alle Theorien, in deren Mittelpunkt der Gleichgewichtsbegriff steht, die aber keine Anweisungen für die Realisierung des Gleichgewichts geben. So beschränken sich die klassisch-neoklassischen Gleichgewichtstheorien darauf, einen erwünschten Zustand (statischer Aspekt) oder erwünschten Entwicklungspfad (dynamischer Aspekt) der Wirtschaft zu beschreiben, erklären aber nicht, warum der jeweilige Zustand so ist, wie er ist, und können auch nicht aus der Perspektive einer wohldefinierten Ausgangslage prognostizieren, wie er tatsächlich sein wird oder wie ein erwünschter Zustand herbeigeführt werden könnte. Die bekannten simultanen Gleichungssysteme, in deren Gestalt klassisch-neoklassische Gleichgewichtstheorien aufzutreten pflegen, sind die formalisierten Erscheinungsformen des Postulats von der Gleichheit von Angebot und Nachfrage. Es soll hier nicht über ihren wissenschaftlichen Wert schlechthin geurteilt werden. Aus dem Blickwinkel wirtschaftspolitischer Relevanzkriterien gesehen, geht es einzig und allein um dieses: Diese Theorien prägen einem vielfältigen ökonomischen Geschehen ein unangemessen einfaches Begriffsnetz auf. Eine theoretische Durchdringung von Problemen der Beeinflussung realer Ungleichgewichtslagen wird aber nur gelingen, wenn die Ökonomie sich dem

Studium der Motivationen ökonomischen Handelns zuwendet; erst ihre Kenntnis kann zu fundierter Wirtschaftspolitik führen.

Was im Falle neoklassischer Preis-, Gleichgewichts- oder Wachstumstheorie besonders kraß zutage tritt, ist auch anderen ökonomischen Theorien nicht fremd, deren Erklärungen nicht bis zur Entstehungsebene ökonomischer Handlungen vordringen. Sie bleiben in einer mit Interdependenz-Hypothesen durchsetzten Beschreibung einer durch *ceteris-paribus*-Klauseln gefügig gemachten angeblichen Realität stecken und übersehen, worin sich ökonomisches Leben tatsächlich konkretisiert, nämlich in einem Netz individueller und kollektiver Entscheidungen. Diesen nachzugehen, ihre Ursachen aufzudecken und ihre Verbindungen aufzuspüren, ist die Aufgabe, der die ökonomische Theorie in ihren gegenwärtigen Erscheinungsformen nicht die gebührende Aufmerksamkeit schenkt.

Ich möchte dies an Beispielen illustrieren. Die Theorien des Haushalts und der Unternehmung enthalten nur wenige testbare Hypothesen, die überdies bestenfalls Voraussagen über die Richtung der Antworten auf eine Veränderung des Außenzustands der Entscheidungseinheit ermöglichen. Damit wird der Wert dieser Theorien für den Wirtschaftspolitiker recht gering, wenn dieser z. B. staatliche Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte Haushaltsgruppen oder Unternehmensgruppen plant. Ein anderes Beispiel: Die Preis- und Lohntheorie oder andere Theorien vermögen es nicht, den *trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate zu erklären und dabei die genauen Bedingungen für Lage und Verlauf dieser sogenannten modifizierten Phillips-Kurve anzugeben. Sie sind unfähig dazu, weil sie die Motivationen des wirklichen Lohn- und Preisbildungsverhaltens nicht kennen.

Die Tatsache, daß die ökonomische Theorie viele drängende Fragen der Wirtschaftspolitik nicht oder nur grob beantworten kann, hat zu der beschriebenen *ad hoc*-Produktion von ökonomischem Wissen geführt. Doch nicht nur die Ökonomie, sondern auch andere Sozialwissenschaften bieten dem Politiker ihre Dienste an. Der Ökonom sollte sich bewußt werden, daß er kein Privileg für die Alleinlieferung von wirtschaftspolitisch relevantem Wissen besitzt und daß der politische Akteur andere Disziplinen befragen wird, wenn die Ökonomie nicht in der Lage ist, das benötigte Wissen über das Zustandekommen individueller und kollektiver Entscheidungen zu liefern. Gegen eine solche Konkurrenz, die — möglicherweise — eine produktivitätssteigernde Arbeitsteilung bringen könnte, läßt sich schwerlich etwas einwenden. Der Politiker sollte jedoch die Qualität der konkurrierenden Informationsangebote prüfen. Soweit ich es zu erkennen vermag, steht es um die theoretische Basis der Schwesterdisziplinen eher schlechter als um die der Ökonomie, auch dort wird eine *ad hoc*-Produktion von Wissen be-

trieben. In der Öffentlichkeit ist zuweilen — dank einer wortgewaltigen Propaganda — ein völlig anderer Eindruck entstanden. Mit aller Bescheidenheit darf festgestellt werden, daß die Ökonomie den Mut und die Bereitschaft zur Selbstkritik nie verloren und daß jedenfalls bei ihr nicht das Engagement die Analyse ersetzt hat.

III

Mit der Feststellung, daß die traditionelle ökonomische Theorie — gleich welcher Provenienz — nicht in der Lage ist, das ökonomische Handeln von einzelnen Entscheidungseinheiten und Kollektiven befriedigend zu erklären, können wir uns nicht begnügen. Es muß vielmehr gefragt werden, wie die ökonomische Theorie in ihrer Eignung für die Wirtschaftspolitik weiterentwickelt werden könnte. Da es um die Methodik der Gewinnung eines möglichst allgemeinen empirischen Wissens geht, liegt es nahe, zunächst zu fragen, ob nicht ein experimenteller Weg begehbar ist. Dem wird entgegnet, die isolierte Bedingungsvariation, die das (kontrollierte) Experiment verlangt, scheitere im mikro- und makroökonomischen Objektbereich schon an der Unmöglichkeit, sämtliche problemrelevanten Einflußfaktoren zu erkennen, sie scheitere daneben an der in der Realität begrenzten Manipulierbarkeit der erkannten Faktoren. Nur die isolierte Bedingungsvariation ist aber eine legitime Anwendung der *ceteris paribus*-Klausel zur Identifizierung der wesentlichen Wirkungszusammenhänge. Sonst wäre die *ceteris-paribus*-Klausel zur Elimination unerwünschter Komplikationen mißbraucht.

Die Behauptung von der Undurchführbarkeit des (kontrollierten) Experiments beruht auf einem Mißverständnis. Richtig ist allein, daß im ökonomischen Bereich das Erfahrungsobjekt selbst aus vielerlei Gründen nicht oder aber nur sehr begrenzt manipuliert werden kann; für die Abbildung des Erfahrungsobjekts in einem theoretischen Konstrukt gilt dies aber nicht: Warum sollte es unmöglich sein, die Werte für die exogenen Variablen (oder für Parameter) eines Modells isoliert zu verändern?

Tatsächlich wird auch seit gut einem Jahrzehnt in wachsendem Maße das Experiment am konkreten Modell benutzt, um Eigenschaften der im Modell abgebildeten Realität zu erkennen. Hier bahnt sich ein echter Fortschritt an, durch den unser Wissen über die Realität erheblich verbessert werden dürfte. Entscheidend für die neue Entwicklung ist die Leistungsfähigkeit der heutigen elektronischen Rechenanlagen. Solange diese Computertechnik nicht zur Verfügung stand, fand jedes Bemühen, realitätsnahe und daher komplexe Modelle für die Wirtschaftspolitik zu konstruieren, seine Schranke in der begrenzten Möglichkeit, solche Mo-

delle analytisch zu lösen. Diese Bedingung der analytischen Lösungsmöglichkeit besteht heute nicht mehr, vielmehr können jetzt umfassende, höchst komplexe Modelle konstruiert und auf ihr Verhalten hin geprüft werden. Für eine gegebene Menge von Ausgangsbedingungen, Politikinputs und nicht kontrollierbare Inputs, für gegebene Parameter und für eine gegebene Periode, die das Modell simuliert, liefert ein einzelnes Simulationsexperiment eine numerisch spezifizierte Menge von zeitlichen Verläufen der endogenen Variablen. Die Variation einer Ausgangsbedingung oder eines Parameters erfordert einen neuen Simulationslauf und liefert einen neuen zeitlichen Verlauf der endogenen Variablen.

Derartige Simulationsmodelle sind in Fortführung und zugleich Ausbau der bestehenden theoretischen Modelle sowohl für mikroökonomische als auch für makroökonomische Fragestellungen konstruiert worden. Dabei ist es gelungen, das Wissen um die Eigenschaften dieser Modelle wesentlich zu erweitern. So zeigte z. B. eine Untersuchung der dynamischen Eigenschaften des Klein-Goldberger-Modells durch Adelman und Adelman³, daß erst die Einführung von Zufallsstörungen Konjunkturzyklen erzeugt, die den in den Vereinigten Staaten beobachteten entsprachen — ein überraschendes Ergebnis. Überraschungen dieser Art, bei denen sich nicht ergibt, was erwartet wurde, sind für den wissenschaftlichen Fortschritt entscheidend wichtig. Es ist festzustellen, daß mit Hilfe der mikroökonomischen Simulation auch versucht wird, das Verhalten von Individuen experimentell zu erforschen, so z. B. auf Oligopolmärkten unter verschiedenen Bedingungen der Information und Kommunikation. Derartige kontrollierte Experimente für die Quasiwirklichkeit des Modells können nicht nur dazu benutzt werden, Theorien zu prüfen, sondern auch im Dienste von Ausbau und Verbesserung der Datenbasis eingesetzt werden. Gerade dieser Anwendungszweck ist in seiner Bedeutung für den wissenschaftlichen Fortschritt kaum hoch genug zu veranschlagen. Denn rigorose Theorietests scheitern sehr oft an einer wegen ihres groben Rasters und ihrer Meßungenauigkeit inadäquaten Datenbasis.

Mit diesen Experimenten für Quasiwirklichkeiten auf der Grundlage von Modellen, die letztlich der traditionellen ökonomischen Theorie entstammen, wird zwar das Feld experimenteller Forschungen gewaltig erweitert, es wird andererseits aber noch nicht ein wirklich neues Experimentierfeld eröffnet werden. Die vorliegenden Simulationsmodelle verlangen ebenso wie ihre Vorgänger eine numerische Beschreibung der Realität — gerade diese ist aber nicht angemessen, wenn es um das Verhalten einzelner Entscheidungseinheiten geht. Und auch das

³ Irma Adelman u. Frank L. Adelman, *The Dynamic Properties of the Klein-Goldberger-Model*, *Econometrica* Vol. 27, 1959, S. 596 – 625.

Aggregationsproblem vermögen sie nicht in der Weise zu lösen, daß entscheidungsrelevante Informationen über Struktureigenschaften des Aggregats nicht verloren gehen.

Wir sollten den Mut haben, nicht nur das Experiment an in ihren Grundzügen bekannten Modellen, d. h. mit bekannter Methodik zu wagen, sondern auch das Experiment hinsichtlich der Forschungsmethode selbst. Gerade der Ökonom muß sich ja fragen, ob ein vermehrter Input für eine existente Methode nicht schnell die Wirksamkeit des Ertragsgesetzes auslösen wird, die eine Neuerung wie die experimentelle Forschung mit Hilfe der Simulation auf der Grundlage prinzipiell nicht neuartiger Modelle nur vorübergehend aufheben kann.

Ich knüpfe an die in der neueren Literatur erhobene Forderung an, die Forschungsaktivitäten auf den mikroökonomischen Bereich zu konzentrieren:

Aggregierte Zeitreihen verändern sich langsam; es ist nicht auszuschließen, daß wesentliche ökonomische Sachverhalte der Aufmerksamkeit der Ökonomen prinzipiell entgehen, wenn ihre empirische Forschung nicht wesentlich differenzierter erfolgt als bisher. Diese Erkenntnis hat sich in den sogenannten Survey-Research-Methods und dort insbesondere in der Mehrebenenanalyse niedergeschlagen⁴. Die empirische Sozialforschung ermittelt Netze sozialer Beziehungen, in die die von ihr untersuchten Individuen eingeordnet sind. Man würde die verhaltenswissenschaftlichen Aspekte der Ökonomie in unzulässiger Weise ignorieren, wollte man verkennen, daß der Verzicht auf das Studium der Interdependenzen zwischen den wirtschaftenden Einheiten eine ebenso zentrale wie andererseits vernachlässigte Aufgabe der Ökonomie ist. In den Arbeiten von Orcutt⁵ und anderen wird auf diese Lücke mit Nachdruck hingewiesen. Wir müssen uns nun fragen, welche mikroökonomischen Daten gesammelt werden sollen und — vor allem — was mit den gesammelten Daten geschehen soll. Die Frage, was gesammelt werden soll, wird immer nur von einer bestimmten Fragestellung und auf der Grundlage der für diese entwickelten theoretischen Vermutungen beantwortet werden können. Die Frage nach der Verarbeitung des gesammelten Materials ist die entscheidende. Wollen wir verhindern, ratlos vor einem Berg von Einzelheiten zu stehen, müssen wir nach Methoden Ausschau halten, die uns helfen, die Strukturen zu erkennen, die hinter der Menge der Details verborgen sind — wenn es solche Strukturen gibt. Auch das ist der Überprüfung bedürftig und keine Selbstverständlichkeit.

⁴ Siehe H. J. Hummell, Probleme der Mehrebenenanalyse, in: Studien-skripten zur Soziologie, hrsg. von E. K. Scheuch, Stuttgart 1972.

⁵ Guy H. Orcutt u. a., Microanalysis of Socioeconomic Systems: A Simulation Study, New York usw. 1965.

Wenn man sich nicht mit althergebrachten und unter großem Informationsverlust stattfindenden Durchschnittsbildungen zufrieden geben will, so liegt es nahe, Informationen, die man über das Verhalten der einzelnen Wirtschaftseinheiten gesammelt hat, für die Konstruktion theoretischer Individuen, sogenannter Automaten, zu verwenden, die diese Wirtschaftseinheiten in ihrem indeterminierten und diskretisierten Verhalten nachbilden. Wenn wir dann die sozialen (ökonomische und andere) Bezüge, in denen die Wirtschaftseinheiten untereinander stehen, durch Verbindungen unter den theoretischen Individuen repräsentieren, so ist das auf diese Weise entstehende sogenannte Netzwerk ein Abbild der Realität — dies deshalb, weil die Methode der Abbildung die abzubildende Realität nicht nach ihren Bedürfnissen zurechtstutzt, wie es beispielsweise dann geschehen kann, wenn wir zur Beschreibung ökonomischer Sachverhalte numerische Funktionen verwenden: Wir postulieren dabei, daß die betreffende Situation mit diesen Ausdrucksmitteln beschrieben werden kann; wir prüfen dies aber nicht. Unser Interesse an Aussagen numerischer Art kann — wenn überhaupt — erst auf einer erst noch zu bestimmenden Aggregationsstufe befriedigt werden. Die Tatsache, daß ein solches Netzwerk auf einer Rechenanlage simuliert werden kann, erlaubt es, ihm in der jeweils verwendeten Programmiersprache Fragen zu stellen, die seine eigene Struktur betreffen und diese Fragen von ihm selbst beantworten zu lassen. Dem Benutzer kommt zugute, daß er, wann immer er will, den Ausgangszustand wiederherstellen, also alternative Entwicklungen studieren, also Experimente durchführen kann.

Daß wir hier eine Aggregationsmethode an der Hand haben, die nicht mit einem Verlust von Information über die Struktur der aggregierten Objekte einhergeht, ist ein für manche wirtschaftspolitischen Probleme entscheidender Gewinn. Auch hierzu ein Beispiel: Wettbewerb ist ein Phänomen, das sinnvoll nur einem Aggregat zugeschrieben werden kann. Es realisiert sich jedoch in den Handlungen der einzelnen Wirtschaftseinheiten, die in das Aggregat eingehen: Ein System, in dem Wettbewerb herrscht, übt nach außen i. d. R. keine Wirkungen aus, an denen sich etwa die im Innern herrschende Wettbewerbsform ablesen ließe. Nichtsdestoweniger ist die Frage nach der Wettbewerbsform nur in bezug auf das Aggregat (z. B. Branche) sinnvoll. Beantwortet werden kann sie nur, wenn die Informationen über die Verhaltensweisen der einzelnen Wirtschaftseinheiten nicht durch den Aggregationsprozeß verloren gegangen sind. Man darf von der sogenannten netzwerktheoretischen Methode — u. a. — erwarten, daß sie bei hinreichender Information über die beteiligten Wirtschaftseinheiten von jedem vorgelegten ökonomischen System zu entscheiden gestattet, welche Wettbewerbsform in ihm vorliegt. Selbstverständlich müssen für die Kommunikation

mit einem Netzwerk die Wettbewerbsformen operational definiert werden, was voraussichtlich zu einer Revision der heute gängigen Wettbewerbsklassifikationen führen wird. Die Beurteilung, die der netzwerktheoretische Ansatz heute morgen im Arbeitskreis 1 erfahren hat, ist eine Ermutigung, auf diesem Wege weiterzugehen.

Mit Hilfe der Netzwerktheorie bietet sich vermutlich auch die Chance, die quantitative Richtung der Theorie der Wirtschaftspolitik neu zu orientieren und dabei zu verbessern. Diese Richtung sieht sich mit dem bekannten fundamentalen Vorwurf konfrontiert, daß sie wegen ihrer regelungs- und steuerungstheoretischen Grundstruktur ungeeignet sei, soziales Verhalten adäquat zu berücksichtigen; deshalb gebe sie eine recht zweifelhafte Grundlage für die Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen ab. Eine solche Behauptung beruht auf der Annahme, daß es ganz und gar unmöglich sei, im Rahmen von Regelkreisen — deren strukturelle Verwandtschaft mit makroökonomischen Abläufen kaum bestritten werden kann — soziale Interdependenzen zu berücksichtigen. Die Behauptung ist völlig unbewiesen, und es kann sogar mit einiger Berechtigung vermutet werden, daß ihre Widerlegung gelingen wird. Einer solchen Widerlegung und damit einer Synthese von Elementen verschiedener Disziplinen (also auch einem integrierenden Studium von Macht und ökonomischem Gesetz) könnte die Netzwerktheorie als methodische Basis dienen. Dies ist hier nur als eine Vermutung ausgesprochen, doch stützt sich diese Vermutung auf die folgenden Überlegungen bzw. Feststellungen: Individuelles und soziales Verhalten kann mit den Mitteln der Netzwerktheorie abgebildet und ohne Informationsverlust aggregiert werden; makroökonomische gesetzmäßige Abläufe können mit den Mitteln der Kybernetik abgebildet werden; in der Realität treten individuelles Verhalten und makroökonomische Gesetze immer wieder zusammen auf. Also liegt nichts näher als zu versuchen, die ihnen entsprechenden theoretischen Hilfsmittel miteinander zu kombinieren.

Die theoretische Integration sozialer und institutioneller Aspekte wäre ein neuer Ausgangspunkt für die Erforschung der Beeinflußbarkeit sozialer Vorgänge. Mit wachsender Komplexität und zunehmendem empirischen Gehalt ihrer Modelle wird sich die Ökonomik von ihrer Vorliebe für globale Lösungen trennen müssen: ein Verzicht, für den sie die Hoffnungen einhandelt, intensivere Ausdrucksstärke und bessere Anwendungsfähigkeit zu gewinnen. Steht dabei der Zweck der wirtschaftspolitischen Verwertbarkeit im Vordergrund, so muß sich der Ökonom auch darüber klar werden, wie er die politischen Akteure in seiner Theorie behandeln will. Es geht hier um die Frage, ob der Ökonom den Politiker als egoistisches Störelement oder als altruistischen Anwalt der allgemeinen Wohlfahrt in seinem System ansieht, ob er

ihn also unter Antizipation seiner vermuteten Reaktionen manipulieren kann, darf oder muß.

Mit einer experimentellen Ausrichtung der ökonomischen Theorie auf den bekannten oder auf völlig neuen Wegen wird die Frage nach dem wissenschaftstheoretischen Stellenwert der Theoriefindung aufgeworfen. Für Popper ist der Entstehungszusammenhang von Theorien nicht nur wissenschaftlich irrelevant, sondern überhaupt freizuhalten von Wissenschaft, damit das notwendige Offensein für Ideen gesichert werde. Der legitime Platz für Wissenschaft sei der Begründungszusammenhang, ihre adäquate Methode die des deduktiven Schließens. Ich bezweifle die Fruchtbarkeit dieser Platzzuweisung. Neue Ideen fallen nicht vom Himmel und können nicht einfach auf dieser Erde aufgelesen werden, sondern sie müssen erst entdeckt werden — und warum sollte die Entdeckung nicht systematisch betrieben werden? Durch den Ausbau der Experimenttechnik dürften die Chancen steigen, daß das Experiment als heuristisches Prinzip zur Findung von Theorien eine wachsende Bedeutung erlangen wird, was nicht heißt, daß der von Hume kritisierte induktionslogische Fehlschluß neu aufgelegt würde.

Wenn hier die grundsätzliche Bedeutung des theoretischen Wissens für die Wirtschaftspolitik betont und danach gefragt wurde, wie dieses verbessert werden könnte, so soll nicht der Eindruck entstehen, es käme nur auf das theoretische Wissen an. Selbstverständlich ist die genaue Kenntnis der Situation einschließlich der relevanten, im Planungszeitraum unabänderlichen Randbedingungen des politischen Handelns sowie der zur Verfügung stehenden Kommunikations- und Wirkungskanäle erforderlich. Die Ökonomen haben bei ihrer Beratung der Politik dies oft übersehen und Empfehlungen gegeben, die mit diesen Randbedingungen nicht zu vereinbaren sind. Was nützen dem Politiker z. B. Empfehlungen für aus politischen Gründen nicht verfügbare Maßnahmen? Sie böten ihm doch nur Steine statt Brot, unter Umständen sogar die Steine zu seiner eigenen politischen Hinrichtung. Könnte es z. B. ein Politiker 1972 wagen, erneut ein floating im Alleingang zu praktizieren, selbst wenn dies die wirksamste Methode der außenwirtschaftlichen Absicherung wäre bzw. ist? Der Aufbau der Situationskenntnis ist schwierig und ihre Berücksichtigung verlangt vom wissenschaftlichen Ratgeber überdies nicht selten die gleiche nur begrenzt erlernbare spezifische Qualifikation wie vom Politiker, nämlich den Sensus für das politisch Machbare.

IV.

Ich habe mich mit den qualitativen Anforderungen an das Wissen befaßt, das die Wirtschaftspolitik benötigt, mit der Qualität des heute verfügbaren Wissens und den Möglichkeiten, diese zu verbessern.

Die Anforderungen an für die Wirtschaftspolitik anwendbarem Wissen scheinen ständig dahin zu tendieren, dessen jeweiligen Bestand zu übersteigen, und zwar sowohl quantitativ als auch vor allem qualitativ. Das gelegentlich benutzte Bild vom Werkzeugkasten, den die Wissenschaft der Politik zur Verfügung stelle, vermittelt eine völlig falsche Vorstellung von den wirklichen Leistungen, die von der Wissenschaft erwartet werden dürfen. Bleiben wir bei dem Bild des Werkzeugkastens, so muß festgestellt werden, daß wichtige Werkzeuge fehlen und der Inhalt weder sorgfältig geordnet noch genau beschrieben ist. Handelt es sich weder um eine einfache Routineaufgabe noch um ein wirtschaftspolitisches Problem, das mit „muddling through“ angegangen werden kann, so muß offenbar nach dem auf das konkrete Problem anwendbaren Werkzeug bzw. Wissen gesucht werden. Hier ist der Wissenschaftler in seiner Rolle als Vermittler und Interpret des verfügbaren Wissens angesprochen: Welche Strategie sollte er bei der Beratung der Wirtschaftspolitik anwenden? Will er Politik machen oder Auskünfte geben?

Die moralische bzw. politische Seite dieser Frage wird deutlich, wenn wir einige mögliche Realisierungsstrategien betrachten, z. B. die, bestehende Lücken und Mängel des Wissens zu überdecken und es als gesichert hinzustellen oder aber vorhersehbare unerwünschte Verhaltensweisen des Politikers in Form strategisch entsprechend abgefaßter Ratgebung zu antizipieren. Werden wir uns endlich bewußt, wie groß der Abstand zwischen den Anforderungen an Wissen seitens der Politik und unseren Möglichkeiten ist, diese zu erfüllen. Dann werden Sie verstehen, daß es mir persönlich vorzugswürdiger erscheint, die Aufgabe der Wissenschaftlers in der vollen Information und Aufklärung des Politikers zu sehen. Das aber bedeutet, daß er nur allzu oft seine Unkenntnis bekennen muß.

Diskussionsleiter *Harald Jürgensen* (Hamburg):

Ich danke dem Herrn Vorsitzenden sehr herzlich für seine Anregungen, mit denen er Ideen und Ansätze zukünftiger Aufgaben unserer Forschung umriß. Wenn wir nun die Tagung auch nicht mit der Präzision einer Mondlandung abschließen, bin ich doch sicher, daß Sie mir zustimmen, wenn ich dem Herrn Vorsitzenden, dem wissenschaftlichen Leiter, dem Leiter der übrigen Tagungsvorbereitung und allen ihren Helfern für die Ausgestaltung dieser Tagung sehr herzlich danke.

(Beifall.)

Das Ziel, dieser Tagung als der 100. Wiederkehr der Gründung unserer Gesellschaft einen besonderen Rang zu verschaffen, ist angesichts des Einsatzes der Referenten erreicht worden. Ihnen allen gebührt unser Dank.

Mein besonderer Dank gilt allen Referenten, Diskutenten, Diskussionsteilnehmern und Teilnehmern der Tagung, die aus dem Ausland zu uns gekommen sind. Viele unter ihnen kamen nicht zum ersten Male. Wir hoffen, Sie alle 1974 wieder begrüßen zu können.

Herr Streissler hatte vorhin gesagt, daß die wesentliche Aufgabe der Referate darin bestehe, uns wachzuhalten. Diese Aufgabe wäre nunmehr mit dem Ende der Tagung erfüllt. Ich bin aber optimistischer und daher sicher, daß von der Tagung, ihren Vorträgen und Diskussionsbeiträgen fruchtbare Impulse für die Fortentwicklung unserer Wissenschaft ausgehen werden.

Ich schließe damit die Tagung 1972 der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Sozialpolitik.

(Beifall.)

— Schluß der Tagung: 18.45 Uhr —

Verzeichnis der Referenten und Diskussionsteilnehmer

- Albert, H. 129 - 161, 250 - 255, 256, 257,
258, 260, 261, 262, 263, 264, 265 f.,
268, 269, 270 f., 272 f., 274, 275 f.
- Arndt, K. D. 721 - 724
- Attar, H. 286 f.
- Balogh, T. 231 f., 239 f., 899 - 928, 940 -
944
- Barnikel, H. H. 1164 f.
- Beinsen, L. 479
- Bernholz, P. 257, 258, 267 f., 859 - 881,
887, 894 - 897, 1074 - 1078, 1086 f.
- Besters, H. 1237 - 1241, 1246 f.
- Biermann, H. 285 f., 479 - 481, 644, 1208
- Birken-Bertsch, G. 885 f.
- Blum, R. 305 f., 684 - 686, 934 - 936
- Boettcher, E. 491 - 510, 522 - 528
- Bohnet, M. 802 f.
- Bolles, W. 266, 267, 412 - 414
- Bombach, G. 277, 280, 281, 287, 289 -
291, 295, 298, 300
- Bonus, H. 845 f.
- Brandt, K. 1112 - 1117, 1121 f., 1124,
1128, 1161, 1162
- Braun, G. 889 - 891.
- Brunner, G. 301 - 305
- Buchholz, E. 882 - 885
- Buck, H. 519 f.
- Bußmann, L. 1269 - 1272
- Buttler, F. 939 f.
- Cassel, D. 729 f.
- Chamley, P. 1427 - 1431
- Clapham, R. 803 f.
- Clemont, W. 518 f.
- Csikós-Nagy, B. 1337 - 1348, 1356 -
1358, 1359, 1360 - 1362
- Dams, Th. 797 - 799
- Dick, E. 235 f.
- Doehring, C. 730 f.
- Ebel, J. 844 f.
- Engel, W. F. L. 296 - 298
- Engelhardt, G. 1082 - 1084, 1322 - 1326
- Engels, W. 318 - 320, 571 f., 657 - 677,
692 - 696
- Ewers, H.-J. 566 f., 612 f.
- Fehl, U. 291 f.
- Fels, G. 929 - 932, 943
- Feuerstack, R. 1124 - 1126, 1431 f.
- Fischer, W. 287 - 289, 375 f., 446 - 450,
454
- Fleischmann, G. 519, 689 f.
- Gahlen, B. 218, 239, 244, 974 f.
- Gebauer, W. 313 f., 805, 1432 - 1434
- Gerschenkron, A. 333 - 367, 378 - 384
- Griesbach, B. 643
- Grossekettler, H. 572 f., 1326 f.
- Gutowski, A. 531 - 558, 573 - 580, 581
- Haffner, F. 209 - 211, 511 - 515, 520 f.
- Hamm, W. 331, 368, 377, 378, 384, 403,
407, 415, 416, 446, 450, 452, 453, 454,
455, 473, 477, 478, 479, 481, 482, 486,
488 f., 511, 515, 518, 519, 520, 521,
528
- Hansmeyer, K. H. 1287 - 1328, 1332 -
1336
- Hauser, G. 559 - 562, 640, 651, 652
- Hax, K. 1242 - 1244
- Heck, H. 804
- Helberger, Chr. 979 f.
- Helmstädter, E. 976 f., 1117 f., 1119 f.,
1127 f., 1128 f.
- Hensel, K. P. 1354 - 1356, 1358, 1360
- Himmelmann, G. 686 f.
- Hockel, D. 263
- Hödl, E. 268 f., 272, 846 - 848, 854,
1129 - 1131
- Hoppmann, E. 562 - 566, 605 - 609,
645 f.
- Hoselitz, B. F. 417 - 445, 450 f., 452 f.,
454 f.
- Huppert, W. 258 f., 613 f., 891 f., 1278 f.

- Janoschka, P. 973 f.
 Joerges, Chr. 308 f.
 Jürgensen, H. 1364, 1389, 1427, 1431, 1432, 1434, 1436, 1439, 1443, 1445, 1460 f.
 Kantzenbach, E. 317 f.
 Karpen, U. 306 f., 1272 - 1275
 Karsten, D. 308, 839 f.
 Käufer, E. 619 - 634, 648 - 654
 Kechsull, D. 763 - 790, 806 - 808
 Knirsch, P. 1349 - 1353
 Köppinger, P.-H. 1359
 Koren, St. 201, 205, 209, 217
 Kortzfleisch, G. v. 487 f.
 Krelle, W. 77 - 127, 221 f., 223 f., 226 f., 229 - 231, 239, 240 - 244
 Kullmer, L. 1286, 1318, 1319, 1332, 1336, 1349, 1353 f., 1362
 Kunze, O. 1205 - 1207, 1215 - 1236, 1247 - 1249, 1275 - 1277
 Kupky, H. 1330 f.
 Lang, A. 320 - 322, 804 f., 936 f.
 Loesch, A. v. 687 f.
 Lüpkes, G. 377, 453
 Machlup, F. 16 - 23
 Mackscheidt, K. 1331.
 Meerhaeghe, M. A. G. van 277 - 280, 284 f., 298 f., 795, 933 f., 942
 Meinhold, H. 1174, 1199 f., 1204, 1210, 1214, 1237, 1241, 1247, 1249, 1250, 1269, 1272, 1284
 Meißner, W. 245 - 248, 252, 269, 270, 271, 840 - 842, 843, 851, 977 - 979
 Mensch, G. 376, 477, 643
 Mestmäcker, E.-J. 183 - 199, 309 - 313, 322 - 327
 Meyer, W. 966 - 969
 Möller, H. 301, 309, 314 f., 320, 322, 327
 Morgenstern, O. 237 f., 385 - 402, 406 f., 409, 410 - 412, 414 f., 478 f., 487
 Münnich, F. E. 832 - 837
 Nachtkamp, H. H. 473 - 477
 Neumann, L. F. 248 - 250, 408, 567 f., 682 f.
 Neumann, M. 223, 1123 f., 1165, 1170 f.
 Neumark, F. 25 - 48, 886 - 888
 Nitsch, M. 315 - 317, 800 f.
 Nove, A. 51 - 76, 206 - 209, 214 - 217
 Nussbaumer, A. 640 - 644, 653
 Oberhauser, A. 232 f., 736, 755, 761, 791, 795, 797, 805 f., 808, 832, 837, 852, 857, 882, 885, 886, 888, 891, 892, 893, 894, 897 f., 929, 932, 934, 936, 937, 939, 940, 944
 Oehme, W. 791 - 794
 Oettle, K. 1175 - 1198, 1205, 1208, 1209 f., 1210, 1211, 1212, 1213 f.
 Ortlieb, H.-D. 1365 - 1388, 1439 - 1443
 Ott, A. E. 946, 966, 969, 971, 973, 981, 987, 1043, 1047, 1066, 1069, 1078, 1087, 1095, 1111, 1132, 1135, 1154, 1161 f., 1165, 1171
 Pahlke, J. 1319 - 1322, 1330
 Perroux, F. 737 - 754, 758 - 761
 Pfaff, A. 1084 f.
 Pfaff, M. 233 f., 1078 - 1082
 Pollak, H. 218 - 221, 222
 Porstmann, R. 264 f.
 Rehfus, W. D. 371 - 374, 1434 - 1436
 Reichardt, R. 1049 - 1065, 1070, 1072 f., 1087 - 1090, 1160 f.
 Rödning, W. 457 - 472, 478, 482 - 486, 487, 488
 Röper, B. 646 f.
 Rohde, K. 801 f., 837 - 839
 Rommel, A. 408 f., 481 f.
 Rosenmöller, Chr. 892 f.
 Rothschild, K. W. 799 f., 1097 - 1111, 1118 f., 1120 f., 1131 f., 1132 - 1135
 Rudolph, H. 295 f.
 Rüstow, H.-J. 224 - 226, 724 - 726
 Rupp, H. H. 1251 - 1268, 1277, 1280 - 1284
 Schelbert-Syfrig, H. 245, 250, 255, 260, 266, 486
 Schenk, K.-E. 234 f., 451 f., 1122 f.
 Scherhorn, G. 583 - 604, 609 f., 614 - 617
 Scherl, H. 260 f., 262, 273 f.
 Scheuch, E. K. 980, 989 - 1042, 1069 - 1072, 1084, 1086, 1090 - 1095, 1162
 Schlotter, H.-G. 280 f., 1244 - 1246
 Schmidt, H. 8 - 15
 Schmidt, J. 795 - 797
 Schmidt, K. 228 f., 1277 f., 1327 - 1330, 1335
 Schneider, H. K. 3 - 7, 15, 23, 48, 1447 - 1460
 Schneider, H. 1066 - 1069, 1120, 1122
 Schröter, L. 848 - 850
 Schulz, W. 236 f., 638 - 640

- Schweitzer, M. 1043, 1047
Seidenfus, H. St. 809 - 831, 852 - 857
Seifert, A. 409
Smekal, Chr. 610 f., 635 - 638
Sölter, A. 569 - 571, 611 f.
Sohmen, E. 971 - 973, 1137 - 1153,
1165, 1166 - 1170, 1171
Spehl, H. 1210 f.
Starbatty, J. 727 - 729, 842 - 844
Streissler, E. 227, 683 f., 969 - 971,
1391 - 1426, 1443 - 1445
Szyperski, N. 1200 - 1204, 1208 f.

Teschner, M. 255 f., 257 f., 259 f., 262,
264, 274 f., 276, 731 f.
Thalheim, K. C. 211 - 213, 515 - 518
Thiemeyer, Th. 678 - 682
Thoss, R. 850 - 852
Triefel, H. 292 f.

Vaslet, D. 454
Vöhringer, H. 1211 f., 1241 f., 1246

Vogt, W. 238, 947 - 965, 977, 981 - 987,
1159 f., 1162 f.

Wallraff, H.-J. 1207
Watrin, Chr. 332, 374 f., 403 - 406, 409
Weber, W. 981
Werner, J. 755 - 758
Willgerodt, H. 227 f., 230, 690 f., 1163,
1436 - 1439
Willke, G. 1358 f.
Winkel, H. 368 - 371
Wittmann, W. 50, 76, 127, 161 f., 181,
200
Woll, A. 530, 559, 568, 573, 581, 605,
609, 617, 634, 638, 648, 655, 678, 692,
696, 721, 732, 734
Würgler, H. 697, 720, 732 - 734

Zechlin, H. J. 893 f.
Zimmerman, L. J. 163 - 181, 281 - 284,
285, 293 - 295, 299 f.
Zinn, K. G. 201 - 205, 213 f., 938 f.
Zohlhöfer, W. 980, 1126 f., 1154 - 1159,
1166

Anhang

Ergebnisse der Mitgliederversammlung am 4. Sept. 1972 in Bonn

A. Satzungsänderung

Lt. Beschluß der Mitgliederversammlung wird die Position eines Geschäftsführers als zusätzliches Organ der Gesellschaft in der Satzung verankert.

Der § 7 der Satzung lautet jetzt:

Die Organe der Gesellschaft sind

1. Die Mitgliederversammlung
2. Der Engere Vorstand
3. Der Erweiterte Vorstand
4. Die Ausschüsse
5. Der Geschäftsführer

Außerdem wird die Einführung des folgenden § 10 a beschlossen:

- (1) Der Engere Vorstand kann zur Unterstützung seiner Arbeit eine Geschäftsstelle errichten und mit Zustimmung des Erweiterten Vorstands einen Geschäftsführer einstellen.
- (2) Dem Geschäftsführer obliegt die Führung der laufenden Geschäfte nach Weisung des Vorsitzenden.

B. Wahlen

In der Mitgliederversammlung wurden in den Engeren Vorstand wiedergewählt: Prof. Dr. Hans K. Schneider (Köln) als Vorsitzender, Prof. Dr. Waldemar Wittmann (Frankfurt/Main) als Stellvertretender Vorsitzender, Landeszentralbankpräsident Dr. Leonhard Gleske (Bremen) als Schatzmeister und Frau Dr. Dr. Walburga Rödding als Schriftführerin.

Als Mitglieder des Erweiterten Vorstands wurden neu gewählt: Frau Professor Dr. Heidi Schelbert-Syfrig, Dr. Hans-Heinrich Nachtkamp, Prof. Dr. Klaus v. Wysocki, Prof. Dr. Ernst Dürr (bisher bereits Mitglied des Erweiterten Vorstands als Ausschußvorsitzender).

Dem Erweiterten Vorstand gehören ferner an: Prof. Dr. Dr. h. c. Helmut Arndt (als Amtsvorgänger des Vorsitzenden) und Prof. Dr. Dieter Pohmer (als Amtsvorgänger des stellvertretenden Vorsitzenden); als kooptierte Mitglieder: Dr. Johannes Broermann, Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Fritz Neumark und Dr. Helmut Schlesinger, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank;

aufgrund der Wahlen in der Mitgliederversammlung in Innsbruck am 28. September 1970: Frau Prof. Dr. Eva Bössmann, Frau Prof. Dr. Helga Pollak, Prof. Dr. Herbert Giersch, Prof. Dr. Reimut Jochimsen, Prof. Dr. Kurt Rothschild, Prof. Dr. Artur Woll;

als Vorsitzende von Ausschüssen: Prof. Dr. Willi Albers (Finanzwissenschaftlicher Ausschuß), Prof. Dr. Hans Jürgen Jaksch (Sozialwissenschaftlicher Ausschuß), Prof. Dr. Helmut Koch (Ausschuß für Unternehmenstheorie und -politik), Prof. Dr. Heinz Lampert (Sozialpolitischer Ausschuß), Prof. Dr. Alfred E. Ott (Wirtschaftstheoretischer Ausschuß), Prof. Dr. Hermann Priebe (Ausschuß für Entwicklungsländer), Prof. Dr. Christian Watrin (Ausschuß zum Vergleich der Wirtschaftssysteme), Prof. Dr. Harald Winkel (Wirtschaftshistorischer Ausschuß);

als Leiter der wissenschaftlichen Vorbereitung der Tagung 1974: Prof. Dr. Hans Würigler.

C. Ergebnis der Kassenprüfung (Auszug)

Nach dem abschließenden Ergebnis unserer Prüfung bestätigen wir die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und des uns vorgelegten Jahresabschlusses der Gesellschaft zum 31. Dezember 1971.

Köln, den 16. Juni 1972

Prof. Dr. Erwin Grochla

Prof. Dr. Herbert Jacob