Staat und Wirtschaft

Herausgegeben von Carl Christian von Weizsäcker

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 102

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 102

Verhandlungen auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Hamburg vom 25. - 27. September 1978

Herausgegeben von

Carl Christian von Weizsäcker

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Hamburg 1978

Staat und Wirtschaft

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04452 5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Der vorliegende Band über „Staat und Wirtschaft" enthält die Plenumsreferate und Arbeitskreispapiere sowie Zusammenfassungen der Diskussion der Tagung des Vereins für Socialpolitik, die in Hamburg vom 25. bis 27. September 1978 stattfand.

Das Generalthema „Staat und Wirtschaft" ist letztlich der Inbegriff dessen, was in der Volkswirtschaftslehre gefragt, gedacht, geforscht und gelehrt wird. Das Vorbereitungskomitee hatte deshalb eine thematische Auswahl zu treffen. Schwerpunktthemen in Hamburg waren die Neue Politische Ökonomie, die neue Kontroverse über die Rolle des Staates in westlichen Wirtschaftssystemen und die Probleme der Arbeitsmarktpolitik. Eine Reihe anderer Fragen ist ebenfalls behandelt worden. Aber natürlich fehlen viele Themen, die mit ebensoviel Recht hätten diskutiert werden können.

Besonders erwähnen möchte ich, daß die alte Tradition des Vereins, das Gespräch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern aus Wirtschaft und Politik zu fördern, in Hamburg wieder zu ihrer Geltung kam. Das Ziel der Tagung, den Tagungsteilnehmern neue Gesichtspunkte zu den behandelten Themen zu vermitteln, ist durch die Referate und Diskussionen sicherlich erreicht worden. Gebrauchsfertige und unumstrittene neue Erkenntnisse zu publizieren, kann im sozialwissenschaftlichen Bereich nicht Funktion solcher Tagungen sein.

Denen, die mir bei der wissenschaftlichen Vorbereitung und Durchführung der Tagung und bei der Drucklegung des Tagungsbandes geholfen haben, möchte ich herzlich für ihre Mühe und Arbeit danken. Es sind dies insbesondere die drei anderen Mitglieder des Komitees zur wissenschaftlichen Vorbereitung: Herr Professor Dr. P. Eichhorn, Nürnberg, Herr Professor Dr. G. Gäfgen, Konstanz, und Herr Professor Dr. Ch. Seidl, Graz, weiterhin mein Assistent, Herr Dr. Vogelsang, der Sekretär des Vereins, Herr Dr. Langer, und Frau Brauers. Die meiste Arbeit hatte meine Sekretärin, Frau Meiners. Ihrem Einsatz und Talent verdanken Tagung und Tagungsband vieles. Dem Verlag möchte ich für die reibungslose Zusammenarbeit und dem Vorstand des Vereins, insbesondere seinem Vorsitzenden, Wilhelm Krelle, für den Vertrauensvorschuß und die lange Leine danken, an der wir gehalten wurden.

Bonn, im Januar 1979 *Carl Christian von Weizsäcker*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung 1

Leitung: *Knut Borchardt,* München

Eröffnung der Tagung und Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden des Vereins für Socialpolitik *Wilhelm Krelle,* Bonn 3

Ansprache des Präsidenten der Universität Hamburg, *Dr. Peter Fischer-Appelt* 9

Begrüßungswort von Senator *Jürgen Steinert* 12

Fritz Scharpf, Berlin:

Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung 15

Wolfram Engels, Frankfurt:

Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung 45

Zusammenfassung der Diskussion 64

Arbeitskreis 1

Ökonomische Theorie der Politik, der Verbände und Interessenorganisationen

Leitung: *Philipp Herder-Dorneich,* Köln

Manfred Gärtner, Basel:

Eine ökonomische Analyse ideologischer und politisch-institutioneller Bestimmungsfaktoren gewerkschaftlicher Lohnpolitik 69

Karl-Ernst Schenk und *Dieter Porschen,* Hamburg:

Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Einparteiensysteme Osteuropas 91

Zusammenfassung der Diskussion 108

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2

Umverteilung durch den Staat

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp,* Frankfurt

Ralf Pauly, Bonn:

Planung und Analyse steuerlicher Umverteilungspolitik 115

Werner W. Pommerehne, Zürich:

Gebundene vs. freie Geldtransfers: Eine Fallstudie 147

Zusammenfassung der Diskussion 165

Arbeitskreis 3

Private Darbietung öffentlicher Aufgaben und privatwirtschaftliche Modelle für den öffentlichen Sektor

Leitung: *Peter Eichhorn,* Speyer

Horst Hanusch, Augsburg:

Privatisierung einer öffentlichen Tätigkeit: Das Beispiel Theater 171

Achim von Loesch, Frankfurt::

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 195

Dietrich Budäus, Bremen:

Private Finanzierung öffentlicher Investitionen — Probleme und Leistungsfähigkeit neuerer Ansätze zur Entlastung kommunaler Haushalte 211

Zusammenfassung der Diskussion 238

Arbeitskreis 4

Die Rolle des westlichen Staates in den wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen

Leitung: *Alfred Schüller,* Marburg

Horst Albach, Bonn:

Der Ost-West-Handel und die Rolle des Staates aus der Sicht der Unternehmen 243

Peter Wiles, London:

Ost-West-Handel und technologischer Vorsprung der westlichen Welt — Zur internationalen Weitergabe der Technologie 275

Zusammenfassung der Diskussion 288

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/I

Arbeitsmarkt und Staat I

Leitung: *Carl Christian von Weizsäcker,* Bonn

Harald Gerfin, Konstanz:

Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick 295

Jürgen Kühl, Nürnberg:

Ein Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren — Erste vorläufige Überlegungen 319

Hartmut Seifert, Düsseldorf:

Problemgruppen des Beschäftigungssystems und öffentliche Arbeitsmarktpolitik 349

Zusammenfassung der Diskussion 371

Plenum

Podiumsdiskussion

Staat und Wirtschaft

Leitung: *Erich Streißler,* Wien

Teilnehmer:

Herbert Ehrenberg, SPD, Bonn

Kurt Biedenkopf, CDU, Bonn

Martin Grüner, FDP, Bonn

Herbert Giersch, Kiel

Hans Karl Schneider, Köln

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion 376

Arbeitskreis 5/II

Arbeitsmarkt und Staat II

Leitung: *Carl Christian von Weizsäcker,* Bonn

Walther A. Bösenberg, Stuttgart:

Beschäftigungspolitik und langfristige Unternehmensplanung am Beispiel der IBM Deutschland 381

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Max Günther, München:

Beschäftigungspolitik im Rahmen der Planung eines Unternehmens am Beispiel von Siemens 397

Zusammenfassung der Diskussion 421

Arbeitskreis 6

Prozeßpolitik bei endogenem Staat

Leitung: *Gérard Gäfgen*, Konstanz

Gebhard Kirchgäßner, Zürich

Zur Struktur politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen 427

Reinhard Neck, Wien:

Gibt es einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich? 451

Friedrich Schneider, Zürich:

Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat 473

Zusammenfassung der Diskussion 498

Arbeitskreis 7

Der Staatsanteil am Sozialprodukt

Leitung: *Konrad Littmann*, Speyer

E. Matzner, W. Blaas, W. Schönbäck, Wien:

Die Entwicklung des Staatsanteils — Eine funktionsanalytische Betrachtung 505

Hermann Berié, Bonn:

Stößt die staatliche Umverteilung an die Grenzen der Belastbarkeit mit Steuern und Beiträgen? 529

Wilhelm Scheper, Kiel:

Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik 553

Zusammenfassung der Diskussion 592

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 8

Staatliche Regulierungseingriffe in die private Dispositions- und Vertragsfreiheit

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

Ingo Vogelsang, Bonn und Cambridge/Mass.:

Ein Erklärungsansatz für staatliche Eingriffe in die Energiewirtschaft mit Hilfe einer positiven Theorie der Regulierung 601

Bridger M. Mitchell, Berlin und Santa Monica, USA, und *Jürgen Müller*, Berlin und Fontainebleau, Frankreich:

Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Elektrizitätsversorgung .. 625

Horst-Manfred Schellhaaß, Berlin:

Alternativen der Ausbildungsfinanzierung — am Beispiel des bezahlten Mannschaftssports — 651

Zusammenfassung der Diskussion 670

Arbeitskreis 9

Strukturpolitik im internationalen Vergleich

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Jiři Sláma, München:

Entwicklung der Wirtschafts- und Industriestrukturen in zentralgeplanten Wirtschaften Osteuropas im Vergleich mit Marktwirtschaften 675

Werner Beitel, München:

Sektorale Strukturpolitik in der Sowjetunion 697

Brian Chiplin, Nottingham, and *Peter J. Sloane*, *Paisley*, Schottland:

An Analysis of the Effectiveness of Manpower Policies and Related Measures in Curbing Unemployment in Britain and Sweden 715

Zusammenfassung der Diskussion 737

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: *Kurt Schmidt*, Mainz

Gerold Krause-Junk, Berlin:
Neue Aufgaben der Finanzwissenschaft 743

Eberhard Witte, München:
Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand 763
Zusammenfassung der Diskussion 784

Plenum

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

Bruno S. Frey, Zürich und Basel:
Von der politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik 789

Olaf Sievert, Saarbrücken:
Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat 809
Zusammenfassung der Diskussion 847

Schlußwort 851

Verzeichnis der Referenten 856

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: Knut Borchardt, München

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 9.00 - 12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eröffnung der Tagung und Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden des Vereins für Socialpolitik

Sehr geehrter Herr Altbürgermeister, sehr geehrter Herr Senator, Magnifizenzen, sehr verehrte Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren!

Ich eröffne die diesjährige Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik — und heiße Sie alle herzlich willkommen. Insbesondere begrüße ich Herrn Altbürgermeister Prof. Weichmann und den Senator für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Herrn Steinert. Wir danken Ihnen für die Hilfe bei der Ausrichtung der Tagung und bitten, diesen Dank auch dem Bürgermeister, Herrn Hans-Ulrich Klose, zu übermitteln. Ich freue mich, die Präsidenten der Hamburger Hochschulen hier begrüßen zu können: Herrn Dr. Fischer-Appelt, Präsident der Universität Hamburg, Herrn Prof. Dr. Sanmann, Präsident der Bundeswehrhochschule und Herrn Prof. Dr. Rauhe, Präsident der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst. Herrn Dr. Fischer-Appelt ist Präsident einer Universität, deren Leistungen gerade auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften im Fach bekannt und geachtet sind; Herr Kollege Sanmann ist altes Mitglied unserer Gesellschaft und sozusagen bei uns zu Haus. Daß mit Ihnen, Herr Prof. Rauhe, die Kunst zu uns gefunden hat, ist besonders erfreulich. Zunächst einmal sind nicht alle Ökonomen Kunstbanausen, und es gibt ja auch Künstler mit großen ökonomischen Fähigkeiten. So kann man voneinander lernen.

Sie werden Verständnis dafür haben, daß ich nicht alle Ehrengäste und verehrten Kollegen und Freunde aus dem In- und Ausland hier namentlich begrüßen kann. Ich möchte die Zeit für einige Vorbemerkungen zu dem Thema unserer Tagung — Staat und Wirtschaft — nutzen.

Dies Thema ist der Anlaß für die Gründung der Gesellschaft im Jahre 1872 gewesen und stand daher auch mit jeweils speziellen Ausprägungen im Zentrum vieler Tagungen und Ausschußarbeiten. Die Väter des Vereins — Adolf Wagner, Schmoller, Brentano, Engel, Nasse, v. Eckardt u. a. — waren sogenannte Kathedersozialisten; und das Wort war als Schimpfwort gemeint. Das Ziel der Gründung war, den Staat zur Intervention in die Wirtschaft im Interesse der Arbeiter zu veranlassen, die ökonomisch gesehen die Hauptlast der Industrialisierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trugen, indem sie mit niedrigen Löhnen die Kapitalakkumulation ermöglichten. Lassen Sie mich aus der Eröffnungsrede von Schmoller am 8. Oktober 1872 in Eisenach zitieren:

„Nachdem dies Ziel ... unbedingter volkswirtschaftlicher Freiheit bis zur letzten Konsequenz verfolgt war, mußte sich der innere Gegensatz (sc.: bei denjenigen, die für dieses Ziel eintraten) zeigen. Er trat um so schroffer zutage, als die soziale Frage, täglich an Bedeutung wachsend, am allerwenigsten geeignet war, nur mit dem Prinzip der Nichtintervention des Staates, nur mit dem Dogma, den Egoismus des einzelnen walten zu lassen, gelöst zu werden ... Die (hier versammelten) Männer, welche auf den deutschen Universitäten Nationalökonomie, Geschichte und Jurisprudenz lehren und die ersten statistischen Büros leiten ... kommen überein in einer Auffassung des Staates, die gleich weit entfernt von der naturrechtlichen Verherrlichung des Individuums und seiner Willkür, wie von der absolutistischen Theorie einer alles verschlingenden Staatsgewalt ist. Indem sie den Staat in den Fluß des historischen Werdens stellen, geben sie zu, daß seine Aufgabe je nach den Kulturverhältnissen bald engere, bald weitere sind; niemals aber betrachten sie ihn, wie das Naturrecht und die Manchesterschule, als ein notwendiges, möglichst zu beschränkendes Übel; immer ist der Staat ihnen das großartigste sittliche Institut zur Erziehung des Menschengeschlechts[1]."

Soweit Schmoller. Wir werden sicher heute diese aus der idealistischen Philosophie stammende Staatsauffassung nicht teilen. Sie ist durch die deutsche Erfahrung mit dem Nationalsozialismus, aber nicht nur dadurch, genug widerlegt und hat vielleicht auch dazu beigetragen, daß der Nationalsozialismus sich in Deutschland so hat auswirken können. Wir werden wohl auch Schmoller in anderer Hinsicht nicht zustimmen, wenn er nämlich meinte, man müsse wegen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Ziele und Vorstellungen auch unterschiedliche Arten von Nationalökonomien entwickeln. Das hat uns hier in der wissenschaftlichen Entwicklung über 50 Jahre zurückgeworfen. Aber die Problemstellung „Staat und Wirtschaft" ist klar ausgesprochen und ein Interventionsprogramm, wie wir es heute nennen würden, aufgestellt, das ja dann auch in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung z. T. verwirklicht wurde.

Auch damals gab es im Verein Persönlichkeiten, die weiter gehen wollten. Adolf Wagner z. B. beantragte einen Beschluß — damals wurden im Verein noch Beschlüsse gefaßt, so wie auf dem Juristentag heute — des Inhalts: „Die gewerblichen Verhältnisse verlangen ... auch

---

[1] *Franz Böse,* Geschichte des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1939, S. 6 und 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine ... planvolle Regelung der materiellen Produktion dadurch, daß auf diesem Gebiet die privatwirtschaftliche Spekulation soweit als ... möglich durch eine zweckmäßige Ausdehnung der Staats- und Kommunaltätigkeit eingeengt wird[2]." Der Antrag fiel in der Abstimmung durch. Soweit wollte man denn doch nicht gehen. Auf der anderen Seite standen Persönlichkeiten wie Gneist und andere, die dem Staat das Recht auf Ausdehnung seiner Tätigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet überhaupt absprachen[3].

Wir werden hier die gleichen Streitfragen wieder erörtern und wieder die gleichen grundsätzlichen Frontstellungen erleben. Die Grenzen der staatlichen und privaten Entscheidungsspielräume sind nicht ein für allemal optimal festzulegen. Dies hat jede Generation neu zu leisten. Allerdings kann man die „Extremlösungen" — nur staatliche Entscheidungen oder gar kein staatliches Einwirken auf die Wirtschaft — wohl als nicht optimal von vornherein ausschließen.

Können wir heute mehr zu dem Problem Staat und Wirtschaft sagen, als die Gründer des Vereins damals konnten oder als die Generationen von Wissenschaftlern und Praktikern, die in den zahlreichen Vereinstagungen von 1872 bis jetzt sich mit ihm befaßt haben? Ich glaube ja. Wir haben sowohl ein zutreffenderes Bild vom Staat als auch, wie ich meine, mehr Einsicht in wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten.

Wir sehen den Staat als Organisation einer Gesellschaft, um sie zu befähigen, die Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, die sie nur allgemein treffen kann und der dann alle unterworfen sind. Hierbei handelt es sich erst einmal um die Ordnung des Zusammenlebens, also um die Art des politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Systems (das sind längerfristige Entscheidungen oder Verfassungsfragen), zum anderen um die laufend notwendigen Entscheidungen über die Produktion öffentlicher Güter und die Prozeßpolitik, um es einmal ökonomisch auszudrücken. Wie alle Instrumente kann auch der Staatsapparat zu verschiedenen Zwecken benutzt, also auch mißbraucht werden, z. B. im Interesse einer kleinen Oberschicht oder zur Ausbeutung einer unterworfenen Bevölkerung. Die Geschichte gibt da genügend Anschauungsmaterial. Aber der Staat ist als Organisation der Gesellschaft unverzichtbar und stirbt nicht ab, wenn der Mißbrauch seiner Institutionen abgestellt wird. Wir können der Jugend ehrlicherweise kein Idealbild von einer Zukunft vormalen, wie es noch August Bebel in einer Reichstagsrede 1893 über die Zukunftsgesellschaft konnte. Ich zitiere: „Mit dem Staat verschwinden seine Repräsentanten: Minister, Parlamente, stehendes Heer, Polizei und Gendarmen, Gerichte, Rechts- und Staats-

---

[2] *Franz Böse,* a.a.O., S. 31.

[3] *Franz Böse,* a.a.O., S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anwälte, Gefängnisbeamte, die Steuer- und Zollverwaltung, mit einem Wort: der ganze politische Apparat. Keiner hat ein anderes Interesse als die Allgemeinheit, das darin besteht, alles aufs beste, zweckmäßigste und vorteilhafteste einzurichten und herzustellen... Man wird künftig weder politische Verbrechen und Vergehen noch gemeine kennen..."[4] Soweit Bebel. Ein großartiges Ziel, für das es sich wirklich lohnen würde sich einzusetzen, wenn es realisierbar wäre. Aber das ist eben eine Illusion. Wir müssen Institutionen schaffen für Menschen dieser Welt, so wie sie eben sind; wir kriegen keine anderen, und die Biologie gibt uns die Erklärung dafür. Die Denk- und Handlungsweise von Menschen ist nur in gewissen Grenzen verformbar, Gott sei Dank. Die Erfahrungen mit dem übermächtigen Propagandaapparat des Nationalsozialismus früher oder der kommunistischen Staaten heute zeigt das deutlich. Wir müssen die ernüchternde und harte Wahrheit annehmen, daß keine Änderungen in den politischen und rechtlichen Institutionen (wie die Aufhebung des Privateigentums an den Produktionsmitteln), auch keine Religion oder Ideologie die konfliktfreie Welt schaffen wird. Wir können aber durch nüchterne Analyse der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Zusammenhänge und darauf aufbauende Entscheidungen in Wirtschaft und Politik durchaus mit den Schwierigkeiten und Problemen unserer Zeit fertig werden und die Konflikte in Grenzen halten.

Die Idealisierung des Staates als höchste Ausdrucksform der menschlichen Vernunft, als Verwirklichung der sittlichen Idee wie im deutschen Idealismus, insbesondere bei Hegel, ist dabei genauso unangemessen wie seine Verteufelung als Ausbeutungsinstrument im Marxismus — dort jedenfalls in der Theorie. In der Praxis sieht es ja ganz anders aus, da ist der kommunistische Staat so etwas wie ein diesseitiger Gott geworden.

Auch in der Wirtschaftswissenschaft sind wir weitergekommen und verstehen die Interdependenz von Millionen von Einzelentscheidungen in der Marktwirtschaft und die daraus resultierenden makroökonomischen Zusammenhänge besser. Diese individuellen Entscheidungen sind durch die Wirtschaftspolitik des Staates, die Geldpolitik der Bundesbank, die Lohnpolitik der Gewerkschaften und die Preispolitik der Unternehmer beeinflußbar. Unsere Verfassung kennt keine oberste Instanz, die diese Politiken, über die weitgehend unabhängig voneinander von verschiedenen Institutionen nach verschiedenen Gesichtspunkten entschieden wird, koordiniert. Dies ist dem informellen Prozeß der gegenseitigen Abstimmung und Kooperation vorbehalten. Der hat leider in letzter Zeit nicht immer so funktioniert, wie man das im Interesse

[4] *August Bebel*, Politik als Theorie und Praxis, Köln 1967, S. 246/247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Gesamtheit wünschen könnte. Was soll geändert werden, damit wir zu einem besseren Ergebnis kommen? Mehr Staat oder weniger? Brauchen wir Institutionen zur Koordinierung der Politiken? Genügen die indirekten Beeinflussungen der individuellen Entscheidungen oder brauchen wir direkte Interventionen und Lenkungen, z. B. bei den Investitionen? Können wir dem marktwirtschaftlichen System vertrauen, mit Störungen der Art, wie wir sie in letzter Zeit erlebt haben (wie Arbeitslosigkeit und Inflation), allein fertig zu werden? Das sind die Probleme, mit denen wir uns hier beschäftigen wollen. Viele von uns — ich natürlich auch — haben da dezidierte Vorstellungen. Sie hier vorzubringen und der Kritik auszusetzen, ist der Sinn dieser Veranstaltung. Wir haben dabei keine ewigen Wahrheiten zu verkünden, sondern den Prozeß der wissenschaftlichen Erkenntnis weiterzutreiben. Weil die Ergebnisse jeder empirischen Wissenschaft nur vorläufig sind, steht uns Bescheidenheit gut an. Wir können als Wissenschaftler ohnehin nur Wenn-dann-Aussagen machen, derart: Falls die Bundesbank diese Entscheidungen trifft, die Bundesregierung jene und die Gewerkschaften und Unternehmer eine bestimmte Lohn- und Preispolitik betreiben, wird das gesamtwirtschaftliche Ergebnis voraussichtlich dieses sein. Wer von der Wirtschaftswissenschaft unbedingte wirtschaftspolitische Empfehlungen verlangt, muß das individuelle Werturteil von Wirtschaftswissenschaftlern akzeptieren. Ich glaube, daß wir hier wohl etwas klarer sehen als früher und daß auch die Wenn-dann-Aussagen auf sichereren Füßen stehen.

Vielleicht zeigt sich der wissenschaftliche Fortschritt dann auch darin, daß wissenschaftliche Analyse und Agitation nicht mehr in dem Maße vermischt werden wie früher. Wir sollten emotionsgeladene Begriffe meiden, durch die die entgegenstehende wissenschaftliche Meinung von vornherein als moralisch disqualifizierend erledigt werden soll. Die Vermengung von Agitation oder Glaubenssätzen mit wissenschaftlicher Argumentation hat der Wissenschaft nie gut getan. Schopenhauer hat in einer kleinen Schrift „Eristische Dialektik"[5] darüber geschrieben und viele Kniffe zusammengestellt, wie man „die schlechtere Sache zur besseren" machen kann. Er führt insgesamt 38 Kunstgriffe dafür auf. Kunstgriff 12 handelt davon, daß man die Bezeichnungen so wählen muß, daß sie die vertretene Sache von vornherein als richtig erscheinen lassen. Was man erst dartun und beweisen müßte, legt man so ins Wort hinein; im Grunde also eine petitio principii. Schopenhauer gibt das Beispiel: Der eine sagt „Geistlichkeit", der andere „die Pfaffen". Ich glaube, ich brauche die Parallelen dazu im wirtschaftlichen Bereich nicht

[5] Vgl. Schopenhauers handschriftlicher Nachlaß, II., Vorlesungen und Abhandlungen, Reclams Universalbibliothek Nr. 2918, 2919, Reclam-Druck 1941, S. 71 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anzuführen, denken sie an „Profit“, „Ausbeutung“, „Bolschewismus“ u. ä. Seien wir also sofort skeptisch, wie jemand auf solche oder ähnliche Weise versuchen sollte, Zustimmung zu seinen Thesen zu finden. Sie werden dann wohl auf schwachen Füßten stehen.

Meine Damen und Herren! Wir haben uns ein wichtiges Thema für unsere Tagung vorgenommen. Hoffen wir, daß von ihr Impulse für die wissenschaftliche Arbeit, aber ebenso für die politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen ausgehen. Das sind wir der Gemeinschaft schuldig, die uns alle ernährt. In diesem Sinne wünsche ich der Tagung einen guten Verlauf.

Wilhelm Krelle, Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansprache

des Präsidenten der Universität Hamburg, Dr. Peter Fischer-Appelt

Herr Vorsitzender,

meine Damen und Herren!

Die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, zu deren Jahrestagung ich Sie herzlich begrüße, hat vor einigen Jahren in Bonn ein für wissenschaftliche Gesellschaften seltenes Jubiläum gefeiert: das hundertjährige Bestehen des 1873 gegründeten „Vereins für Socialpolitik".

Auch Ihre diesjährige Tagung ist mit einem Jubiläum, wenngleich nicht ganz so auffälliger Art, verbunden: Es ist nun 75 Jahre her, seit der Verein für Socialpolitik 1903 das letzte Mal in Hamburg tagte. Es entzieht sich meiner Kenntnis, warum der „Verein" und die spätere „Gesellschaft" Hamburg als die immerhin größte Handels- und Wirtschaftsstadt in Deutschland so lange als Tagungsort gemieden haben. An dem Umstand, daß dieses Congress-Centrum erst seit einigen Jahren als eine moderne Tagungsstätte hinreichender Größenordnung besteht, wird es wohl kaum gelegen haben. Schon eher könnte eine gewisse Berührungsangst bestanden haben, eine vermutete atmosphärische Divergenz, zwischen der weltläufigen Stadt der Kaufleute, Reeder und Bankiers und der zunehmend disziplinären Erkundung wirtschaftspolitischer und wirtschaftstheoretischer Probleme, wie sie in der Geschichte des Vereins immer stärker in den Vordergrund getreten sind.

Diese Situation, wenn sie richtig beobachtet ist, scheint angesichts der heutigen Tagung und wegen der Entwicklung der Wissenschaften in dieser Stadt nur noch den Rang einer historischen Reminiszenz zu besitzen. Denn einerseits haben zahlreiche bedeutende wissenschaftliche Einrichtungen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften innerhalb und außerhalb der Universität ihre Wirkung auch auf das Wirtschaftsleben dieser Stadt entfaltet. Andererseits wird man hierzulande an keinem der traditionellen Herrenessen des Übersee-Clubs oder der überseeischen Vereine und nicht an einer der Senats-Mahlzeiten für die Hamburg freundlich gesonnenen Mächte teilnehmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können, ohne nicht mit dem aktuellen Stand und den drängenden Problemen der wirtschafts- und fiananzpolitischen Entwicklung konfrontiert zu werden. Und doch — der schöne Schein eines Stelldicheins zwischen Wirtschaft und Wissenschaft trügt ein wenig: Es sind in aller Regel erfahrene Praktiker, Männer der Wirtschaft und der Politik, die dem Convivium die geistige Nahrung spenden, und es erscheint umgekehrt noch immer schwierig, den akademischen Betrieb dem Studium grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Handlungssituationen in sinnvoller Zusammenarbeit mit verantwortlichen Entscheidungsträgern aus Wirtschaft und Politik zu öffnen.

Immerhin — es gibt in dieser Stadt seit langem ein gemeinsames Wissen um die Bedeutung, die Chancen und Risiken des anderen Partners. Die erste Professur, die der Gründer der Universität Hamburg, Senator Werner von Melle, im Jahre 1905, 14 Jahre vor dem Gründungsbeschluß der Bürgerschaft, im Senat beantragte, war eine ordentliche Professur für Nationalökonomie. Es mag sein, daß dies nicht ohne Zusammenhang mit den Anregungen geschah, die zwei Jahre zuvor aus der anfangs erwähnten Hamburger Tagung des Vereins für Socialpolitik hervorgingen, einer Tagung, auf der Sombart über die Wirtschaftskrise und Jastrow über Probleme des Arbeitsmarktes sprachen und der Kapitän Polis von der Hamburg-Amerika-Linie über „Arbeiter in der Seeschiffahrt" aus Unternehmersicht referierte.

Weniger die Chancen solcher Zusammenarbeit als deren Risiken kamen zum Ausdruck, als von Melle bei seinem Vorstoß für die neue Professur in der Finanzdeputation die Befürchtung entgegengehalten wurde, daß ein Nationalökonom „in Hamburg zu viel Unheil schaffen könne", wenn er einseitig eine „bestimmte Parteirichtung innerhalb des zur Zeit sehr lebhaften Kampfes der Meinungen" vertrete; „damit sei dem hiesigen Zuhörerpublikum durchaus nicht gedient"[1], und die Fraktion der Rechten in der Bürgerschaft fürchtete gar, „einen Kathedersocialisten zu bekommen"[2] — sie wußten nicht, wie viele es später werden würden. Gewonnen wurde dann für das allgemeine Vorlesungswesen einer der angesehensten Gelehrten seines Faches, Karl Rathgen, der Nachfolger Max Webers auf dem Heidelberger Lehrstuhl; und der Nationalökonom und Überseeforscher Rathgen war es auch, den der Akademische Senat zum ersten Rektor der Hamburgischen Universität wählte.

Anmerkungsweise sei erwähnt, daß der erste und für 25 Jahre einzige Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, 1926 errichtet, mit einem Mann ähnlichen Ranges besetzt werden konnte, dem Tübinger Profes-

[1] Universität Hamburg 1919 - 1969, S. 31.
[2] Ebenda, S. 31 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sor Curt Eisfeld. Neben und nach Rathgen und Eisfeld haben viele bedeutende Wissenschaftler das Ansehen der Hamburger Wirtschafts- und Sozialwissenschaften begründet und dafür gesorgt, daß heute etwa 5000 Studenten auf diesen Gebieten studieren können. Und es spricht für die Vielfalt der akademischen Sozietät, daß darunter nicht wenige waren und sind, die ihren Weg auch in der Wirtschaft und in der Politik machten. Viele von ihnen haben durch ihre Mitarbeit zum Erfolg der Tagungen Ihrer Gesellschaft und des Vereins für Socialpolitik beigetragen, ja sie sind früh auch aus seinen Reihen hervorgegangen.

Es ist nun durchaus eine Ironie auf die 75jährige Abstinenz des Vereins von Hamburg, daß sogar der Anstoß zu seiner Gründung aus dieser Stadt kam. Nach der Reichsgründung im Jahre 1871, als sich der Gedanke der Sozialreform und seiner Verwirklichung in der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland durchzusetzen begann, war es der Hauptschriftleiter des „Hamburgischen Correspondenten", J. v. Eckardt, der als erster die Forderung einer geschlossenen Gegenwirkung gegen den Liberalismus manchesterlicher Prägung erhob. Mit seinem Aufruf wandte er sich an alle, die sich mit wissenschaftlichen Gründen zur wirtschaftlichen und sozialen Verantwortlichkeit des Staates bekannten. Seine persönliche Initiative, die über Adolph Wagner und Gustav Schmoller im Jahre 1872 in Eisenach zum Beschluß über die Gründung des Vereins für Socialpolitik führte, ist durchaus mehr als eine historische Fußnote wert. Sie verdient vielleicht doch den Dank der nachfolgenden Generationen in Form einer Erklärung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Zukunft wenigstens alle 25 Jahre den Fuß auf den Boden der Freien und Hansestadt Hamburg setzen zu wollen, wo ihr noch immer, jetzt und auch in Zukunft, alle gut gesinnten Geister — und welche wären es hierzulande nicht — ein gelungenes Symposion und Convivium wünschen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begrüßungswort von Senator Jürgen Steinert

Sehr geehrter Prof. Krelle,

meine sehr geehrten Damen und Herren!

Im Namen des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg heiße ich Sie herzlich willkommen. Ich freue mich, daß Sie wieder einmal unsere Stadt zur Tagungsstätte ausgewählt haben.

Als der Verein für Socialpolitik vor 75 Jahren in Hamburg zusammentrat, war eine genaue Bestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft umstritten, wie dies auch heute der Fall ist. Der Versuch, eine Definition zu finden, ist nicht leichter geworden, zumal sich in beiden Bereichen gewaltige Veränderungen abgespielt haben.

Heute gibt es Wirtschaftspolitiker, denen zur verantwortlichen Leitung Ministerien, Behörden und Ämter anvertraut sind. Damals existierte nichts direkt Vergleichbares, trotzdem wird niemand leugnen wollen, daß damals von seiten des Staates Wirtschaftspolitik, wenn auch inoffiziell, betrieben wurde. Offiziell hat man bewußt auf staatliche Maßnahmen zur Beeinflussung des Wirtschaftslebens verzichtet, getreu der Leitidee, es bei dem „Nachtwächterstaat" zu belassen. Politische Aktivitäten konzentrierten sich allein darauf, einen gesetzlichen Rahmen aufzustellen, innerhalb dessen sich das wirtschaftliche Leben abspielen sollte. Dies rief aber stärkere Eingriffe in die Wirtschaft hervor, als es ursprünglich geplant war. Denn mit dem Ausbau z. B. der Sozialgesetzgebung wurden wichtige Daten für den Wirtschaftsprozeß gesetzt. Gleichzeitig beeinflußte der Staat massiv den Ausbau der Wirtschaftsstruktur durch Rüstungsetat, Flotten- und Zollpolitik, ohne damit erklärtermaßen aktive Wirtschaftspolitik betreiben zu wollen.

Spätestens seit dem sozialen und wirtschaftlichen Bankrott des Manchester-Liberalismus in der Weltwirtschaftskrise nahmen die politisch Verantwortlichen Abschied vom Gedanken, Wirtschaft regle sich von selbst ohne jede staatliche Steuerung.

Seither dreht sich die theoretische Diskussion um die Vereinbarkeit der Ziele „Vollbeschäftigung, stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei angemessenem Wachstum" und um die Wahl der geeignetsten Mittel zu deren Realisierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Viel zuwenig Aufmerksamkeit wurde in der Aufbauphase nach 1945 den Problemen gewidmet, die der weltwirtschaftliche Re-Integrationsprozeß mit sich brachte. Die Verstärkung weltwirtschaftlicher Verflechtungen sprengte den auf die einzelnen Staatsgefüge ausgerichteten wirtschaftlichen Rahmen und ließ nationale Steuerungsmechanismen mehr und mehr unbrauchbar werden, so daß die Entwicklung der Weltwirtschaft einen immer stärkeren Einfluß auf das wirtschaftliche Wachstum in den einzelnen Ländern nehmen konnte. Hinzu kam, daß die neue Situation es auch den wirtschaftlich Handelnden selbst erlaubte, sich aus dem nationalen Wirtschaftsraum zurückzuziehen, womit sie für staatliche wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht mehr erreichbar waren.

Meine Damen und Herren, der Verein für Socialpolitik hat sich vor 75 Jahren in unserer Hansestadt mit dem Thema „Lage der in der Seeschiffahrt beschäftigten Arbeiter" auseinandergesetzt. Seeschiffahrt und Seeschiffbau sind auch heute noch wichtige Faktoren in der wirtschaftlichen Struktur Hamburgs. Meiner Ansicht nach bieten sie ein praktisches Beispiel, um das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft unter dem Einfluß weltwirtschaftlicher Bedingungen deutlich zu machen.

Die Entwicklung auf dem Weltschiffbaumarkt Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre war durch eine kräftige Nachfrage nach Großraumfrachtschiffen gekennzeichnet, was zu einem intensiven Ausbau der Schiffbaukapazitäten geführt hat. Im Verlauf dieser Entwicklung ist es zu einer kontinentalen Verschiebung nach Südostasien im Weltschiffbau gekommen, denn die europäische Werftindustrie wurde nur in geringerem Maße erweitert. Inzwischen haben sich die massiven Investitionen in den Bau neuer Schiffbaukapazitäten weltweit als Fehlentscheidung erwiesen. Der Überkapazitätendruck trifft nun auch diejenigen, die — wie z. B. die deutsche Werftindustrie — am wenigsten dazu beigetragen haben, dieses Überangebot hervorzurufen. Allerdings werden wir uns der Krise sehr viel schlechter entziehen können als die sogenannten Niedrigstlohnländer, die ihre Kapazitäten enorm vergrößert haben.

Staatliche Wirtschaftspolitik wird hier aus sozialen Überlegungen — immerhin ist eine hohe Anzahl von Arbeitsplätzen gefährdet — und auch aus gesamtwirtschaftlichen Gründen — denn die Notwendigkeit einer nationalen Werftindustrie ist unumstritten — eingreifen müssen, wo die Gesetze des Marktes soziale Härten hervorrufen und für notwendig erachtete wirtschaftliche Strukturen vernichten. Hier ist der Staat in der Pflicht und muß seiner politischen und sozialen Verantwortung gerecht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungen im Schiffbau hängen von der Entwicklung in der Schiffahrt ab. Die im Jahre 1903 von den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik lebhaft begrüßte neue Seemannsordnung kann als Grundstein aller sozialgesetzlichen Regelungen für die deutsche Seeschiffahrt angesehen werden. Die Entwicklung ist dabei nicht stehengeblieben. Vor allem seit Amtsantritt der sozialliberalen Koalition in Bonn kam es zu einem notwendigen Ausbau der sozialen Sicherungen und einer Erweiterung politischer Rechte für die Seeleute, beispielsweise im Betriebsverfassungsgesetz mit seinen Bestimmungen über die Bordvertretung. Die gesetzgeberische Tätigkeit im sozialen und politischen Bereich hat für die unternehmerisch Handelnden wichtige wirtschaftliche Daten gesetzt. Dies führte u. a. dazu, daß Kostenvorteile in anderen Ländern im Bereich der Kapital- und Personalkosten, die sich aus geringeren Anforderungen an Schiffssicherheit, Besetzungsvorschriften, soziale Sicherheit der Besatzung usw. ergaben, eine enorme Anziehungskraft ausübten. Die Anzahl der unter deutscher Flagge fahrenden Schiffe sank um 33 %; der Personalbestand verringerte sich seit 1970 um über 10 000 Seeleute. Das Ausweichen vor nationalen staatlichen Maßnahmen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die internationale Ebene wie in diesem Fall hat bei vielen politisch Verantwortlichen die Einsicht verstärkt, internationale Abkommen zu treffen, um die negativen Auswirkungen dieser Entwicklung in den Griff zu bekommen. Dies ist die Konsequenz der jüngsten Ereignisse, die zur Aufrechterhaltung der Sicherheit — man kann schon fast sagen Sauberkeit — gezogen werden muß.

Meine Damen und Herren, die Diskussion über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft kommt an der Problematisierung der Funktionsweise des tragenden Ordnungssystems nicht vorbei. In diesem Zusammenhang paßt ein Zitat Helmut Schmidts, das aus einer Begrüßungsrede an die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften anläßlich ihrer Tagung in Bonn im Jahre 1972 stammt. Der damalige Wirtschafts- und Finanzminister sagte: „Die Marktwirtschaft erfüllt heute und für die für mich absehbare Zukunft ihre gesellschaftlichen und sozialen Aufgaben besser als alle anderen vergleichbaren Systeme. Ob sie freilich so, wie sie bei uns gegenwärtig organisiert ist, optimal sei, auf diese Frage gibt es gewiß eine negative Antwort."

Ich wünsche der diesjährigen Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, daß sie auf dem Wege, Lösungsmöglichkeiten für diese Probleme zu finden, einen Schritt weiter kommt.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit, hoffentlich haben Sie einen angenehmen Aufenthalt in unserer Hansestadt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung*

Von *Fritz W. Scharpf*, Berlin

I. Einleitung

Nach einhelliger Meinung sind die westlichen Wirtschaftssysteme derzeit nicht in guter Verfassung. Im Vergleich zur „heilen Welt" der Vergangenheit (die in der Bundesrepublik vom Anfang der 50er bis zum Anfang der 70er Jahre gedauert hat) sind die derzeitigen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts enttäuschend, die Inflationsraten in den meisten westlichen Ländern noch immer bedrohlich, die Zahlungsbilanz-Ungleichgewichte besorgniserregend, und die Arbeitslosigkeit hält sich in fast allen Ländern hartnäckig auf einem Niveau, das noch vor wenigen Jahren als politisch-ökonomische Katastrophe angesehen worden wäre.

Da nun bekanntermaßen alle diese westlichen Wirtschaftssysteme gemischte Systeme jedenfalls in dem Sinne sind, daß sie eine marktwirtschaftliche Grundordnung mit einer Vielzahl beschränkender, fördernder, kompensierender oder korrigierender staatlicher Interventionen verbinden und so das Verhalten der Wirtschaftssubjekte immer zugleich durch Marktsignale *und* durch die Daten der staatlichen Politik beeinflussen — da also Markt *und* Politik gemeinsam den Wirtschaftsprozeß bestimmen, so könnten *in abstracto* sowohl Theorien des „Marktversagens" wie Theorien des „Politikversagens" zur Erklärung der offenbaren gegenwärtigen Schwierigkeiten herangezogen werden. Es ist deshalb bemerkenswert, wenn im Gegensatz zur Situation während der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre in der gegenwärtigen Diskussion in Wissenschaft, Publizistik und Politik die Theorien des „Politikversagens" so eindeutig dominieren[1].

---

* Für Kritik und vielfältige Anregungen habe ich insbesondere zu danken: Marlene Brockmann, Jürgen Ewers, Dietrich Garlichs, Benny Hjern, Fritz Schnabel und Reinhard Wettmann.

[1] Vgl. etwa: *C. Watrin*, Grenzen der Staatstätigkeit: Das Beispiel der vorausschauenden und der lenkenden Strukturpolitik, in: H. Besters (Hrsg.), Strukturpolitik wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftliche Ordnungspolitik, Baden-Baden 1978, S. 108 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nicht Kapitalismuskritik, sondern Demokratiekritik und Bürokratiekritik beherrschen die wissenschaftlich-publizistische Szene. Die Diskussion geht nicht um eine Ausweitung der Staatsfunktionen — einen „New Deal"; sie geht um Probleme der „Überlastung" staatlicher Leistungsfähigkeit[2], um „Entstaatlichung" oder „Privatisierung" staatlicher Leistungen[3], um die „Krise der Demokratie"[4] oder die vermutete „Unregierbarkeit" westlicher Demokratien[5].

Was immer in der politischen Praxis geschieht — in der wissenschaftlich-publizistischen Diskussion jedenfalls scheinen die paläoliberalen Interpretationsmuster und die neokonservativen Rezepte bisher durchschlagskräftiger als die eher defensiven Argumente für die Notwendigkeit einer verstärkten „Investitionslenkung" oder wenigstens einer „aktiven Strukturpolitik". Gewiß ist ein derartiger Diskussionsstand kein Wahrheitstest, sondern ein wissenssoziologisches Phänomen, dessen Erklärung vielleicht einfach darin liegt, daß heute (im Gegensatz zur Situation Anfang der 30er Jahre) die herrschende Orthodoxie der Wirtschaftspolitik vom keynesianischen Interventionismus geprägt ist, so daß auch die offenbaren Mißerfolge dieser Politik ihr zugeschrieben werden. Da überdies eine über Keynes hinausführende wirtschaftspolitische Konzeption allenfalls in Ansätzen existiert, ist es nicht weiter verwunderlich, daß die neoliberale „Gegenreformation", die sich auf ein entwickeltes Paradigma von ehrwürdiger Tradition stützen kann, heute das Feld beherrscht.

Wenn man die gegenwärtige Popularität der Kritik am Interventionismus zwar nicht als Wahrheitstest, wohl aber als Indikator dafür nimmt, daß das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft derzeit in der Tat krisenhaft geworden ist, dann gibt es allerdings — abstrakt gesehen — dafür wenigstens zwei miteinander konkurrierende Erklärungsmuster:

— Nach der einen Interpretation sind die gegenwärtigen Probleme als prinzipiell unvermeidliche Folgen des Interventionismus unter den Bedingungen der kapitalistischen Ökonomie und der demokratisch-pluralistischen Politik zu erklären. Auf diese Ausgangsthese könn-

---

[2] *R. Rose, B. G. Peters,* The Political Consequences of Economic Overload: On the Possibility of Political Bankruptcy, Studies in Public Policy Nr. 4, Center for the Study of Public Policy, M. S., Glasgow 1977.

[3] *D. Bischoff, K. O. Nickusch,* Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Ausweg aus der Finanzkrise des Staates?, Berlin 1977.

[4] *M. J. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki,* The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York 1975; *S. Brittan,* The Economic Consequences of Democracy, London 1977.

[5] W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz, Hrsg., Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung, Band I, Stuttgart 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten sich vermutlich der politische Konservatismus, die radikal-liberale Ökonomie der Chicago-Schule und sogar die neomarxistische Spätkapitalismustheorie ohne allzu große Schwierigkeiten verständigen.

— Das alternative Interpretationsschema bestreitet die prinzipielle Unvereinbarkeit von Kapitalismus, Demokratie und interventionistischer Wirtschaftspolitik. Die gegenwärtigen Probleme erscheinen aus dieser Sicht als Folge einer unter den heute gegebenen Bedingungen zwar falschen aber potentiell korrigierbaren Interventionsstrategie. Die erfolgversprechende Strategie kann zwar (ebenso wie im Deutschland der frühen 30er Jahre) mit katastrophalen Konsequenzen verfehlt werden, aber nichts spricht *a priori* für ihre Unmöglichkeit.

Ich will im folgenden — gewiß in einer von den Planern dieser Tagung beabsichtigten Rollendifferenzierung gegenüber Herrn Engels — vor allem die Argumente *gegen* das erste und *für* das zweite Interpretationsschema entwickeln. Eine derartige Akzentuierung arbeitet eher die Gegensätze schärfer heraus als die weitgehenden Gemeinsamkeiten. Aber wenn Sie schon für diese Eröffnungsveranstaltung den beiden Referenten das gleiche Thema zugewiesen haben, so will ich doch wenigstens unterstellen, daß Sie nicht auch zweimal das Gleiche hören möchten.

II. Prinzipielle Krisentendenzen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft?

Bei aller Vielfalt und Differenzierung lassen sich die ökonomisch-politischen Krisentheorien prinzipiell doch auf ein einfaches gemeinsames Grundmodell zurückführen. Es enthält drei wesentliche Elemente:

— die kapitalistisch organisierte Wirtschaft;

— die konkurrenz-demokratisch organisierte Politik; und

— die bürokratisch organisierte staatliche Administration.

Jedes dieser drei Systemelemente entwickelt eine jeweils spezifische Eigendynamik, deren Wirkungen jeweils wieder das Verhalten der beiden anderen Teilsysteme beeinflussen:

— die kapitalistische Ökonomie erzeugt aus sich heraus zyklische Schwankungen von Inflation und Arbeitslosigkeit und dynamische Strukturveränderungen, die mit hohen sozialen Kosten bezahlt werden;

— die Konkurrenzdemokratie tendiert zur kontinuierlichen Steigerung des Anspruchsniveaus und zur Ausweitung der staatlichen Verant-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wortung für wirtschaftliche und gesellschaftliche Fehlentwicklungen und Probleme; und

— die bürokratische Administration ihrerseits erfüllt die ihr übertragenen Aufgaben nach den Prinzipien der Regelgebundenheit, der organisatorischen Zuständigkeitsteilung und der hierarchischen Kontrolle — also im ganzen mit geringer Fähigkeit zur Differenzierung, geringer Flexibilität und geringer Fähigkeit zur Bearbeitung komplexer Sachverhalte.

Charakteristisch für alle Krisentheorien ist nun die Unterstellung einer das Gesamtsystem zerstörenden Rückkoppelung zwischen den eigendynamischen Tendenzen eines jeden der drei Teilsysteme.

Ohne daß es dabei auf die Frage ankäme, von welchem Punkt aus der Zirkel angestoßen wird, nimmt das Krisenscenario etwa den folgenden Lauf: Demokratische Politik hat eine geringe Toleranz für die Leistungsschwankungen und sozialen Kosten einer dynamischen, kapitalistischen Ökonomie. Die Forderung nach kompensierenden Staatsleistungen führt zur Vermehrung steuernder und regulierender Eingriffe in den Wirtschaftsprozeß, zur Ausweitung des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt und zur Aufblähung des Staatsapparats. Die daraus folgende Kostenbelastung drückt auf die Gewinne und reduziert die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft; zugleich vermindern regulierende Eingriffe die Flexibilität unternehmerischer Entscheidungen und damit die Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit der Ökonomie.

Wenn die ökonomischen Probleme sich dann verschärfen, steigt wiederum die Intensität politischer Forderungen und die Hektik der darauf reagierenden staatlichen Programme und Maßnahmen. Die Bürokratie verliert dabei jedoch den stabilen Orientierungsrahmen, in dem sie allenfalls einigermaßen effektiv operieren könnte[6]. Zugleich macht die Vermehrung staatlicher Programme ihr Geschäft überkomplex und erzeugt einen Koordinationsbedarf, dem die hierarchisch-arbeitsteilige Struktur des bürokratischen Apparates nicht mehr gewachsen ist[7]. Die mit der weiteren Ausdehnung des Staatsapparats deshalb zunehmende Chaotik staatlicher Interventionen untergräbt vollends die Kalkulationsgrundlagen der Wirtschaft. Die Folge sind Investitionsstreiks und Kapitalflucht und eine weitere Eskalation der politischen Probleme. Am Ende dieses Zirkels ist die kapitalistische Ökonomie gelähmt, die demo-

[6] Die Implementationsforschung hat gezeigt, daß die Entwicklung leistungsfähiger Strukturen und Verfahrensweisen zur Durchführung neuer Programme typischerweise wesentlich mehr Zeit erfordet, als im politischen Prozeß der Programmentwicklung vorausgesehen wurde: *J. L. Pressmann, A. B. Wildavsky*, Implementation, Berkeley 1973; *E. Bardach*, The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law, Cambridge, Mass. 1977.

[7] Vgl. dazu: *F. W. Scharpf*, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973; *ders.*, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kratische Politik frustriert und die bürokratische Administration hoffnungslos überlastet.

Bis zu diesem Punkt der Analyse stimmen die politisch-ökonomischen Krisentheorien im wesentlichen überein: Solange der Krisenzirkel von Kapitalismus, Demokratie und Bürokratie nicht unterbrochen wird, gibt es prinzipiell keine Rettung für die westlichen Systeme. Der Unterschied zwischen den ideologischen Richtungen liegt dann allein in der Wahl des Systemelements, dessen spezifische Eigendynamik vor allem außer Kraft gesetzt werden müßte, um stabilere Verhältnisse herzustellen.

Hier wollen die Neo-Konservativen vor allem die Demokratie, die Neo-Liberalen vor allem die Bürokratie und die Neo-Marxisten den Kapitalismus aus der gegenwärtigen politischen Ökonomie der westlichen Systeme eliminieren. Unter Verzicht auf Subtilität und notwendige Differenzierung sollen die Stärken und Schwächen dieser miteinander konkurrierenden, aber im Denkschema durchaus ähnlichen Ansätze wenigstens kurz charakterisiert werden.

1. Die *neokonservative* und zumindest demokratie-kritische Perspektive liegt dem überwiegenden Teil der politologischen und soziologischen Krisenliteratur zugrunde[8]. Sie beklagt die Erosion einer traditionellen Staatsethik, den Abbau von Leistungsmotiven und die damit korrespondierende Eskalation des Anspruchsdenkens gegenüber Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Der Grund dafür wird in unterschiedlicher Profundität und Subtilität entweder in den „kulturellen Widersprüchen des Kapitalismus" selbst[9], oder in der publizistischen Wirksamkeit aufklärerisch-linken Gedankenguts[10] oder auch einfach in der politischen Programmatik bestimmter Parteien[11] gefunden. Die Abhilfe, wenn es eine gibt, liegt entweder in der Hoffnung auf einen (möglicherweise religiös-traditionalistischen, jedenfalls aber die individuellen Strebungen disziplinierenden) Kulturwandel oder im Übergang zu repressionsfähigeren Herrschaftsformen, die die autoritäre Formierung der öffentlichen Meinung mit der weitgehenden Abkoppelung effektiver Politik von unmittelbaren demokratischen Impulsen und Forderungen verbinden sollen. Damit würde es, so muß man folgern, der staatlichen Bürokratie auch möglich, ihre Maßnahmen in erster Linie an den Interessen der Wirtschaft selbst auszurichten und die derzeitige Krise durch eine neue

---

[8] Vgl. die in Anmerkung 2, 4 und 5 angeführten Arbeiten.

[9] *D. Bell,* The Cultural Contradictions of Capitalism, London 1976.

[10] *H. Schelsky,* Die Arbeit tun die anderen: Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, Köln 1975.

[11] *W. Hennis,* Organisierter Sozialismus — zum „strategischen" Staats- und Politikverständnis der Sozialdemokratie, Stuttgart 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Koexistenz von kapitalistischer Ökonomie und staatsinterventionistischer Bürokratie zu überwinden[12].

Historische Beispiele für die Realisierbarkeit autoritär-korporatistischer Lösungen bieten etwa die „Industrialisierung von oben" in den deutschen Staaten um die Mitte des letzten Jahrhunderts[13], der italienische und deutsche Faschismus der Zwischenkriegszeit[14] und einige ökonomisch erfolgreiche „Modernisierungsdiktaturen" der Nachkriegszeit. Die politischen Umwälzungen in Portugal, Spanien und Griechenland zeigen jedoch auch, daß die dauerhafte Unterdrückung demokratischer Strebungen schwieriger geworden und selbst mit den Wachstumsinteressen kapitalistischer Ökonomien in Widerspruch geraten ist.

2. Im Gegensatz zum Neo-Konservatismus setzt der *Neo-Liberalismus* auf die Opposition gegen staatlich-bürokratische Interventionen in den Wirtschaftsprozeß[15]. In immer neuen Variationen entwickeln die Vertreter dieser Position — fast ausschließlich Ökonomen — die Thesen von der optimalen Selbstregulierungsfähigkeit der Marktwirtschaft unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs und von der prinzipiellen Schädlichkeit staatlicher Eingriffe[16]. Der Grund dafür wird einmal in unaufhebbaren Informationsdefiziten aller Versuche zentraler Wirtschafftssteuerung, zum anderen im partikulären Egoismus der den Einsatz staatlicher Steuerungsinstrumente bestimmenden Wähler, Interessengruppen, Parteien oder Regierungen gesehen. Dementsprechend laufen die Empfehlungen dieser Richtung — soweit sie überhaupt an die praktische Politik addressiert sind — auch immer auf eine Präferenz für Steuerungsverzichte und — wo staatliche Steuerung zur Revision von Marktversagen unvermeidlich erscheint — auf eine Präferenz für besondere Arten von Steuerungsinstrumenten hinaus, die weniger informationsabhängig und weniger korruptionsanfällig sein sollen als die derzeit eingesetzten. Dabei geht es um:

---

[12] Das gegenwärtig erfolgreichste Modell dafür bietet die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft in Japan.

[13] Vgl. etwa: *H. U. Wehler,* Der Aufstieg des organisierten Kapitalismus und Interventionsstaates in Deutschland, in: H. A. Winkler, Hrsg., Organisierter Kapitalismus, Göttingen 1974, S. 36 - 52; *B. Vogel,* Die „allgemeine Gewerbefreiheit" als bürokratische Modernisierungstrategie in Preußen, in: D. Stegmann, B. J. Wendt, P. C. Witt, Hrsg., Industrielle Gesellschaft und politisches System, Bonn 1978, S. 59 - 78.

[14] *A. Schweitzer,* Plans and Markets — Nazi Style, in: Kyklos, 1977, S. 88 ff.

[15] Einen Überblick bieten die Beiträge in R. T. Selden, ed., Capitalism and Freedom — Problems and Prospects, Proceedings of a Conference in Honor of Milton Friedman, Charlottesville 1975.

[16] Selbstverständlich wird dabei die staatliche Gewährleistung der für das Funktionieren der Marktwirtschaft erforderlichen rechtlichen, institutionellen, personellen und materiellen „Rahmenbedingungen" immer vorausgesetzt. Die Abgrenzung zur unzulässigen „Intervention" ist allerdings für Nicht-Ökonomen nicht immer ganz durchsichtig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die Präferenz für *private,* erforderlichenfalls *staatlich regulierte, Leistungen* im Gegensatz zu öffentlichen Leistungen, und damit die Forderung nach Entstaatlichung oder Privatisierung öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Dienste[17];

— die Präferenz für *Transferzahlungen* im Gegensatz zu öffentlichen Sach- und Dienstleistungen, und damit die Forderung nach einer Umstellung staatlicher Verteilungspolitik auf die Instrumente der progressiven Einkommenssteuer, der Negativsteuer oder wenigstens auf staatliche Geldleistungen[18];

— die Präferenz für Mechanismen der *pretialen Steuerung* durch Benutzer im Gegensatz zur bürokratischen Steuerung bei öffentlichen Dienstleistungen und damit die Empfehlung von Gutschein-Systemen als Finanzierungsinstrument etwa im Bildungswesen[19];

— die Präferenz für *ordnungspolitische Instrumente* der Wirtschaftspolitik im Gegensatz zu prozeßsteuernden Instrumenten und damit die Bevorzugung der Wettbewerbspolitik gegenüber der Konjunktur- und Strukturpolitik[20];

— im Bereich der Prozeßpolitik die Präferenz für *globale* im Gegensatz zu selektiven *Maßnahmen,* und im Bereich globaler Maßnahmen die Präferenz für *regelgebundene* im Gegensatz zu diskretionär einsetzbaren Instrumenten[21]; und schließlich

— im Bereich selektiver Steuerung die Präferenz für den Einsatz *positiver und negativer Anreize* gegenüber einer Regulierung durch imperative Verbote und Gebote[22].

Selbstverständlich ist jede dieser Präferenzen unter einer *ceteris-paribus-Klausel* und damit situationsabhängig zu interpretieren, aber insgesamt drücken sie doch die generelle Option der neo-klassischen Ökonomie für weniger Staatsintervention und (wo Staatsintervention unvermeidlich ist) für Interventionsformen aus, die einerseits die Ent-

---

[17] So etwa *C. L. Schultze,* The Public Use of Private Interest, Washington 1977; vgl. hierzu auch F. Wagener, Hrsg., Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft, Band 3, Bonn 1976.

[18] *M. Friedman,* Capitalism and Freedom, Chicago 1962, S. 190 ff.

[19] *C. C. von Weizsäcker,* Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: H. Arndt, D. Swatek, Hrsg., Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 58, Berlin 1971.

[20] Vgl. dazu: *O. Schlecht,* Hat die Globalsteuerung versagt?, in: H. Körner et al., Hrsg., Wirtschaftspolitik, Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern und Stuttgart 1976, S. 299 ff.

[21] *M. Friedman,* a.a.O., S. 37 ff.; *ders.,* A Program for Monetary Stability, New York 1959.

[22] Viele Beispiele dafür bei *C. L. Schultze,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte und damit ihre Fähigkeit zur Verfolgung eigener Interessen und zur dezentralen Informationsverarbeitung so wenig wie möglich beschränken, und die andererseits dem Ermessen staatlicher Behörden so wenig Raum wie irgend möglich lassen sollen.

Die neoklassische Ökonomie findet sich heute in der beneidenswerten Lage, zugleich herrschende Doktrin und systemkritische Theorie sein zu können, denn bei allen offiziellen Bekenntnissen zu den Prinzipien der „Marktwirtschaft" und des „free enterprise" werden ihre Präzepte doch nirgendwo konsequent praktiziert. Der Grund dafür liegt in dem zutiefst idealistischen Charakter des liberalen Programms, das alle institutionellen Eigeninteressen der politischen Akteure außer Acht läßt[23]. Wenn sich unter dem Druck ökonomischer Probleme die Wähler ebenso wie die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Unternehmer mit massiven Forderungen an den Staat wenden, dann wäre unter den Bedingungen der Parteienkonkurrenz keine Partei, keine Regierung und keine Expertenbürokratie in der Lage, diesem Druck mit dem bloßen Hinweis auf die prinzipiellen und langfristigen Vorteile wirtschaftspolitischer Abstinenz auf Dauer zu widerstehen[24]. Der Interventionismus muß also überall weit über die von der liberalen Theorie postulierten Grenzen hinaus praktiziert werden. Dies hat zwei interessante Konsequenzen:

— Da die liberale Theorie zur herrschenden Doktrin geworden ist, werden die notwendigen „Abweichungen" von der wirtschaftspolitischen Praxis mit schlechtem Gewissen, unsystematisch und theorielos vollzogen. Uns fehlt eine (normative) Theorie der Wirtschaftspolitik unter realistischen Bedingungen.

— Gleichzeitig immunisiert aber die Ubiquität der Abweichungen vom neo-liberalen Modell jene Theorie selbst gegen empirische Kritik. Da nirgendwo konsequent praktiziert, kann sie gegenüber jeder Praxis „kritische Theorie" bleiben, solange nur die Frage tabuisiert wird, ob denn die auftretenden ökonomischen Probleme eher durch die Abweichungen vom liberalen Modell oder eher durch die zu weitgehende Annäherung der praktischen Wirtschaftspolitik an das Modell erklärt werden.

---

[23] Die Theorie der Wirtschaftspolitik hat also die Erkenntnisse der „Neuen politischen Ökonomie" erst noch zur Kenntnis zu nehmen und zu integrieren. Vgl. hierzu vor allem: *B. S. Frey*, Moderne politische Ökonomie: Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München 1977; mit weiteren Nachweisen.

[24] Den letzten konsequenten Versuch dieser Art hat — mit katastrophalen Folgen — die Regierung Brüning unternommen: *W. Jochmann*, Brünings Deflationspolitik und der Untergang der Weimarer Republik, in: D. Stegmann, B. J. Wendt, P. C. Witt, Hrsg., a.a.O., S. 97 - 112.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die Kritik an der neo-liberalen Position wird explizit fast nur von *Neomarxisten* verschiedenster Provenienz formuliert[25] — implizit liegt sie aber auch allen *technokratischen Planungskonzeptionen*[26] zugrunde. Ausgangspunkt ist der Tatbestand, daß die Dynamik kapitalistischer Entwicklung zwar einerseits historisch beispiellose Fortschritte der Arbeitsproduktivität und des materiellen Wohlstandes hervorgebracht hat, daß damit zugleich aber auch die Anforderungen an staatliche Infrastruktur-Vorleistungen, an die staatliche Absicherung sozialer Risiken, an die staatliche Kompensation negativer externer Effekte und an staatliche Interventionen zur Dämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit überproportional gestiegen sind. Da nun unter den Rahmenbedingungen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung der Staat in die Freiheit gewinnorientierter Unternehmerentscheidungen nicht unmittelbar steuernd eingreifen soll, müssen diese wachsenden Anforderungen in erster Linie durch öffentliche Sach- und Dienstleistungen, durch kompensierende Transferzahlungen aus öffentlichen Kassen oder durch das Angebot positiver finanzieller Anreize zur Beeinflussung formal freier privater Entscheidungen erbracht werden. Mit dieser prinzipiellen Beschränkung des staatlichen Instrumentariums, das für die in den letzten 50 Jahren in allen westlichen Staaten ausgebildete Konfiguration der „sozialen Marktwirtschaft" oder des „welfare state" charakteristisch ist[27], hat man sich jedoch auch die im Prinzip unvermeidliche Finanzkrise des Steuerstaates[28] eingehandelt: Die Staatsausgaben wachsen aus systematischen Gründen rascher als das Sozialprodukt,

— weil in unmittelbarer öffentlicher Regie vorzugsweise personalintensive Leistungen mit geringen Produktivitätsfortschritten erbracht werden, während die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor die durch Produktivitätszuwächse im privaten Sektor gerechtfertigten Wachstumsraten mit vollziehen;

— weil der Anteil der durch öffentliche Transferleistungen abgesicherten sozialen Risiken weiter zunimmt, und weil die individuellen

---

[25] So etwa: *G. Kade*, Krise des Kapitalismus, in: Wirtschaftsdienst, Heft 2/1976, S. 99 ff.

[26] Vgl. etwa: *U. Steger*, Zur ökonomischen Begründung einer zentralen Investitionslenkung, in: Die neue Gesellschaft 1974, S. 560 ff.

[27] *F. W. Scharpf*, Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective, in: European Journal of Political Research, Vol. 5, 1977, S. 339 - 362.

[28] *J. O'Connor*, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt 1974; R. R. Grauhahn, R. Hickel, Hrsg., Krise des Steuerstaates? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, in: Leviathan, Sonderheft 1, Opladen 1978; *D. Bell*, The Public Household, On „Fiscal Sociology" and the Liberal Society, in: The Public Interest, Vol. 37, 1974, S. 29 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansprüche auf Transferleistungen mindestens mit den Wachstumsraten der Durchschnittseinkommen zunehmen; und schließlich

— weil der Versuch einer Steuerung von Wirtschaftsabläufen durch positive Anreize zu einer kumulativen Verteuerung des Steuerungsinstrumentariums führt: Subventionen und Steuererleichterungen zur Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten werden von den Adressaten nur vorübergehend als ein zusätzlicher Anreiz perzipiert. Nach kurzer Zeit definieren sie die „Null-Linie" des Erwartungshorizonts, so daß jeder Versuch einer Rücknahme von Subventionen als Beeinträchtigung eines etablierten „Besitzstandes" und damit als negative Sanktion auf massiven politischen Widerstand stoßen müßte[29]. Positive Anreize sind also politisch weitgehend irreversibel. Bei veränderter Situation muß jede neue Steuerungsinitiative auf dem vorhandenen „Subventionssockel" aufbauen, um ein zusätzliches „Subventionsgefälle" zu erzielen. Die Notwendigkeit einer ausschließlichen oder überwiegenden Steuerung durch positive Anreize muß deshalb mit einer systematischen Inflation des Subventionsniveaus bezahlt werden.

Solange die Rahmenbedingungen des Kapitalismus respektiert werden, führt also die Ausweitung der Staatsfunktionen zu überproportionalem Wachstum öffentlicher Ausgaben. Die Folge ist eine zunehmende Abgabenlast, die entweder die Unternehmergewinne und damit die Investitionsbereitschaft oder die Arbeitseinkommen und damit die Massenloyalität so stark beeinträchtigen kann, daß die „fiskalische Krise" zum politischen „Bankrott" führt[30]. Unter dieser Perspektive scheint es deshalb plausibel, wenn von linken Theoretikern wie von technokratischen Planern — konträr zu den neo-liberalen Präferenzen — der Übergang von der indirekten zu einer verstärkten *direkten* Steuerung der Wirtschaftsabläufe gefordert wird. An die Stelle staatlicher Kompensation externer Effekte soll das Verbot schädlicher Aktivitäten, und an die Stelle der Wachstumsförderung durch positive Anreize soll die direkte, imperative Investitionslenkung treten[31]. Wenn durch derartige Eingriffe und Auflagen die Bereitschaft zu Inlandsinvestitionen beeinträchtigt werden sollte, dann müßten Kapitalverkehrskontrollen und

---

[29] Zur Unterscheidung zwischen positiven und negativen Anreizen vgl. *D. A. Baldwin*, The Power of Positive Sanctions, in: World Politics, Vol. 24, 1971, S. 19 - 38; *M. N. Zald, D. Jacobs*, Compliance/Incentive Classifications of Organizations: Underlying Dimensions, in: Administration and Society, Vol. 9, 1978, S. 403 - 424.

[30] R. Rose, B. G. Peters, eds., Can Government Go Bankrupt?, New York 1978.

[31] *N. Wieczorek*, Gewerkschaften und demokratische Investitionslenkung und -kontrolle, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1973, S. 753 ff.; *K. G. Zinn*, Investitionskontrollen und -planung, in: Wirtschaftsdienst, 1973, S. 301 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— im Extremfall — die Verstaatlichung gegen die Gefahren der Kapitalflucht und des Investitionsstreiks eingesetzt werden. Falls dabei negative Rückwirkungen aus der internationalen Wirtschaftsverflechtung nicht vermieden werden könnten, dann müßte — so in letzter Konsequenz die Cambridge-Schule — schließlich auch eine Abkoppelung der Nationalwirtschaft vom Weltmarkt in Kauf genommen werden[32].

Um die Verwirklichungschancen dieses konsequent anti-kapitalistischen Programms steht es allerdings eher noch schlechter als um die des neoliberalen Konzepts.

Die Kooperation zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, die Indoktrination der Öffentlichkeit durch die der kapitalistischen Ordnung verpflichteten Medien und die unmittelbare Entscheidungsverflechtung zwischen Wirtschaft und Staat sind viel zu weit fortgeschritten, als daß ein offen vorgetragenes antikapitalistisches Programm eine politische Chance hätte. Überdies spricht auch nichts für seinen wirtschaftspolitischen Erfolg, falls es wider Erwarten realisiert werden sollte: Bei fortdauernder privater Verfügungsgewalt wäre das Informationsdefizit der staatlichen Steuerungsinstanzen gegenüber den privaten Entscheidungsträgern kaum aufhebbar. Die versuchte Steuerung von oben würde sich deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer faktischen Steuerung von unten entwickeln, bei der die Unternehmen die im eigenen Interesse liegenden Investitionspläne vom Staat sanktionieren lassen. Der Unterschied zur bisherigen Situation läge dann nicht in einer anderen Qualität der Unternehmensentscheidungen, sondern in der mit imperativer Steuerung notwendigerweise verbundenen staatlichen Absicherung des privaten Investitionsrisikos[33].

An dieser Einflußverteilung würde sich auch nicht viel ändern, wenn man von der imperativen Investitionslenkung vollends zur Verstaatlichung überginge. Zwar wären angesichts der auch formalen Sozialisierung des Verlustrisikos gesamtwirtschaftlich vorteilhafte aber einzelwirtschaftlich verlustbringende Geschäftszweige leichter durchzuhalten und regionalpolitisch oder arbeitsmarktpolitisch wünschenswerte Investitionen leichter durchzusetzen. Derartige politische Auflagen treffen sich ja normalerweise mit dem Expansionsinteresse der vom Rentabilitätszwang befreiten staatlichen Unternehmen. Sehr viel schwieriger wäre es jedoch, wie die Erfahrungen mit der Bundesbahn demonstrieren, die Einstellung oder Beschränkung unwirtschaftlich gewordener Geschäftszweige gegen den politischen Widerstand des Managements,

---

[32] The Cambridge Political Economy Group, Englands Krisen — Ursachen und Abhilfen, in: Leviathan, Bd. 3, 1975, S. 338 ff.

[33] *F. W. Scharpf*, Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg 1977, S. 57 - 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Beschäftigten und der Benutzer durchzusetzen. Ebenso gibt es im Ausland und bei uns Hinweise darauf, daß eine staatliche Regulierungspolitik im Bereich des Wettbewerbsrechts, des Preisrechts, der Energieeinsparung oder des Umweltschutzes gegenüber Unternehmen der öffentlichen Hand noch viel schwerer durchzuhalten ist als gegenüber dem rein privatwirtschaftlichen Sektor[34]. Offenbar vermitteln das öffentliche Eigentum und die gemeinwirtschaftliche Aufgabenstellung eine politische Immunität im Verhältnis zu anderen staatlichen Behörden, die die Effektivität von Regulierungsprogrammen drastisch herabsetzt. Je mehr der Staat — sei es durch direkte Steuerung, sei es erst recht durch Übernahme der Eigentümerfunktion — in Entscheidungen der einzelwirtschaftlichen Ebene eingreift, desto mehr wird er selbst mit den Expansions- und Überlebensinteressen dieser Unternehmen identifiziert, und desto schwieriger wird es, die zur effektiven Durchsetzung hoheitlicher Programme notwendige Distanz aufrechtzuerhalten. Der Ausbau direkter Steuerungsinstrumente würde also die Abhängigkeit der staatlichen Politik von einzelwirtschaftlichen Kalkülen nicht beseitigen, sondern eher noch verstärken — allenfalls hätte er zur Folge, daß unter diesen Kalkülen das Kriterium der betriebswirtschaftlichen Rentabilität zurückgedrängt oder eliminiert wird. Dies kann in manchen Bereichen sinnvoll sein; bei generalisierter Anwendung führte es zur systematischen Vergeudung gesellschaftlicher Ressourcen[35].

Es spricht also offenbar alles für die Vermutung, daß der behauptete Krisenzirkel zwischen kapitalistischer Ökonomie, demokratischer Politik und bürokratischem Staat durch keine der drei konkurrierenden radikalen Konzeptionen dauerhaft und ohne noch gravierendere Folgeprobleme außer Kraft gesetzt werden könnte. Die spannungsreiche Koexistenz von Kapitalismus, Demokratie und Bürokratie kann zwar in historischen Katastrophen scheitern, deren Ablauf durch den Krisenzirkel befriedigend erklärt wird, aber nichts in der gegenwärtigen Krisenliteratur begründet die Hoffnung auf die Existenzmöglichkeit alternativer gesamtgesellschaftlicher Strukturkonstellationen, die ein höheres Maß an Stabilität gewährleisten könnten, ohne dafür einen unerträglichen Preis an ökonomischer Leistungsfähigkeit oder politischer Liberalität zu bezahlen. Wenn demnach alle radikalen Auswege aus dem Krisenzirkel in die Sackgasse zu führen scheinen, dann lohnt

---

[34] *J. Q. Wilson, P. Rachal,* Can the Government Regulate Itself?, in: The Public Interest, Vol. 46, 1977, S. 3 - 14.

[35] Sollte jedoch die ökonomische Rationalität wiederhergestellt werden, dann müßte die höhere technokratische Effizienz mit verstärkter politischer Repression erkauft werden, wie sie etwa in den sozialistischen Staaten üblich ist. Das anti-kapitalistische Modell (das Demokratie und Bürokratie zu verbinden sucht) ändert dann seinen Charakter und entwickelt sich zum antidemokratischen Modell.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es sich gewiß, die gemeinsame Ausgangshypothese der Krisentheoretiker von der Unausweichlichkeit der Katastrophe kritischer zu prüfen, als dies bisher geschehen ist.

III. Historisch-kontingente Krisentendenzen?

Das politisch-ökonomische System der kapitalistischen Demokratien ist schon zu oft totgesagt worden, als daß man den sich wiederum häufenden Nachrichten von seinem bevorstehenden Ableben vorschnell Glauben schenken sollte. Es hat nach der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre in der Nachkriegszeit eine Periode ökonomischer Prosperität und politischer Stabilität hervorgebracht, die im historischen Vergleich ohne Beispiel ist. Auch bei prinzipieller Betrachtung spricht vieles für die Annahme, daß gerade die Kombination von marktorientierter Ökonomie, demokratisch-responsiver Politik und korrigierender und kompensierender staatlicher Intervention eine höhere gesamtgesellschaftliche Leistungsfähigkeit erreichen kann, als jedes Alternativ-Modell, bei dem entweder das kapitalistisch-marktwirtschaftliche oder das demokratische oder das staatsinterventionistische Element eliminiert wäre. Wenn dennoch die kapitalistischen Demokratien in wiederkehrende ökonomische und politische Existenzkrisen geraten, dann vielleicht doch nicht als Folge einer unerbittlich fortschreitenden prinzipiellen Krisentendenz, sondern eher als Ergebnis historisch-kontingenter Konstellationen, die die Reaktionsfähigkeit des Systems überfordern. Für diese Alternativperspektive, die mit den prinzipiellen Krisenhypothesen konkurriert, lassen sich auch theoretisch gewichtige Gründe anführen:

Im Vergleich zu reinen Marktmodellen, reinen Demokratiemodellen oder reinen Bürokratiemodellen erreicht die „kapitalistische Interventionsdemokratie" gewiß einen extremen Komplexitätsgrad, der ihre theoretische Erfassung außerordentlich erschwert. Von Hayek hat gezeigt, daß das jeweils aktuelle Verhalten komplexer Systeme aus prinzipiellen Gründen weder im einzelnen vorhergesagt noch durch irgendeine Steuerungsinstanz präzise beeinflußt werden kann[36]. Zugleich hat er aber darauf hingewiesen, daß auch intellektuell nicht im Ganzen zu reproduzierende Systeme stabile Gesamt-Ordnungen mit charakteristischen Eigenschaften und Leistungstendenzen bilden können, die ihren Ursprung in der Fähigkeit von Individuen und Organisationen zur dezentralen Informationsverarbeitung, zur intelligenten Verfolgung eigener Zwecke und zur Anpassung an die durch das Verhalten anderer gesetzten Rahmenbedingungen haben[37].

---

[36] *F. A. von Hayek,* Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972; *ders.,* Arten der Ordnung, in: Ordo, Bd. 14, 1963, S. 1 - 20.

[37] *F. A. von Hayek,* Die Irrtümer des Konstruktivismus, Tübingen 1975; *ders.,* Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26, 1975, S. 13 - 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings beschränkt von Hayek und mit ihm die ganze liberale Ökonomie die Hypothese der ordnungsstiftenden Kraft dezentraler Anpassungsprozesse auf den marktwirtschaftlichen Sektor und setzt diesem eine monolithische zentralstaatliche Interventionsbürokratie entgegen, die alle dezentrale Anpassung ausschließen würde. Bei dieser ideologisierten Kontroverse zwischen „Markt" und „Plan" geht nun allerdings die politikwissenschaftliche Einsicht in den unaufhebbar dezentralen Charakter auch aller politischen und bürokratischen Prozesse völlig verloren. Denn in Wirklichkeit ist es ja keineswegs „der Staat", der in das andernfalls autonome, selbstregulierende System der „Marktwirtschaft" interveniert, sondern es existiert eine Vielzahl und komplexe Vielfalt von Interaktionsbeziehungen zwischen spezialisierten Akteuren in Politik, Verwaltung und Wirtschaft mit jeweils unterschiedlichem Gewicht marktwirtschaftlicher, politischer und bürokratischer Kalküle.

Sobald die Entdeckungen der Pluralismustheoretiker zur Kenntnis genommen werden, spricht zumindest vom Standpunkt der ökonomischen Theorie aus vieles für die vor allem von Lindblom entwickelte Vermutung[38], daß auch im politisch-bürokratischen Bereich aus Prozessen der dezentralen Informationsverarbeitung, Interessenverfolgung und Anpassung stabile und insgesamt leistungsfähige Gesamtordnungen hervorgehen können. Das Gleiche gilt dann aber auch für die Interaktion zwischen politisch-bürokratischen Akteuren auf der einen Seite und Wirtschaftseinheiten auf der anderen. Die Logik des Hayek'schen Ansatzes begründet deshalb keineswegs zwingend die Forderung nach dem Rückzug des Staates aus der Ökonomie, sondern allenfalls die Frage nach den spezifischen Bedingungen, unter denen komplexe ökonomisch-politisch-bürokratische Systeme Stabilität erlangen können oder verfehlen müssen.

Hier allerdings werden wir von der neo-klassischen Theorie im Stich gelassen. Das von ihr unterstellte Verhaltensmodell postuliert die friktionslose Reaktion des nutzen-optimierenden Individuums auf verfügbare Information und damit die Möglichkeit einer kontinuierlichen Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen. Unter diesen Prämissen wird systemstabilisierende Anpassung *immer* stattfinden, sofern sie *überhaupt* möglich ist; und wenn sie nicht stattfindet, dann kann man daraus auf das Vorhandensein prinzipieller Widersprüche schließen. Historisch-kontingente Erklärungen für entstabilisierende Krisen können in diesem Modell nicht vorkommen.

---

[38] *D. Braybrooke, C. E. Lindblom,* A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process, New York 1963; *C. E. Lindblom,* The Intelligence of Democracy, New York 1965; *ders.,* Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems, New York 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einen wesentlichen Schritt weiter führt jedoch das aus der empirischen Management-Forschung stammende kognitive Modell der „bounded rationality"[39]. Es geht davon aus, daß Individuen und Organisationen die objektiv verfügbaren Entscheidungsoptionen und ihre jeweiligen Konsequenzen niemals vollständig erfassen können, und daß sie deshalb ihr Entscheidungsverhalten an vereinfachenden Suchstrategien und etablierten Entscheidungsroutinen orientieren müssen, die allenfalls „brauchbare", nicht aber optimale Lösungen gewährleisten können. Schon hieraus folgt, daß die neo-klassische Verhaltensannahme der unaufhörlich Opportunitäten prüfenden und nach optimalen Strategien suchenden Organisation bestenfalls eine grobe Vereinfachung darstellt[40].

Noch einen Schritt über die Position von Simon, March und Cyert hinaus geht jetzt der auf empirische Untersuchungen von Entscheidungsprozessen in Krisensituationen gestütze Theorienansatz von Hedberg, Lundin und anderen schwedischen Organisations-Psychologen[41]: Er unterstellt, daß Individuen und Organisationen in ihrem Entscheidungsverhalten grundsätzlich nie auf die Wirklichkeit selbst, sondern immer auf eine radikal vereinfachende Interpretation dieser Wirklichkeit reagieren. Nur auf der Grundlage und innerhalb der Grenzen solcher vereinfachten Wirklichkeitsbilder können Entscheidungsstrategien entwickelt und geprüft werden und ist zielstrebiges und rationales Handeln überhaupt möglich. Gewiß stellen derartige Wirklichkeitsdeutungen soziale Konstrukte dar und können durch soziale Prozesse verändert werden. Solange sie jedoch in Geltung sind, begrenzen sie den Möglichkeitsraum realisierbarer Strategien. Erfahrung, Lernen und Anpassung findet innerhalb des jeweiligen Deutungszusammenhangs statt, kann diesen jedoch selbst nicht überschreiten[42].

---

[39] *J. G. March, H. A. Simon,* Organizations, New York 1958; *R. M. Cyert, J. G. March,* A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs, N. J. 1963.

[40] Eine knappe aber eindrucksvolle Erörterung des neoklassischen Verhaltensmodells enthält: *H. A. Simon,* Rationality as Process and as Product of Thought, in: American Economic Review, Vol. 68, 1978, S. 1 ff.

[41] *B. Hedberg,* Uncertainty Reduction and Action Programs in Organizational Transition from Growth to Non-Growth, IIMV Preprint I/73-50, Berlin 1973; *ders.,* Reframing as a Way to Cope with Organizational Stagnation: A Case Study, IIMV Preprint I/74-71, Berlin 1974; *S. A. Jönsson, R. Lundin,* Myths and Wishful Thinking as Management Tools, IIMV Preprint I/76-8, Berlin 1976; *B. Hedberg, J. Jönsson,* Strategy Formulation as a Discontinuous Process, in: International Studies of Management and Organization, Vol. 7, 1977, No. 2, S. 88 - 109; *S. A. Jönsson, R. A. Lundin, L. Sjöberg,* Frustration in Decision Processes: A Tentative Frame of Reference, in: International Studies of Management and Organization, Vol. 7, 1977, No. 3 - 4, S. 6 - 19.

[42] Ähnlich auch *M. Landau,* Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap, in: Public Administration Review, Vol. 29, 1966, S. 346 ff.; *O. Diesing,* Reason in Society, Urbana 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirklichkeitsbilder können allerdings die objektive Realität nicht außer Kraft setzen und ihre Veränderung nicht unterbinden. Sie können also empirisch falsch sein oder falsch werden. Wenn dies so ist, dann werden die darauf gestützten Strategien mit mehr als zufälliger Häufigkeit scheitern.

Ein solches Scheitern setzt jedoch die alte Orientierung nicht ohne weiteres und nicht sofort außer Kraft[43]. Die schwedische Forschergruppe hat bei Firmen, die durch Marktänderungen betroffen waren und schließlich gescheitert sind, charakteristische Stadien im Prozeß der Selbstzerstörung gefunden, bei denen Mißerfolgssignale zunächst solange wie möglich übersehen wurden; konnten sie nicht länger ignoriert werden, dann wurde die Ursache zuerst bei persönlichem Fehlverhalten und ungenügendem Einsatz der Mitarbeiter gesucht und mit vermehrten Anstrengungen im Sinne der bisherigen Strategie beantwortet. Wenn auch diese fehlschlugen, dann sah man zwar die Ursache in Veränderungen der Markt-Umwelt, interpretierte diese aber als allenfalls kurzfristige Abweichungen, nach denen der gewohnte Zustand sich alsbald wieder herstellen würde. Die plausible Reaktion waren darum rigorose (aber als vorübergehend definierte) Sparmaßnahmen zur Abwendung einer Liquiditätskrise, die insbesondere die scheinbar nichtessentiellen „Zukunftsinvestitionen" wie Forschung und Entwicklung, Personalfortbildung und Personalrekrutierung betrafen. Wenn schließlich die Hoffnung auf eine baldige Wieder-Normalisierung der Marktbedingungen aufgegeben und die Veränderungen als dauerhaft akzeptiert werden mußten, dann hatte der zwischenzeitliche Raubbau die materiellen und intellektuellen Voraussetzungen der Anpassungsfähigkeit so geschwächt, daß eine Umstellung auf die neue Marktsituation nicht mehr gelang. Das Unternehmen — wenn es dafür nicht schon zu groß war — ging in Konkurs.

Die bei solchen Autopsien gescheiterter Unternehmen zutage tretenden Gründe der Nichtanpassung liegen einmal im *kognitiven* Bereich. Da jedes Wirklichkeitsbild eine Abstraktion und Vereinfachung darstellt, kann auch keine darauf gestützte Strategie ausnahmslos erfolgreich sein. Einzelne Mißerfolge gelten also zu Recht nicht als *ipso facto* ausreichende Gründe für den Verzicht auf die Ordnungsleistung und die Orientierungshilfe eines im übrigen bewährten Interpretationsschemas. Die Implikationen von Mißerfolgs-Signalen sind also ambivalent und man kann über ihre Interpretation streiten. Bei diesem Streit wiederum stehen die Inhaber organisatorischer Machtpositionen, die mit der bisher bewährten Strategie groß geworden sind, üblicherweise auf

[43] Die kontrafaktische Stabilisierung gruppenspezifischer Wirklichkeitsinterpretationen wird analysiert in: *J. L. Janis,* Victims of Groupthink, Boston 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Seite des intellektuellen *status quo*. Die Interpretation von Mißerfolgs-Signalen hat also neben der kognitiven eine *organisationspolitische* Dimension, in der die Kritik an der vorherrschenden Wirklichkeitsinterpretation zugleich als ein Angriff auf etablierte Machtpositionen perzipiert und entsprechend sanktioniert wird. Auch bei intellektuellen Revolutionen müssen offenbar Köpfe rollen[44].

Die Plausibilität dieser Untersuchungsergebnisse ist nicht *prima facie* auf Entscheidungsprozesse in Unternehmen zu beschränken. Auch für Gewerkschaften, politische Parteien und Fraktionen, Regierungen, Ministerien und Behörden sind vereinfachende Interpretationen der jeweils entscheidungsrelevanten Umwelt und der in ihr wirksamen Mechanismen Grundlage und Voraussetzung für zweckrationales strategisches Verhalten[45]. Schließlich kann der Gedanke auch auf der interorganisatorischen Ebene weitergeführt werden: Auch die Möglichkeit der *dauerhaften*[46] — antagonistischen oder kooperativen — Interaktion zwischen Organisationen beruht auf der Voraussetzung gemeinsamer oder zumindest wechselseitig zutreffend eingeschätzter Wirklichkeitsvorstellungen auf beiden Seiten[47]. Dies war die Prämisse der amerikanischen Abschreckungstheoretiker der frühen 60er Jahre, die so großen Wert auf die möglichst vollständige Information der Sowjet-Union

---

[44] Dementsprechend hatten Unternehmen, die sich erfolgreich an veränderte Marktbedingungen anpassen konnten, oft das Glück, frühzeitig von einem so massiven Krisenschock überrascht worden zu sein, daß die bisherige Orientierung rasch und vollständig diskreditiert wurde, oder sie konnten von einem aus anderen Gründen vollzogenen Personalaustausch in Führungspositionen profitieren, der die Kritik am *status quo* erleichterte und die Suche nach einer neuen, mit der neuen Führung identifzierbaren Strategie begünstigte.

[45] Gewiß werden die Wirklichkeitsvorstellungen in sich heterogener und diffuser, je größer und heterogener die Organisation wird, und deshalb ist es etwa für politische Parteien — trotz aller Bemühungen um die Formulierung von „Orientierungsrahmen" — nicht leicht, zielstrebige Strategien zu verfolgen, sofern diese nicht allein von einer kleinen und relativ homogenen Führungsoligarchie formuliert und durchgeführt werden können. Aber daraus folgt doch nur, daß eben die Strategiefähigkeit von Organisationen nicht vorausgesetzt werden darf, sondern gerade von der in unterschiedlichem Maße gegebenen Fähigkeit zur Ausbildung gemeinsamer Wirklichkeitsinterpretationen abhängt.

[46] Die dauerhafte Interaktion setzt ein Interesse am Überleben des Partners (oder zumindest der Population, der er angehört) voraus. Sie kann also nie ein reines Nullsummen-Spiel sein. Von der Art solcher „gemischter Spiele" sind aber die meisten politsch-ökonomischen Konflikte, in denen es selten um die Ausrottung, häufig aber um die Ausbeutung des Gegners geht. Das den Nullsummen-Aspekt des Konflikts begrenzende gemeinsame Interesse am Fortbestand der zugrundeliegenden Beziehung begründet zugleich das objektive Interesse der Partner an der zutreffenden Wirklichkeitseinschätzung des jeweils anderen.

[47] Dauerhafte, erfolgreiche Interaktion bleibt also auch dann möglich, wenn zwar die Wirklichkeitsbilder sich unterscheiden, aber jeder der Partner das verhaltensleitende Wirklichkeitsbild des anderen kennt und in seinen Verhaltenskonsequenzen zutreffend einschätzen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legten, weil nur dadurch katastrophale Fehlinterpretationen amerikanischer „Signale" vermieden werden konnten[48]. Das gleiche gilt für die „antagonistische Kooperation" zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, die ebenfalls nur dann auf Dauer erfolgreich sein kann, wenn beide Seiten die jeweiligen Rahmenbedingungen und Verhaltenszwänge der anderen Seite, ihre wahrscheinliche Reaktion auf eigene Spielzüge und deren Rückwirkung auf die eigene Interessenlage richtig einschätzen.

Mutatis mutandis gilt dies aber auch für alle anderen dauerhaften Verknüpfungen in den komplexen Netzwerken zwischen Wirtschaft, Politik und staatlicher Bürokratie, die die Abläufe unserer Wirtschaftsprozesse bestimmen. Sie funktionieren zuverlässig und im ganzen erfolgreich nur insoweit, wie sich zwischen den jeweiligen Partnern zutreffende Wirklichkeitsinterpretationen ausgebildet haben, so daß alle Beteiligten realistische Strategien entwickeln können.

Die derzeitigen Probleme im Verhältnis zwischen Wirtschaft und Politik beruhen — dies ist meine zentrale These — vor allem darauf, daß die in den 50er und 60er Jahren entwickelten und erfolgreichen Wirklichkeitsinterpretationen unzutreffend geworden sind, so daß die darauf weiterhin gestützten Strategien scheitern müssen, während neue, der veränderten Situation besser entsprechende Wirklichkeitsinterpretationen entweder überhaupt noch nicht bestehen oder aber zwischen den am Wirtschaftsprozeß beteiligten Organisationen und Gruppen noch so kontrovers sind, daß stabile und erfolgreiche Interaktionen zwischen Unternehmen, Gewerkschaften, Politik und staatlicher Bürokratie noch nicht wieder darauf gestützt werden können. Ich will versuchen, diese historisch-kontingente, mit dem Erklärungsmuster der prinzipiellen Krisentheorien konkurrierende Hypothese im folgenden am Beispiel der gegenwärtigen Probleme der Arbeitsmarktpolitik zu illustrieren.

IV. Beispiel Arbeitsmarktpolitik

Die Rahmenbedingung, die seit Mitte der 50er Jahre die Orientierung und das Verhalten von Unternehmen, Gewerkschaften und staatlicher Politik jedenfalls in den westeuropäischen Ländern bestimmte, war die Vollbeschäftigung. Ihre Grundlage war die Entwicklung des sekundären Sektors, der angesichts einer anscheinend unbegrenzt expandierenden Nachfrage nach Industriegütern die freigesetzten Arbeitskräfte aus dem primären Sektor absorbieren und trotz hoher Produk-

[48] So etwa: *H. A. Kissinger,* Nuclear Weapons and Foreign Policy, New York 1957; *T. C. Schelling,* Nuclear Weapons and Limited War, The Rand Corporation RAND-P-1620, Santa Monica 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tivitätsfortschritte seinen Anteil an der Beschäftigung bis Anfang der 70er Jahre halten oder sogar (in der Bundesrepublik) noch steigern konnte. Gleichzeitig stieg auch der Arbeitskräftebedarf des tertiären Sektors mit der Expansion und Intensivierung öffentlicher Aufgaben etwa im Bildungs- und Gesundheitswesen und mit dem Wachstum der kommerziellen Dienstleistungen. Unter diesen Rahmenbedingungen war die ausreichende Arbeitskraft-Nachfrage kein Problem für die staatliche Politik oder für die Gewerkschaften. Man konnte sich darauf beschränken, die Freisetzungsprozesse im primären Sektor durch protektionistische Maßnahmen und Direktsubventionen für Landwirtschaft und Bergbau zu verlangsamen und gleichzeitig durch Maßnahmen der Regionalpolitik die Schaffung industrieller Arbeitsplätze in den Freisetzungsgebieten zu fördern. Die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne konnte sich unter diesen Umständen auf die Förderung der sektoralen und regionalen Mobilität von Arbeitskräften konzentrieren.

Für die Unternehmen erschienen Arbeitskräfte als knappes Gut, das man notfalls „hortete", und die gesicherte Wachstumsperspektive ließ auch beträchtliche Aufwendungen für die betriebsspezifische Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften gerechtfertigt erscheinen. Für die Arbeitnehmer selbst war bei einem Überangebot von Arbeitsplätzen Mobilität vor allem als Aufstiegschance attraktiv, während die Möglichkeit von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit als ein höchst unwahrscheinlicher Extremfall aus den Kalkülen ausgeschlossen blieb. Wenn schließlich dennoch — wie 1966/67 — das Wirtschaftswachstum zurückging, dann sorgte eine demonstrativ zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften in Verbindung mit staatlicher Investitionsförderung für die rasche und nachhaltige Wiederherstellung der Absatzchancen und der Gewinnraten. Die Politik ihrerseits wurde durch den Zustand einer kontinuierlichen Vollbeschäftigung von Problemdruck entlastet und gewann aus steigenden Abgabesätzen bei kontinuierlich wachsendem Sozialprodukt den Spielraum für die Finanzierung einer zur Wirtschaftsentwicklung komplementären Sozial- und Infrastrukturpolitik. Bis zum Anfang der 70er Jahre war deshalb die Welt der Wirtschaftspolitik überschaubar und kalkulierbar, und die in diesem Orientierungsrahmen entwickelten Verhaltensmuster erwiesen sich für alle Beteiligten im ganz als erfolgreich.

Unter dem Druck einer seit vier Jahren andauernden hohen Arbeitslosigkeit ist der wirtschaftspolitische Orientierungsrahmen der Nachkriegszeit zerbrochen. Nach längeren Kontroversen zeichnet sich sogar schon ein gewisser Meinungskonsens über die Faktorenkonstellation ab, die die zugrundeliegenden Veränderungen bewirkt hat. Dazu gehören:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— die relative Sättigung der Nachfrage nach den gängigen Industrieprodukten in den Industrieländern und die zu langsame Erhöhung der Massenkaufkraft in den rohstoffarmen Entwicklungsländern;
— die zunehmende Verlagerung arbeitsintensiver Industrieproduktion in Entwicklungsländern mit extrem niedrigem Kostenniveau; und schließlich
— die rasche Entwicklung arbeitssparender Technologien, die — insbesondere durch den Einsatz von Mikroprozessoren — die weitgehende Automatisierung nicht nur der Massenfertigung, sondern auch der Fertigung in kleinen und mittleren Serien erlauben.

Zusammengenommen haben Nachfragestagnation, Drittländerkonkurrenz und Automatisierung zu einem kontinuierlichen Rückgang der Arbeitsplätze im industriellen Sektor seit Beginn der 70er Jahre geführt. Gleichzeitig werden im Dienstleistungsbereich Fortschritte in der Bürorationalisierung verzeichnet, die mit den Produktivitätszuwächsen im industriellen Sektor durchaus vergleichbar sind. Da auch die weitere Expansion öffentlicher Dienstleistungen durch Finanzierungsprobleme beschränkt wird, können Beschäftigungsverluste im Industriesektor nun auch nicht mehr durch Zuwächse im Tertiärsektor ausgeglichen werden. Berücksichtigt man auch noch die im kommenden Jahrzehnt zu erwartende Zunahme der Erwerbsbevölkerung, so ist unter den gegenwärtigen Randbedingungen das weitere Ansteigen der Massenarbeitslosigkeit zu erwarten[49]. Während jedoch die Veränderung der Rahmenbedingungen der Wirtschaftspolitik inzwischen weithin zur Kenntnis genommen wurde, fehlt es bisher an der Einsicht, daß sich damit auch die verhaltensleitenden Erwartungen aller Beteiligten am Wirtschaftsprozeß verändert haben, und daß deshalb die Reaktion der Akteure auf bestimmte Sachverhalte (und dementsprechend auch auf die Strategien anderer Akteure) anders ausfallen wird, als man es bis zu Beginn dieses Jahrzehnts gewohnt war. Wenn dies aber der Fall ist, dann müssen die Zweck-Mittel-Kalküle der Beteiligten in die Irre führen und staatliche Programme fehlschlagen, solange die alten Verhaltensannahmen noch zugrunde gelegt werden. Nirgendwo ist dies deutlicher als im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Hier hat die Erfahrung der Rezession von 1975 und die seitdem anhaltende Arbeitslosigkeit die verhaltensleitenden Erwartungen für Unternehmer, Gewerkschaften und Betriebsräte und für die einzelnen Arbeitskräfte einschneidend verändert:

---

[49] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 146 ff.; *E. Pestel* et al., Das Deutschlandmodell: Herausforderungen auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, Stuttgart 1978, S. 112 ff.; *J. Gattinger, A. Krumper, H. Russ,* Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der 80er Jahre — Folgerungen für die Beschäftigungspolitik, in: Ifo-Schnelldienst, 18/19, 1978, S. 98 - 105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die *Unternehmen* haben gelernt, daß die kontinuierliche Steigerung der Nachfrage nicht länger vorausgesetzt werden kann, und daß die Möglichkeit von erheblichen Nachfrageschwankungen und Produktionseinschränkungen einkalkuliert werden muß. Gleichzeitig haben sie erfahren, wie schwierig und wie teuer Massenentlassungen durch das geltende Arbeits- und Betriebsverfassungsrecht geworden sind. Die *Gewerkschaften* und *Betriebsräte* ihrerseits haben erlebt, wie schwer die Mitverantwortung für betriebswirtschaftlich notwendige Entlassungen zu tragen ist, und daß eine vorsichtige Personalpolitik gegenüber den Beschäftigten leichter zu vertreten ist. In der Kombination führen beide Erfahrungen dazu, daß auftretende Nachfragesteigerungen nicht mehr als dauerhaft interpretiert werden, und daß vorübergehende Nachfragesteigerungen nicht mehr ohne weiteres zu Neueinstellungen und Erweiterungsinvestitionen führen werden.

Überdies gelten bei hoher Arbeitslosigkeit Arbeitskräfte nicht mehr als knapp und „kostbar". Die Unternehmen sind deshalb weniger als früher bereit, Arbeitskräfte „auf Verdacht" einzustellen oder zu „horten", und die Bereitschaft zur innerbetrieblichen Ausbildung und Fortbildung weniger qualifizierter Arbeitskräfte hat abgenommen. Der relative Anteil der Nachfrage nach besonders qualifizierten Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt hat also schon aus diesem Grunde zugenommen.

Gleichzeitig ist mit der zunehmenden Dauer hoher Arbeitslosigkeit auch die Wertschätzung eines sicheren Arbeitsplatzes auf seiten der *Arbeitnehmer* gestiegen. Dementsprechend ist das Interesse der einzelnen Beschäftigten an attraktiven Beschäftigungsangeboten, die jedoch mit geringerem Kündigungsschutz verbunden wären, vermutlich gesunken. Die verminderte Mobilitätsbereitschaft erklärt zusammen mit den gestiegenen Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber den trotz hoher Arbeitslosigkeit offenbar zunehmenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Schließlich hat sich auch für die *Arbeitslosen* selbst die soziale Situation verändert, seitdem Arbeitslosigkeit nicht mehr als ein isoliertes und individuell zurechenbares Versagen, sondern als kollektives Schicksal erfahren wird. Es ist deshalb nur scheinbar paradox, daß die Bereitschaft zur Übernahme unattraktiver Arbeitsplätze mit der zunehmenden Dauer der Massenarbeitslosigkeit eher abgenommen als zugenommen hat.

Die staatliche Politik hat diese Änderung der verhaltensleitenden Erwartungen und Kalküle aller Beteiligten noch nicht in ausreichendem Maße zur Kenntnis genommen. Sie versucht immer noch, mit den bewährten Instrumenten konjunkturpolitischer Investitionsanreize und Nachfrageimpulse jene hohen Wachstumsraten zurückzugewinnen, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rein rechnerisch für den Abbau der derzeitigen Arbeitslosigkeit erforderlich wären. Die Erfolge bleiben jedoch trotz massivem Mitteleinsatzes begrenzt, weil eben die bewährten Instrumente auf eine veränderte Situation treffen.

Dies gilt zuerst für die Hoffnung auf arbeitsplatzschaffende *Investitionsanreize.* Seit Anfang der 70er Jahre hat sich die Relation zwischen Erweiterungsinvestitionen und Rationalisierungsinvestitionen wesentlich zum Nachteil der ersten verändert[50]. Solange die Nachfrageentwicklung als ungewiß eingeschätzt wird, werden eben Gewinne (soweit sie überhaupt im Inland investiert werden) eher für kosten- und damit arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen eingesetzt als für Erweiterungsinvestitionen. Unter solchen Bedingungen kann dann zwar die staatliche Investitionsförderung durch Steuererleichterungen und Investitionszuschüsse eine gewisse Erhöhung des Investitionsvolumens erreichen, aber sie wird sich nur zu einem geringen Teil in arbeitsplatzschaffenden Erweiterungsinvestitionen niederschlagen. Ebensowenig könnte heute eine besonders zurückhaltende Lohnpolitik der Gewerkschaften wesentlich zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung beitragen. Solange die Gesamtnachfrage nicht ausgeweitet wird, würden auch dadurch eher Rationalisierungsinvestitionen als die Schaffung neuer Arbeitsplätze gefördert[51].

---

[50] *W. Gerstenberger,* Investitionen und Beschäftigtenentwicklung, in: Ifo-Schnelldienst, 18/19, 1978, S. 55 - 63.

[51] Gewiß hat in den Jahren 1967 bis 1969 die lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften zur raschen Überwindung der Rezession beigetragen. Aber die damalige Exportkonjunktur basierte auf der unmittelbaren Umsetzung der Kostendämpfung im Inland in niedrigere Exportpreise und damit auf dem Regime fester Wechselkurse. Unter dem heutigen Regime flexibler Wechselkurse werden die künftigen Wirkungen einer zurückhaltenden Lohnpolitik auf Inflationsraten und Exportpreise von den internationalen Währungsbewegungen sogleich antizipiert und durch entsprechende Wechselkursanpassungen zumeist überkompensiert. Auf der Basis der gegenwärtigen Wechselkurse werden die Arbeitskosten je Stunde in der Bundesrepublik in der Tat nur von wenigen Ländern übertroffen: Institut der Deutschen Wirtschaft, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, in: iw-trends 2/78, S. 31 - 36. Der geringe Vorsprung gegenüber den Lohnkosten in den Vereinigten Staaten würde sich jedoch sogleich in einen erheblichen Rückstand der Lohnkosten verwandeln, wenn die gegenwärtigen Wechselkurse durch an der inländischen Kaufkraft orientierte realistische Paritäten ersetzt würden: *I. B. Kravis, A. W. Weston, R. Summers,* Real GDP Per Capita for More Than One Hundred Countries, in: The Economic Journal, Vol. 88, 1978, S. 215 - 242, insbes. S. 237; vgl. auch: The Economist, July 22, 1978, S. 70 - 71. Gewiß sind die Gründe für die derzeitige erhebliche Überbewertung der Deutschen Mark komplexer Natur, aber nichts spricht dafür, daß sie sich durch eine demonstrative Politik der weiteren Lohnkostendämpfung außer Kraft setzen ließen. Allenfalls würde dadurch die Binnennachfrage weiter geschwächt: *E. Kowalski,* Lohnentwicklung und Beschäftigungsgrad — zum theoretischen Hintergrund einer wirtschaftspolitischen Evergreen-Kontroverse, in: Ifo-Schnelldienst, 18/19, 1978, S. 79 - 93.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ebenso wie die Investitionsförderung hat aber auch die *Nachfrageförderung* an beschäftigungspolitischer Wirksamkeit verloren. Solange die *langfristige* Nachfrageentwicklung von den Unternehmen skeptisch beurteilt wird, werden sie sich auch durch einen als befristet perzipierten „Nachfragestoß" — sei es in der Form öffentlicher Investitionen oder in der Form von Steuererleichterungen für die Verbraucher — nicht zu andernfalls unterbleibenden Erweiterungsinvestitionen verleiten lassen. Ja, selbst Neueinstellungen auf noch vorhandenen Arbeitsplätzen sind unsicher, solange der Nachfragezuwachs als vorübergehend und die Kosten der Neueinstellung und der späteren Wiederentlassung als hoch eingeschätzt werden. Unter solchen Umständen stoßen nachfrageverstärkende Strategien nach Ausschöpfung der Kapazitätsreserven des derzeitigen Personalbestandes einschließlich der Möglichkeit von Überstunden rasch an die Grenzen der Produktionskapazität und führen dann viel schneller zu Überhitzungserscheinungen und Inflationssteigerungen als dies in neo-klassischen Modellanalysen vorausgesetzt wird.

Dies gilt vor allem dann, wenn zu der eher arbeitsrechtlich begründeten Zurückhaltung gegenüber Neueinstellungen noch reale Personalengpässe hinzutreten. Wenn die hohe Dauerarbeitslosigkeit die Bereitschaft der Beschäftigten zu freiwilliger Mobilität vermindert hat, dann muß man auch annehmen, daß es expansionsbereiten Unternehmen heute in der Tat schwerer fällt als früher, qualifizierte Arbeitskräfte aus ungekündigten Arbeitsverhältnissen abzuwerben. Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, daß gerade in den vom technologischen Wandel profitierenden Wirtschaftszweigen der Anteil qualifizierter Tätigkeiten und die Qualifikationsanforderungen im Bereich der Arbeitsvorbereitung, Organisation und Kontrolle weiter ansteigen.

Unter solchen Bedingungen greifen auch die traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik weitgehend ins Leere: Die Arbeitsvermittlung steht vor dem Problem, daß die Mehrzahl der von ihr angebotenen Arbeitssuchenden mit geringer beruflicher Qualifikation von den Arbeitgebern derzeit nicht nachgefragt werden, während sie die Nachfrage nach spezifisch qualifizierten Arbeitskräften in aller Regel nicht befriedigen kann; die angebotenen Mobilitätshilfen sind gerade für die dringend gesuchten qualifizierten Arbeitskräfte kein Äquivalent für die Aufgabe eines gesicherten Arbeitsplatzes mit hoher Anciennität; und das Angebot an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, das in Zeiten genereller Arbeitskräfteknappheit die berufliche Höherqualifikation erleichterte, erweist sich nun beim Einsatz zur Bekämpfung akuter Arbeitslosigkeit als ein viel zu wenig auf den spezifischen Arbeitskräftebedarf abgestimmtes Instrument. Auch die Arbeitsverwaltung, die mit vermehrten Mitteln vermehrte Anstrengungen im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen ihrer traditionellen Programme unternimmt, kann unter solchen Bedingungen das Beschäftigungsdefizit nicht nachhaltig abbauen, sondern wird eher zunehmende Enttäuschung und Frustration bei den Arbeitgebern wie bei den Arbeitssuchenden erzeugen[52].

Ähnlich wie dies die schwedischen Untersuchungen von gescheiterten Unternehmen berichtet haben, tendiert auch die offizielle Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bei uns (und nicht nur hier) noch dazu, die aufgetretenen Schwierigkeiten als vorübergehend zu definieren und durch vermehrte Anstrengungen beim Einsatz der in der Vergangenheit bewährten Strategien und Instrumente zu überwinden. Solange dieser Versuch nicht aufgegeben wird, ist die Entwicklung realistischer und damit erfolgreicherer Strategien noch nicht zu erwarten.

V. Neues Äquilibrium?

Hier ist nicht der Ort, um ausführlich darzulegen, wie eine der neuen Situation angemessenere wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Strategie im Einzelnen aussehen könnte. Erforderlich wäre vermutlich eine systematische Kombination selektiver Wachstumspolitik und selektiver Arbeitsmarktpolitik, bei der die Wachstumspolitik sich konzentriert

— auf die Förderung der industriellen Innovation,

— auf den Abbau rechtlicher und organisatorischer Hindernisse der marktwirtschaftlichen Befriedigung eines vorhandenen Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen und

— auf die Entwicklung neuer Organisations- und Finanzierungsformen zur Weckung und Deckung des gehobenen Bedarfs an gemeinschaftlich nutzbaren Sach- und Dienstleistungen[53].

Gleichzeitig käme es für die Arbeitsmarktpolitik darauf an, selektive Programme

---

[52] *U. Krautkrämer*, Labor Market Administration in the Federal Republic of Germany, IIM/78 - 14b, MS Berlin 1978; Infratest Sozialforschung, Infratest Wirtschaftsforschung, Dr. Werner Sörgel, Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und -beratung, München 1978.

[53] Es geht hier insbesondere um jene Sach- und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs, die gegenwärtig weder privat noch öffentlich in ausreichendem Maße angeboten werden, weil sie einerseits nicht ausschließlich individuell konsumiert oder finanziert werden können, während andererseits ihr Charakter als „Luxusgüter" die öffentliche Finanzierung erschwert. Die langen Wartelisten von Segel-, Tennis- und Reitklubs, aber auch von Hobbykursen und psychotherapeutischen Veranstaltungen der Volkshochschulen zeigen, daß sich bisher weder das kommerzielle noch das öffentliche Leistungsangebot, noch die Organisationsfigur des Vereins elastisch genug auf die mit steigendem Einkommen zunehmende Nachfrage nach gemeinschaftlich nutzbaren Leistungen des gehobenen Bedarfs eingestellt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— zur Verminderung des Arbeitskräfteangebots,

— zur Förderung der Mobilität und Flexibilität des Arbeitskraftangebots, und

— zur dauerhaften Beschäftigung der auf dem Arbeitsmarkt spezifisch benachteiligten „Problemgruppen"

miteinander zu kombinieren und so dafür zu sorgen, daß vorhandene Beschäftigungschancen soweit wie möglich genutzt werden, und daß im übrigen das verfügbare Arbeitsvolumen gleichmäßiger und gerechter auf die arbeitsfähige und arbeitswillige Bevölkerung verteilt wird.

Wenn diese aufeinander bezogene Strategien verfolgt werden, dann lassen sich aus gegenwärtiger Sicht die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgeprobleme der neuen Wirtschaftslage in der Bundesrepublik in durchaus erträglichen Grenzen halten. Im Gegensatz zu den konventionellen Rezepten der globalen Konjunkturpolitik, die bei länger anhaltender Rezession allesamt in eine Sackgasse führen müssen, haben die hier angedeuteten Strategien überdies den Vorteil, daß sie bei einer Verschärfung der Wirtschaftskrise nicht nur ohne sprunghaft eskalierende Kosten intensiviert werden können, sondern daß sie auch die gleichmäßigere Verteilung der Krisenlast und damit die solidarische Verarbeitung der Krisenfolgen begünstigen.

Während jeder Versuch einer forcierten globalen Wachstumspolitik zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung im Falle seines (wahrscheinlichen) Scheiterns die soziale und politische Polarisierung zwischen Krisenopfern und Krisengewinnlern verschärfen müßte, könnte eine solidarisch ertragene Krise durchaus zur politischen, sozialen und moralischen Integration der Nation beitragen.

Voraussetzung einer strategischen Neuorientierung ist allerdings die offene Anerkennung, daß die Veränderung der Rahmenbedingungen und der Funktionsweisen unserer Wirtschaft und unseres Arbeitsmarktes auf mittlere Sicht dauerhaft sein werden. Erst wenn klar ist, daß auch der nächste Aufschwung die gegenwärtigen Nachfrageprobleme nicht lösen wird, werden die Unternehmen sich auf breiter Front für die Erschließung neuer Märkte und für die Angebote des Technologietransfers und der Innovationsberatung interessieren; und erst wenn der Zustand der Unterbeschäftigung als dauerhaft angesehen wird, werden Gewerkschaften und Arbeitgeber sich ernsthaft mit den Modalitäten der Arbeitszeitverkürzung auseinandersetzen, und wird die Arbeitsverwaltung gezwungen sein, längerfristig wirksame Programme zur Beschäftigung von Problemgruppen zu entwickeln.

Wichtiger noch als die einseitige Anpassung an veränderte Randbedingungen ist der Prozeß der wechselseitigen Anpassung zwischen den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beteiligten: Erst wenn klar ist, daß die Gewerkschaften die Arbeitszeitverkürzung nachdrücklich verfolgen werden, haben die Unternehmen Anlaß, flexiblere Formen der Arbeitsorganisation überhaupt ernsthaft in Erwägung zu ziehen und zu entwickeln; und erst wenn es sich herumgesprochen hat, daß die Arbeitsverwaltung effektive Mobilitätshilfen zu bieten hat, werden auch qualifizierte Arbeitskräfte in ungekündigter Stellung einen Arbeitsplatzwechsel über das Arbeitsamt wieder in Erwägung ziehen. Und umgekehrt: Erst wenn die Unternehmen sich darauf eingestellt haben, daß die Arbeitsämter bei Personalengpässen helfen können, werden sie auch bereit sein, betriebliche Personalplanungen frühzeitig mit ihnen abzustimmen. Und nur die vorausschauende Orientierung am spezifischen Personalbedarf des jeweiligen lokalen und regionalen Arbeitsmarkts erlaubt schließlich der Arbeitsverwaltung die gezielte und glaubwürdige Beratung der Anbieter und Nachfrager von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen.

Es kommt hier nicht darauf an, ob die von mir skizzierten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Strategien die richtigen sind — sie müssen ohnehin von den in der Praxis verantwortlichen Akteuren entwickelt und können nicht von der Wissenschaft vorweggenommen werden. Wichtig ist dagegen, daß sie nur aufgrund einer im ganzen zutreffenden und gemeinsamen Situationseinschätzung entwickelt werden können. Wo diese gegeben ist, da werden Fehler korrigierbar und da ist die aggregierte Lernfähigkeit des komplexen Handlungssystems der Akteure in Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und Unternehmen jeder wissenschaftlichen Gesamtanalyse oder zentralen Direktive weit überlegen. Soviel ist der liberalen Theorie prinzipiell zuzugeben. Allerdings können komplexe Handlungssysteme scheitern, wenn die realitätsangemessene Situationsdefinition nicht rechtzeitig gefunden wird, oder wenn die im Vordergrund stehenden Interessenkonflikte die Ausbildung einer gemeinsamen Situationsdefinition verhindern. Die Unfähigkeit der Weimarer Republik zur Bewältigung einer im Prinzip überwindbaren Wirtschaftskrise ist ein Beispiel für diese Möglichkeit des Orientierungsverlustes und der daraus folgenden Desintegration von Handlungssystemen[54], während etwa Schweden oder die Vereinigten Staaten um die gleiche Zeit in der Lage waren, eine längerfristig tragfähige, neue Orientierungsgrundlage der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu entwickeln.

---

[54] Vgl. etwa: *W. Jochmann*, a.a.O., *D. Rebentisch*, Kommunalpolitik, Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Endphase der Weimarer Republik, in: R. Morsey, Hrsg., Verwaltungsgeschichte: Aufgaben, Zielsetzung, Beispiele, Berlin 1977, S. 107 - 157; *C. D. Krohn*, Autoritärer Kapitalismus: Wirtschaftskonzeptionen im Übergang von der Weimarer Republik zum Nationalsozialismus, in: D. Stegmann, B. J. Wendt, P. C. Witt, Hrsg., a.a.O., S. 113 - 129.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Bundesrepublik sind die Bedingungen für die erfolgreiche Ausbildung einer neuen, situationsangemessenen und gemeinsamen Orientierung ambivalent: Zumindest auf der staatlichen Seite ist das Handlungssystem fragmentierter und damit der Konsensbedarf höher als in vergleichbaren Ländern[55]. Andererseits hat die Tradition der Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und der antagonistischen Kooperation zwischen den Sozialpartnern Verfahrensweisen und Gewohnheiten der Verständigung und Kompromißbildung zwischen allen wesentlichen Akteuren entstehen lassen, die in der Weimarer Zeit so nie vorhanden waren[56]. Allerdings überdecken die institutionalisierten Verfahren der Konsensbildung reale Interessenkonflikte, die sich überdies im ebenfalls institutionalisierten Zwang zur öffentlichen Konfrontation zwischen Regierung und Opposition und zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern immer wieder nachhaltig manifestieren[57].

Die Folge ist unter Normalbedingungen die Ausklammerung kontroverser Entscheidungsthemen und die Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Dieser kleinste gemeinsame Nenner ist oft der *status quo,* demgegenüber neue Einsichten schon völlig trivial geworden sein müssen, ehe sie gemeinsam akzeptiert werden können. In der Wirtschaftspolitik liegt die Orientierung an der Vergangenheit um so näher, weil diese ja aus der Sicht aller Beteiligten besonders erfolgreich war. Der Verzicht auf *status-quo*-Strategien ist also bei uns vermutlich kontroverser und deshalb schwieriger als in anderen Ländern, in denen entweder der institutionalisierte Zwang zur Einigung zwischen antagonistischen Partnern weniger ausgeprägt ist, oder der *status quo* als konsensfähiger Einigungspunkt weniger attraktiv erscheint.

Die Umorientierung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik kann also durchaus scheitern. Wenn sie gelingt, dann spricht aber auch nichts gegen die Möglichkeit eines mittelfristig stabilen neuen Äquilibriums der staatlichen, unternehmerischen und gewerkschaftlichen Strategien und Programme, in dem alle Seiten in der Lage sind, ihre akutesten Probleme zu lösen, ohne dabei durch unvorhergesehene Aktionen und Reaktionen der anderen Akteure in unkalkulierbarer Weise gestört zu werden.

Allerdings würde ein neues Äquilibrium, wenn es zustande käme, auch kaum auf breiter Front zu einem Rückzug des Staates aus den

---

[55] *F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel,* Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.

[56] *W. Jochmann,* a.a.O.; *C. D. Krohn,* a.a.O.; auch in Frankreich fehlen derartige eingespielte Mechanismen der Verständigung: *M. Crozier,* La societé bloquée, Paris 1970, S. 205 ff.

[57] *F. W. Scharpf,* Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg 1977, S. 1 - 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angelegenheiten der Wirtschaft führen. Im Gegenteil: Wenn meine Vermutungen über die erfolgversprechenden Strategien zur Bewältigung unserer wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Probleme auch nur annähernd zutreffen, dann wird die Interaktion zwischen Staat, Unternehmen und Gewerkschaften gegenüber dem bisherigen Zustand noch wesentlich intensiver werden müssen. Die selektive Stimulierung industriellen Wachstums, der Abbau rechtlicher und organisatorischer Hemmnisse und die Entwicklung neuer Organisationsformen und Finanzierungsmöglichkeiten zur weiteren Befriedigung vorhandener oder neuer Bedürfnisse wird auf jeden Fall einen intensiven Informationsaustausch zwischen Staat und Wirtschaft und die sensible Feinanpassung neuer staatlicher Maßnahmen (oder der gezielten Lockerung derzeitiger Restriktionen) erfordern, deren Anforderungen an die Intelligenz und Präzision des staatlichen Mitteleinsatzes allenfalls mit denen der Industrialisierungspolitik in den deutschen Staaten um die Mitte des 19. Jahrhunderts vergleichbar sind.

Der erfolgreiche Transfer mikroelektronischer Technologien in die baden-württembergische Uhrenindustrie während der letzten Jahre bietet Hinweise auf die Intensität und Differenzierung staatlich-privatwirtschaftlicher Interaktionen, die erst einen Erfolg selektiver Innovations- und Wachstumsstrategien gewährleisten können[58]. Erst recht werden die organisatorischen und rechtlichen Anpassungserfordernisse einer Arbeitszeitverkürzung, die bedarfsorientierte Mobilitätsförderung und selbstverständlich die Beschäftigungsprogramme für benachteiligte Gruppen eine intensivere und differenziertere Interaktion zwischen Verwaltung, Unternehmen und Gewerkschaften erfordern, als dies bisher in der Bundesrepublik (im Gegensatz etwa zu Schweden)[59] üblich war. Die Involviertheit des Staates im ökonomischen Prozeß wird also sowohl qualitativ wie quantitativ eher zunehmen. Wird aber dadurch nicht der eingangs erörterte Krisenzirkel vollends in Schwung gebracht?

Dies wäre nur dann der Fall, wenn jede Steigerung der Interaktionsdichte zwischen Staat und Wirtschaft zu einer Intensivierung rigider und schematischer zentraler Lenkung führen müßte. Die für eine Überwindung der gegenwärtigen Krise erforderlichen Interventionsformen werden aber notwendigerweise differenziert und flexibel sein müssen, und sie können deshalb nur mit erheblichen Entscheidungsspielräumen

---

[58] IG-Metall, Hrsg., Branchenkonferenz „Uhren" der IGM vom 21. Oktober 1975 in Sindelfingen: Protokoll, Frankfurt 1975.

[59] *H. Hart,* Labor Market Administration in Sweden, IIM/78 - 14a, MS Berlin 1978; *K. Hanf, B. Hjern, D. O. Porter,* Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden, in: K. Hanf, F. W. Scharpf, eds., Interorganizational Policy Making: Limits of Coordination and Central Control, London 1978, S. 303 - 341.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dezentral implementiert werden. Dies wäre gewiß nicht das Gespenst der „Zentralverwaltungswirtschaft" — aber es wäre dennoch eine Steigerung des Einflusses der durch politische und bürokratische Kalküle bestimmten Akteure auf die Ordnungsleistung des Gesamtsystems. Dadurch allein, so habe ich zu zeigen versucht, muß jedoch die Chance der Ordnungsleistung noch nicht vereitelt werden.

Den prinzipiellen (und deshalb a-historischen) Krisentheorien, die von der unaufhebbaren Widersprüchlichkeit der kapitalistischen, demokratischen und bürokratischen Elemente unserer politischen Ökonomie ausgehen, habe ich eine historisch-kontingente „Interaktionskrisen-Theorie" entgegenzusetzen versucht, die mit den neo-liberalen Theoretikern die Einsicht teilt, daß aus den dezentralen, durch keinen Gesamtplan gesteuerten Interaktionen selbständiger Akteure sich ein für alle Beteiligten akzeptables und relativ stabiles Gesamtsystem entwickeln kann (ohne daß es dafür von vornherein darauf ankäme, ob die Akteure selbst privat oder öffentlich organisiert sind, oder ob ihre Interaktion durch Marktpreise oder durch andere Austauschmechanismen reguliert wird).

Sie unterscheidet sich jedoch vom Interaktions-Optimismus der Neoklassik durch die Einsicht, daß selbst wechselseitig vorteilhafte Interaktionen unterbleiben oder scheitern können, solange nicht eine zutreffende Situationsinterpretation für die Akteure den Weg zu den objektiv möglichen Positivsummen-Spielen eröffnet. Sie unterscheidet sich schließlich von den individualistischen Verhaltenshypothesen der Neoklassik, indem sie die gesellschaftliche Stabilisierung von Wirklichkeitsvorstellungen voraussetzt und deshalb massive Widerstände gegen grundlegende Änderungen der Situationsdeutung als wahrscheinlich unterstellt. Wirtschaftskrisen, die innerhalb des neo-klassischen Paradigmas eigentlich gar nicht vorkommen dürften, sind aus dieser Sicht Indizien für immer mögliche Nicht-Reaktionen oder Fehl-Reaktionen der Akteure auf veränderte natürliche, technologische, ökonomische oder soziale Sachverhalte.

Daß sich Wirtschaftskrisen auch als politische Krisen manifestieren, liegt daran, daß staatliche Akteure unauflösbar in die Wirtschaftsabläufe verwickelt sind. Dies ist auch außerhalb von Krisenzeiten der Fall, nur erscheint es da niemandem als besonders problematisch. Die staatliche Rolle im Wirtschaftsprozeß wird jeweils nur dann zum wissenschaftlichen, publizistischen und politischen Thema, wenn die staatlichen Strategien sich als wirkungslos oder sogar schädlich erweisen. Sie passen dann nicht mehr zu den Erwartungen und Verhaltenstendenzen der Wirtschaftssubjekte und werden deshalb bestenfalls ignoriert und fordern schlimmstenfalls kontraproduktive Gegenreaktionen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

heraus. Unter solchen Bedingungen lassen sich alle anti-staatlichen Vorurteile von Unternehmern, Wirtschaftsjournalisten und theoretischen Ökonomen durch eine Vielzahl haarsträubender Beispiele bürokratischer Arroganz und politischer Inkompetenz empirisch belegen. Dennoch spricht nichts dafür, daß die globale Zurücknahme staatlicher Interventionen mehr nützen als schaden könnte.

In unserer hochdifferenzierten und hochinterdependenten Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur ist die Wirtschaft auf die ordnenden und fördernden Leistungen, und ist die Gesellschaft auf die die Wirtschaftstätigkeit begrenzenden, korrigierenden und ergänzenden Leistungen des Staates unverzichtbar angewiesen. Diese Leistungen werden in dem Maße als belastend, störend oder blockierend empfunden, wie die Perspektiven und Strategien der Beteiligten zueinander im Widerspruch stehen. Dies ist in pluralistischen Gesellschaften beim Übergang von dem einen politisch-ökonomischen Orientierungsmuster zu einem anderen unvermeidlich. In dem Maße aber, wie eine neue, zutreffende Wirklichkeitsinterpretation sich durchsetzt und gemeinsame Verhaltensgrundlage wird, vermindert sich auch die Fühlbarkeit staatlicher Interventionen und damit der Grad der Irritation, den sie auslösen. Kongruente Wirklichkeitsinterpretationen machen kompatible und ihren Folgen berechenbare Spielzüge aller Akteure möglich. Auf diese Berechenbarkeit kommt es für Unternehmen, Gewerkschaften und staatliche Behörden an — nicht auf autistische Isolierung von aller Interaktion. Aufgabe der Wissenschaft sollte deshalb nicht die a-historische Kritik an der prinzipiell unverträglichen Konstellation von kapitalistischer Wirtschaft und staatlich-politischer Intervention sein, sondern die historisch-spezifische Kritik an falsch gewordenen Situationsinterpretationen und Strategien und die darauf aufbauende Mitarbeit an der Gewinnung und Verbreitung eines zutreffenden Situationsverständnisses und erfolgversprechender Strategien. Möglicherweise stehen wir heute ebenso wie zu Anfang der 30er Jahre an einem Wendepunkt der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung. Wenn dies so wäre, dann hätte die Wissenschaft immer noch die Wahl zwischen a-historischen Krisentheorien und pragmatischer Neuorientierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung

Von *Wolfram Engels*, Frankfurt

Einleitung: Gesellschaftliche Organisation

Sind die Menschen und ihre Fähigkeiten und die natürlichen und sachlichen Bedingungen gegeben, so hängt der Wohlstand einer arbeitsteiligen Gesellschaft von ihrer Organisation ab.

Organisationstheorie ist Sozialtechnologie. Ihr Gegenstand ist die *Kooperation* von Menschen. Wie technische Konstruktionsmöglichkeiten von den Eigenschaften des Materials begrenzt werden, so werden soziale Konstruktionen von den *Zielen (Motiven)* und den Leistungsgrenzen der Menschen bestimmt. Ziele bzw. Motive werden in der Wirtschaftstheorie durch *Nutzenfunktionen* dargestellt. Die Organisationsmitglieder sollen bei gegebenen Motiven zu einem bestimmten *Verhalten* gebracht werden. Die organisatorischen Mittel dazu sind *Institutionen* oder *Regeln*. Die Organisationstheorie ist eine Meta-Entscheidungstheorie: Es wird entschieden, wer was zu entscheiden hat. Zu solchen Regeln kann es Meta-Regeln geben: Es wird festgelegt, wie Regeln geändert werden, und entsprechend gibt es Meta-Meta-Regeln usf. Die Setzung oder Änderung von Regeln oder Institutionen ist die Aktionsvariable in organisatorischen Problemstellungen. Für die Organisationstheorie gilt — wie für jede Technologie —, daß die Wissenschaft allenfalls hilfreich ist bei der Analyse. Die Konstruktion von Organisationen ist immer auch eine Phantasieleistung. Daraus folgt, daß die Frage nach der Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung prinzipiell nicht endgültig zu beantworten ist: Es kann niemals ausgeschlossen werden, daß eine bessere Organisationsform erfunden wird oder daß der technische Fortschritt neue organisatorische Lösungen ermöglicht[1].

---

[1] Die großen gesellschaftlichen Strömungen — Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus, Liberalismus — sind Lehren von der zweckmäßigen Organisation der Gesellschaft. Nur der Liberalismus hat ein geschlossenes Organisationskonzept hervorgebracht. Sozialistische Konzepte sind jünger und weniger vollständig wie das jugoslawische Modell oder die Modelle von Oskar Lange und Ota Sik. Sowohl die Technik der Datenverarbeitung wie auch die Techniken der Komprimierung, Selektion und Unterdrückung von Informationen (Statistik, Management by Exception, betriebswirtschaftliches Rechnungswesen) haben den Anwendungsbereich bürokratischer und eigentumsloser Organisationsmodelle erweitert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Problem, an dem die Organisationslehre wissenschaftlichen Rang gewonnen hat, war die Frage der Dezentralisierung von Entscheidungen: in der Politologie Gewaltenteilung und Föderalismus, in der Betriebswirtschaftslehre die pretiale Betriebslenkung, in der Volkswirtschaftslehre die Theorie des Marktes. Die Marktwirtschaft hat eine umfangreiche Theorie hervorgebracht; die Zentralplanwirtschaft kommt mit einer rudimentären Wirtschaftstheorie aus. Die Aufgabe des Staates als Organisator ist in der Marktwirtschaft ungleich schwieriger als in anderen Wirtschaftsordnungen. Die Gleichsetzung von Liberalismus und Laisser-Faire ist ein grober Irrtum[2]. Freiheit ist nicht Folge staatlicher Abstinenz, sondern ein Produkt sorgfältiger Organisation.

I. Staatszweck und Gesellschaftsorganisation

1. Staatszweck

Staat bedeutet Herrschaftsgewalt und Gewaltmonopol. Zur Gründung eines Staates unter zuvor nicht organisierten Individuen kommt es, wenn Kooperation produktiv ist, wenn also alle zusammen durch Kooperation mehr Wohlstand erreichen als je einzeln, und wenn auch jeder einzelne sich innerhalb der Gemeinschaft besser steht als außerhalb. Der eigentliche Staatszweck ist es, die Kooperation friedlich zu organisieren. Erst die Friedlichkeit macht ein Gewaltmonopol und damit die Organisationsform eines Staates notwendig.

Das wirtschaftliche Ziel einer freiwilligen Staatsgründung wäre auf jeden Fall ein Pareto-Optimum. Das bedeutet zunächst nicht mehr als verschwendungsfreie Produktion, d. h. statische Effizienz. Nun wird allerdings das Individualziel der Staatsgründer nicht die Maximierung ihres *Gegenwartskonsums,* sondern des gegenwärtigen *Wohlstands* (des Barwerts aller zukünftigen Konsummöglichkeiten) sein. Der Wohlstand hängt sowohl von der Zeitverteilung als auch der Sicherheit zukünftiger Konsummöglichkeiten ab. Das bedeutet, daß ein bestandsökonomisches Pareto-Optimum[3] sowohl Wachstums-, wie Stabilitäts- wie auch Verteilungsziele enthält.

Angenommen eine Urgesellschaft bestehe aus zehn Familien gleichen Wohlstands. Jede Familie ist Risiken ausgesetzt und hat Chancen. Sind alle risikoscheu, so werden sie einen Versicherungsvertrag ab-

---

[2] Der Begriff des „Laisser-Faire" entstammt dem Physiokratismus. Die überragende Bedeutung Adam Smith' liegt darin, daß er an die Stelle des Glaubens an die prästabilisierte Harmonie die Organisationsanalyse setzte. Adam Smith ist nicht der Schöpfer, sondern der Überwinder des Laisser-Faire!

[3] Vgl. *W. Engels* und *H. Ball:* Bestandsökonomische Ansätze in der Sozialpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 23. Jg., 1978, S. 207 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließen, nach dem Glück und Unglück ganz oder teilweise ausgeglichen wird. Zweckmäßigerweise würden in diesen Vertrag auch die noch nicht geborenen Kinder eingeschlossen: Sie können noch nicht wissen, ob sie klug oder dumm, geschickt oder ungeschickt, lebenstüchtig oder untüchtig geboren werden. Offenbar verbessert dieser Vertrag ex ante die Position aller Beteiligten, einschließlich der noch ungeborenen Kinder: Die Einkommenserwartungen sind für alle gleichgeblieben, aber deren Unsicherheit hat sich für alle vermindert. Die Durchführung des Vertrages führt dann — wie bei jedem anderen Versicherungsvertrag auch — zur Umverteilung zwischen Glücklicheren und Unglücklicheren. Das, was den Nachkommen ex post als Umverteilung erscheint, kann ex ante als Versicherung interpretiert werden. Gleichwohl würden auch die Nachkommen im Interesse ihrer eigenen Enkel einen entsprechenden Vertrag abschließen, und die Enkel würden dem Vertrag vor ihrer Geburt freiwillig beitreten, wenn sie schon entscheiden könnten. Ist der Wohlstand der Vertragschließenden ungleich, so ist das Risiko, daß ein Angehöriger der Oberschicht (oder sein Nachkomme) absteigt, größer als die Chance, daß er aufsteigt. Für Angehörige der Unterschicht sind die Wahrscheinlichkeiten entgegengesetzt. Also würde ein Angehöriger der Unterschicht einen contrat social nur akzeptieren, wenn er auf Verminderung der Ungleichheit im Zeitablauf gerichtet ist; umgekehrt würde dieser Vertrag auch den Wohlstand des Angehörigen der Oberschicht verbessern, weil er — bei gleicher mathematischer Erwartung für seine Nachkommen — deren Risiko mindert. Zumindest insoweit schließt ein bestandsökonomisches Pareto-Optimum auch Umverteilung ein. Instabilität bedeutet sowohl Unterauslastung von Kapazitäten als auch ex ante Risiko; eine instabile Organisation ist also — verglichen mit einer stabilen — pareto-ineffizient. Schließlich mögen die Organisationsmitglieder bestimmte Präferenzen für die Zeitverteilung ihres Konsums haben. Ein Zweck der Organisation ist es, eine gewünschte Zeitverteilung des Konsums zu ermöglichen. Wachstum ist kein Ziel; es mag aber die Folge sein.

Die heutige Interpretation des Pareto-Optimums ausschließlich im Sinne statischer Effizienz gibt Anlaß zu dem Mißverständnis, andere wirtschaftspolitische Ziele — Wachstum, Stabilität, Verteilung — bedürften gesonderter „politischer" Werturteile. Das ist nicht der Fall. Umgekehrt mag es politische Werturteile geben, die andere Wachstums-, Stabilitäts-, Effizienz- und Verteilungsziele enthalten. Sie können dann allerdings ökonomisch nicht mehr begründet werden. Die ökonomische Begründung des Pareto-Optimums ist politisch eine Einstimmigkeitsregel, umfaßt also nur diejenigen Ziele, denen alle Mitglieder einer Gemeinschaft zustimmen können. Robert Nozick hat kürzlich begründet, daß darüber hinausgehende Ziele auch ethisch nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerechtfertigt werden können[4]. Das mag dahingestellt sein. Die Wirklichkeit unserer Staaten ist — selbst im Hinblick auf die Verteilung — so weit von jedem bestandsökonomischen Pareto-Optimum entfernt, daß alle darüber hinausgehenden Ziele allenfalls von esoterisch-theoretischem Interesse sind.

2. Organisationstypen

Der Staat als Organisator der Kooperation kann sich verschiedener Organisationsformen für denselben Zweck bedienen. Eine extrem dezentralisierte Organisation („Freiheit der Organisationsmitglieder") nennen wir „Markt", eine extrem zentralisierte „Bürokratie"[5]. Das Mittel der Koordination ist in der Bürokratie der *Befehl*, am Markt der *Preis*. Die Tugenden der Bürokratie sind Pflichterfüllung und Gehorsam, die Tugenden des Marktes sind Leistung und Initiative. Die Bürokratie ist ein hierarchisches Macht- und Herrschaftssystem; der Markt ist ein nicht-hierarchisches Handelssystem. Die Funktion der Kontrolle in der Bürokratie übernimmt am Markt der Wettbewerb. Die Funktion des Zwangs in der Bürokratie übernimmt am Markt die Motivation. Alle realen Organisationen enthalten Markt- und Bürokratie-Elemente. Es gibt jedoch nichts Drittes. Wer immer Markt-Elemente abbauen will, muß sie durch Bürokratie-Elemente ersetzen.

Der Markt ist wissenschaftlich weit besser erforscht als die Bürokratie[6]. Die bisherige Erkenntnis besagt, daß sich die Bürokratie als Organisationsform dort eignet, wo es auf Gleichmäßigkeit und Vorhersehbarkeit ankommt, der Markt eher dort, wo Anpassungsfähigkeit und Dynamik erwünscht ist. Die Bürokratie ist eher eine bewahrende („konservative"), der Markt ist eher eine verändernde („progressive") Organisationsform.

Die zentrale Problematik ist der Zusammenhang von Organisationstyp und Organisationsgröße. Das sei am Beispiel von Debreus „Theory

---

[4] *R. A. Nozick*, Anarchie, Staat, Utopia, Stuttgart 1976. Im Gegensatz zu Nozick bin ich allerdings der Meinung, daß zumindest bestimmte Formen der Umverteilung auch keiner besonderen ethischen Rechtfertigung bedürfen. Der reine Kontrakt-Ansatz des Staates trägt viel weiter, als es *James Buchanan* in „The Limits of Liberty" (Chicago und London 1975) annimmt.

[5] Der Sprachgebrauch ist in der Literatur nicht einheitlich. So findet sich auch die Gegenüberstellung von Markt und Hierarchie (z. B. bei Williamson) oder gar Markt und Organisation (z. B. bei Victor Vanberg). Das letztere ist irreführend. Es erweckt den Eindruck, der Markt sei etwas Naturwüchsiges, Ungeplantes. Dasselbe gilt für die Bezeichnungen Marktwirtschaft und Planwirtschaft (für eine bürokratische Wirtschaftsorganisation).

[6] Das gilt für die Ökonomie. In der Soziologie ist es eher umgekehrt. Das breite Spektrum organisationssoziologischer Fragestellungen bietet das Sammelwerk von Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln, Berlin 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of Value"[7] und Hax' „Koordination von Entscheidungen"[8] demonstriert. Nach Debreu gibt es ein Preissystem, das optimale Allokation von Ressourcen bewirkt; nach Hax ist ein solches Preissystem erst bekannt, wenn auch die Optimalallokation bekannt ist. Es kann sie nicht bewirken. Der Unterschied beruht vordergründig darauf, daß Hax den Betrieb, Debreu die Wirtschaft untersucht. Das kann aber die Verschiedenheit nicht erklären: Gelten Hax' Ergebnisse immer noch, wenn wir alle wirtschaftlichen Aktivitäten in der Bundesrepublik unter einem Firmenmantel zusammenfassen („Deutschland AG")? Gelten Debreus Ergebnisse noch, wenn wir die Volkswirtschaft beliebig verkleinern?

Ein Markt führt dann zu schwerer Fehlallokation, wenn Monopolisierungsgrade und Komplementarität der Güter gemeinsam auftreten. Der bekannteste Anwendungsfall ist die Monopolkette: Die Güter der Vorlieferanten sind Komplementärgüter zu den Leistungen des Abnehmers. Das ist Hax' Fall: Die einzelne Abteilung innerhalb des Betriebes hat gegenüber der nachgelagerten ein Monopol, und sie liefert ein Komplementärgut. Sobald man von der kleinen zur großen Zahl übergeht, verschwindet das Problem — unabhängig von den Komplementaritätsbeziehungen der Güter. Das ist Debreus Fall. Da Komplementaritätsbeziehungen zwischen Gütern allgegenwärtig sind, so ist das eigentliche Problem des Marktes das Problem der kleinen Zahl.

Dagegen nimmt die Leistungsfähigkeit einer Bürokratie mit der Größe ab[9]. Je größer eine Bürokratie ist, umso größer wird der relative Aufwand zur Information und Abstimmung im Innern. Zum zweiten nimmt auch die Qualität der Entscheidungen ab. Das hängt mit einer Erscheinung zusammen, die man neuerdings „Informationsverschmutzung" nennt. Befehle, die von oben nach unten, oder Informationen, die von unten nach oben fließen, werden auf jeder Hierarchiestufe verändert. Schließlich wird aber die Fülle von Informationen mit zunehmender Bürokratiegröße so umfangreich („Komplexität"), daß weder die Organisationsspitze sie verarbeiten, noch die Ausführenden sie beachten können. Die Organisation wird immobil und letztlich zu rationaler Entscheidung unfähig.

Grob zugespitzt bestimmt die Zahl der Organisationsmitglieder und die Differenziertheit ihrer Aufgaben den Organisationstyp, d. h. das Maß an Zentralisierung von Entscheidungen: Je kleiner und einfacher,

---

[7] *G. Debreu*, Theory of Value, Cowles Foundation Monograph 17, New York 1959.

[8] *H. Hax*, Die Koordination von Entscheidungen, Köln, Berlin, Bonn, München 1965.

[9] Vgl. in der jüngeren Literatur z. B. *A. Downs*, Inside Bureaucracy, Boston 1967; *W. A. Niskanen*, Bureaucracy and Representative Government; *G. Tullock*, The Politics of Bureaucracy, Washington 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

um so mehr Bürokratie — je größer und differenzierter, um so mehr Markt. Dagegen ist die Wahl des Organisationstyps keine Frage des Organisationsziels, sondern nur der Zweckmäßigkeit. Die Vorstellung, der Markt sei eine private Organisation und werde im privaten Interesse veranstaltet, während der Staatsapparat schon definitionsgemäß dem öffentlichen Interesse diene, ist Vulgärökonomie. Organisationsziel ist allemal das Gemeinwohl.

II. Organisationsaufgabe und Organisationsmittel

1. Institutionen und statische Effizienz

Ökonomisch geht es bei den Aufgaben des Staates als Organisator um die Zuordnung von Eigentumsrechten, die Gestaltung der Vertragsfreiheit und die Gestaltung des Rechts, Zwangsabgaben zu erheben. Dazu mag es notwendig sein, gewisse Entscheidungen zu zentralisieren — so z. B. im Falle der Bereitstellung öffentlicher Güter. Auch in diesem Fall hat der organisierende Staat die Kompetenz-Kompetenz: Er loziert Entscheidungsvollmacht. Der „ordnende" Staat ist also dem „produzierenden" und dem „verteilenden" Staat übergeordnet[10].

Darüber hinaus gibt es Gebiete, auf denen staatliche Tätigkeit nützlich, aber nicht unerläßlich ist. Das sind Maßnahmen zur Erleichterung des Rechtsverkehrs. Der Staat legt Maße, Gewichte und die Währungseinheit fest. Bezeichnungen wie „Aktiengesellschaft" oder „Bank" bürgen dem Teilhaber oder Gläubiger für die Einhaltung von Normen zu seinem Schutz (Aktiengesetz, Kreditwesengesetz). Unterläßt der Staat solche Ordnungsmaßnahmen, so schafft sich der Rechtsverkehr eigene Normierungen: privates Geld („Mark Banco"), private Gütesiegel („Architekt BDA"), private Qualitätsstandards („technischer Überwachungsverein"), private Normen („DIN").

Der organisierende Staat hat nicht nur festzulegen, welche Entscheidungen in welchem Maße zentralisiert werden; er hat die Institutionen so zu setzen, daß das Handeln jedes einzelnen Organisationsmitgliedes

---

[10] Die Staatseinteilungen sind teilweise Aufgabenbeschreibung, ohne daß deren organisatorische Beziehung deutlich wird, teils umgekehrt Organisationsbeschreibungen, die sachlich aufzufüllen sind. Zu den ersten gehört die ältere, hier gebrauchte Einteilung in den ordnenden, produzierenden und verteilenden Staat, die Einteilung in Ordnungsstaat, Sozialstaat und Fiskus wie auch Musgraves heute sehr verbreitete Gliederung in eine Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsabteilung. Bei Musgrave wird der Ordnungsstaat und der Fiskus zur Allokationsabteilung zusammengefaßt; die Stabilisierungsabteilung taucht neu auf. Vgl. *R. A. Musgrave,* Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 3 - 32. Montesquieu gliedert in Exekutive, Legislative und Jurisdiktion, also organisatorisch-formal. Ein großartiger Versuch der gleichzeitig organisatorischen wie sachlich-inhaltlichen Staatsgliederung ist *F. A. Hayeks* „The Constitution of Liberty", London 1960.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Organisationsziel dient. Das gilt nicht nur für Unternehmer, Eigentümer oder Arbeiter, sondern auch für Politiker und Beamte. Die Gleichrichtung von Individualinteresse und Gemeinwohl muß in allen Fällen organisiert werden.

Die inhaltliche Bestimmung dessen, wie Eigentumsrechte festgelegt, Vertragsfreiheiten begrenzt und die Rechte, Zwangsabgaben zu erheben, zugeordnet werden sollen, bildet den Kern der Volkswirtschaftslehre. Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich aber nur auf Ausschnitte dieser Problematik. Bei den Eigentumsrechten sind das externe Effekte und öffentliche Güter. Zu der entscheidenden Frage der Mitbestimmung hatte die Ökonomie fast nichts beizutragen. Zur Trennung von Nutzungseigentum und Verfügungseigentum gibt es kaum Literatur[11]. Die Sozialpflichtigkeitsklausel des Art. 14 Abs. 2 GG wird selbst von Ökonomen als Aufforderung zu sozialem Handeln an den Eigentümer interpretiert, obgleich sie doch ökonomisch nur als Verpflichtung für den Gesetzgeber verstanden werden kann, die Eigentumsrechte so zu ordnen, daß soziales und individuelles Interesse sich decken.

Ein besonders fruchtbarer Zweig war die Theorie öffentlicher Güter. Wenn Eigentumsrechte an Gütern wegen ihrer *technischen Eigenschaften* nicht hergestellt werden können, dann werden sie am Markt in ungenügender Menge produziert. Optimalallokation erfordert Zwangsfinanzierung nach bestimmten Regeln und damit Staat. Interessanterweise wurde nicht untersucht, ob umgekehrt der Staat von der Bereitstellung privater Güter ausgeschlossen werden sollte. Die allgemeine Organisationslogik läßt zumindest Vermutungen zu: Wenn für öffentliche Güter ein Allokationsmechanismus neben dem Markt geschaffen werden muß, und zwar genau deshalb, weil seine Allokationsergebnisse andere als die des Marktes sind, dann ist zu vermuten, daß die Finanzierung privater Güter durch diese Institution ebenfalls zu anderen Allokationsergebnissen, also auch zu Fehlallokation führt. Man hat die staatliche Bereitstellung privater Güter mit der Begründung gerechtfertigt, es handele sich um „meritorische" Güter. Indes kann jedes Gut willkürlich durch Werturteil zum meritorischen Gut erklärt werden.

Weiter kann die Theorie nur die staatliche *Finanzierung,* nicht aber die staatliche *Produktion* begründen. Dazu bedürfte es einer Theorie etwa der Art von Hirschmans „Abwanderung und Widerspruch"[12].

---

[11] Die einzige Veröffentlichung, die mir bekannt wurde, behandelt ein Spezialproblem des Grundrechts: *W. Stützel,* Kreditbeschaffungsmöglichkeiten von Banken und Hauseigentümern bei unterschiedlicher Gestaltung des Bau- und Bodenrechts, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 96, 1975, 2. H., S. 97 ff.

[12] *A. O. Hirschman,* Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Ansatz würde zu der Folgerung führen, daß sich der Staat der *Produktion* von Gütern — öffentlicher oder privater — überhaupt enthalten solle. Selbst im Fall natürlicher Monopole wäre die geeignete Organisationsform das private Monopol unter staatlicher Aufsicht und freiem Zugang zum Eigentum an diesem Monopol (Aktiengesellschaft mit börsennotierten Aktien)[13].

Es mag unter anderen politischen Gesichtspunkten geraten erscheinen, daß der Staat öffentliche Güter auch selbst produziert. So herrscht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß der Staat das Gut „Verteidigung" selbst produzieren möge, während man in früheren Zeiten Kriegsunternehmer mit dieser Aufgabe betraute[14].

Das Interesse an der Vertragsautonomie konzentriert sich auf die Wettbewerbsgesetzgebung. Das überragende Thema der Tarifautonomie wurde überwiegend von Juristen behandelt. Zur Einengung der Vertragsautonomie auf vielen Gebieten — beispielsweise im Arbeitsrecht — melden sich Volkswirte selten zu Wort. Das Verhältnis von Individualvertrag, Betriebsvereinbarung, Tarifvertrag und obligatorischem Recht blieb unerörtert. Das Problem, daß sinnvolle Verträge am Markt nicht zustandekommen — öffentliche Verträge — wurde bisher wenig gesehen[15]. Zum Kartell gibt es ein gewaltiges Schrifttum. Die viel bedeutendere Koalition — das Unternehmen — wurde zumindest kaum mit demselben theoretischen Instrumentarium untersucht. Maßnahmen des Verbraucherschutzes (einschließlich Anlegerschutz) oder der „Humanisierung der Arbeitswelt" gelten weithin als Fortschritt, ohne daß sie zureichend theoretisch analysiert worden wären. Die Rolle des Staates als Schiedsrichter in Tarifverträgen oder im Enteignungsrecht — sei es zugunsten öffentlicher Körperschaften (Straßenbau etc.), sei es zugunsten Privater (Zwangsvergleich, Umwandlung, Flurbereinigung) — wurde theoretisch wenig, meist von Juristen erörtert.

2. Institutionen und Entwicklungseffizienz

Die Gestaltung von Institutionen wie Eigentumsrechte und Vertragsfreiheiten bestimmt nicht nur die statische Effizienz, sondern auch die

---

[13] Vgl. *M. Friedman*, Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 52.

[14] Die Condottiere waren besonders sparsame Kriegsunternehmer. Ausgebildete Soldaten waren ihr Kapital, das nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt wurde. Francis Drake finanzierte seine Kriegsführung selbst und konnte der britischen Krone als Teilhaber beachtliche Dividenden ausschütten. Das wohl interessanteste Material zum Management eines Kriegsunternehmers findet sich in Golo Manns Wallenstein-Biographie.

[15] Ansätze finden sich in der neueren institutionellen Ökonomie, z. B. *G. A. Akerlof*, The Market for ‚Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, S. 488 ff.; *O. E. Williamson*, Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York, London 1975 u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung. Je nach der organisatorischen Konstruktion laufen die Prozesse stabil oder instabil ab, wird die Verteilung gleichmäßiger oder ungleichmäßiger, nimmt der Wohlstand zu oder ab.

Betrachten wir den Entwicklungsprozeß von Beginn des 19. Jahrhunderts bis heute. Zu Beginn finden wir eine Zwei-Klassen-Gesellschaft mit einem überwiegenden Teil der Bevölkerung, der sich aus Arbeit ernährt und am Rande des Existenzminimums lebt und einer kleinen Kapitalistenklasse, die hohen Wohlstand aus Kapitalerträgen zieht und häufig müßig lebt. Dieser Zustand erschien den meisten Zeitgenossen als unwandelbar. Stieg die Produktion, so wurden mehr Kinder großgezogen. Die größere Bevölkerungszahl absorbierte die höhere Produktion. Der Lebenstandard blieb beim Existenzminimum. Kapitalisten hatten dagegen weniger Kinder; sie blieben reich. In dieser Situation entstand Malthus' Bevölkerungstheorie, Ricardos Lohntheorie, Marx' Verelendungstheorie. Gegen Ende des Jahrhunderts schlägt die Entwicklung um. Die Kinderzahl der Arbeiter geht zurück. Die realen Löhne steigen. Die Arbeiter bilden Ersparnisse. Die reale Kapitalrendite sinkt.

Das war anfangs eine ineffiziente Entwicklung. Die Arbeiter brauchten Kinder zur eigenen Alterssicherung, und da die Sterblichkeit hoch war, brauchten sie sicherheitshalber viele Kinder. Das hatte ein hohes Arbeitsangebot und damit niedrige Löhne zur Folge. Die Arbeiter schädigten sich — aus Systemzwängen — gegenseitig. Bei der Umkehr der Entwicklung hatte der Staat eine wichtige Rolle. Die Sozialversicherung wurde geschaffen und der Arbeiter damit vom Zwang zu vielen Kindern entlastet. Das Sparkassenwesen wurde gefördert und damit eine sichere und verzinsliche Anlage auch für den kleinen Mann geboten. Die Erfindung und Regelung der Aktiengesellschaft machte Diversifikation auch bei kleinen Vermögen möglich. Höherer Wohlstand und gleichmäßigere Verteilung — also ein effizienter Entwicklungsprozeß — waren die Folge. Ursache war die Schaffung und Gestaltung von Institutionen.

Dieser institutionelle Ansatz ist in heutigen Theorien meist schwach ausgeprägt. So geht es in der Inflations-, Beschäftigungs- und Konjunkturtheorie um die Stabilität von Entwicklungsprozessen. Wenn in der Technik bei Regelstrecken Instabilitäten auftreten, dann muß die Maschine umkonstruiert werden. Überraschenderweise wird nach solchen organisatorischen Lösungen nicht gesucht. Der wissenschaftliche Eifer hat sich ganz der Technik fallweiser Eingriffe („Verfeinerung des stabilitätspolitischen Instrumentariums") zugewandt[16]. Ich habe an anderer

[16] Auch Friedmans Position ist eine Resignationshaltung. Er legt überzeugend dar, daß die Wahrscheinlichkeit der Instabilität durch Stabilitätspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stelle eine solche organisatorische („ordnungspolitische") Lösung des Stabilitätsproblems ausgeführt[17]: Wenn Konjunkturschwäche auf Mangel an Investitionen und der Mangel an Investitionen auf unzureichenden Renditeaussichten beruht, dann kommt es konjunkturpolitisch darauf an, die Relation von Kosten und Preisen von Investitionen oder — was dasselbe ist — die Relation von Kapitalkosten und Renditeaussichten zu stabilisieren. Das bedeutet technisch, daß Geldschöpfung nicht gegen Kreditgewährung, sondern gegen Ankauf von Investitionen — z. B. von Aktien — erfolgen muß. Wer in einem solchen System Kasse hält, der investiert direkt (über die Notenbank als Intermediär). Wenn die Privaten mehr Geldvermögen bilden als Schulden machen wollen, dann muß die Notenbank mehr Schulden machen als sie Geldvermögen bildet. Die Notenbank wird zum institutionell konjunkturstabilisierenden Spekulanten. Ich skizziere diese Lösungsmöglichkeit um darzutun, daß „Stabilisierung" eine Organisationsaufgabe ist, und daß fallweise Stabilitätspolitik allenfalls als Notbehelf akzeptiert werden kann.

Die Verteilungstheorie leidet bereits darunter, daß es sich nicht begründen läßt, warum Umverteilung überhaupt eine Staatsaufgabe sei. Indes kommt der Versicherungsvertrag unserer zehn Urfamilien am Markt nicht zustande, weil die Vorfahren ihre Nachkommen nicht vertraglich binden können und weil die Nachkommen vor ihrer Geburt noch nicht entscheidungsfähig sind. Zu dem Zeitpunkt, an dem die Nachkommen sich entscheiden können, kommt der Vertrag aber nicht mehr zustande, weil der „Schadensfall" schon eingetreten ist. Zu diesem Zeitpunkt wissen die Nachfahren, ob sie tüchtig oder untüchtig sind. Unsere zehn Urfamilien werden also — statt einen Versicherungsvertrag abzuschließen — einen Staat einrichten und ihm die Ausführung ihrer gemeinsamen Absichten übergeben. Bei vollständigen Eigentumsrechten (der Vorfahren an ihren Nachkommen) oder unbegrenzter Entscheidungsfähigkeit (der Nachkommen vor ihrer Geburt) käme ein Umverteilungsprozeß freiwillig am Markt zustande. Bei privater Versicherung käme es zu einer ständigen Selektion schlechter Risiken. Die jeweils besten Risiken scheiden aus dem Vertrag aus, bis sich schließlich die Versichertengemeinschaft auflöst. Dieses Problem tritt ganz allgemein bei Versicherungen auf. Bei Intergenerationsverträgen — wie der Umverteilung und der gesetzlichen Rentenversicherung — ist es privatwirtschaftlich überhaupt nicht lösbar. In anderen Fällen ist es ein Problem einer risikoäquivalenten Prämienkalkulation. Aber auch

---

eher vergrößert als verringert wird, und fordert deshalb die Bindung der Geldpolitik an feste Regeln. Aber weder bei Friedman noch bei anderen Monetaristen findet sich die Hoffnung, dadurch könnten Konjunkturschwankungen ganz vermieden werden.

[17] *W. Engels,* Geldtheorie und Währungsverfassung, erscheint in Kürze.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Feststellung der Risikoäquivalenz einer Prämie ist oft sehr aufwendig oder gar unmöglich (Problem des subjektiven Risikos oder des Moral Hazard). Hier haben wir — in Analogie zu manchen öffentlichen Gütern — den Fall, daß Verträge zwar möglich, die Kosten des Vertragsabschlusses aber ungebührlich hoch sind („öffentliche Verträge").

Auf diesen Gebieten hat sich Staatstätigkeit pragmatisch entwickelt. Umverteilung gibt es nicht nur in zahllosen Formen des interpersonellen Finanzausgleichs durch Transferzahlungen, sondern auch durch Objektförderung oder -besteuerung, durch interregionalen Finanzausgleich u. a. m. Risikopolitik findet sich in Form staatlicher oder quasiöffentlicher Versicherungen mit Zwangscharakter (Sozialversicherung), in Form des Versicherungszwanges bei freier Wahl des Versicherers (Kraftfahrzeug-Haftpflicht), privater Versicherung mit staatlicher Rückdeckung (Hermes-Garantien), in der Form von Bürgschaften (Hypothekenbürgschaft, Filmbürgschaft), in der Form der Subventionierung besonders riskanter Tätigkeiten (Forschungsförderung, Ausbildungsförderung, Entwicklungsländer-Steuergesetz u. a.).

Wenn der Staat ökonomisch tätig wird, dann gestaltet er Institutionen. Eine Theorie hat zu begründen, warum der Staat tätig werden sollte und welche Institutionen wie zu gestalten sind. Im Bereich der Entwicklungsprozesse fehlt es an der Begründung. Die Ziele wie Stabilität, „angemessenes" Wachstum, „ausgeglichene" Einkommensverteilung sind von außen vorgegeben. Das liegt daran, daß das Pareto-Optimum allzu eng auf die statische Effizienz beschränkt wird. Vor allem aber fehlt der Schritt von der „reinen" Theorie zur institutionellen Gestaltung. Der Staatsmann, der ein Buch über Wachstumstheorie oder Verteilungstheorie liest, erfährt daraus nicht, was er tun muß, selbst wenn er wüßte, was er erreichen will.

III. Organisationsfehler und Fehlentwicklung

1. Fehlorganisation und Effizienzverfall

Unsere derzeitige staatliche Konstruktion leidet unter zwei Grundfehlern: einem viel zu starken Maß an Zentralisierung von Entscheidungen und der Gewaltenvermischung von Ordnungsstaat, Sozialstaat und Fiskalstaat.

Wenn derselbe Staat, der öffentliche Güter finanziert, auch die Regeln zu ihrer Finanzierung aufstellt, dann sind Konflikte unvermeidlich: Politiker werden die Finanzierungsregeln so gestalten, daß ihre eigene Macht wächst. Am Beispiel wird das plastisch: In einer kleineren Stadt beklagten sich Eltern, daß ihre Kinder nicht mehr auf der Straße Rollschuh laufen konnten. Das Stadtparlament griff die Anregung auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach einem längeren Beratungsprozeß wurde dann eine Rollschuhhalle nach internationaler Norm zu mehreren Millionen DM Kosten gebaut. Die Kinder konnten immer noch nicht Rollschuh laufen[18]. Wären die Entscheidungen dezentralisiert gewesen, dann hätten alle Stadtteile billige Asphaltplätze angelegt. Umgekehrt konnten sich die Stadtväter leicht zur Rollschuhhalle entschließen. Bund und Land übernahmen die Hälfte der Kosten, und innerhalb der Gemeinde mußten die Kosten von einer Minderheit von Gewerbe- und Grundsteuerzahlern aufgebracht werden. Der Staatszuschuß ist ein Opfer für fremde Bürger, das die Stadtväter nicht vor ihren eigenen Wählern vertreten müssen. Die Belastung innerhalb der Gemeinde trifft eine Minderheit. Solche Finanzierungsregeln lassen eine Überproduktion öffentlicher Güter vermuten; der Grad der Zentralisierung läßt vermuten, daß das überdies noch die falschen sind[19].

Dieselben Motive werden die Politiker aber auch dazu bringen, sich nicht auf die Produktion öffentlicher Güter zu beschränken. Der größere Teil der öffentlich bereitgestellten Güter sind private. Da im Bereich privater Güter auch mit privater Konkurrenz zu rechnen ist, so ergibt sich der Anreiz, private Konkurrenten durch Mißbrauch der Ordnungsmacht auszuschalten. Das hat entweder die Form gesetzlicher Monopole — wie im Falle des Brief-, Telefon- und Fernschreibverkehrs, der Notenemission, des Branntweinmonopols oder die Form der Nicht- oder Vorzugsbesteuerung öffentlicher Betriebe (die Druckereien, Fuhrbetriebe, Handwerksabteilungen usw. staatlicher Körperschaften sind steuerfrei; die Sparkassen, gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften usw. sind steuerbegünstigt), oder die Form der Vermischung von hoheitlicher und fiskalischer Tätigkeit zu Lasten der privaten Konkur-

---

[18] Der Fall ist konstruiert, jedoch aus zwei realen Fällen zusammengesetzt. Die Gemeinde als kleinste Organisationseinheit wird derzeit mit einer Mindest-Zielgröße von 50 000 Einwohnern angegeben. Der optimale Zentralisierungsgrad richtet sich aber nach den Grenzen der Öffentlichkeit eines Gutes. Viele, vermutlich die meisten öffentlichen Güter haben nur Reichweiten von 100 bis 1 000 Personen. Deshalb gibt es auf der einen Seite Privat-Schwimmbäder, auf der anderen Seite öffentliche Riesenschwimmbäder. Angemessen wären vermutlich Nachbarschaftsbäder für 100 bis 1 000 Personen. Die gemeinsame Entkernung und Gestaltung von Innenhöfen wird immer wieder angeregt, kommt aber mangels eines „Nachbarschaftsrechts" nicht zustande. In großen Wohnhäusern mit Eigentumswohnungen tritt die Eigentümerversammlung hinsichtlich des Gemeinschaftseigentums an die Stelle einer staatlichen Gewalt.

[19] Die Entwicklung von Regeln verdanken wir insbesondere Buchanan und Oates. *J. Buchanan,* Public Finance in a Democratic Progess, Chapel Hill 1967; *W. E. Oates,* Fiscal Federalism, 1972. Gemessen an den dort aufgestellten Regeln vernünftiger Allokation führen die in der Bundesrepublik tatsächlich angewandten mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Verschwendung. Vgl. *W. Engels,* Bestandsaufnahme bezüglich des Schlagworts „Privater Reichtum — öffentliche Armut" in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.), Ausgewählte Probleme der Wachstumspolitik, Tübingen 1976, S. 275 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

renz wie im Falle der Waldwirtschaft, der staatlichen Bauämter, Vermessungsämter, der Bundesbahn usw. oder die Form der Subventionierung öffentlicher Unternehmen, mit der private Konkurrenz ausgeschaltet wird (so im Falle des Bildungswesens, der Krankenhäuser, Altersheime, Waisenhäuser usw.) oder einfach der Subventionierung in Form der Verlustübernahme (so bei der Bahn, im Postdienst, bei Nahverkehrsbetrieben, Wald und vielen anderen öffentlichen Unternehmen). Die mildeste Form der Subventionierung ist die Kapitalerhöhung öffentlicher Unternehmen, die dem Ausleseprozeß des Marktes nicht unterliegt.

Durch solche Organisation schaltet man die wohltätige Wirkung des Wettbewerbs auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe aus. Man schafft organisatorisch Monopole selbst dann, wenn sie am Markt nicht bestehen. Vergleiche zwischen der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Betätigung und der von privaten Unternehmen im Wettbewerb zeigen entsprechend einen deutlichen Vorsprung der letzteren. Für die Staatskasse werden selbst diejenigen Unternehmen, die dennoch Gewinne erwirtschaften, zur Belastung. Die Notwendigkeiten von Kapitalerhöhungen sind regelmäßig größer als die Gewinnausschüttungen.

Exemplarisch ist der Fall des Geldwesens. Der Staat hat zunächst die Ausgabe bestätigter Schecks auf glatte Summen — Banknoten oder Zettel genannt — genehmigungspflichtig gemacht. Als man entdeckte, daß hier ein machtvolles Instrument der Staatsfinanzierung vorlag, hat man ein staatliches Emissionsmonopol geschaffen. Der Mißbrauch führte zum Konkurs vieler staatlicher Notenbanken mit der Folge, daß der Staat zu ihren Gunsten das Konkursrecht aufhob (Nichteinlöslichkeit von Banknoten). Da nun niemand mehr dieses Geld freiwillig annehmen wollte, wurde Annahmezwang verfügt (gesetzliches Zahlungsmittel). Als private Banken ein Substitutionsprodukt in Form des Bankengelds schufen, belegte man das Konkurrenzprodukt mit einer Sondersteuer (Mindestreserven). Die hoheitliche Verfügungsmacht über die Währungseinheit bot ein billiges Mittel zu Entschuldung des Staates durch Inflation. Als die Privaten der Gefahr dadurch vorbeugen wollten, daß sie ihre Ersparnisse in Auslandswährung anlegten oder ihre Verträge auf andere Maßgüter als die Geldeinheit abschlossen, unterband man die Ausweichmaßnahmen durch Devisenstrafgesetze und Vertragswährungszwang (§ 3 Währungsgesetz). Seit der Staat die Geldproduktion übernommen hat — nach dem 1. Weltkrieg — hat es mehr und schwerere Krisen gegeben (einschließlich der Inflation) als je zuvor. Selbst aus diesem lukrativsten Monopol erhält der Staat aber keine Mittel für die öffentlichen Kassen.

Wenn man bedenkt, daß die Mehrzahl der vom Staat finanzierten und produzierten Güter private sind — von den Schulen, Krankenhäusern,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schwimmbädern, Eisenbahnen und Telefonnetzen, Universitäten und Forsten bis zum Geld — und daß er öffentliche Güter nicht nur finanziert, sondern auch selbst produziert, dann darf man gewaltige Spielräume für größere Effizienz vermuten.

Die Vermischung von ordnendem und kontrahierendem Staat zeigt sich vornehmlich in dem, was Stützel die „Sozialpolitik zu Lasten Dritter" genannt hat: Regelungen wie Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung, Mutterschutz, Mieterschutz, manche Formen des Verbraucherschutzes, Mitbestimmung, Betriebsverfassung und vieles andere. Hier steht nicht zur Debatte, ob solche Maßnahmen zweckmäßig sind. Das Problem liegt darin, daß bei Personen-Identität von ordnendem und kontrahierendem Staat von vornherein solche Lösungen bevorzugt werden, die für den Fiskus kostenlos sind. Man darf bezweifeln, daß das Unternehmen ein geeigneter Ort für Sozialpolitik, oder der Eingriff in die Vertragsautonomie ein zweckmäßiges Mittel ist, um Arbeitnehmern zu helfen. Aber gleichgültig, wie die Antwort ausfällt — die Lösung erfolgt nicht unter dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls, sondern — aus dem Konflikt zwischen organisatorischem und fiskalischem Interesse des Staates — zugunsten „kostenloser" Reformen.

Der einzige Gesichtspunkt aus dieser Liste, der hinreichende wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden hat, ist die Vermengung von Allokation und Distribution. Nach aller wissenschaftlichen Erkenntnis ist die geeignete Form der Umverteilung die direkte Transferzahlung. Das ist eine Frage der Effizienz: Die Umverteilung über Preise, über Objektsubventionen, über den Umweg öffentlicher Körperschaften (Finanzausgleich), zwischen „Kapital" und „Arbeit" ist unnötig teuer. Die Belasteten zahlen mehr, als bei den Begünstigten ankommt, weil die Allokation verzerrt, die Motivationen fehlgerichtet, die öffentliche Produktion ineffizient wird. Das Verteilungssystem wird auf diese Weise so undurchschaubar, daß niemand mehr weiß, wer seine Hand in wessen Tasche hat.

Um die Entwicklungseffizienz ist es nicht besser bestellt. Das Wachstum sank von der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bis zur ersten Hälfte der siebziger Jahre von 24 % auf 9 % real. Der Aufschwung von 1976 - 78 hatte weniger als die halbe Kraft des Aufschwungs von 1968 bis 70. Aber man muß zudem bezweifeln, ob dem statistischen Wachstum noch eine Zunahme des Wohlstands entsprach. Der Staat geht nicht mit seinen Leistungen, sondern mit seinen Kosten in das Sozialprodukt ein: Die Beförderung eines Regierungsrats zum Oberregierungsrat ist statistisch „Wachstum". Gestiegen sind die staatlichen Kosten, nicht aber die staatlichen Leistungen. Die Polizei wurde verstärkt, aber die innere Sicherheit geht zurück. Die Justiz wurde vergrößert, aber die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechtssicherheit nimmt ab. Die Kosten des Bildungs- und Gesundheitswesens sind fast explosiv gestiegen, ohne daß dem ein entsprechendes Mehr an Bildung oder Gesundheit gegenüber steht.

Eine Entwicklung zu großem Wohlstand und ausgeglichener Verteilung setzt voraus, daß die Kapitalakkumulation als Mittel individueller und kollektiver Zukunftsvorsorge bevorzugt wird. Je höher die Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz ist, um so ergiebiger wird die Arbeit, um so höher ist der Lohn. Mit wachsender Kapitalakkumulation verbessert sich die Lohn/Rendite-Relation zugunsten der Arbeit. Selbst wenn der Anteil des *Kapitals* am Volkseinkommen gleich bliebe, so würde sich doch die Verteilungsposition der alten *Kapitalisten* verschlechtern[20].

Der Staat hat durch Sozialversicherung und Organisation des Kapitalmarkts diese Chance zu Ende des 19. Jahrhunderts genutzt und damit mehr Wohlstand hervorgebracht und mehr soziale Unterschiede eingeebnet als jemals zuvor. Inzwischen ist die entgegengesetzte Entwicklung in Gang gebracht worden. Die Kapitalbildung wird ihrer Attraktivität beraubt: Die Bildung von Geldvermögen ist mit hohen Inflationsrisiken belastet. Da in der Inflation die nominale, nicht die reale Rendite besteuert wird, ist diese häufig negativ. Die Finanzierung von Staatsausgaben aus Krediten mindert die volkswirtschaftliche Kapitalbildung. Entsprechend hat sich die Rate der Akkumulation von Kapital im Inland (gemessen am Volkseinkommen) in den letzten Jahren nahezu halbiert. Die Kapitalbildung speziell von Arbeitern wird noch entschiedener verhindert. Zunächst hat man nahezu alle Motive der Ersparnis beseitigt: Die gesetzliche Rentenversicherung wurde zur vollen Alterssicherung ausgebaut. Risiken, für die sonst durch finanzielle Rücklagen vorgesorgt werden mußte, werden durch Versicherungen voll abgedeckt. Die Bildung von kapitalstockfinanzierten Betriebsrenten wurde erschwert.

Die Zukunftsvorsorge durch Vermögensbildung wird nicht nur weit höher als andere Formen der Zukunftsvorsorge, die Anlage in Produktivvermögen wird auch weit höher als andere Vermögensformen besteuert. Die Aktiengesellschaft ist eine großartige soziale Erfindung, um viele kleine Kapitalien zu bündeln, eine Erfindung, die dem kleinen

---

[20] Nach *S. Kuznets*, Modern Economic Growth (New Haven, London 1966) ist der Anteil der Kapitaleinkommen am Volkseinkommen zwischen Mitte des 19. und Mitte des 20. Jahrhunderts auf die Hälfte (von 40 auf 20 %) gefallen. Wählt man statt der Einkommensverteilung die Verteilung der Barwerte von Einkommenserwartungen (Wohlstand), so ergibt sich in diesem Zeitraum ein Rückgang des Kapitalwohlstands von 40 auf 7 % des Gesamtwohlstands. Vgl. *W. Engels, H. Sablotny, D. Zickler*, Das Volksvermögen, Frankfurt 1974, S. 74 ff. Das ist der Anteil des Kapitals. Da aber das Kapital von 1970 bei mehr und anderen Personen lag als 1950, so haben die Kapitalisten von 1950 ihre Verteilungsposition weit mehr verschlechtert als das Kapital!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mann eine faire Chance gegenüber dem großen verschafft. Diese Form wird durch das Aktienrecht und die Mitbestimmung zusätzlich ihrer Kapitalattraktivität beraubt. Der Anteil der Ersparnis in der Form von Produktivvermögen tendiert gegen Null.

Die gesetzliche Rentenversicherung heutiger Form bedeutet, daß die Kosten von Kindern zwar privat getragen werden müssen, daß ihre Erträge aber sozialisiert sind. Nach aller ökonomischen Logik folgt daraus eine Unterproduktion von Kindern. Selbst unter sehr optimistischen Annahmen muß das System der kollektiven Alterssicherung um die Mitte des kommenden Jahrhunderts zusammenbrechen. Wenn es nicht zu erheblicher Umstrukturierung unserer Institutionen kommt, dann stirbt das deutsche Volk aus.

2. Die Verdrängung des Marktes

Je größer eine Organisation ist und je differenzierter die Aufgaben sind, um so stärker sollten Entscheidungen dezentralisiert werden. Das gilt für alle Organisationen: den Betrieb, die Armee, den Staat, die Gesellschaft. Bürokratie-Elemente sollten durch Markt-Elemente ersetzt werden. Je dezentralisierter eine Organisation, um so wichtiger und um so schwieriger wird die Aufgabe des Organisators. Im Gegensatz zu Theorie und Erfahrung werden aber immer mehr Markt-Elemente durch Bürokratie-Elemente ersetzt und Entscheidungen zentralisiert. Der Staat vernachlässigt seine Organisationsaufgabe zugunsten von Einzeleingriffen. Maßnahmepolitik tritt an die Stelle von Ordnungspolitik. Der beunruhigendste Indikator dafür ist die Gesetzgebung: Das Bundesgesetzblatt wuchs von 1 300 Seiten im Jahre 1969 auf 3 900 Seiten im Jahre 1977. Andere Indikatoren sind die Zunahme des öffentlichen Dienstes, des Staatsanteils am Sozialprodukt, die innere Zentralisierung des Staates durch Gemeinde- und Gebietsreform, die Aushöhlung der politischen Substanz von Gemeinden und Ländern, der Selbstverwaltungselemente in der Sozialversicherung, die Konzentration in der Wirtschaft.

Wir stehen in einem Hayek'schen Prozeß: Der Staat greift in den Markt ein und provoziert damit Anpassungs- und Ausweichprozesse. Die unkalkulierten Nebenwirkungen müssen mit neuen Eingriffen bekämpft werden usw. Es wird ein Bürokratisierungsprozeß in Gang gesetzt, der seine Schubkräfte aus sich selbst bezieht. Schumpeters Prognosen treffen ein. Die Unternehmen werden in ihren Entscheidungsmöglichkeiten eingeengt, werden immer mehr zum verlängerten Arm staatlicher Verwaltung. An die Stelle von Innovation und „schöpferischer Zerstörung" tritt Verwaltung und Konfliktmanagement. Über diese Theorien haben sich aufgeklärte, progressive Ökonomen häufig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mokiert, und manche tun das heute noch. Das mag damit zusammenhängen, daß sie die Welt nur aus der Perspektive von Universitätsbibliotheken kennen. Die Wirklichkeit hat die Theorien Hayeks[21] und Schumpeters[22] glänzend bestätigt.

In diesem Prozeß werden Tausende alltäglicher Zuteilungskonflikte, die der Markt bislang unauffällig löste, zu politischen Konflikten. Das Konfliktlösungspotential des Staates wird überfordert[23]. Der Markt ist eine großartige Erfindung zur Reduktion von Komplexität. Mit der Bürokratisierung nimmt die Komplexität zu und damit die Wahrscheinlichkeit, daß die Folgen politischer Entscheidungen überhaupt nicht mehr kalkuliert werden können. Grundlegende Reformen scheitern bereits an der Schwierigkeit der Materie. Die Gesellschaft kann auf neue Herausforderungen nicht mehr reagieren.

Sinn ist — nach Lübbe — die Evidenz des Notwendigen. Je größer und komplexer eine Organisation ist, um so weniger wird dem einzelnen das Notwendige evident. In kleinen und überschaubaren Einheiten — seien es nun Betriebe, Gemeinden oder Universitäten — empfindet der einzelne den Sinn seines Tuns. In der großen Bürokratie tritt Sinnentleerung ein. Unzufriedenheit, Weltflucht, Radikalität sind die Folgen. Wenn dem Studenten das Mittel der Abwanderung genommen wird, so bleibt ihm nur das Mittel des Widerspruchs, wenn er seine Unzufriedenheit ausdrücken will. Die Folgen ökonomischer Fehlorganisation gehen weit über das Ökonomische hinaus. Die Gesellschaft wird reformunfähig und die Rationalität gesellschaftlicher Prozesse zufällig. Die Organisation wandelt sich und blockiert den Wandel der Dinge. Im Aufstand der Soziologie gegen Parsons hat das Schlagwort vom organisatorischen Wandel Karriere gemacht und ist inzwischen auch in der Ökonomie heimisch. Aber es kommt nicht darauf an, die Organisation zu wandeln, sondern den Wandel der Dinge zu organisieren.

---

[21] *F. A. Hayek,* Der Weg in die Knechtschaft, München 1971.

[22] *J. Schumpeter,* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950.

[23] Der augenfälligste Fall der Verlagerung von Konflikten vom Markt auf den Staat ist das EG-Agrarsystem. Dieses System ist inzwischen von der Klammer zum Sprengsatz Europas geworden. Die „Neue Weltwirtschaftsordnung" würde die Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vervielfachen. Der Preis der Arbeit ist zum politischen Preis geworden und wird in einem politischen Prozeß bestimmt. Aber kein Staat der westlichen Welt scheint genügend Macht zu haben, um diesen Konflikt friedlich und sachgerecht zu lösen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußbemerkung: Der Verlust der organisatorischen Fragestellung

In der Volkswirtschaftslehre droht die organisatorische Fragestellung verloren zu gehen: Erst die sichtbare Hand des Rechts macht die unsichtbare Hand des Marktes möglich. Das, was nicht ohne einen Unterton von Stolz die „positive" Ökonomie genannt wird, argumentiert in einem historischen, motivationalen und institutionellen Vakuum. Sie ist systemimmanent, ohne sich dieser Systemimmanenz bewußt zu sein. Beispiele sind Legion. So wird häufig zweifelnd gefragt, ob denn der Gewinn ein geeigneter Indikator gesellschaftlicher Nützlichkeit von Unternehmen sei. Der Organisator fragt umgekehrt: Wie müssen die Institutionen gestaltet werden, *damit* ein geeigneter Indikator und Motivator nützlicher Tätigkeit geschaffen wird (der den Namen „Gewinn" tragen mag)[24]? Der berühmte Streit darüber, ob der private Sektor instabil sei und vom Staat stabilisiert werden müsse oder nicht, ist organisationstheoretisch ebenso sinnlos wie die alte Scherzfrage, ob Göbbel's rechtes Bein zu kurz oder sein linkes zu lang sei. Wenn im Zusammenwirken mehrerer Organisationselemente ein instabiler Prozeß entsteht, dann stimmt etwas nicht am Zusammenwirken der Elemente. Schon die Sprache spiegelt den Verlust des organisatorischen Problembewußtseins. Die Zahl „42 Dollar pro Unze Gold" war eine Einlösungszusage des Federal Reserve System gegenüber anderen Notenbanken, nicht ein „fester Goldpreis". Die „Freigabe des Goldpreises" war der Bruch eines Zahlungsversprechens — mit völlig anderen organisatorischen Konsequenzen als die Freigabe gebundener Preise.

Das bemerkenswerteste Einzelbeispiel ist die Behandlung der Rolle des Staates. Er ist in der Ökonomie zu einem Punkt ohne Binnenstruktur mit unbegrenzter rationaler Entscheidungsfähigkeit geschrumpft. Der Ersatz von Markt durch Staat bedeutet, daß an die Stelle der Entscheidung eines Unternehmers oder Arbeiters die Entscheidung eines Oberinspektors oder Politikers tritt; daß Koordinationsprobleme am Markt durch Koordinationsprobleme zwischen Ämtern abgelöst, daß Konflikte nicht durch Preissysteme, sondern durch politische Prozesse gelöst werden. Das zu übersehen bedeutet, das Problem zu übersehen.

Wirtschaftspolitik ist Rechtspolitik auf dem Gebiet der Wirtschaft[25].

---

[24] Die Ökonomie der Planwirtschaften ist eine überdimensionierte Betriebswirtschaftslehre. Interessanterweise findet man genau dort auch die organisatorische Fragestellung. Vgl. z. B. E. Seifert (Hrsg.), Gewinn in der volkseigenen Industrie, Berlin (Ost) 1968, z. B. S. 22, 37, 56.

[25] Hierzu Stützel: „So bleibt zu fragen, woher denn überhaupt die merkwürdige Vorstellung kommen konnte, als gäbe es hier einen Komplex von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechtspolitik bedeutet, daß Institutionen gestaltet und geändert werden. Wir brauchen eine konstruktive Ökonomie[26].

Phänomenen, genannt Wirtschaft, zu deren Analyse ein anderer Komplex von Phänomenen, genannt Rechtsordnung, als Datum hingenommen werden müßte. ... Wird sich die Wirtschaftstheorie ihrer Aufgabe als Theorie der Wirtschaftspolitik ganz bewußt, so wird sie erkennen, daß sie letztlich nichts anderes ist als Rechtspolitik, nämlich die Theorie von den Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im Bereich der Wirtschaft." *W. Stützel*, Wirtschaftstheorie und Rechtspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 23. Jg., 1978, S. 117 und 119.

[26] „Letztlich ist diese ... Wissenschaft, die man, je nach Geschmack, als ‚Theorie der Wirtschaftspolitik' oder als ‚Theorie der Rechtspolitik im Bereich der Wirtschaft' bezeichnen mag, lediglich eine Unterdisziplin der allgemeinen Friedensforschung. Sie beschäftigt sich ... mit den Fragen optimaler Organisation des menschlichen Zusammenlebens." Ebenda, S. 120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Für die Aussprache zu den beiden Referaten stand nur geringe Zeit zur Verfügung. Deshalb konnten nur wenige Diskussionsbemerkungen vorgetragen und von den Referenten beantwortet werden.

Die Konzeption von Fritz Scharpf wurde mit drei Überlegungen in Frage gestellt: 1. Was werde geschehen, wenn die Akteure nicht — wie erwartet — ihre Wirklichkeitsinterpretation der Wirklichkeit anpassen, sondern (im Besitz von Macht) die Wirklichkeit ihrer Interpretation anpassen? 2. Was würde sich ergeben, wenn die dem Referat zugrundeliegende Diagnose nicht stimmt, insbesondere die wesentlichen Ursachen der Krise nicht auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite zu suchen seien? 3. Welche Folgerungen ergeben sich, wenn das Konfliktpotential größer ist als das Lösungspotential, Machtpositionen und Ideenströme also nicht in der skizzierten Weise vermittelt werden können? Der naheliegende Hinweis auf den „neuen Menschen", dem dann die Lösung zu verdanken wäre, gehe wohl von anthropologischen Voraussetzungen aus, die man kaum akzeptieren könnte.

Scharpf hielt in seiner Antwort das bestehende System doch für lernfähig, so daß man sich nicht auf die utopische Konstruktion des „neuen Menschen" zurückziehen müsse. Er schloß sich ausdrücklich der Behauptung von Wolfram Engels an, daß die kritische Variable im organisatorischen Bereich liege. Aber gerade hier könne man positive Änderungen erwarten. So zeigten sich ja bereits in der Bundesrepublik im Vergleich mit anderen Ländern institutionelle Lösungen, die im Hinblick auf den *social contract* eine größere Lernfähigkeit aufweisen. Als Beispiel wurde die Einheitsgewerkschaft DGB in ihrem Organisationsmuster mit Industrie-Prinzip genannt. Hier bestehe allein schon institutionell ein viel höheres Potential der Aufnahme von gesamtwirtschaftlichen Erwägungen in Strategie und Taktik als etwa bei vergleichbaren Gewerkschaften im Ausland. Freilich könne man kaum einen apriorischen Optimismus vertreten. In Hinblick auf die angesprochene Möglichkeit, daß Akteure die Wirklichkeit zu gestalten vermöchten, ohne die Übereinstimmung der Wirklichkeitsinterpretation zu suchen, hielt Scharpf die bisherige Macht für derartiges Handeln jeweils (noch) nicht für groß genug. Die Akteure beherrschten die Wirklichkeit wohl nicht. Was die zweite Frage betraf, so sei er zwar überzeugt, daß die Probleme zur Zeit vor allem auf der Nachfrageseite lägen, doch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könnte selbstverständlich nicht die Möglichkeit von Fehlinterpretationen geleugnet werden.

Eine zweite Diskussionsbemerkung galt der Konstruktion der „Maschine Wirtschaft". Für eventuelle Lösungen der von den Referenten angesprochenen Probleme sei es doch von erheblichem Gewicht zu wissen, worauf die offenkundigen Funktionsmängel des wirtschaftlichen Systems, speziell die hohe Arbeitslosigkeit, zurückzuführen seien. Es wurde behauptet, daß die (private) Wirtschaft anders als im 19. Jahrhundert gegenwärtig nicht mehr automatisch zur Vollbeschäftigung tendiere, weil sich Arbeits- und Kreditmarkt wesentlich verändert hätten. Anders als früher brächten heute Lohnsenkungen keine Einkommensverschiebungen zugunsten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen hervor (und damit Investitionsanreize), sondern nur Einkommenssenkungen. Aus ihnen ergäben sich aber keine Verbesserungen der Erlös-Kosten-Relation. Und anders als früher bestimme sich der Kreditzins nicht mehr aus Angebot und Nachfrage nach Kapital, sondern werde wesentlich von der Aktivität der Notenbank determiniert. Damit hänge aber die für die Beschäftigung bedeutsame Investitionsquote auch von den Bedingungen des monetären Systems ab. In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, daß Engels die Notenbank von ihren öffentlichen Verpflichtungen habe befreien und ihr gar die Zielsetzung der Gewinnmaximierung habe zugestehen wollen. Dies bezeichnete der Referent in seinem Schlußwort aber als ein Mißverständnis. Er denke nicht daran, im gegenwärtigen System die Notenbank zur Verfolgung von Gewinnzielen zu ermächtigen. Das liefe ja im wesentlichen auf eine Inflationspolitik hinaus. Er habe lediglich andeuten wollen, daß das Verhältnis von Staat und (privater) Wirtschaft auf vielen Gebieten ganz anders geregelt werden könnte, als wir es gegenwärtig gewöhnt sind. Selbst auf dem seit dem 19. Jahrhundert vom Staat monopolisierten Gebiet der Notenemission seien andere Regelungen denkbar.

Schließlich wurde in einem Diskussionsbeitrag auf die Notwendigkeit empirischer Organisationsforschung insbesondere im Bereich der Bürokratien hingewiesen, die von den Wirtschaftswissenschaftlern bislang sehr vernachlässigt worden seien. Doch müsse man sich hüten, alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes als „Bürokraten" im engeren Sinne zu verstehen. Von den etwa 3,5 Mill. Beschäftigten im öffentlichen Dienst seien 700 000 in Lehrberufen, 600 000 bei der Polizei, etwa 500 000 im Gesundheitswesen tätig. Die Leistungsverwaltung mache also den Löwenanteil aus. Vermutlich sei noch die Schätzung von 700 000 „Bürokraten" zu hoch gegriffen. Doch sei ihre Rolle und seien

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Entscheidungsprozesse innerhalb der Bürokratien bislang noch zu wenig erforscht, um ähnliche Aussagen zu ermöglichen, wie wir sie für das Marktsystem machen können.

Knut Borchardt, München

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 1

Ökonomische Theorie der Politik, der Verbände und Interessenorganisationen

Leitung: Philipp Herder-Dorneich, Köln

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine ökonomische Analyse ideologischer und politisch-institutioneller Bestimmungsfaktoren gewerkschaftlicher Lohnpolitik

Von *Manfred Gärtner*, Basel

Seit der Kontroverse zwischen Böhm-Bawerk und Tugan-Baranowsky ist das Thema „Macht oder ökonomisches Gesetz?" — folgt die Lohnbildung ökonomischen Gesetzmäßigkeiten oder wird sie, unabhängig von Angebot und Nachfrage, letztlich nur durch die politischen oder sozialen Verhältnisse bestimmt — zu einem Dauerbrenner in der lohntheoretischen Diskussion geworden[1]. Die Betrachtungsweise der Neuen Politischen Ökonomie[2], die Aufhebung der Trennung zwischen Wirtschaft und Politik und die integrierte Analyse beider Bereiche mit Hilfe moderner Methoden der Wirtschaftswissenschaft, erscheint nun wie kaum eine andere dazu geeignet, dieser Diskussion neue Impulse zu geben.

Keller weist in jüngster Zeit darauf hin, daß gerade die Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor in zunehmendem Maße politischen Faktoren Einfluß auf die Lohnentwicklung verschafft[3]. In der vorliegenden Arbeit wird nun die weitergehende Meinung vertreten, daß der Einfluß politischer Variablen auf die Zuwachsraten der Nominallöhne kein auf den öffentlichen Sektor beschränktes Phänomen, sondern viel allgemeinerer Natur ist. Anhand von politisch-ökonomischen Überlegungen wird gezeigt, daß der Zusammenschluß der Arbeitnehmer zu Gewerkschaften und die Zentralisierung von Lohnverhand-

---

[1] *E. v. Böhm-Bawerk*, Macht oder ökonomisches Gesetz?, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 23, 1914, S. 205 ff.; *M. Tugan-Baranowsky*, Soziale Theorie der Verteilung, Berlin 1913. — Ein neuerer Markstein in dieser Diskussion ist die äußerst anregende Arbeit von *B. Külp*, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und ökonomischen Kräften, Berlin 1965.

[2] Siehe z. B. *B. S. Frey*, Die Renaissance der Politischen Ökonomie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 110, 1974, S. 357 ff.; *ders.*, Moderne Politische Ökonomie, München und Zürich 1977, und *G. Bombach*, Neue Politische Ökonomie, in: List Forum, Jg. 9, 1977/78, Teil 1: S. 65 ff.; Teil 2: S. 132 ff.

[3] *B. Keller*, Strukturelle Determinanten von Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 192, 1977/78, S. 440 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen generell — d. h. auch in der privaten Wirtschaft — zur Abhängigkeit der Tariflohnabschlüsse von ideologischen und politisch-institutionellen Größen geführt haben.

Die Relevanz der in dieser Arbeit dargelegten Überlegungen für Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik und der theoretische Ausgangspunkt lassen sich anschaulich und prägnant anhand eines schematisierten politisch-ökonomischen Gesamtmodells zeigen, einem der wichtigsten Forschungsobjekte der Neuen Politischen Ökonomie. Dies geschieht in Teil 1. In Teil 2 werden aus einem einfachen politisch-ökonomischen Verhandlungsmodell allgemeine Hypothesen zur Lohnentwicklung abgeleitet. Nach der Diskussion einiger einschränkender Modellannahmne in Teil 3 werden in Teil 4 die wichtigsten Hypothesen anhand von bundesdeutschem Datenmaterial einem empirischen Test unterzogen.

1. Von additiven zu integrierten politisch-ökonomischen Gesamtmodellen

Politisch-ökonomische Gesamtmodelle versuchen eine Lücke in der orthodoxen makroökonomischen Theorie zu schließen, indem sie das Verhalten des Staates erklären, also endogenisieren. Abbildung 1 zeigt die Struktur solcher Modelle in etwas vereinfachter Form.

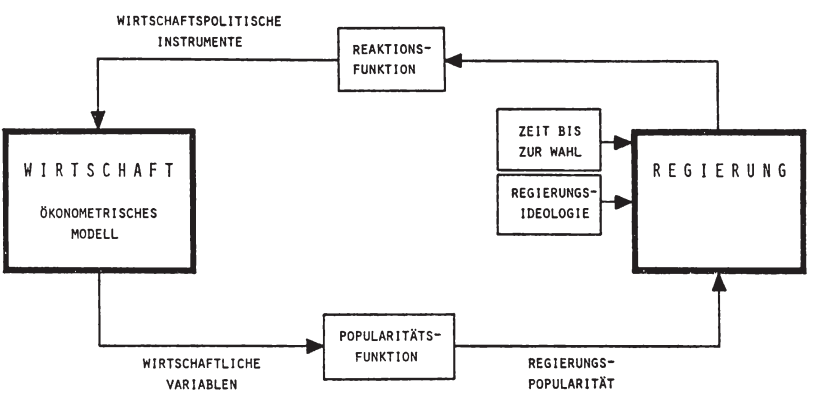


Abbildung 1: Ein additives politisch-ökonomisches Gesamtmodell

Im unteren Teil des Kreislaufschemas bestimmt die Wirtschaftslage die Popularität der Regierung bei den Wählern. Die Regierung möchte auf jeden Fall wiedergewählt werden, aber auch, wenn möglich, ihre eigenen ideologischen Vorstellungen verwirklichen. Sie nimmt ihren gegenwärtigen Popularitätsstand als Indikator für ihre künftigen Wie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derwahlchancen und reagiert durch den Einsatz der zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Instrumente. Dabei spielt es eine wesentliche Rolle, wie weit die nächste Wahl noch entfernt ist und ob das Popularitätsniveau Maßnahmen zur Steigerung der Popularität erfordert, oder ob es hoch genug ist, um der Regierung die Verfolgung ideologischer Zielvorstellungen zu ermöglichen. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Regierung beeinflussen die Entwicklung der Wirtschaft. Die resultierenden zentralen wirtschaftlichen Größen (z. B. Inflationsrate und Arbeitslosigkeit) bestimmen die Regierungspopularität und die Regierung nimmt diese neuen Popularitätswerte als Grundlage für neue wirtschaftspolitische Entscheidungen.

Die beiden in diesem Modell enthaltenen Bindeglieder zwischen Regierung und Wirtschaft, die *Popularitätsfunktion* und die *Reaktionsfunktion,* wurden von Frey und Schneider für die Bundesrepublik Deutschland geschätzt[4] und mit dem Bonner ökonometrischen Prognosemodell von Krelle verknüpft[5]. Vergleiche zwischen mit dem „reinen" ökonomischen Modell und mit dem politisch-ökonometrischen Modell berechneten ex-post-Prognosen zeigten ein signifikant besseres Abschneiden des letzteren.

Das in Abbildung 1 skizzierte Modell sieht den Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik allerdings selbst auf diesem Abstraktionsniveau zu eng. Regierungspopularität, Regierungsideologie und der Wahlrhythmus beeinflussen zwar die Wirtschaftspolitik der Regierung und damit die in das ökonometrische Modell eingehenden Größen, das ökonometrische Modell selbst bleibt jedoch unverändert. Hinweise auf dieses Problem finden sich in einem allgemeineren Zusammenhang bei Gäfgen[6] und explizit bei Frey[7], der die *additive* Verknüpfung des wirtschaftlichen Sektors mit dem politischen Sektor in den gängigen Makromodellen der Neuen Politischen Ökonomie kritisiert und darin allenfalls einen ersten Schritt auf dem Wege zu brauchbaren politisch-ökonomischen Gesamtmodellen sieht.

Bei Berücksichtigung dieser Kritik könnte sich das Schema eines solchen *integrierten* politisch-ökonomischen Modells wie in Abbildung 2 skizziert darstellen.

---

[4] *B. S. Frey* und *F. Schneider,* An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice, erscheint demnächst.

[5] *W. Krelle,* Erfahrungen mit einem ökonometrischen Prognosemodell für die BRD, Meisenheim am Glan 1974.

[6] *G. Gäfgen,* Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge, in: H. Körner u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe, Stuttgart 1976, S. 123 ff.

[7] *B. S. Frey,* Politico-Economic Models and Cycles, in: Journal of Public Economics, Vol. 9, 1978, S. 203 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

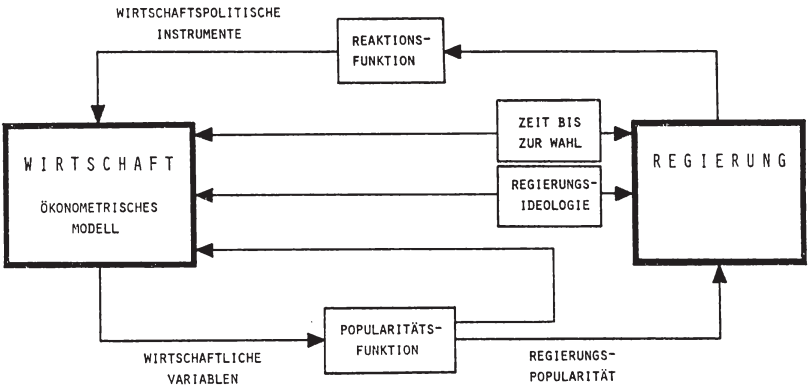


Abbildung 2: Ein integriertes politisch-ökonomisches Gesamtmodell

Regierungspopularität, Regierungsideologie und der Wahlrhythmus bestimmen jetzt nicht mehr nur die Wirtschaftspolitik der Regierung, wie dies in dem oben dargestellten additiven Gesamtmodell der Fall ist. Sie verändern gleichzeitig auch die Verhaltensgleichungen des ökonomischen Systems und somit die Reaktion der Wirtschaft auf wirtschaftspolitische Maßnahmen.

Am stärksten auf politische Einflüsse reagieren dürften Wirtschaftsbereiche mit geringer Wettbewerbsintensität, die auch Raum für politisch motivierte Machtkämpfe bieten. Es liegt deshalb nahe, einen ersten Schritt in Richtung auf integrierte politisch-ökonomische Modelle am Beispiel der Lohnentwicklung zu gehen. In Anwendung des in Abbildung 2 schematisierten Zusammenhangs auf einen Teilbereich des ökonomischen Systems wird die Frage untersucht, ob und wie die Tariflohnzuwachsraten *neben* ihrer Abhängigkeit von den Marktkräften auch von politisch-institutionellen Daten wie der Popularität und der Ideologie von Regierung und Opposition oder der Nähe von Wahlterminen abhängen.

2. Eine politisch-ökonomische Theorie der kollektiven Lohnbestimmung

Der Einfluß zentraler Faktoren politisch-institutioneller Natur auf die Entwicklung der Nominallöhne läßt sich anschaulich anhand eines einfachen Verhandlungsmodells zeigen. Die diesem Modell zugrundeliegenden vereinfachenden Annahmen bestimmen natürlich den Rahmen, innerhalb dessen die abzuleitenden Hypothesen Gültigkeit beanspruchen. Ich werde deshalb in Teil 3 auf einige der einschränkenden Annahmen zurückkommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vor der Formulierung des Verhandlungsmodells sind einige Überlegungen zu den Zielvorstellungen der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervertretungen notwendig.

2.1. Ziele der Gewerkschaften

Unterstellen wir, daß die von den Gewerkschaften verfolgten Ziele den programmatischen Äußerungen von Gewerkschaftsfunktionären und den Perspektivplänen der Gewerkschaften entnommen werden können. Betrachtet man nun die diversen Programme der Gewerkschaften in westlichen Industriegesellschaften, so fällt auf, daß es zwei Kategorien gibt, denen sich die einzelnen Gewerkschaftsziele zuordnen lassen: *Ökonomische und politische Ziele.* Dies läßt sich am *Aktionsprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes* illustrieren[8].

2.1.1. Ökonomische Ziele (Realisierung im Rahmen der Tarifautonomie)

Von den im Aktionsprogramm des DGB erhobenen Forderungen sind drei eindeutig ökonomischer Natur, d. h. der Grad ihrer Realisierung wird im ökonomischen Bereich durch bilaterale Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften und dem Arbeitgeberverband bestimmt. Eine Beteiligung des Gesetzgebers ist nicht erforderlich. Diese ökonomischen Forderungen des DGB lauten:

1. Kürzere Arbeitszeit
2. Höhere Löhne und Gehälter
3. Längerer Urlaub und Urlaubsgeld.

Eine ökonomische Komponente enthalten auch noch die folgenden Ziele:

4. Bessere Berufsausbildung
5. Mehr Sicherheit am Arbeitsplatz
6. Gesicherte Arbeitsplätze (Schutz vor Rationalisierungsmaßnahmen).

Für den Grad der Realisierung dieser Zielkomponenten hat das Verhalten des Gesetzgebers jedoch bereits mehr als nur flankierende Bedeutung.

2.1.2 Politische Ziele (Realisierung durch den Gesetzgeber)

Nicht mehr im ökonomischen Bereich durch bilaterale Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden realisiert werden können die Ziele

---

[8] Aktionsprogramm des DGB, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 16, 1965, S. 216 ff. — Die folgende Unterscheidung findet sich in ähnlicher Form bei *E. R. Dall'Asta,* Theorie der Lohnpolitik, Berlin 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. Gerechtere Vermögensverteilung
8. Größere soziale Sicherheit
9. Ausdehnung der Mitbestimmung
10. Schaffung gleicher Bildungschancen für alle Kinder.

Diese Forderungen können letztlich nur durch die Legislative erfüllt werden. Die Möglichkeit, im Rahmen der Tarifverhandlungen direkten Einfluß zu nehmen, ist für die Gewerkschaften gering.

2.2. Ziele der Unternehmen

Vorwiegend von ökonomischen Zwängen bestimmt sein dürfte das Verhalten der Unternehmen. Dem üblichen Vorgehen in der Lohntheorie oder in der Theorie der Firma folgend wird deshalb unterstellt, daß Unternehmen auch bei Tarifauseinandersetzungen versuchen, den Gegenwartswert ihrer erwarteten Profite zu maximieren.

2.3. Ein hicksianisches Modell politisch-ökonomischer Lohndynamik

Die Bedeutung politischer Faktoren für die Lohnentwicklung soll nun anhand eines einfachen Verhandlungsmodells[9] dargestellt werden, das indirekt an von Hicks[10] bereits vor einigen Jahrzehnten entwickelte Überlegungen anknüpft. Dabei werden Fragen der Präferenzaggregation und der Entscheidungsfindung innerhalb von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zunächst ausgeklammert. Gewerkschaft und Unternehmerverband werden also als monolithische Blöcke gesehen, zwischen denen die Zuwachsrate des Lohnniveaus ausgehandelt wird.

2.3.1 Das Verhalten der Gewerkschaft

Den obigen Überlegungen folgend sei unterstellt, daß Gewerkschaften sowohl ökonomische als auch politische Ziele verfolgen[11]. Bezeichnet man den Erwartungswert des politischen Ziels mit G^e und unterstellt man vereinfachend, das einzige ökonomische Ziel, über das bei Tarifverhandlungen direkt entschieden wird, sei die Durchsetzung möglichst

---

[9] Ein Modell mit ähnlicher Grundstruktur wurde von Ashenfelter und Johnson entwickelt, doch werden darin politisch-ökonomische Aspekte nicht berücksichtigt. — *O. Ashenfelter* und *G. E. Johnson,* Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity, in: American Economic Review, Vol. 59, 1969, S. 35 ff.

[10] *J. R. Hicks,* The Theory of Wages, London 1932 (2. Auflage 1963).

[11] Diese Erkenntnis ist nicht neu. Doch wird üblicherweise davon ausgegangen, bei der Analyse des lohnpolitischen Verhaltens der Gewerkschaften könne man deren politische Zielvorstellungen ausklammern. Siehe z. B. *M. Hofmeister,* Untersuchungen zur Lohn- und Preisbildung in der Inflationstheorie, Meisenheim am Glan 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hoher Lohnzuwachsraten $\dot{W}$, so ist das gewerkschaftliche Nutzenniveau N — ceteris paribus — eine Funktion dieser beiden Variablen — $N = N(\dot{W}, G^e)$.

Um die Möglichkeit von Zielinterdependenzen nicht willkürlich von vornherein auszuschließen, sei unterstellt, die bei der Tarifverhandlung zur Diskussion stehende Lohnzuwachsrate habe nicht nur einen direkten Nutzeneffekt, sondern beeinflusse auch den Erwartungswert des politischen Ziels — $G^e = G^e(\dot{W})$. Nimmt man zur Vereinfachung an, die Nutzenfunktion sei separabel und im relevanten Bereich linear, erhält man

$$N = N(1 + N_G G^e_{\dot{W}})\,\dot{W} \quad . \tag{1}$$

Die Fußindices geben Ableitungen bzw. partielle Ableitungen nach der angegebenen Variable an.

Durch die herrschende Wirtschaftslage wird eine Lohnzuwachsrate $\dot{W}^*$ bestimmt, welche die Gewerkschaft als „fair" und wirtschaftlich vertretbar ansieht. Im Vergleich zu dem aus dieser „fairen" Lohnzuwachsrate $\dot{W}^*$ resultierenden Nutzenniveau $N(\dot{W}^*)$ führt jede geringere Lohnerhöhung $\dot{W}$ zu einer Nutzeneinbuße $V = N(\dot{W}^* - N(\dot{W})$.

Als Druck- und Drohmittel zur Durchsetzung von Lohnforderungen steht der Gewerkschaft der Streik bzw. die Glaubhaftmachung einer bestimmten Streikbereitschaft zur Verfügung. Allerdings verursacht ein Arbeitskampf für die Gewerkschaft und die in ihr organisierten Arbeitnehmer mit zunehmender Streikdauer S immer höhere Kosten K:

$$K = K_{\max} - K_{\max} \cdot e^{-nS} \qquad n \geq 0 \ . \tag{2}$$

Die entstandenen Streikkosten führen bei den Gewerkschaften zu einer Nutzeneinbuße V.

$$V = a \cdot K \qquad a > 0 \ . \tag{3}$$

Eine rational handelnde Gewerkschaft wird nun zur Durchsetzung des als akzeptabel angesehenen Lohnzuwachses $\dot{W}^*$ bei jedem geringeren angebotenen Erhöhungssatz $\dot{W}$ im äußersten Fall zur Aufwendung von Kosten bereit sein, welche die gleiche Nutzeneinbuße wie der angebotene Lohnsatz verursachen, d. h. bis $N(\dot{W}^*) - N(\dot{W}) = a \cdot K$. Unter Verwendung von (1) und (2) ergibt diese Bedingung nach einigen Umformungen

$$\dot{W} = \dot{W}^* - \frac{a}{1 + N_G \cdot G^e_{\dot{W}}} K_{\max} + \frac{a}{1 + N_G \cdot G^e_{\dot{W}}} K_{\max} \cdot e^{-nS} \ . \tag{4}$$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben nun eine der Hickschen *Widerstandskurve* verwandte Beziehung zwischen der zur Diskussion stehenden Lohnzuwachsrate und der Streikbereitschaft der Gewerkschaft.

2.3.2. Das Verhalten der Unternehmen

Die Profite π der Unternehmen berechnen sich wie folgt:

$$\pi = M \cdot P - A \cdot W - F \ . \tag{5}$$

Es wird unterstellt, die produzierte Gütermenge M, der Arbeitseinsatz A und die fixen Kosten F seien konstant. P ist der Güterpreis und W der Lohnsatz *nach* der Tarifverhandlung. Kennzeichnet man den *vor* der Tarifverhandlung gültigen Preis mit P', den *vorher* gültigen Lohn mit W' und die festgesetzten Veränderungsraten mit $\dot{P}$ und $\dot{W}$, so gilt

$$P = P' \cdot (1 + \dot{P}) \quad \text{und} \tag{6}$$

$$W = W' \cdot (1 + \dot{W}) \ . \tag{7}$$

Unterstellt man, daß Lohnerhöhungen nicht voll auf die Preise aufgeschlagen werden können, oder, anders formuliert, daß Lohnerhöhungen immer zu Profitminderungen führen, so kann man schreiben[12]:

$$\dot{P} = b \cdot \frac{A \cdot W'}{M \cdot P'} \cdot \dot{W} \qquad 0 \leq b < 1 \ . \tag{8}$$

Der Parameter b gibt den Grad der Überwälzung von Lohnerhöhungen auf den Preis an.

Ziel der Unternehmen ist es, den Gegenwartswert ihrer Profite $\hat{\pi}$ zu maximieren, wobei

$$\hat{\pi} = \int_0^\infty \pi^{-rt} \, dt \ . \tag{9}$$

Zukünftige Profite werden mit der Rate r diskontiert.

---

[12] Formal lautet die genannte Bedingung

$$\frac{d\pi}{dW} = M \cdot \frac{dP}{dW} - A < 0 \ .$$

Über $$\frac{dP}{dW} = \frac{P' \cdot \dot{P}}{W' \cdot \dot{W}} < \frac{A}{M}$$

und $$\dot{P} < \frac{A \, W' \, \dot{W}}{M \cdot P'}$$

ergibt sich hieraus Gleichung (8).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durch sukzessives Einsetzen von (5), (6), (7), (8) und (4) in (9) erhält man nach durchgeführter Integration

$$(10) \qquad \hat{\pi} = [M \cdot P' - A \cdot W' \{1 + (1 - b)(\dot{W}^* - B + B \cdot e^{-nS})\}] \frac{e^{-rS}}{r} - \frac{F}{r}$$

$$\text{mit } B = \frac{a}{1 + N_G G^e_{\dot{W}}} K_{\max} .$$

Der Gegenwartswert der Profite ist — ceteris paribus — eine Funktion der erwarteten Streikdauer, welche das Unternehmen in Kauf zu nehmen bereit ist. Nach Differenzierung von (10) nach S erhält man als notwendige Bedingung für ein Maximum[13]

$$(11) \qquad S = -\frac{1}{n} \ln \frac{M \cdot P' - A \cdot W' \{1 + (1 - b)(\dot{W}^* - B)\}}{(1 + \frac{n}{r}) A \cdot W' \cdot B}.$$

Da $\ln x < 0$ für $x < 1$, ist die für das Unternehmen optimale erwartete Streikdauer dann positiv, wenn der Zähler des logarithmierten Quotienten in (11) kleiner als der Nenner ist. Ein von den Gewerkschaften geforderter Lohnsatz wird somit abgelehnt, wenn

$$(12) \qquad \dot{W}^* > \frac{M \cdot P'}{A \cdot W' (1 - b)} - \frac{1}{1 - b} - \frac{n \cdot a}{r (1 + N_G G^e_{\dot{W}})} K_{max} = Q .$$

2.3.3. Komparative Statik kollektiv bestimmter Lohnzuwachsraten

Das in den vorangegangenen Abschnitten entwickelte Verhandlungsmodell ist streng *partialer* Natur. So unterstellt z. B. die verwendete Profitfunktion eine konstante Kapazitätsauslastung der Unternehmen und die Mark-up-Preisfunktion schließt Reaktionen des Preisniveaus auf sich ändernde Nachfragebedingungen aus. Dies muß bedacht werden, wenn nun die Abhängigkeit der Lohnzuwachsrate von politisch-institutionellen Faktoren aus diesem Modell abgeleitet wird. Die deduzierten Hypothesen sind somit nicht als Elemente einer selbständigen Lohntheorie sondern als Ergänzung orthodox ökonomischer Erklärungsansätze zu verstehen.

In Gleichung (12) hängt der Vergleichswert Q, der den möglichen Einigungsbereich nach oben abgrenzt, von Faktoren wie der Kostenbelastung der Gewerkschaft im Falle von Streiks — repräsentiert durch n — oder der Interdependenz zwischen ökonomischem und politischem Gewerkschaftsziel ab. Diese Faktoren sind weitgehend politischer Na-

[13] Die Optimumbedingung 2. Ordnung, $d^2\hat{\pi}/dS^2 < 0$, ist ebenfalls erfüllt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tur, wie später noch zu zeigen sein wird. Hier wollen wir zunächst nur den formalen Zusammenhang verdeutlichen.

Durch Ableitung von Q nach $G^e_{\dot{W}}$ erhält man

$$\frac{\partial Q}{\partial G^e_{\dot{W}}} = \frac{n \cdot a \cdot K_{max} \cdot N_G}{r\,(1 + N_G \cdot G^e_{\dot{W}})^2} > 0\,. \tag{13}$$

Je größer der absolute Zusammenhang zwischen Lohnzuwachsrate und dem Erwartungswert der politischen Ziele ist, desto höher ist ceteris paribus die zu erwartende Lohnzuwachsrate. Für den Einfluß von n gilt

$$\frac{\partial Q}{\partial n} = -\frac{a \cdot K_{\max}}{r\,(1 + N_G \cdot G^e_{\dot{W}})} < 0\,. \tag{14}$$

Je größer n ist, d. h. je höher die von der Gewerkschaft zu tragenden Streikkosten bei gegebener Streikdauer sind, desto geringer ist ceteris paribus die zu erwartende Lohnerhöhung.

Um diese zunächst rein formalen Zusammenhänge zu testbaren Hypothesen umformulieren zu können, müssen nun die Bestimmungsgründe der Streikkosten und der Interdependenz zwischen ökonomischen und politischen Gewerkschaftszielen diskutiert werden.

2.4 Determinanten der Streikkosten und des Erwartungswertes politischer Zielgrößen der Gewerkschaften

In den Kreislaufschematas der Abbildungen 1 und 2 wird unterstellt, daß Regierungen diskretionären Spielraum nutzen, um ihre ideologischen Zielvorstellungen in die Praxis umzusetzen. Dies gilt natürlich nicht nur für die Prozeßpolitik, sondern vermutlich in noch stärkerem Maße für längerfristig konzipierte ordnungs- und sozialpolitische Maßnahmen.

Den gängigen Vorstellungen entsprechend, aber auch durch Vergleiche von Parteiprogrammen[14] oder der offenbarten Präferenzen von Regierungen[15] belegbar, decken sich die politischen Zielvorstellungen der Gewerkschaften eher mit den ideologischen Präferenzen linksgerichteter, sozialistischer Parteien als mit denen rechtsgerichteter, konservativer Parteien. Aus dieser lapidaren Feststellung folgt, daß der

---

[14] Siehe *Kirschen u. a.*, Economic Policy in our Time, Bd. I, Amsterdam 1964.

[15] Siehe z. B. *G. M. v. Furstenberg* und *J. M. Boughton*, Stabilization Goals and the Appropriateness of Fiscal Policy During the Eisenhower and Kennedy-Johnson Administration, in: Public Finance Quarterly, Vol. 1, 1973, S. 5 ff. oder *D. A. Hibbs, Jr.*, Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71, 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erwartungswert politischer gewerkschaftlicher Zielgrößen G^e unter linksgerichteten Regierungen merklich höher sein dürfte als unter rechtsgerichteten Regierungen.

Generell ist der Erwartungswert G^e abhängig von den ideologischen Positionen gegenwärtiger und zukünftiger Regierungen. Sieht man die ideologischen Vorstellungen der Parteien, also deren Präferenzen, als gegeben und mittelfristig nicht veränderbar an und unterstellt man, daß sich die Gewerkschaften an die demokratischen Spielregeln halten, so ist die Ideologie der regierenden Partei und damit der *bis* zur nächsten Wahl anfallende Teil von G^e ebenfalls gegeben und unabhängig von der gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Anders ist dies mit dem *nach* der nächsten Wahl anfallenden Teil von G^e, denn die Ideologie der Regierung nach der nächsten Wahl ist nach dem jetzigen Informationsstand ein Erwartungswert, ein gewichtetes Mittel aus den ideologischen Vorstellungen von Regierung und Opposition, wobei die jeweiligen Gewinnwahrscheinlichkeiten die Gewichte darstellen. Wie inzwischen durch eine Vielzahl empirischer Studien untermauert wird[16], reagieren gerade diese Gewinnwahrscheinlichkeiten auf populäre Konjunkturindikatoren wie die Arbeitslosenquote und die Inflationsrate. Insbesondere die Inflationsrate reagiert aber kurzfristig auf die Lohnzuwachsrate. Somit können die Gewerkschaften eventuell angesichts der bestehenden Konjunkturlage verbleibenden Spielraum ausnützen, um durch aggressiv vertretene hohe Lohnforderungen die Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung zu reduzieren bzw. diese durch lohnpolitische Zurückhaltung zu erhöhen. Eine Erhöhung der Nominallohnzuwachsrate und die daraus folgende Verringerung der Wiederwahlwahrscheinlichkeit der Regierung verringert nun den Erwartungswert der politischen Leistungen, wenn die den Gewerkschaften näher stehende Partei(engruppe) an der Macht ist, sie reduziert diesen Wert, wenn die gewerkschaftsaffine Partei in der Opposition steht. Formal bedeutet dies, daß $G^e_{\dot{W}} \leqslant (\geqslant) 0$, wenn eine sozialistische (konservative) Regierung im Amt ist. Da die Wähler aber vergangene Konjunkturlagen vergessen, spielt für ihre Wahlentscheidung vor allem die Konjunkturentwicklung während der letzten 1 - 2 Jahre vor einer Wahl eine entscheidende Rolle. $G^e_{\dot{W}}$ hängt somit nicht nur von der Regierungsideologie, sondern auch von der Distanz zum nächsten Wahltermin ab. Es steigt im Verlaufe einer Legislaturperiode monoton auf seinen betragsmäßigen Höchstwert an.

---

[16] Die ausführlichsten Untersuchungen für Deutschland wurden von *G. Kirchgässner*, Rationales Wählerverhalten und optimales Regierungsverhalten, Dissertation Universität Konstanz, Konstanz 1976, und *F. Schneider*, Politisch-ökonomische Modelle: Ein theoretischer und empirischer Ansatz, Königstein/Taunus 1979, durchgeführt. Siehe auch die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die bisherige Argumentation führt zu zwei Hypothesen:

Hypothese 1: Ceteris paribus nehmen unter linksgerichteten gewerkschaftsaffinen Regierungen die Lohnzuwachsraten mit nahendem Wahltermin monoton *ab*.

Hypothese 2: Ceteris paribus nehmen unter rechtsgerichteten, von den Gewerkschaften abgelehnten Regierungen die Lohnzuwachsraten mit nahendem Wahltermin monoton *zu*.

Nun hängt die Wahrscheinlichkeit, daß eine induzierte Veränderung der Inflationsrate das Wahlergebnis beeinflußt, ceteris paribus auch wesentlich von der Unsicherheit, d. h. der Knappheit des erwarteten Wahlausgangs ab. Dies führt zu

Hypothese 3: Die in Hypothese 1 und Hypothese 2 postulierten Effekte sind umso ausgeprägter, je knapper der erwartete Wahlausgang ist.

Die Kosten gewerkschaftlicher Streiktätigkeit für die Gewerkschaften, die finanzieller Natur sein, aber auch in Form von Image- und Prestigeverlusten anfallen können, werden durch eine Reihe von Kanälen von den ideologischen Präferenzen der Regierung beeinflußt, die nicht alle durch unser Verhandlungsmodell erfaßt werden. Generell hängt die Kostenbelastung der Gewerkschaft bei einem bestimmten Streikniveau — diese ist eine positive Funktion von n — von der Arbeits- und Sozialgesetzgebung ab, insbesondere von den im Tarifrecht definierten Rechten und Pflichten der beiden Tarifparteien. Die rechtlichen Vorschriften lassen den Gerichten und den Behörden jedoch einen sich u. U. substantiell auf die Streikkosten auswirkenden Interpretationsspielraum. Hierbei ist zu erwarten, daß dieser vorhandene Spielraum sowohl aus Karriereüberlegungen der betroffenen Beamten, als auch wegen der häufig primär am Parteibuch orientierten Besetzung der leitenden Positionen bei Bundesbehörden *tendenziell* im Sinne der ideologischen Präferenzen der gegenwärtigen Regierung ausgenützt wird.

Darüber hinaus wird die Regierung sukzessive das herrschende Tarifrecht in Übereinstimmung mit ihren ideologischen Vorstellungen bringen. Sie wird also, je nach Standpunkt, die Ausgangsposition für die Gewerkschaften oder die Unternehmen durch eine Variation der Streikkostenaufteilung ändern. Ein solcher Eingriff ist umso eher zu erwarten, je weniger das *vorhandene* Rechtssystem in diesem Teilbereich eine konfliktlose Problemlösung ermöglicht. Ceteris paribus dürfte somit eine zunehmende Streiktätigkeit die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß die Regierung im Sinne ihrer Vorstellungen initiativ wird. Das bedeutet jedoch, daß heutige Streiktätigkeit die zukünftig von den Gewerkschaften zu tragenden Streikkosten beeinflußt. Dieser länger-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fristige Nutzen- oder Kosteneffekt muß sich reduzierend oder erhöhend auf die Nettokosten heutiger Streiktätigkeit auswirken. Wiederum ist zu erwarten, daß sich eine gewerkschaftsaffine Regierung *reduzierend* auf die Nettokosten auswirkt, eine konservative Regierung jedoch *erhöhend*[17].

Schließlich wird auch das Ansehen der Gewerkschaft durch das Urteil der Öffentlichkeit über die Angemessenheit eines Ausstandes beeinflußt. Bei ihrem Urteil wird sich die Öffentlichkeit stark an der Stellungnahme der Regierung orientieren. Da diese Stellungnahme wiederum wesentlich durch die ideologischen Präferenzen der Regierung bestimmt sein dürfte, ist zu erwarten, daß die Gewerkschaft den aus einer bestimmten Streiktätigkeit folgenden Ansehensverlust unter einer Linksregierung niedriger halten kann als unter einer Rechtsregierung.

Alle hier vorgebrachten Argumente sprechen dafür, daß die Kosten eines bestimmten Streikvolumens für die Gewerkschaften unter einer sozialistischen Regierung niedriger sind als unter einer konservativen. Zusammen mit (14) folgt hieraus[18]:

Hypothese 4: Ceteris paribus sind die Lohnzuwachsraten unter einer gewerkschaftsaffinen Regierung höher als unter einer von den Gewerkschaften abgelehnten Regierung.

3. Einschränkende Überlegungen

Das im letzten Kapitel entwickelte Modell enthält einige sehr restriktive Annahmen, die den Gültigkeitsbereich der abgeleiteten Hypothesen einschränken. Daneben erfordern Wirkungszusammenhänge der Realität, die vom formalen Modell nicht erfaßt werden, eine Anpassung der Hypothesen.

3.1. Einstellung der Gewerkschaft zur bestehenden Gesellschaftsordnung

Die Gültigkeit der oben durchgeführten Analyse setzt voraus, daß die Gewerkschaften das bestehende Gesellschaftssystem akzeptieren und sich an die demokratischen Spielregeln halten. Glauben die Gewerkschaften dagegen, daß sich ihre politischen Ziele — diese können

---

[17] Der eben skizzierte Zusammenhang kann formal nur im Rahmen eines Mehrperiodenmodells dargestellt werden. Hierauf muß jedoch aus Platzgründen verzichtet werden.

[18] Für Hypothese 4 spricht weiter, daß rationale Inflationserwartungen unter gewerkschaftsaffinen Regierungen ansteigen. Siehe *M. Gärtner*, Phillips-Kurve und staatliches Beschäftigungsziel im Zeitalter der Globalsteuerung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 192, 1978, S. 481 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Einzelfall sehr viel radikaler sein als diejenigen des DGB — eher im Rahmen einer anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung realisieren lassen und sehen sie keine Ansätze für eine entsprechende Veränderung bei einer der relevanten bestehenden Parteien, so ist es durchaus denkbar, daß sie handfestere Versuche einer Herbeiführung politischer Veränderungen unternehmen als die Optimierung tarifpolitischer Taktiken. Die Überlegungen dieser Arbeit beziehen sich also nur auf einen bestimmten Gewerkschaftstyp, wie er beispielsweise vom DGB repräsentiert wird.

3.2. Gewerkschaften als potentielle Trittbrettfahrer: Zentralisierte versus dezentralisierte Tarifverhandlungen

Die von den Gewerkschaften verfolgten politischen Ziele unterscheiden sich grundlegend von den verfolgten ökonomischen Zielen. Während eine Gewerkschaft z. B. Lohnerhöhungen nur für ihre Mitglieder bzw. für die Beschäftigten der von ihr vertretenen Branche im von ihr vertretenen Tarifbezirk aushandelt, kommt eine Verbesserung der Wahlchancen der gewerkschaftsaffinen Partei allen Gewerkschaften zugute. Betrachtet man die Gewerkschaft als Aktionseinheit, hat somit eine ausgehandelte Lohnerhöhung den Charakter eines *privaten* Gutes. Erfolge im Sinne der politischen Zielsetzungen der Gewerkschaften besitzen dagegen wesentliche Züge eines *öffentlichen* Gutes. Wegen des aus der Theorie der öffentlichen Güter bekannten Trittbrettfahrerproblems ist nun zu erwarten, daß jeder einzelne potentielle Nutznießer aufgrund seines individuellen Nutzenkalküls auf die Bereitstellung des öffentlichen Gutes durch die übrigen potentiellen Nutznießer vertraut und das öffentliche Gut in der Folge zum Schaden aller nicht bereitgestellt wird. Wie Olson zeigen konnte[19], ist dieses Trittbrettfahrerproblem umso schwerwiegender, je mehr potentielle Nutznießer es gibt und je ausgeglichener die Anteile der potentiellen Nutznießer am Gesamtnutzen sind. Auf die Frage politischer Bestimmungsfaktoren der Tarifpolitik übertragen bedeutet dies:

Hypothese 5: Je stärker zentralisiert Tariflohnverhandlungen durchgeführt werden, desto ausgeprägter zeigen sich die durch die Hypothesen 1 - 3 postulierten Einflüsse.

Eine Bestätigung der genannten Hypothesen wäre deshalb beispielsweise in den skandinavischen Ländern, in den Niederlanden oder in der Bundesrepublik zu erwarten. Von weit geringerer Bedeutung dürfte die beschriebene Art politischer Lohndeterminanten in Ländern mit Lohnverhandlungen auf Firmenebene sein, also z. B. in den angelsächsischen Ländern.

---

[19] *M. Olson,* The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.) 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.3. Innergewerkschaftliche Entscheidungs- und Kontrollmechanismen

Vereinfachend wurde die Gewerkschaft in Teil 2 als monolithischer Block betrachtet und die von der Gewerkschaftsführung propagierten Ziele wurden mit den tatsächlich verfolgten Zielen gleichgesetzt. In Wirklichkeit müssen jedoch die Gewerkschaftsziele unter Berücksichtigung divergierender Präferenzen der Mitglieder formuliert werden. Weiter besteht die Möglichkeit, daß bestimmte Ziele nur aus taktischen Gründen propagiert, aber nicht wirklich verfolgt werden, oder daß führende Gewerkschaftsfunktionäre diskretionären Spielraum zur Verfolgung von den offiziellen Gewerkschaftszielen abweichender privater Zielvorstellungen nutzen. Diese Modifikationen beeinflussen das Ergebnis unserer Modellanalyse jedoch nicht, solange die von den Gewerkschaften *verfolgten* Ziele weitgehend mit den Zielen von Linksparteien übereinstimmen. Und gerade darauf deutet das Verhalten der Gewerkschaften hin.

3.4. Substitution zwischen ökonomischen Zielen

Wie schon das Forderungsprogramm des DGB zeigt, besteht auch die rein ökonomische Zielsetzung von Gewerkschaften nicht nur aus der Durchsetzung möglichst hoher Lohnzuwachsraten. Daneben spielen etwa die Forderungen nach Verlängerung der Urlaubsdauer und Reduzierung der Arbeitszeit eine wesentliche Rolle. Unsere formale Analyse abstrahiert von diesem Zusammenhang, da bei der Analyse der Interdependenzen zwischen ökonomischen und politischen Zielvorstellungen nur *ein,* als repräsentativ angesehenes ökonomisches Ziel berücksichtigt wird. Der Einfluß politischer Faktoren auf die Lohnentwicklung kann jedoch nur als konstant angesehen und anhand der Entwicklung dieser *einen* ökonomischen Zielvariable gemessen werden, solange keine Substitution zwischen den verschiedenen ökonomischen Zielvariablen selbst stattfindet. Im Falle einer Substitution zwischen ökonomischen Zielkomponenten könnte ein möglicherweise vorhandener Einfluß politischer Faktoren auf die Lohnentwicklung u. U. nicht mehr an der Lohnentwicklung abgelesen werden. Die in dieser Arbeit abgeleiteten Hypothesen setzen also eine gewisse *Konstanz der gewerkschaftlichen Präferenzordnung* voraus.

3.5. Asymmetrie der zyklischen Effekte

Die Hypothesen 1 und 2 beziehen sich auf die Verschiebung der aus ökonomischen Kalkülen bestimmten Lohnzuwachsraten durch die politischen Interessen der Gewerkschaften. Bei quantitativen Überlegungen muß nun einer Asymmetrie in den Interessen der Arbeitgeber Rechnung getragen werden. So dürften die Unternehmen aus ihren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Profitinteressen heraus einer politisch induzierten, über das rein ökonomische Maß *hinausgehenden* Lohnforderung der Gewerkschaften erheblich mehr Widerstand entgegensetzen als einem *Zurückbleiben* der Gewerkschaftsforderung hinter den ökonomischen Möglichkeiten. Daraus folgt

Hypothese 6: Der durch Hypothese 1 beschriebene zyklische Effekt ist quantitativ ausgeprägter als der durch Hypothese 2 beschriebene.

4. Politische Gewerkschaftsziele und die Tariflohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1960 I bis 1977 III

Einige der abgeleiteten politisch-ökonomischen Hypothesen zur Lohnentwicklung sollen nun anhand der Tariflohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1960 I bis 1977 III empirisch überprüft werden. Angesichts des partialen Charakters unseres Verhandlungsmodells werden zu diesem Zweck die politischen Erklärungsfaktoren in eine orthodoxe erweiterte Phillips-Kurve integriert[20]. Vorher ist es jedoch notwendig, die bisher allgemein formulierten Hypothesen zu spezifizieren.

Alle abgeleiteten politischen Hypothesen zur Lohnentwicklung postulieren einen Zusammenhang zwischen der ideologischen Position der Regierung und der Höhe der Lohnzuwachsrate. Der Betrachtungszeitraum setzt sich aus drei sich ideologisch deutlich voneinander unterscheidenden Subperioden zusammen:

Periode 1: Die Zeit christlich-demokratischer Regierungsdominanz von 1960 I bis 1966 IV. Sich auf diesen Zeitraum beziehende Dummyvariablen werden wegen der in dieser Periode vorherrschenden konservativen Grundpositionen mit dem Subskript *KON* gekennzeichnet.

Periode 2: Die Zeit der Großen Koalition zwischen Christdemokraten und Sozialdemokraten von 1967 I bis 1969 III. Sich auf diesen Zeitraum beziehende Dummyvariablen werden mit dem Subskript *GK* gekennzeichnet.

Periode 3: Die Zeit sozialdemokratischer Regierungsdominanz von 1969 IV bis 1977 III. Sich auf diesen Zeitraum beziehende Dummyvariablen werden wegen der in dieser Periode vorherrschenden ideologisch linksgerichteten Grundpositionen mit dem Subskript *SOZ* gekennzeichnet.

---

[20] In einem allgemeineren Zusammenhang findet sich die Überlegung, daß politische Faktoren u. U. das Absolutglied empirischer Phillips-Kurven und somit die Lage der Phillips-Kurve verändern bei *H. Maneval*, Die Phillips-Kurve. Empirische, theoretische und wirtschaftliche Aspekte, Tübingen 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Hypothesen 1, 2 und 4 postulieren einen Einfluß der Regierungsideologie auf das durchschnittliche Niveau der Lohnzuwachsraten und einen Einfluß der Nähe des Wahltermins auf die Lohnzuwachsrate, wobei die Einflußrichtung wiederum von der Regierungsideologie bestimmt wird. Zur Erfassung der *Niveaueinflüsse* werden in der Schätzgleichung zwei Dummyvariable D_{GK} und D_{SOZ} berücksichtigt, die während der durch das Subskript gekennzeichneten ideologischen Subperiode den Wert 1 annehmen und sonst 0 sind. Die im Rhythmus der Wahlperiode wirkenden *zyklischen Einflüsse* werden durch die Erweiterung der Schätzgleichung um drei weitere Dummyvariable ZD^i_{ID} ($ID = KON, GK, SOZ$; $i = 1/2, 1, 2$) erfaßt, welche in der angegebenen ideologischen Periode in den letzten zwei Jahren vor einer Wahl die Werte 1, 2, ..., 8 annehmen und sonst 0 sind[21]. Wählt man als Ausgangspunkt die nach statistischen Kriterien „beste" erweiterte Phillips-Kurve[22] (Gleichung 1 oder 5, Tabelle 1), so lautet die politisch-ökonomische Lohngleichung in allgemeiner Form

$$
\begin{aligned}
\dot{W} = a_1 & \\
& + a_2 \cdot U_j^{-1,5} + a_3 \cdot \dot{P}(t-1) && \text{ökonomische Einflüsse} \\
& + a_4 \cdot D_{GK} + a_5 \cdot D_{SOZ} && \text{pol.-ök. Niveaueinflüsse} \\
& + a_6 \cdot ZD^i_{KON} + a_7 \cdot ZD^i_{GK} + a_8 \cdot ZD^i_{SOZ} && \text{Zyklische pol.-ök. Einflüsse.}
\end{aligned}
$$

j ($= M, FM$) gibt an, ob als Maß für den Nachfrageüberschuß auf dem Arbeitsmarkt U die Arbeitslosenquote für Frauen und Männer oder, wofür z. B. Perry mit guten Argumenten plädiert, für Männer verwendet wurde[23]. Mittels verschiedener Potenzen der zyklischen Dummyvariablen ZD^i_{ID} soll geprüft werden, ob ein progressiver (dies würde neoklassischem Kalkül entsprechen), ein linearer oder ein degressiver Verlauf (dies würde auf die Verwendung einer dem Satisficing-Ansatz verwandten Daumenregel durch die Gewerkschaften hindeuten) bessere Schätzergebnisse liefert.

---

[21] Nach einer Wahl wird die Dummyvariable in vier Schritten auf den Wert 0 zurückgeführt. Dies ist wegen der Verwendung von Quartalswerten notwendig.

[22] Die Gleichungen 1 bzw. 5 waren nach statistischen Kriterien besser als andere Varianten mit Verzögerungen der ökonomischen Erklärungsvariablen bis zu 3 Quartalen und mit Potenzen der Arbeitslosenquoten von 1 und − 1. Die in den Gleichungen 1 - 8 benutzte Potenz von − 1,5 liegt nahe bei dem Wert − 1,394, für den sich bei Phillips die besten Schätzungen für Großbritannien ergeben hatten. *A. W. Phillips*, The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861 - 1957, in: Economica, Vol. 25, 1958, S. 283 ff.

[23] *G. Perry*, Determinants of Wage Inflation Around the World, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1975, S. 403 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhand dieser Schätzgleichung lassen sich die Hypothesen 1, 2, 4 und 6 überprüfen. Aus diesen Hypothesen ergeben sich folgende Aussagen über Vorzeichen und Größenverhältnisse der Schätzkoeffizienten:

Hypothese 1 $\rightarrow$ $a_8 < 0$

Hypothese 2 $\rightarrow$ $a_6 > 0$

implizit $a_6 > a_7 > a_8$

Hypothese 4 $\rightarrow$ $a_5 > a_4 > 0$

Hypothese 6 $\rightarrow$ $|a_8| > |a_6|$.

Wie die in Tabelle 1 wiedergegebenen *OLS*-Schätzungen zeigen, entsprechen in allen Schätzgleichungen die Vorzeichen und die Größenverhältnisse der Schätzkoeffizienten den deduzierten Hypothesen. Statistisch gesehen ergeben sich bei Verwendung der Arbeitslosenquote für *Männer* und bei einem angenommenen *regressiven* Verlauf der zyklischen Dummyvariablen durchwegs bessere Ergebnisse als für die anderen Varianten.

Überraschend ist der ausnahmslos nicht signifikante Einfluß der verzögerten Inflationsrate. Nach Gleichung 4 waren — ceteris paribus — die Lohnzuwachsraten während der Zeit der Großen Koalition ca. 1,5 Prozentpunkte und unter sozialdemokratischen Regierungen knapp 6 Prozentpunkte höher als unter christlich-demokratischen Regierungen. Unter konservativen Regierungen nahmen die Lohnzuwachsraten in den letzten zwei Jahren vor einer Wahl leicht zu (nach der linearen Gleichung 3 insgesamt um gut einen Prozentpunkt), unter sozialdemokratischen Regierungen dagegen massiv ab (nach Gleichung 3 um fast 4 Prozentpunkte). Das negative Vorzeichen der zyklischen Dummyvariable für die Zeit der Großen Koalition deutet darauf hin, daß die Gewerkschaften glaubten, die Wähler würden eine konjunkturelle Belebung in erster Linie den Sozialdemokraten und deren Wirtschaftsminister gutschreiben. Einschränkend zu der Bestätigung unserer Hypothesen bezüglich der Vorzeichen und der Größenverhältnisse der Schätzkoeffizienten ist jedoch zu vermerken, daß die politischen Einflüsse nur unter sozialdemokratischen Regierungen statistisch hoch signifikant sind. Unter anderen Regierungen erreichen die Schätzkoeffizienten gelegentlich nicht ganz oder nur knapp die angegebene Signifikanzschwelle.

5. Abschließende Überlegungen

In dieser Arbeit wurde am Beispiel eines einfachen Verhandlungsmodells gezeigt, daß und wie ideologische und politisch-institutionelle Faktoren kollektiv ausgehandelte Lohnzuwachsraten beeinflussen. Die aus dem Modell folgenden Hypothesen, daß die ideologischen Vorstel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Politisch-ökonomische Tariflohngleichungen für die Bundesrepublik Deutschland**
Schätzzeitraum: 1960 I - 1977 III; 71 Beobachtungen

Gleichung	j	i	Absolutglied	Ökonomische Variablen		Niveaudummyvariablen		Zyklische Dummyvariablen			Teststatistiken		
				$U_j^{-1,5}$	$\dot{P}(t-1)$	D_{GK}	D_{SOZ}	ZD^i_{KON}	ZD^i_{GK}	ZD^i_{SOZ}	$\bar{R}^2$	F	D.W.
1	*M*		4,76	2,50*** (3,30)	0,29 (1,26)						0,38	23,43	1,83
3	*M*	2	3,31	2,79*** (4,86)	0,08 (0,47)	0,91 (0,93)	4,36*** (4,95)	0,01 (0,88)	— 0,03 (1,05)	— 0,04** (2,20)	0,73	28,69	1,63
2	*M*	1	3,50	2,52*** (4,75)	0,08 (0,45)	1,17 (1,27)	5,13*** (6,02)	0,15 (1,20)	— 0,29* (1,70)	— 0,49*** (3,41)	0,78	37,01	1,64
4	*M*	0,5	3,51	2,37*** (4,61)	0,09 (0,50)	1,55* (1,74)	5,75*** (6,72)	0,48 (1,51)	— 0,97** (2,46)	— 1,41*** (4,13)	0,80	41,42	1,68
5	*FM*		4,98	2,38*** (2,85)	0,27 (1,13)						0,23	12,19	1,83
6	*FM*	2	2,92	2,88*** (4,40)	0,11 (0,57)	1,28 (1,23)	4,85*** (4,95)	0,02 (0,96)	— 0,03 (1,19)	— 0,04** (2,10)	0,69	23,76	1,62
7	*FM*	1	3,08	2,66*** (4,40)	0,09 (0,49)	1,63 (1,64)	5,67*** (6,08)	0,18 (1,31)	— 0,36* (1,98)	— 0,48*** (3,28)	0,75	31,71	1,65
8	*FM*	0,5	3,07	2,54*** (4,36)	0,10 (0,52)	2,00** (2,12)	6,31*** (6,82)	0,53 (1,63)	— 1,14*** (2,80)	— 1,41*** (4,01)	0,78	36,12	1,70

Anmerkungen: Wegen evidenter Autokorrelation der Residuen wurden alle Gleichungen mit Hilfe des Prais-Winsten-Iterationsverfahrens neu geschätzt. Unter den Schätzkoeffizienten sind in Klammern die *t*-Werte angegeben. *, ** oder *** zeigt Signifikanz des Schätzkoeffizienten auf dem 90 %-, 95 %- oder 99 %-Niveau an.

Quellen: Siehe Anhang. M = Männer; FM = Frauen und Männer.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen von Regierungen und die Wahlrhythmen die Entwicklung der Nominallöhne in voraussagbarer Weise mitbestimmen, werden durch die deutsche Tariflohnentwicklung weitgehend gestützt. Es sei jedoch nochmals betont, daß die hier entwickeltne Hypothesen nicht in Konkurrenz zu orthodoxen ökonomischen Lohnerklärungen stehen, sondern diese ergänzen. Dies wird durch die auf der Phillips-Hypothese aufbauenden Schätzgleichungen unterstrichen. Aus den Schätzergebnissen geht auch hervor, daß die Bedeutung politischer Faktoren für die Lohndynamik der Bedeutung ökonomischer Faktoren unter quantitativen Gesichtspunkten mindestens gleichzusetzen ist. Die Frage „Macht oder ökonomisches Gesetz?" ist somit — zumindest bei nicht extrem langfristiger Betrachtungsweise — durch „Macht *und* ökonomisches Gesetz!" zu beantworten.

Die abgeleitete Abhängigkeit ökonomischer Verhaltensgleichungen von politischen Bestimmungsfaktoren kann die Spezifikation und das Prognosepotential von orthodoxen ökonometrischen und politisch-ökonometrischen Modellen verbessern. Die Ergebnisse sind aber auch von direkter Bedeutung für verschiedene Zweige der Wirtschaftstheorie (z. B. Lohn-, Inflations- und Konjunkturtheorie) und der Wirtschaftspolitik (Prozeß- und Ordnungspolitik).

Die Erkenntnis, daß ökonomische Preisrelationen teilweise politisch-institutionell bestimmt sind, ist nach der vorherrschenden Lehrmeinung vor allem aus Effizienzgesichtspunkten sicherlich unerwünscht. Bei der Suche nach Maßnahmen zur Abblockung dieser politischen Einwirkungen sollte man jedoch nicht zu voreilig eine stärkere Disaggregation des Gewerkschaftsverbandes und eine Dezentralisation der Tarifverhandlungen fordern. Auch das bestehende Gesellschaftssystem und dessen Stabilität ist ein *öffentliches Gut.* Wie das britische Beispiel lehrt, ist bei stark dezentralisierten Lohnverhandlungen von einzelnen Minigewerkschaften kaum ein Beitrag zur Bewahrung bzw. Erlangung dieses Gutes zu erwarten.

Anhang: Datenspezifikation und Datenquellen

- $\dot{W}_t = (W_t - W_{t-4})/W_{t-4}$

  Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 11, Teil III, Index der Tariflöhne und -gehälter (Männer und Frauen), verschiedene Jahre.

- $U_t = (U_t + U_{t-1} + U_{t-2} + U_{t-3})/4$

  Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

- $\dot{P}_t = (P_t - P_{t-4})/P_{t-4}$

  Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie M, Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6, Preise und Preisindices der Lebenshaltung, verschiedene Jahre.

- D_{GK} = 1 von 1966 IV bis 1969 III, sonst 0.

- D_{SOZ} = 1 von 1969 IV bis 1977 III, sonst 0.

- ZD_{KON} = 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8 ; 6; 4; 2; 0;
  0; 0; 0; 0; 1;
  2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 6; 4; 2; 0;
  von 1960 I bis 1966 III, sonst 0.

- ZD_{GK} = 0; 0; 0; 0; 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7;
  8; 6; 4; 2; 0;
  von 1966 IV bis 1970 III, sonst 0.

- ZD_{SOZ} = 0; 0; 0; 0; 0; 0; 0; 0; 1; 2;
  3; 4,75; 6,5;
  4,875; 3,25; 1,625; 0; 0; 0; 0; 1; 2; 3; 4;
  5; 6; 7; 8; 6; 4; 2;
  von 1969 IV bis 1977 III, sonst 0.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Einparteiensysteme Osteuropas

Von *Karl-Ernst Schenk* und *Dieter Porschen*, Hamburg

A. Einführung

Eine ökonomische Theorie von Einparteiensystemen, wie wir sie in Osteuropa (und anderswo) vorfinden, gibt es bisher nur in den Anfängen.

Dies ist nicht verwunderlich. Ökonomische Theorie der Politik versteht sich als Übertragung neoklassischer Ansätze der Wirtschaftstheorie auf politische Systeme. Neoklassische Ansätze gibt es aber vor allem für den Wettbewerbsmarkt. Insoweit ist unsere ökonomische Theorie eine Theorie wettbewerblicher ökonomischer und politischer Systeme. Entsprechend lag und liegt zunächst einmal nahe, solche Ansätze auf den politischen Wettbewerb anzuwenden, wie dies durch Schumpeter, Downs, Herder-Dorneich geschehen ist. Versucht man, für nichtwettbewerbliche politische Systeme analog diesen bekannten Arbeiten zu verfahren, so treten verschiedene Schwierigkeiten auf. Hier ist nur auf ein Problem einzugehen, um danach das weitere Vorgehen zu verdeutlichen.

— Die Frage danach, wie sich ein Monopolist in einem ansonsten wettbewerblichen System verhält, ist zwischen der neoklassischen Theorie und einigen ihrer Kritiker[1], die den Erscheinungen der Dynamik größeres Gewicht beimessen, sehr umstritten. Maximiert ein Monopolist Gewinne oder nicht? Wenn ja, über welchen Zeithorizont?
Die gleiche Frage taucht für eine monopolistische Einpartei auf: Was, wenn überhaupt, maximiert sie? Gewinn in Form von Macht (gemessen an besetzten Ämtern) oder — was etwas ganz anderes wäre — Stimmen (Zustimmung) der Bevölkerung?

Für den Analytiker eines wettbewerblichen ökonomischen Systems, das mit einzelnen Monopolen durchsetzt ist, hat es zwar Konsequenzen, welche Motive er dem Monopolisten unterstellt[2]. Aber das Verständnis

[1] Vgl. *J. A. Schumpeter*, Konjunkturzyklen. Eine theoretische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Grundriß der Sozialwissenschaften, Göttingen 1961, S. 115.

[2] Vgl. hierzu *F. Machlup*, Wettbewerb (III): Wirtschaftstheoretische Betrachtung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1962, S. 36 - 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Wettbewerbsystems insgesamt wird davon im Kern wenig berührt. Der Analytiker eines politischen *Monopolsystems* hat es hier schwerer, weil eine Monopolpartei nun einmal unvergleichlich mehr Macht ausüben kann als ein Unternehmen. Deshalb macht es einen großen Unterschied, ob die Partei als wohlwollender Diktator oder als machtbesessener Moloch interpretiert wird. Die Aufgabe des Analytikers besteht also darin, dieses Problem bei der Übertragung ökonomischer Denkmodelle zu lösen oder noch besser: es zu umgehen.

Man könnte bei der Umgehung etwa von der Tradition Abschied nehmen, die Verhaltensweise einer Organisation aus ihrem *äußeren* Interaktionsfeld abzuleiten. Das ist es ja, was wir in der Markttheorie zu vollziehen gewohnt sind.

Was in diesem Beitrag angestrebt werden soll, ist demgegenüber sowohl das äußere als auch gleichzeitig *das innere Interaktionsfeld* zu erfassen und zur Verhaltenserklärung heranzuziehen. Es geht also um die Erweiterung der neoklassischen Verhaltensdeterminanten um organisationstheoretische Bestimmungsgründe. Was *nicht* angestrebt werden soll, sind Aussagen über das Verhalten einer Partei in politischen Tagesfragen. Vielmehr geht es um Aussagen über die Partei als Organisator nach innen und nach außen, um Hypothesen über die Art der eingesetzten Instrumente, die gleichzeitig die Partei als Partei eines bestimmten Typs instrumentaler Macht charakterisieren.

B. Das Problem einer möglichst allgemeinen ökonomischen Theorie der Politik

Eine der wesentlichen Leistungen der ökonomischen Theorie der Politik ist die Übertragung des Wettbewerbsmodells der neoklassischen Theorie auf den politischen Wettbewerb von Parteien in einer Demokratie. Gerade in der dadurch zustandegekommenen engen Verbindung zwischen einem idealtypischen Modell des Wettbewerbs und einem realen politischen Wettbewerbssystem liegen aber auch die Schwächen oder besser: Grenzen dieses Vorgehens. Von der ökonomischen Theorie der Politik muß ein hinreichender Allgemeinheitsgrad der Aussagen gefordert werden. Das bedeutet insbesondere, daß auch Hypothesen über nichtwettbewerbliche politische Systeme entwickelt werden können. Der Schritt zu einer allgemeineren Theorie dieser Art ist sicherlich am besten zu vergleichen mit dem Schritt von der Theorie des vollkommenen Wettbewerbs zur Theorie des monopolistischen Wettbewerbs durch Chamberlain und andere im Jahre 1933, der als notwendig und überfällig bezeichnet worden ist[3].

[3] Siehe *J. A. Schumpeter,* Geschichte der ökonomischen Analyse, Bd. II, Göttingen 1965, S. 1396.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Aufgabenstellung

Geht man in der vorgezeichneten Weise mit neoklassischen Modellen an die politischen Einpartei-Systeme Osteuropas heran, dann muß man sich von vornherein über die inhärenten Schwächen eines solchen Verfahrens im Klaren sein. Als besonders problematisch ist die Annahme anzusehen, daß die Organisation des Marktes (im politischen Analogon: des Partei(en)systems) konstant gesetzt wird. Die neoklassische Theorie befaßt sich — als Konsequenz dieser Einschränkung — ausschließlich mit Preis- und Outputentscheidungen, wobei Entscheidungen über die Höhe der Kosten als Folge von langfristigen technologischen Optionen in das Kalkül praktisch schon als Daten eingehen. Ebenso bleibt die Organisationsstruktur des monopolistischen Unternehmens selbst außerhalb der Betrachtung. Mit derart eingeschränkten Aussagen kann man sich in einem ersten Schritt sicherlich auch im Bereich des politischen Systems zufrieden geben. Sie können durchaus zu einem vertieften Verständnis führen[4]. Jedoch sollte dabei der Blick für die im ökonomischen wie im politischen System eigentlich interessanten Optionen (z. B. organisatorische und technologische einschließlich Produktinnovationen) monopolistischer Wettbewerber nicht verloren gehen oder verdeckt werden. In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, daß im Anschluß an die Theorie des monopolistischen Wettbewerbs schon sehr früh eine Entwicklung zur Überwindung der im neoklassischen Modell sehr engen Optionseinschränkungen des monopolistischen Unternehmens einsetzte. Als zusätzliche (und eigentlich wettbewerbswirksame) Optionen werden zuerst von Schumpeter und später von Downie, Clark, Heuss, Arndt und anderen die technologischen und organisatorischen angesehen[5]. Bei einigen Autoren sind beide eng miteinander verbunden. In allen Fällen stellt die Organisation des Marktes ein offenes Problem dar und nicht ein Datum.

Nach dem Gesagten ist es nur konsequent, wenn wir über ein neoklassisches Einparteimodell hinausgehend zu fragen versuchen: Worin liegen die für eine monopolistische Partei typischen Optionen zur Veränderung der Wettbewerbssituation zu ihren Gunsten oder zur Stabilisierung einer für sie günstigen Lage? Erst durch Erweiterungen um

---

[4] Vgl. hierzu die Anwendung des Oligopolmodells von Hotelling auf den politischen Wettbewerb. Siehe *H. Hotelling,* Stability in Competition, in: Economic Journal, Vol. 34, 1929, S. 41 - 57; *R. Dinkel,* Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie, Berlin 1977, S. 17 ff. und implizit bei *J. A. Schumpeter,* Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950.

[5] *J. A. Schumpeter,* Konjunkturzyklen, a.a.O., S. 115, *J. Downie,* The Competitive Process, London 1958; *E. Heuss,* Allgemeine Markttheorie, Tübingen 1965; *H. Arndt,* Markt und Macht, Tübingen 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unternehmerische Optionen konnte die neoklassische Theorie des monopolistischen Wettbewerbs ordnungstheoretisch fruchtbar gemacht werden. Ausgangspunkt für eine solche Erweiterung darf dann nicht mehr das Modell des vollständigen Wettbewerbs, sondern das des monopolistischen Wettbewerbs sein. Man darf hoffen, durch analoges Vorgehen einen ersten Schritt zu einer ökonomischen Theorie der politischen Ordnung und Ordnungsveränderung zu tun.

D. Ökonomische Theorie der monopolistischen Partei

Die gestellte Aufgabe besteht darin, erstens die Konsequenzen der Beschränkung des Parteienwettbewerbs für die interne Organisationsstruktur der beschränkenden Partei selbst und zweitens für die politische Ordnung aufzuzeigen. Es kann dabei nur auf die Darlegung einiger Grundlinien ankommen.

I. Interne Parteiorganisation

Eine Partei, der es gelungen ist, sich dem politischen Wettbewerbszwang mit anderen Parteien zu entziehen, gerät von der Käufer- in die Verkäufermarktsituation. Daraus ergeben sich zusätzliche Freiheitsgrade der inneren Organisation. Die Notwendigkeit, dezentrale Mechanismen der Rückkoppelung und Abstimmung zwischen dem eigenen Programm und den Wählerwünschen zu unterhalten, ist für sie aufgehoben. Sie kann, ohne Sanktionen durch die Wähler befürchten zu müssen, von einer Organisation mit Schwerpunkten in weitverzweigten Basisorganen zu einer Partei mit ausgeprägt starken Führungsorganen werden, sofern sie das nicht schon zur Zeit der Machtübernahme ist. Ist sie es zu diesem Zeitpunkt schon, wie es in der UdSSR der Fall war, dann wird sich danach der Übergang von Kompetenzen der Basisorgane zu den Führungsorganen konsequent und verstärkt fortsetzen.

Die Analogien zwischen dem politischen und ökonomischen System sind hier ganz offensichtlich: Ein demokratisch verfaßtes Parteiensystem mit Programmkonkurrenz sorgt mit seinen Wahlmechanismen in den Gebietskörperschaften für eine starke Annäherung der heterogenen Programme, letzten Endes also für die Austauschbarkeit der Parteien in den Regierungspositionen. So wie es zwischen Unternehmen mit Produkten geringer Heterogenität zu einem starken Ausbau und Wettbewerb der Verkaufsorganisationen kommt, so führt Parteienkonkurrenz zum Ausbau und Wettbewerb der Basisorgane. Somit läßt sich festhalten: Je geringer die Zu- und Abwanderungsmöglichkeit[6] bei Änderung

[6] *A. O. Hirschman*, Abwanderung und Widerspruch. Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien, Band 8, Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des politischen Programms (oder bei Abweichungen der tatsächlichen Politik vom Programm) einer Partei ist, desto geringer ist auch die Bedeutung der Basisorgane und ihrer Autonomie für den politischen Erfolg und für das Überleben der Partei. In Analogie zu Hierarchien im Bereich der Wirtschaft[7] eröffnen sich für die machtergreifende Partei Freiheitsgrade der inneren Organisation, da äußere Zwänge entfallen sind. Inwieweit es der Parteiführung gelingt, diese Freiheitsgrade zur Transformation der Partei in einen anderen Organisationstyp mit größeren Kompetenzen zu nutzen, wird später noch ausführlicher zu zeigen sein[8]. Vorläufiges Ergebnis ist, daß die innere Organisation von Unternehmen und Parteien auf die Abwanderungsmöglichkeiten der Käufer und Wähler Rücksicht nehmen muß. Die Bedeutung der Zu- und Abwanderungsmöglichkeiten infolge von Veränderungen des Parteiprogramms ist in der Theorie der Demokratie hinreichend herausgestellt worden. Worauf es uns ankommt, ist darüber hinausgehend zu zeigen, daß die Veränderungen der Zu- und Abwanderungsmöglichkeiten Konsequenzen für die innere Organisation einer Partei und speziell einer Einpartei haben.

II. Konsequenzen für die politische Ordnung: Wirtschaft, Staat und Gesellschaft

1. Die Position der Parteien in diesen Bereichen

Das politische Monopol einer Partei wirkt sich nun auch und gerade auf deren Stellung in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft aus. Dieser Zusammenhang ist unser nächstes Thema.

Bisher hat die ökonomische Theorie der Politik der Stellung von Parteien und Parteirepräsentanten in diesen Bereichen noch sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Sie hat sich damit begnügt, die Rolle des Wettbewerbsprozesses bei der Regierungsbildung zu würdigen. In Wirklichkeit geht es beim Wettbewerb der Parteien nicht nur um Regierungsämter, sondern darüber hinaus um Regierungspositionen im öffentlichen Bereich, in der Wirtschaft und in Organisationen der Gesellschaft. Die Besetzung solcher Positionen ist in einigen Bereichen (öffentliche Wirtschaft, Verwaltung) direkt an Staatsämter gebunden. So-

---

[7] *K.-E. Schenk*, Bürokratie und Wirtschaftsordnung — Endogene Faktoren für die Veränderung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hrsg.: H.-D. Ortlieb, B. Molitor und W. Krone, 23. Jahr 1978, S. 144 ff. und *ders.*, Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion, in: E. Helmstädter (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 98, Berlin 1978, S. 591 ff.

[8] Siehe Abschnitt E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit wird bei Wahlen in den Gebietskörperschaften über ihre Besetzung mitentschieden. In anderen (politikfreien) Bereichen bestehen weniger enge Verbindungen zwischen Staatsamt und Regiepositionen, so beispielsweise in Berufsverbänden, Tarifverbänden, Kammern, kulturellen und gesellschaftlichen Vereinigungen. Sie sind ein Zeichen für Möglichkeiten autonomer Willensbildung und -verwirklichung in Wirtschaft und Gesellschaft.

Festzuhalten bleibt hier, daß die Besetzung solcher Positionen in den beiden Bereichen für die Politiker und Parteien einen hoch einzuschätzenden (aber bisher von der Wissenschaft leider vernachlässigten) Nutzen, und somit einen Anreiz darstellt, die nicht unbeträchtlichen Kosten und Risiken des Engagements im politischen Wettbewerb auf sich zu nehmen.

Damit können wir uns der eigentlichen Frage zuwenden, welche Konsequenzen sich aus Wettbewerbsbeschränkungen im politischen Bereich für die Zuordnung solcher Positionen ergeben.

2. *Zugang zu Regiepositionen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*

Der Nutzen, der per saldo für die Partei oder ihren Repräsentanten aus der Besetzung solcher Positionen erwächst, ist in der Situation des Parteimonopols nicht geringer, sondern höher. Denn die Kosten und Risiken des Engagements sinken infolge aufgehobenen Wettbewerbs mit anderen Parteien und Parteienvertretern[9]. Der Karriereanreiz innerhalb der Parteihierarchie wird sich infolgedessen erhöhen, da ja die Besetzung der betreffenden Position an das Erreichen bestimmter Hierarchieebenen in der Partei gebunden ist. Diese Voraussetzung gilt übrigens auch für Parteien im Wettbewerb. Die monopolistische Partei wandelt sich infolge zusätzlicher Karriereposten und erhöhter Karriereanreize zu einer exklusiven Gruppe[10]: Sie wird es sich leisten können, von einer offenen zur geschlossenen Partei zu werden, oder (falls sie vorher schon geschlossen war) schwächere durch stärkere Zugangsregelungen auch auf höheren Ebenen der Parteihierarchie zu ersetzen. Diese Hypothese wird durch die Einführung und Verbreitung des Instituts der Parteikandidatur und der Kandidatur für die Mitgliedschaft im höchsten Organ, dem Politbüro, der sozialistischen Länder voll bestätigt.

---

[9] Zum Wettbewerbsrisiko und Wettbewerbsverhalten der Bewerber um Regiepositionen in Wirtschaftshierarchien siehe *K.-E. Schenk*, Bürokratie und Wirtschaftsordnung, a.a.O.

[10] *M. Olson*, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Einschränkung des „politikfreien" Autonomiebereichs von Wirtschaft und Gesellschaft

Die autonome Willensbildung und -durchsetzung in Wirtschaft und Gesellschaft gewinnt nach Etablierung des Parteimonopols eine neue Bedeutung. Es handelt sich um die einzigen Bereiche, in denen gesellschaftliche Gruppen- oder Gesamtinteressen noch artikuliert werden können, nachdem der direkte politische Weg über konkurrierende Parteien versperrt ist. Die an sich politikfreien, autonomen Organisationen in diesem Bereich übernehmen (sozusagen wider Willen, aber als Konsequenz des politischen Parteimonopols) ersatzweise politische Funktionen. Damit werden sie ungewollt zu Widersachern der politischen Monopolpartei in einem Wettbewerb mit ungleichen Mitteln. Dieses Schicksal widerfuhr in der Sowjetunion den Gewerkschaften, den Genossenschaften und anderen Organisationen, und dies, obwohl die wichtigsten Ämter durchaus schon von Parteimitgliedern besetzt waren. Am Beispiel der sowjetischen Gewerkschaftsopposition, die für ein rätedemokratisches Leitungssystem der Unternehmen und Wirtschaftszweige eintrat[11], läßt sich sehr gut zeigen, welche Instrumente die Partei einsetzte, um ihre Monopolposition auch in diesem Bereich durchzusetzen. Durch den Ausgang dieses Wettbewerbs ist entschieden worden, welchen Weg die UdSSR und die von ihr abhängigen sozialistischen Systeme für die Zukunft nehmen sollten: den rätedemokratischen oder den bürokratisch-zentralistischen. Es handelt sich also um eine Frage mit weitreichender Bedeutung, in der es, ökonomisch gesehen, um den Verdrängungswettbewerb zwischen zwei Hierarchien um die Beherrschung des wirtschaftlichen Unterbaues von Gesellschaft und Politik ging. Entscheidend war der Einsatz folgender Instrumente seitens der Partei[12]:

— Unterbindung der innerparteilichen Artikulationsmöglichkeiten (der innerparteilichen Demokratie) für Parteimitglieder aus diesen umstrittenen Bereichen. (Verbindlichkeit von Parteibeschlüssen für alle Mitglieder, Verbot der Fraktionsbildung und Beseitigung der Wahlen für Parteiämter durch die Basis.)

— Übertragung der für die Partei gültigen (starken) Regieverfahren (mit starken Kompetenzen der Parteispitze und Ernennung der Parteikader von oben) auf die bis dahin weitgehend mit demokratischen und basisbezogenen Wahlverfahren der Regieorgane arbeitenden Organisationen.

— Zielbewußte Steuerung dieser Organisationen durch die Parteibürokratie und damit Politisierung bisher politikfreier Bereiche.

---

[11] *R. Ahlberg,* Die sozialistische Bürokratie, Stuttgart 1976, S. 44 ff.

[12] *R. Ahlberg,* a.a.O., S. 44 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daß diese Instrumente überhaupt eingesetzt werden konnten, hing allerdings von inneren Veränderungen der Parteiorganisation (Transformation des Parteityps) ab, auf die wir noch ausführlicher zurückkommen müssen. Festzuhalten bleibt, daß die Durchsetzung des Parteimonopols in diesen Bereichen mit Hilfe der angeführten Instrumente ein sehr aufwendiger und zeitraubender Prozeß war. Der Ausgang dieses Wettbewerbs war zwar durch die anfängliche Ungleichheit der Instrumente und durch die stärkere organisatorische Geschlossenheit der Parteibürokratie schon weitgehend, aber doch noch nicht ganz vorprogrammiert. Daß sich nämlich die Partei unter bestimmten äußeren Zwängen auch *für* das rätedemokratische Modell der Wirtschaft und gegen eine von der Spitze bis an die Basis hierarchisch durchgängig parteiregierte Wirtschaft entscheiden kann, hat das Beispiel Jugoslawiens gezeigt. Auch in diesem Fall nimmt die Partei selbstverständlich Einfluß auf die Willensbildung und Operation der Unternehmen. Jedoch sind ihre Kompetenzen wesentlich geringer und entsprechend ist die Autonomie der Unternehmen größer als in der Wirtschaft mit direkter Planregie[13]. Auf ein ähnlich gelagertes Problem, nämlich den Typ der Interaktion zwischen Parteispitze und Parteibürokratie, soll nun noch näher eingegangen werden.

E. Bestimmungsgründe für die innere Parteiorganisation (Parteityp)

Bisher ist auf eine Zuordnung zwischen dem Grad des Parteienwettbewerbs in Abhängigkeit von den Zu- und Abwanderungsmöglichkeiten einerseits und der inneren Parteiorganisation andererseits hingewiesen worden. Wir wollen nun auf einen zweiten, nicht weniger wichtigen Bestimmungsgrund der Parteiorganisation eingehen, nämlich auf den internen Wettbewerb um Führungspositionen in der Parteihierarchie. Dabei kann weitgehend auf ein Modell des Wettbewerbs um Positionen in Regieorganen von Bürokratien zurückgegriffen werden, das an anderer Stelle entwickelt wurde[14]. Die Frage, um die es hier geht, läßt sich wie folgt formulieren: Wenn es richtig ist, daß die Einschränkung und Aufhebung des Parteienwettbewerbs zusätzliche Freiheitsgrade für die Wahl der inneren Parteiorganisation eröffnet, so ist es damit noch nicht gesagt, daß es der Parteispitze gelingt, diese tatsächlich in ihrem Interesse auszunutzen. Wovon hängt die Nutzung der Optionen, die wir bisher einfach unterstellt haben, letzten Endes ab?

Diese Frage kann mit Hilfe der Theorie der Regie beantwortet werden[15], die für Hierarchien der Wirtschaft entwickelt worden ist, aber

---

[13] Vgl. dazu *K.-E. Schenk*, Ökonomische Theorie, a.a.O.

[14] *Derselbe.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit gewissen Veränderungen auf Parteihierarchien übertragen werden kann. Ziel der Theorie der Regie ist es

— verschiedene Verfahren der Regie zu unterscheiden und damit verschiedene Typen vertikaler Koordination zu charkterisieren, die von preisgestützten Verfahren der Regie mit leichter Hand bis zur Planregie mit massiven Kompetenzen des Regieorgans an der Spitze reichen, und

— die Wahl der verschiedenen Verfahren oder den Übergang von einem Verfahren zu einem anderen auf ihre Bestimmungsgründe zurückzuführen.

Die Theorie der Regie in der Wirtschaft erklärt das Entstehen oder die Veränderung des Typus einer Hierarchie unter Rückgriff auf den Grad des Regiewettbewerbs, d. h. des Wettbewerbs um Positionen im Regiebereich von Unternehmen und Branchen. Andere Bestimmungsgründe können zwar ebenfalls den Typus einer Hierarchie beeinflussen[16]. Sie sind aber nicht systemspezifisch, sondern in allen Wirtschaftssystemen gleichermaßen wirksam. Deshalb können sie bei einer Erklärung von Systemunterschieden ausgeklammert bleiben. Versucht man mit Hilfe der Theorie der Regie das Regieverfahren innerhalb einer Parteiorganisation zu identifizieren und auf seine Bestimmungsgründe zurückzuführen, so ist zu beachten, daß eine Partei sich im Organisationstypus vom Unternehmen unterscheidet. Eine Partei lebt (unter normalen Umständen) von der inneren Willensbildung und von der Wahl ihrer Regieorgane aus den eigenen Reihen. Berücksichtigt man dies, so erscheint es durchaus möglich, daß diese wettbewerblichen Elemente innerparteilicher Demokratie auch nach der Verdrängung anderer politischer Parteien intakt bleiben. Es sind sogar Mechanismen denkbar, die für die Stabilisierung eines solchen Zustandes sorgen: Der innerparteiliche Wettbewerb um Regiepositionen sorgt dafür, daß nur solche Bewerber eine Chance haben, gewählt zu werden, die mit ihrem Regieprogramm, d. h. mit ihren Vorstellungen zur inneren Führung der Partei, auf der Linie einer breiten Beteiligung der Parteibasis an Willensbildung und einer Auswahl der Spitzenfunktionäre durch Wahlen liegen. Wer hier Einschränkungen vorschlägt, hat keine Chance, gewählt zu werden.

---

[15] *Derselbe.*

[16] Den entscheidenden Bestimmungsgrund für eine umfassende Hierarchisierung sieht Weber beispielsweise in den Erfordernissen der „modernen Kultur, speziell ihres technisch-ökonomischen Unterbaus zur Errichtung einer berechenbaren Organisation der Verwaltung". — *M. Weber,* Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 2. Halbband, Köln, Berlin 1956, S. 718.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings kann es sein, daß die Funktionäre des Parteiapparats bei innerparteilichen Wahlen eine starke Minderheit bilden, die bestrebt ist, die Regeln gleicher Startchancen für alle Wettbewerber zu ihren Gunsten zu verändern. Die Möglichkeit dazu besteht immer dann, wenn es gelingt, die Verteilung der Chancen zumindest teilweise zu einer Kompetenz der Parteispitze zu machen. Denn dadurch können Angehörige des Apparats davon ausgehen, daß sie durch eine solche Umverteilung begünstigt werden[17]. Die Minderheit, für die dies zutrifft, kann quantitativ durchaus beachtlich sein. Nach der politischen Machtergreifung hat die Einpartei vielfältige Aufgaben zu übernehmen und muß deshalb über einen quantitativ stark ausgebauten Verwaltungsapparat verfügen, um dies zu leisten. Deshalb ist es sehr ungewiß, ob der soeben kurz angeführte Stabilisierungsmechanismus nicht vom Apparat her außer Kraft gesetzt werden wird. Diese These über eine Veränderung der Startchancen im innerparteilichen Wettbewerb nach der Machtergreifung ist nun näher zu begründen.

Es wird, wie bereits dargelegt, immer Gruppen in der Partei geben, die ihre Machtbasis in wirtschaftlichen, staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen haben. Diese Gruppen werden sich den Bestrebungen der Parteibürokratie zur Unterordnung unter die Parteiregie widersetzen. Die Parteifunktionäre werden also im Interesse ihrer eigenen Karriere in der Parteibürokratie Bewerber mit Regieprogrammen wählen, die sich durch Diskriminierungsmaßnahmen gegen andere Gruppen (Funktionsträger aus Wirtschaft, Staat und Gesellschaft) auszeichnen. Denn dadurch verbessern sich die Startchancen im innerparteilichen Wettbewerb. Diskriminierungsmaßnahmen dieser Art dürften sich allerdings zunächst weniger im Parteistatut niederschlagen, sondern vielmehr von der Parteispitze administriert werden, die dadurch Machtzuwachs erhält. Hierbei bleibt die innerparteiliche Demokratie in formaler Hinsicht zunächst durchaus erhalten. Eine einschlägige, in der Sowjetunion angewandte Form der Diskriminierung war es, opponierende Mitglieder vor bedeutenden Abstimmungen in Parteigremien mit (ehrenvollen) Spezialaufträgen in die Provinz zu schicken („Delegation")[18]. Eine weitere (allerdings schon formale) Maßnahme mit ähnlich diskriminierender Wirkung war das Verbot der Fraktionsbildung. Man muß sich vor Augen halten, daß dieses Verbot die Funktionäre des Parteiapparates *selbst* nicht trifft, denn sie *sind* eine Fraktion, und zwar aufgrund ihres sie verbindenden persönlichen Interesses, die eigenen Startchancen zu verbessern. Diese Überlegungen vorausgeschickt, können nunmehr die Regieverfahren und die spezifischen Unterschiede

---

[17] Vgl. Abschnitt F.

[18] Vgl. *R. Ahlberg,* a.a.O., S. 42 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen ihnen identifiziert werden, die für den besonderen Fall einer Parteiorganisation gelten: An einem Ende des Verfahrensspektrums finden sich Regieverfahren, die die demokratischen und wettbewerblichen Elemente der inneren Parteistruktur intakt lassen. Am entgegengesetzten Ende stehen Verfahren, die der Parteispitze massive Kompetenzen verleihen, demokratische Rechte von Minderheiten außer Kraft zu setzen (und zu bestimmen, welche Gruppen oder Personen als zu diskriminierende Minderheit gelten). Auch die Besetzung der Parteiämter von der Spitze her ist schließlich als Kompetenz in diesem Sinne zu interpretieren, nämlich Abweichler von der Linie der Parteispitze (oder ihrer Mehrheit) von wichtigen Parteiämtern fernzuhalten[19]. Dazwischen gibt es ein abgestuftes Spektrum von Kompetenzen zur informellen oder formellen Benachteiligung von Minderheiten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Ein selbsttätiger Mechanismus zum Ausschluß von Diskriminierungen ist zwar theoretisch denkbar, aber wegen der Größe und der dominierenden Interessen des Parteiapparats nicht hinreichend wirksam. Regieprogramme, die demokratische und wettbewerbliche Elemente der inneren Parteiorganisation erhalten wollen, werden den Interessen der Funktionäre des Parteiapparats nicht gerecht. Deshalb gibt es eine Tendenz zur Außerkraftsetzung demokratischer Rechte von Minderheiten, die sozusagen mit der politischen Machtübernahme durch die Partei schon vorprogrammiert ist. Mit anderen Worten: Starke Regieprogramme, die die Kompetenzen an der Spitze der Partei konzentrieren, sind keine Zufallserscheinungen, sondern notwendige Konsequenzen der politischen Machtergreifung durch eine Partei mit einem quantitativ ausgedehnten Parteiapparat. Ist die Parteispitze schon zur Zeit der Machtübernahme mit starken Kompetenzen ausgestattet (Kaderpartei nach Leninschem Muster), dann wird sich diese Tendenz zur Transformation des Parteityps in der Zeit danach nur verstärkt bemerkbar machen.

Damit kommen wir zum Ergebnis, daß für die Umgestaltung einer Mitgliederpartei in eine Partei der Führungskader durch die Machtergreifung nicht nur ein Freiraum geschaffen wird, sondern daß dieser Freiraum von ihr genutzt werden wird.

F. Umfassende Regiekompetenzen der Parteispitze — Einflußmöglichkeiten des Parteiapparates

Im folgenden gehen wir von der Annahme aus, daß ein Regieprogramm verwirklicht wird, das umfassende Kompetenzen an der Spitze

[19] Vgl. Abschnitt F.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Einpartei konzentriert. Unter dieser Annahme wird überprüft, ob und wie bei einem solchen Regieprogramm die Parteibürokratie Einfluß auf politische Entscheidungen der Parteispitze nehmen kann.

Die Instrumente, die die umfassenden Kompetenzen der Parteispitze sichern, seien in Anlehnung an die in Osteuropa realiter verwendeten in aller Kürze skizziert.

1. Die umfassenden Kompetenzen der Parteispitze resultieren aus der Anwendung des Entscheidungsmechanismus Hierarchie, in dem idealtypisch Anweisungen von oben nach unten und Informationen von unten nach oben laufen.

2. Wahlvorgängen kommt eine zu vernachlässigende Bedeutung zu[20], da die Kandidatenaufstellung, Wahlvorbereitung und Wahldurchführung in der Hand von zentralen Organen liegen, die unmittelbar der Parteispitze zugeordnet sind.

3. Der Entscheidungsmechanismus Hierarchie wird durch eine umfassende Personalpolitik abgesichert[21]. In der Parteispitze wird die Kaderpolitik von einer mit der Parteispitze personell eng verbundenen Abteilung geleitet. Die Führungspositionen nicht nur in der Parteibürokratie, sondern auch in Staat, Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen werden darüber hinaus in der Nomenklatur[22] erfaßt. Die Nomenklatur erfaßt alle Spitzenpositionen, die Amtsinhaber und eventuelle Anwärter und ordnet sie hierarchisch nach bestimmten Entscheidungsebenen. Für diesen Personenkreis liegt die letzte Entscheidung bei der Parteispitze, deren Beschlüsse von der Kaderabteilung vorbereitet werden.

4. Innerparteiliche Fraktionen sind verboten, Beschlüsse der Parteispitze haben absolute Verbindlichkeit für nachgelagerte hierarchische Ebenen[23].

---

[20] Vgl. zur Bedeutung von Wahlen *H. Rausch*, Wahlsystem und Wahlen, in: H. Rausch und Th. Stammen (Hrsg.), DDR — Das politische, wirtschaftliche und soziale System, München 1974; *E. W. Böckenförde*, Die Rechtsauffassung im kommunistischen Staat, München 1967; *B. Vogel, D. Nohlen, R.-O. Schultze*, Wahlen in Deutschland, Berlin-New York 1971, S. 270 ff.

[21] Vgl. *K. v. Beyme*, Ökonomie und Politik im Sozialismus, München 1975, S. 144 ff.

[22] Vgl. *B. Lewytzkyj*, Die Nomenklatur. Ein wichtiges Instrument sowjetischer Kaderpolitik, Osteuropa 1971, S. 408 ff.; *ders.*, Die Kaderpolitik, in: Die kommunistische Partei der Sowjetunion, Stuttgart 1967, S. 165.

[23] Vgl. *B. Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1970, S. 26 f.; *F. C. Barghoorn*, Soviet Political Doctrine and the Problem of Opposition, in: Bucknell Review, Bd. XII, 1964, S. 11 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Gegenüber dem Staatsapparat sichert neben der Nomenklatur die Personalunion in Führungspositionen den Einfluß der Parteispitze[24]. Führende Parteimitglieder werden in die höchsten Ämter des Staates und der Wirtschaft entsandt. Die wichtigsten Positionen des Staatsapparates sind in der Regel von Mitgliedern der Parteispitze besetzt.

6. Der Einfluß der Parteispitze wird durch die gegenseitige Zuordnung ähnlich gegliederter Abteilungen[25] verstärkt. Die Parteiorganisation entspricht der funktionalen Gliederung des Staatsapparates (Duales Prinzip).

Die Macht der Parteispitze erscheint bei der angenommenen Verwirklichung dieses Regieprogramms unbeschränkt; sie unterliegt aber in Wirklichkeit gewissen Beschränkungen. Diese Aussage genauer zu fassen ist Aufgabe dieses Abschnittes[26].

Das politische System ist in Wirklichkeit eher dualistisch, weil beim Einsatz der aufgeführten Instrumente einerseits die Entscheidungen der Parteispitze und andererseits zur Durchführung der Parteiapparat benötigt werden. Mit Hilfe der vorher aufgezeigten Instrumente versucht die Parteispitze Regie über den Parteiapparat zu führen, d. h. ihre Ziele auf den Parteiapparat und darüber hinaus auf andere Bereiche zu übertragen. Es kann durchaus sein, daß trotz dieser starken Instrumente die Übertragung der Ziele in diese Bereiche ineffizient ist. Ein solcher Fall tritt beispielsweise bei der Planregie in der Wirtschaft ein[27]. Grundsätzlich sind solche Ineffizienzen überall dort zu erwarten, wo Ziele und Leistungen nicht oder nur schwer meßbar sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Leistungen nicht über den Markt oder politische Abstimmungsmechanismen bewertet werden und einem Vergleich ausgesetzt sind. Zwei Umstände sind an dieser Stelle zu erwähnen, die dieses Argument stützen:

Soweit die Mitglieder der Parteispitze in ihrer Macht beschränkt sind, resultiert dies daraus, daß die Mitglieder der Parteispitze sich die Beherrschung des Parteiapparates teilen müssen[28]. Hieraus läßt sich die

---

[24] *N. Nor-Mesek,* Wer macht die sowjetische Außenpolitik?, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. April 1977, Nr. 80, S. 9; *A. Dasbach-Mallinckrodt,* Wer macht die Außenpolitik der DDR? Apparat, Methoden Ziele, Düsseldorf 1972, S. 35 ff. und 179 ff.

[25] *H.-G. Kiera,* Partei und Staat im Planungssystem der DDR, Düsseldorf 1975, S. 32 ff.

[26] Vgl. hierzu *D. Porschen,* Entscheidungsprozesse in den politischen Systemen Osteuropas, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Heft 2, 1978.

[27] *K.-E. Schenk,* Ökonomische Theorie, a.a.O.

[28] *Z. K. Brzezinski* und *S. P. Huntington,* Political Power: USA/USSR, New York 1964 und in deutscher Übersetzung: Politische Macht USA/UdSSR, Köln, Berlin 1966, S. 215.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erste Beschränkung der Macht der Parteispitze ableiten. Denn Teilen der Macht bedeutet nicht über die Zeit konstante, genau abgegrenzte Aufteilung von Zuständigkeiten der Mitglieder der Parteispitze für bestimmte, funktional oder regional abgegrenzte Teile des Parteiapparates, sondern beständiger Kampf um die Zustimmung und Unterstützung der über die Zeit unterschiedlichen Bereiche des Parteiapparats. Institutionell abgesichertes Instrument ist die Leitungsfunktion in einer der Parteiorganisationen. Die mächtigsten Mitglieder der Parteispitze sind stets gleichzeitig Leiter wichtiger Parteiorganisationen. Und da die Interessen des Mitgliedes der Parteispitze auf maximale Ausdehnung der eigenen Kompetenzen und des bürokratischen Apparates mit denen der Amtsinhaber in dieser Parteiorganisation übereinstimmen, ist das Mitglied der Parteispitze engagierter Vertreter der Interessen der jeweiligen Parteiorganisation. Der Wettbewerb um die politische Macht in der Parteispitze als Konkurrenz zwischen Individuen verändert sich hierdurch zur Konkurrenz zwischen Gruppen. Diese Gruppen innerhalb des Parteiapparates tragen ihre Konflikte allerdings nicht unmittelbar, sondern kanalisiert und gedeckt durch die hierarchische Autorität ihrer Leiter aus. Konkurrenz um die Macht an der Parteispitze ist der erste Mechanismus, der die unbeschränkte Macht der Parteispitze verhindert.

Die zweite Beschränkung der Macht der Parteispitze und die Bedeutung der Parteibürokratie als Bundesgenossen lassen sich aus dem Informationsverhalten einer hierarchisch koordinierten Einpartei ableiten. Um abschätzen zu können, wie Bürokratien Informationen aufnehmen, verarbeiten und weiterleiten, benötigen wir Aussagen über die Informationsverarbeitung in Bürokratien[29]. Die Informationsaufnahme findet in den Basiseinheiten der in Abteilungen gegliederten Parteibürokratie statt, denen in der Regel spezielle Umweltbereiche zugeordnet werden. Die Informationen werden von unten nach oben weitergeleitet, aggregiert und der Informationsverarbeitungskapazität der jeweiligen Ebene angepaßt. Hierbei werden Informationen selektiv aufgenommen und verarbeitet[30], denn jede der Abteilungen bevorzugt den eigenen Kompetenzbereich und nimmt außerhalb liegende Probleme weniger wahr und hält sie auch für weniger wichtig. Da in einem Ernennungssystem die eigene Karriere von übergeordneten Bürokraten abhängig ist, werden Informationen so selektiert, daß sie deren Erwartungen entsprechen. Dies ist dadurch bedingt, daß wir individuelle eigennützige Ziele wie Macht, Einkommen und Prestige auch für die in

---

[29] Vgl. in einem anderen Zusammenhang *D. Porschen,* Währungskooperation in marktwirtschaftlichen Demokratien und planwirtschaftlichen Einparteiensystemen, Stuttgart 1978, S. 73 ff.

[30] Vgl. den Perzeptionsbegriff in der Organisationstheorie, siehe *J. G. March* und *H. A. Simon,* Organizations, New York 1958, S. 127 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Parteibürokratie Tätigen unterstellen[31]. Die Aufstiegschancen sind in der Regel an die eigene Abteilung gebunden. Die Wachstumsrate der Abteilung und die Einschätzung übergeordneter Parteibürokratien bestimmen unter diesen Bedingungen über die Aufstiegsmöglichkeiten. Informationen werden dementsprechend so beeinflußt, daß Forderungen der gesellschaftlichen Umwelt bevorzugt weitergeleitet werden, die den eigenen Kompetenzbereich erweitern und den voraussichtlichen Erwartungen jeweils übergeordneter Parteibürokratien ensprechen. Die besondere Bedeutung der Informationsverzerrung resultiert daraus, daß eine konkurrierende zwischenparteiliche Willensbildung und Informationsverarbeitung in einem Einparteiensystem ausgeschlossen sind. Da alternative Informationen im politischen System institutionell unterdrückt sind, ist die selektive Informationsverarbeitung für den einzelnen risikolos und bietet sich als strategisches Verhalten eher an, als wenn mit alternativen Informationen gerechnet werden müßte.

Informationen werden also bei der Weiterleitung in der hierarchischen Pyramide verzerrt, so daß die Parteispitze nur ein ungenaues Bild darüber erhält, wie sich relevante Umweltdaten verändern und wie Anweisungen auf unterer Ebene ausgeführt werden. Hierdurch entstehende Bereiche autonomer Disposition führen zur bewußten Anpassung der Anweisungen zwecks Wahrung der individuellen Vorteile der Amtsinhaber. Dies muß der Leiter der jeweiligen Organisation der Partei, der gleichzeitig Mitglied der Parteispitze sei, berücksichtigen. Da er nicht in der Lage ist, die Gesamtheit oder auch nur einen großen Teil der Aktionen des jeweiligen bürokratischen Apparates zu kontrollieren und weil viele Aktionen aufgrund des Autonomiebereichs einzelner Abteilungen im Hinblick auf die angestrebten Ziele irrational sind, versucht er den Einblick Außenstehender zu verhindern. Bei der Information seiner Konkurrenten in der politischen Spitze ist er durchaus interessiert, von seinen Untergebenen verzerrte Informationen zu erhalten und weiterzuleiten[32]. Mit Hilfe verzerrter Informationen kann die Einschätzung der Leistungsfähigkeit des eigenen Apparates niedrig angesetzt werden, um zusätzliche Ressourcen zu erhalten. Solcherart verzerrte Informationen haben darüber hinaus den Vorteil, eine Sicherheitsmarge zu enthalten, die die Erfüllung von Programmen oder Plänen auch unter widrigen Umständen garantiert, und die Wettbewerbs-

---

[31] *A. Downs,* Non-Market Decision Making. A Theory of Bureaucracy, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. LV, 1965, in deutscher Übersetzung in: H. P. Widmaier (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt 1974, S. 199 ff.

[32] Vgl. *K.-E. Schenk,* Ein organisationstheoretisches Konzept der Regelungsvorgänge im Wirtschaftssystem und seine Anwendung, in: E. Boettcher (Hrsg.), Beiträge zum Vergleich von Wirtschaftssystemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 57, Berlin 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

position in der Parteispitze zu verbessern. Eine solche Strategie, bei der die Sicherheit der Information höher bewertet wird als ihre Korrektheit, setzt natürlich voraus, daß konkurrierende Parteiorgane davon abgehalten werden können, Unkorrektheiten aufzudecken.

Die bürokratischen Parteiorgane sichern sich also sowohl durch die Konkurrenz der Mitglieder der Parteispitze als auch durch die Möglichkeiten der Informationsverzerrung autonome Dispositionsbereiche, die der unilateralen Kontrolle entzogen sind. Wir kommen zu dem Ergebnis, daß trotz der starken Regieinstrumente der Parteispitze die Parteibürokratie einen beträchtlichen Einfluß auf die Konkretisierung der Ziele und die Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben hat. Der Einsatz von starken Instrumenten der Regie sagt für sich genommen also wenig darüber aus, ob die Regieinstanz in der Lage ist, ihre Ziele effizient durchzusetzen.

Zusammenfassung

Die ökonomische Theorie der Politik übertrug das Wettbewerbsmodell auf den politischen Konkurrenzkampf von Parteien in Demokratien. Da von der ökonomischen Theorie der Politik ein hinreichender Allgemeinheitsgrad der Aussagen zu fordern ist, sind Hypothesen auch über nicht wettbewerbliche politische Systeme, insbesondere die Einparteiensysteme Osteuropas, zu entwickeln. Ausgangspunkt ist das Modell des monopolistischen Wettbewerbs. Hieraus werden die Konsequenzen der Beschränkung des Parteienwettbewerbs für die beschränkende Partei selbst und für die politische Ordnung abgeleitet. Das Anliegen ist also, Verhaltensdeterminanten für die Partei nicht nur aus dem äußeren Interaktionsfeld (nach Art der neoklassischen Theorie), sondern auch dem inneren Interaktionsfeld (nach Art der Organisationstheorie) abzuleiten. Es wird gezeigt, daß die durch die Aufhebung des Parteienwettbewerbs eingeschränkten Zu- und Abwanderungsmöglichkeiten Konsequenzen für die innere Organisation der Einpartei haben. Die zusätzlichen Freiheitsgrade innerer Organisation werden von der Parteispitze ausgenutzt, wie sich mit Hilfe der Theorie der Regie zeigen läßt. Das Parteimonopol wirkt sich auch auf deren Stellung in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft aus. Da die Organisationen in diesen Bereichen die einzigen sind, in denen gesellschaftliche Interessen noch artikuliert werden können, werden sie zu Konkurrenten der Einpartei. Diese wendet Instrumente an, die ihr Monopol auch gegenüber diesen Organisationen durchsetzen. Trotz einer mit starken Instrumenten zur vertikalen Koordination des Parteiapparates zentralistisch ausgerichteten Parteiorganisation kann gezeigt werden, daß aufgrund der Konkurrenz zwischen den Mitgliedern der Parteispitze Koalitionen der letzteren mit dem Parteiappa-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rat möglich sind, die dessen Einfluß auf die Politik begründen. Weiterhin verfügt der Parteiapparat über ein Informationsmonopol. Dies führt dazu, daß dieser trotz des erwähnten Einsatzes starker Regieinstrumente durch die Parteispitze die Ziele und ihre Ausführungen zu seinen Gunsten beeinflussen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Gärtner

Verschiedene Wortmeldungen hoben zunächst die Frage hervor, ob es sich bei der vorgetragenen Theorie um eine allgemeine oder um eine spezielle Analyse handele. Eine Partialanalyse sei doch wohl nur möglich, wenn es auch tatsächlich gelänge, die einzelnen Bestimmungsfaktoren derart zu isolieren, daß dann eine empirische Überprüfung vorgenommen werden könne. Gärtner bringe zwar empirische Überprüfung, es wurde jedoch bezweifelt, ob Isolierung der hervorgehobenen Bestimmungsfaktoren wirklich durchhaltbar sei.

Herr Gärtner beschäftigte sich mit der Entwicklung der Tariflöhne. In diesem Zusammenhang wurde auf das Problem der Lohndrift hingewiesen. Die Tariflöhne lägen ja in der Regel unter den Effektivlöhnen. Für das Verhalten der Arbeitnehmer sei eher das effektive Einkommen als der Tariflohn maßgebend. Die Aktionen der Gewerkschaften hingegen konzentrierten sich auf die Tariflöhne.

Das Referat stellte die Gewerkschaften als ökonomisch-politische Akteure in den Vordergrund. In der Diskussion wurde vorgebracht, daß man die Aktionen der Gewerkschaften nicht ohne Beachtung der Arbeitgeberverbände analysieren könne. Dem wurde entgegengehalten, daß bei Berücksichtigung beider Verbände die Schlußfolgerungen nicht mehr eindeutig sein könnten. Herr Gärtner wies darauf hin, die Arbeitgeberverbände vernachlässigen zu können, da auf der Unternehmerseite besondere Zusammenhänge bestünden. So befänden sich die Unternehmer im Wettbewerb zumindest mit dem Ausland, was die Autonomie ihrer Aktionen begrenze. Außerdem falle das Trittbrettfahrerproblem bei den Unternehmerverbänden mehr ins Gewicht, da sie weniger straff als die Gewerkschaften organisiert seien.

Die Diskussion wandte sich dem Problem der Zuhilfenahme der Philipps-Kurve zu. In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde die Meinung vertreten, daß ein solches Vorgehen empirisch nicht überzeugend sei. Herr Gärtner hielt dem entgegen, daß er hier keinen wesentlichen Bestandteil seiner Theorie sehe, sondern er sich vielmehr bemüht habe, das Zusammenwirken ökonomischer und politischer Faktoren zu zeigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die verwendeten ökonomischen Muster seien dabei jeweils austauschbar. Die Anwendung bestimmter Muster solle nicht als empirisch und theoretisch abgesichert angesehen werden. Es gehe ihm nicht darum, im ökonomischen Bereich eigene Forschung zu betreiben, sondern er wolle vielmehr die gängigen Modelle in seine Theorie integrieren.

Im weiteren Verlauf wurde die Frage gestellt, inwieweit eine ökonomische Analyse von nominalen Größen ausgehen könne, ob man nicht vielmehr auf Realgrößen zurückgreifen müsse. Es wurde hervorgehoben, daß die Annahme der Geldillusion in bezug auf die Arbeitnehmer in der letzten Zeit unrealistisch geworden sei. Auch Arbeitnehmer hätten inzwischen Lernprozesse in bezug auf Inflation vollzogen und orientierten sich heute eher am Reallohn. Grundsätzlich lasse sich das Modell von Herrn Gärtner auf Realgrößen umstellen. Andererseits wurde gefragt, ob nicht der politische Ansatz des Modells die Annahme der Illusion beinhalte. So insbesondere bei der These des politischen Wahlzyklus. Die Konzentration unpopulärer Maßnahmen auf die Nachwahlperiode und die Ballung der populären Maßnahmen im Wahlkampf als Wahlgeschenke zeugen davon, daß Politiker mit dem „Vergessen" der Wahlbürger rechnen. Der politische Wahlzyklus unterstelle also eine Mentalität, die von großer Intransparenz und Gegenwartsorientiertheit bestimmt sei, deswegen also im Grunde illusionär sei. Man könne aber nicht die Annahme der Geldinstitution einerseits aufheben, ohne auch die dem politischen Verhalten zugrunde gelegte illusionäre Mentalität in Frage zu stellen.

Man kam zu dem Ergebnis, daß es sich somit wohl doch empfehle, bei dem Modell Nominalgrößen zu verwenden.

Es folgte die Frage, ob es möglich sei, Motive und Verhaltensweisen der Gewerkschaften empirisch durch Befragung von Funktionären zu überprüfen. Im Laufe der Diskussion wurde hervorgehoben, daß Befragungen keine eindeutige Parteienpräferenz der Gewerkschaften ergeben hätten. Die Annahme Gärtners einer „gewerkschaftsaffinen Regierung" stimme also mit den genannten empirischen Ergebnissen nicht überein. Dem wurde entgegengehalten, daß Befragung wohl kaum geeignet sei, Parteienpräferenzen der Gewerkschaften aufzudecken. Es sei im Gegenteil damit zu rechnen, daß die Antworten unter strategischen Gesichtspunkten erfolgten. Es spreche einiges dafür, die Annahme einer „gewerkschaftsaffinen Regierung" zu machen, zumal sie sich jederzeit wieder auflösen lasse. Insbesondere wurde in der Diskussion auf die Gewerkschaften in den USA hingewiesen, die ja in bezug auf „Regierungsaffinität" ein im Vergleich zu den deutschen Gewerkschaften abweichendes Verhalten zeigen. Im Modell lasse sich das berücksichtigen, wenn man die Annahme bezüglich der Parteienpräferenz variiere.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Zum Referat Schenk/Porschen

In der Diskussion im Anschluß an das Referat von Schenk und Porschen antwortete zunächst Schenk für die Autoren.

Es wurde eingangs nach der Bedeutung der politischen Basis auch in Einparteiensystemen gefragt. Soziale Systeme könne man nicht nur aus ihrem Funktionieren heraus, sondern auch aus ihrem Zusammenbruch heraus analysieren. Gerade Einparteiensysteme seien besonders revolutionsanfällig. Hier ergebe sich nun die Frage nach der Organisation der Basis. Welche Vermittlungs- und Stabilisierungsfunktion kann den Basisorganisationen zugemessen werden? Als Antwort wurde darauf hingewiesen, daß die Rätesysteme als Basisorganisationen in den Einparteiensystemen sehr bald von den führenden Funktionären (Bonzen) verdrängt worden seien.

Das Referat war mit dem Stichwort einer „ökonomischen Theorie" vorgestellt worden. Es wurde die Frage gestellt, was eine „ökonomische Theorie" eigentlich sei, ob es sich hier nicht vielmehr um eine politische Theorie handele, zumal von Ökonomik relativ wenig die Rede gewesen sei. Sind die theoretischen Ansätze einer Machterhaltung nach dem Prinzip „divide et impera" und dem des Wettkampfes um Spitzenpositionen typisch ökonomisch? Wenn Anleihen bei der Organisationstheorie, bei der Informationstheorie oder auch bei der Elitentheorie gemacht werden, wird daraus ökonomische Theorie? Dazu wurde in der Diskussion hervorgehoben, daß Theorie natürlich immer Theorie sei. Ökonomische Theorie der Politik entstehe dadurch, daß die den Ökonomen geläufigen Denkfiguren direkt oder analog eingesetzt würden. Auch sei die Zielgruppe die der Ökonomen.

Es wurde in der Diskussion deutlich, daß ökonomische Theorie der Politik nicht einen Gegensatz zur neoklassischen Ökonomik darstellen wolle, wie es etwa die neomarxistische Theorie gegenüber der bürgerlichen Ökonomik versucht habe. Ökonomische Theorie der Politik fasse sich als Pendant oder komplementärer Beitrag zur Neoklassik auf. Auch in der neoklassischen Theorie hätten die Wettbewerbsmodelle zunächst im Vordergrund gestanden. Erst in einer späteren Phase habe man sich dem monopolistischen Wettbewerb zugewandt. In etwa sei auch dieser „Arbeitskreis 1" derselben Phasenentwicklung gefolgt. Die Modelle der ökonomischen Theorie der Politik seien in ihrer Anfangsphase typische Wettbewerbsmodelle gewesen. In dem heutigen Arbeitskreis seien nun Monopolismen in die Theorie eingefügt worden; einerseits politische „Teilmonopole", wie etwa die Verbände, insbesondere Gewerkschaften durch das Referat von Herrn Gärtner, andererseits das politische Monopol eines Einparteiensystems durch das Referat Schenk/Porschen. Aller-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dings sei Wettbewerb nicht gleichzusetzen mit „Gerangel um Macht". Ist aber die Auseinandersetzung der Anwärter um die Parteispitze tatsächlich ein Wettbewerbsprozeß, und somit der ökonomischen Theorie zugänglich? Schenk betonte das Problem der „small numbers": Im allgemeinen ist Wettbewerb nur unter Vielen zu analysieren. Die soziologischen oder sozialpsychologischen Vorgänge einer Gruppendynamik, einer Auseinandersetzung zwischen Wenigen, seien im allgemeinen nicht Gegenstand einer ökonomischen Theorie.

In mehreren Beiträgen wandte sich die Diskussion der Frage zu, inwieweit Doppelhierarchie zwischen Regierung und Parteispitze grundsätzlich von Bedeutung sei. Doppelhierarchie fordere zwei verschiedene Loyalitäten. Einmal gegenüber der Verwaltung (Regierung), zum anderen gegenüber der Partei. Ist es aber in einem Einparteiensystem überhaupt logisch, eine Doppelhierarchie zu dulden? Wird die eigentliche Spitze nicht notwendig geschwächt? Dazu wurde in der Diskussion bemerkt, daß die Spitze der Willensbildung (Partei) durchaus ein Interesse daran haben könnte, daß die kontrollierenden Funktionen einer eigenen Hierarchie übergeben würden. Die Parteispitze müsse damit rechnen, daß die ihr zugehenden Informationen politisch entstellt würden. Wenn Information und Kontrolle einer selbständigen Verwaltung übergeben würden, könnten diese effektiver ausgeführt werden, jedenfalls frei von Verzerrungen gehalten werden.

Daraus folge, daß die Theorie eines Einparteiensystems notwendigerweise ergänzt werden müsse durch eine Theorie der Bürokratie.

Im Anschluß daran wurde die Frage gestellt, ob es notwendig sei, die Analyse eines Einparteiensystems am Paradigma der östlichen Demokratien vorzunehmen. In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, daß es auch in westlichen Demokratien typische Einparteiensysteme gebe, nämlich die Verbände. Die großen Verbände seien auch im Westen im allgemeinen so aufgebaut, daß sie nicht über eine organisierte Opposition verfügten. Sie bilden in diesem Sinne Einparteiensysteme, allerdings nicht auf der politischen, sondern auf der intermediären Ebene.

Philipp Herder-Dorneich, Köln

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2

Umverteilung durch den Staat

Leitung: Hans-Jürgen Krupp, Frankfurt/M.

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Planung und Analyse steuerlicher Umverteilungspolitik

Von *Ralf Pauly*, Bonn

Das Referat ist eine Erweiterung des Abschnitts 3 Planung und Analyse auf Einkommensbasis des Discussion-Papers „Planung und Analyse steuerlicher Umverteilungspolitik mit Exkurs zur allgemeinen Tarifdynamisierung", Bonn 1977, das auch die Planung und Analyse im Rahmen des Leistungsfähigkeitskonzepts behandelt.

Peter Brandenburg hat das Programm für die empirische Analyse der Umverteilung geschrieben. Ihm sei herzlich gedankt. Danken möchte ich auch Helge aufm Kampe, Johannes Hermann, Ekkehart Schlicht und Jürgen Schrader für hilfreiche Diskussionen sowie Frank Klanberg für einen hilfreichen Hinweis.

Einleitung

Die Arbeit behandelt die Planung und Analyse der Umverteilung mittels direkter Besteuerung. Planung und Analyse erfordern eine präzise lokale Abgrenzung der Umverteilung im gesamten Einkommensbereich, die, als Meßvorschrift verstanden, Grundlage der Planung und Analyse wird. Die Messung der Umverteilung soll der Setzung des Umverteilungsziels und damit hier der temporalen und intertemporalen Tarifpolitik konstitutive Elemente schaffen (Planung) und zudem instruktive Kriterien herausbilden, die einen Tarif temporal und intertemporal bewertbar werden lassen (Analyse). Bewertbar sollen Umverteilungsmaßnahmen für individuell-gesellschaftliche Präferenzen, etwa eines Politikers, sein. In Anlehnung an Thurow[1] werden sie von den individuell-privaten Präferenzen, wie sie von der Haushaltstheorie bekannt sind, unterschieden. Mit dem direkten Steuertarif und der Umverteilung wird eine spezielle Mittel-Ziel-Beziehung herausgegriffen. Diese Mittel-Ziel-Beziehung ist als ein Element in einem umfassenderen Ziel-Mittel-System anzusehen. Um das umfassendere System besser kennenzulernen, wird der Zusammenhang zwischen direktem Steuertarif und Umverteilung detailliert untersucht. Dabei wird auf die Koordination der Umverteilung mit der Allokation der Ressourcen und der Stabilitätspolitik kurz eingegangen.

---

[1] *L. C. Thurow*, Generating Inequality, New York 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es liegt nahe, die Umverteilung mittels eines Ungleichheitskoeffizienten wie dem Gini- oder den Atkinson-Koeffizienten zu messen. Der numerische Wert eines solchen Koeffizienten hat jedoch den Nachteil, daß in einzelnen Einkommensbereichen ganz unterschiedliche Umverteilungsausmaße möglich sind. Um die Vieldeutigkeit, die in diesen Koeffizienten aus ihrer Aggregationsweise resultiert, zu vermeiden, soll auf die Aggregation verzichtet werden. Das Umverteilungsausmaß soll vielmehr in Form einer lokalen Messung für jedes Einkommen im gesamten interessierenden Einkommensbereich sichtbar gemacht werden.

Die lokale Messung der Umverteilung im gesamten Einkommensbereich basiert auf einer einfachen aber grundlegenden Umverteilungsvorstellung. Danach überträgt eine Umverteilungsmaßnahme Einkommen von Reicheren auf Ärmere (Transferzahlungen), um Einkommensunterschiede zwischen Wirtschaftssubjekten zu reduzieren. Die Reduzierung soll dadurch sichtbar gemacht werden, daß die von den Transferzahlungen hervorgerufenen intra- und interpersonellen Einkommenskonzentrationen im gesamten Einkommensbereich gemessen werden.

Ähnlich wie die Lorenz-Kurve gestattet die lokale Messung der Einkommenskonzentration nur eine partielle Ordnung der Umverteilungsmaßnahmen. Dies muß aber gegenüber Maßzahlen, welche Umverteilungsmaßnahmen vollständig ordnen — zu denken ist an den Atkinson- und den Kolm-Koeffizienten und an die von Albers vorgeschlagene Kenngröße der Umverteilungsintensität — kein Nachteil sein, da die Aggregationsweisen, die mit den Meßzahlen verknüpft sind, kontrovers sein werden[2]. Der Umverteilungsaussage des jeweiligen Maßes wird somit ein stark subjektiver Charakter anhaften und damit unserer Zielsetzung nicht dienlich sein.

Die lokale Messung der Umverteilung, die Gestaltung und Bewertung eines Einkommensteuertarifs wird im 1. Abschnitt, Temporale Planung und Analyse, für einen gegebenen Zeitraum, etwa für ein Jahr, behandelt. Der 2. Abschnitt, Intertemporale Planung und Analyse, erörtert die Bewertung und Gestaltung des Tarifs im Zeitablauf. Die Partialanalyse im 3. Abschnitt, Empirische Analyse der Umverteilungpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, untersucht die Umverteilungsauswirkung von Einkommensteuertarifen, und zwar temporal sowie intertemporal für die Lohnsteuerpflichtigen.

---

[2] Bezüglich vollständiger und partieller Ordnungsrelationen vgl. auch die Bemerkungen von Sen (*A. Sen*, On Economic Inequality, Oxford 1973) in „Quasi-orderings and inequality judgements", S. 5 - 6, sowie in „Inequality as a Quasi-Ordering", S. 47 - 48. Hier gibt er zu bedenken, ob nicht das Streben nach vollständigen Ordnungsrelationen eigentliche Ungleichheitsaspekte verwischt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Temporale Planung und Analyse

1.1 Messung der Umverteilung

Die Messung verlangt die Abgrenzung der Gleichbehandlung. Die Gleichbehandlung ändert die Einkommensunterschiede nicht und ist damit umverteilungsneutral. Sie dient der Abgrenzung der Ungleichbehandlung, dem Umverteilungsziel, als Maßstab. Denkbare Abgrenzungen der Gleichbehandlung sind die absolut und die relativ gleiche Kürzung der Einkommen. Bei der ersten bleiben die absoluten und bei der zweiten die relativen Einkommensabstände gleich. Wird die relativ gleiche Kürzung als umverteilungsneutral erachtet, dann sollte die Ungleichbehandlung auch in relativen Einheiten gemessen werden.

Soziologische Untersuchungen zur Lohnstruktur lassen erkennen, daß Wirtschaftssubjekte sich über ihren relativen Einkommensabstand vergleichen. Auf den relativen Einkommensvergleich weist auch eine Meinungsumfrage des Gallup-Instituts hin. Danach wächst im Laufe der Zeit das von Wirtschaftssubjekten zum Lebensunterhalt als notwendig erachtete Mindesteinkommen absolut, wobei sein Anteil am Durchschnittseinkommen nahezu konstant bleibt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine Studie von Esterlin. Hiernach ist die Zufriedenheit (happiness) der Individuen in verschiedenen Ländern fast ausschließlich von ihrer relativen Einkommensposition abhängig[3].

Vergleichen Wirtschaftssubjekte typischerweise ihre Einkommensposition mittels ihres relativen Einkommens, dann sollte eine Steuer als umverteilungsneutral angesehen werden, welche die relative Einkommensdifferenz zwischen beliebigen Steuerpflichtigen vor und nach der Besteuerung unverändert läßt. Die Wahl des relativen Abstands als Gleichbehandlung — auch Bresciani-Turroni-Bedingung genannt — ist recht üblich. Er unterliegt etwa der Lorenz-Kurve, dem Vielfachen des Durchschnittseinkommens, dem Atkinson-Koeffizienten, der Umverteilungsintensität von Albers[4], der lokalen Umverteilungsmessung in Metze[5] und einem Vorschlag zur Tarifdynamisierung in Steden[6].

---

[3] Vgl. hierzu *L. C. Thurow*, a.a.O., „The Sociology of Wage Determination" in chapter 5 „Job Competition: The Job Distribution", und die dort angeführte Literatur.

[4] *W. Albers*, Umverteilungswirkung der Einkommensteuer, in: W. Albers (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 75/II, Berlin 1974, S. 69 - 144.

[5] *I. Metze*, Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, in: Sozialpolitische Schriften, Heft 34, Berlin 1974.

[6] *W. Steden*, Zur Dynamisierung von Steuertarifen, in: Finanzarchiv, Band 34, 1975/76, S. 266 - 289. Andere Werturteile sind nicht unüblich; der Dalton-Koeffizient ist variant gegenüber gleicher absoluter und relativer Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine steuerliche Gleichbehandlung liegt im folgenden vor, wenn jedes Einkommen um denselben Prozentsatz s gesenkt wird. Nehmen wir zwei Steuerzahler i und j mit Einkommen y_i und y_j. Dann ist leicht zu verifizieren, daß nur der proportionale Steuertarif

$$t_n(y) = s \cdot y \tag{1.1}$$

den relativen Einkommensabstand $(y_i - y_j)/y_j$ des Steuerzahlers i vom Steuerzahler j nicht ändert. Nur der proportionale Tarif behandelt also die Steuerzahler in gleicher Weise und ist in diesem Sinne umverteilungsneutral. Mit der proportionalen Besteuerung als Gleichbehandlung kann nun die unterschiedliche Behandlung und damit die Umverteilung gemessen werden. Die Differenz zwischen gesetzlicher Besteuerung $t(y)$ und proportionaler Besteuerung $t_n(y)$ ist der fiktive Einkommenstransfer $t_u^*(y)$, den das Wirtschaftssubjekt beim Einkommen y erhält bzw. zahlt:

$$t_u^*(y) = t(y) - t_n(y) \ . \tag{1.2}$$

Die Summe aller Transferzahlungen ist Null. Es gilt also

$$\int_0^\infty t_u^*(y)\, h(y)\, dy = 0 \ , \tag{1.3}$$

mit $h(y)$ = Dichte der Einkommensverteilung vor Steuern.

Nehmen wir an, daß man nur beim Einkommen y_b weder Transfer erhält noch bezahlt, dann gilt:

$$t_u^*(y_b) = 0 \ . \tag{1.4}$$

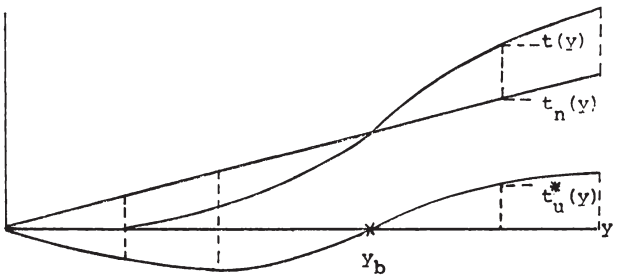
Das Einkommen y_b wird Umverteilungsnullpunkt genannt. Graphik A veranschaulicht den Zusammenhang zwischen dem Steuertarif $t(y)$, dem umverteilungsneutralen Tarif $t_n(y)$, den fiktiven Transferzahlungen $t_u^*(y)$ und dem Umverteilungsnullpunkt y_b.

Die von den fiktiven Transfers verursachte Umverteilung wird in Form von intra- und interpersoneller Einkommenskonzentration, zwei unterschiedlichen Aspekten der Umverteilung, gegenüber dem Einkommen z nach proportionaler Besteuerung, $z = (1 - s)\, y$, gemessen.

---

mensänderung und der Kolm-Koeffizient (leftist measure) ist invariant gegenüber gleicher absoluter und variant gegenüber gleicher relativer Einkommensänderung. Vgl. *H. Dalton*, The Measurement of the Inequality of Incomes, in: The Economic Journal, Vol. 30, 1920, S. 348 - 361 und *S.-C. Kolm*, Unequal Inequalities I, in: Journal of Economic Theory, Vol. 12, 1976, S. 416 - 442. Wegen des Atkinson-Koeffizienten vgl. *A. B. Atkinson*, On the Measurement of Inquality, in: Journal of Economic Theory, Vol. 2, 1970, S. 244 - 263.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



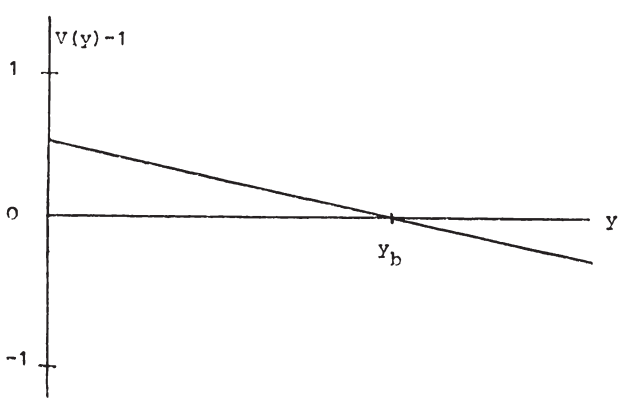
Graphik A

Die intrapersonelle Einkommenskonzentration $V(y) - 1$ mißt für jedes Einkommen y, um wieviel Prozent die Transferzahlung $t_u^*(y)$ das Einkommen zn^* nach Umverteilungsbesteuerung, $zn^* = z - t_u^*(y)$, gegenüber dem Einkommen z nach proportionaler Besteuerung reduziert; V ist also definiert als

(1.5) $$V(y) := zn^*/z = 1 - t_u(y)/y = 1 - \bar{t}_u(y), y \geq y^0 > 0 ,$$

wobei $t_u(y) = t_u^*(y)/(1 - s)$ und $\bar{t}_u(y) = t_u(y)/y$ ist. Die Funktion t_u wird Umverteilungstarif genannt. Graphik B zeigt die Auswirkung der Transfers t_u^* auf die Einkommensreduzierung eines Steuerpflichtigen.

Bei der interpersonellen Einkommenskonzentration wird der relative Abstand zwischen zwei Einkommen zn_i^* und zn_j^* nach Umverteilungsbesteuerung dem relativen Abstand zwischen zwei Einkommen z_i und z_j nach proportionaler Besteuerung gegenübergestellt. Die interperso-



Graphik B

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nelle Einkommenskonzentration mißt also, um wieviel Prozent die Umverteilungsbesteuerung die Einkommensabstände zweier Wirtschaftssubjekte nach Umverteilung gegenüber ihren Einkommensabständen vor Umverteilung reduziert. Die interpersonelle Konzentration kann als der eigentliche Aspekt der Umverteilung angesehen werden. Sie erfaßt nämlich die grundlegende Umverteilungsvorstellung, wonach Transfers vorgenommen werden, um Einkommensunterschiede *zwischen* Wirtschaftssubjekten zu reduzieren. Soziologische Untersuchungen deuten darauf hin, daß sich ökonomisch nicht sehr unterschiedliche Wirtschaftssubjekte vergleichen und daß sich der Vergleich auch auf das Durchschnittseinkommen bezieht. Diese Gegebenheiten wird das Unternehmen bei der Entlohnung berücksichtigen. Die interpersonelle Konzentration mißt die durch die Besteuerung bewirkte Änderung der Lohnstruktur, d. h. der relativen Lohndifferenzen, und hat somit eine direkte Beziehung zur Entlohnung[7].

Bei ökonomisch wenig unterschiedlichen Personen wird man die Konzentration der benachbarten Einkommen messen. Die prozentuale Reduzierung der benachbarten Einkommensabstände mißt $W(y) - 1$, wobei

$$W(y) := d \log zn^*/d \log z, \; y \geq y^0 > 0 \; , \tag{1.6}$$

W nennen wir auch Einkommenselastizität der Umverteilungsbesteuerung.

Die Einkommenskonzentration W läßt sich durch den Grenzsteuersatz des Umverteilungstarifs $t'_u(y)$, $t'_u(y) := dt_u(y)/dy$, und den Durchschnittssteuersatz des Umverteilungstarifs $\bar{t}_u(y)$ wie folgt ausdrücken:

$$W(y) = (1 - t'_u(y))/(1 - \bar{t}_u(y)) = (1 - t'_u(y))/V(y) \; . \tag{1.6'}$$

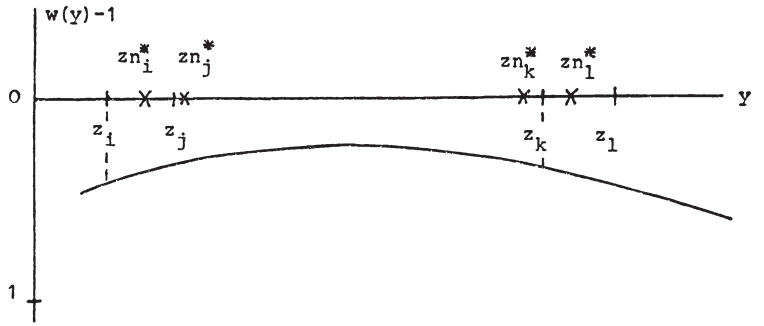
Die Konzentration ist in Graphik C veranschaulicht. Der relative Abstand der benachbarten Einkommen nach Umverteilung zn_i^* und zn_j^* (bzw. zn_k^* und zn_l^*) wird auf den relativen Abstand der benachbarten Einkommen nach proportionaler Besteuerung z_i und z_j (bzw. z_k und z_l) bezogen. Der daraus resultierende Prozentsatz wird dann senkrecht gemäß $W(y) - 1$ abgetragen.

Da der Umverteilungsnullpunkt in der Nähe des Durchschnittseinkommens liegen wird, erscheint es sinnvoll, den Umverteilungsnullpunkt als Referenz zu nehmen und die prozentuale Kürzung der rela-

---

[7] Wegen der Entlohnung vgl. *L. C. Thurow* a.a.O., The Sociology of Wage Determination, und wegen der Lohnstruktur *M. Beckmann*, Personelle Einkommensverteilung in hierarchischen Organisationen, in: G. Bombach, R. L. Frey, B. Gahlen (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

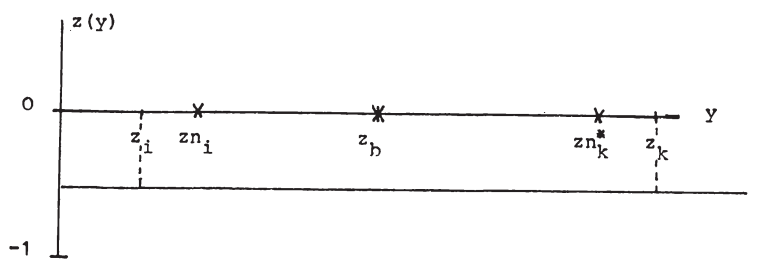


Graphik C

tiven Einkommensabstände vom Umverteilungsnullpunkt z_b, $z_b = (1 - s)\, y_b$ zu messen. Dies geschieht in Form der interpersonellen Einkommenskonzentration $Z(y)$:

$$(1.7) \qquad Z(y) := \frac{zn^* - z_b}{z_b} \Big/ \frac{z - z_b}{z_b} - 1 = \frac{zn^* - z_b}{z - z_b} - 1 = \frac{-t_u(y)}{y - y_b}$$

$$y \geq y^0 > 0,\ y \neq y_b\ .$$



Graphik D

In keine der Meßvorschriften V, W und Z geht die Einkommensverteilung ein; diese Messungen haben also den Vorteil, *unabhängig* von der Verteilung zu sein. Die Messung der Umverteilungswirkung kann auch auf andere Mittel, etwa auf die indirekte Besteuerung, bezogen werden[8].

Aus (1.5) ist direkt ersichtlich, daß die Spezifikation der angestrebten Einkommenskonzentration V die Spezifikation des Umverteilungstarifs t_u festlegt. Die Umkehrung gilt ebenfalls. Die umkehrbaren Zusammenhänge gelten zwischen V, W, Z und t_u. Zwischen intrapersoneller Kon-

[8] Bei der indirekten Besteuerung kann etwa in Anlehnung an *I. Metze*, a.a.O., S. 84 - 85, vorgegangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zentration V und den interpersonellen Konzentrationen W und Z bestehen nämlich folgende Beziehungen

$$d \log V(y)/d \log y = W(y) - 1 =: w(y) \ . \tag{1.8}$$

Wegen (1.8) gilt

$$V(y) = V(y_0) \cdot \exp \int_{y_0}^{y} w(y)\, dy \ ,$$

und $V(y_0)$ ist wegen (1.5) und wegen (1.3) gemäß

$$\int_{y_0}^{\infty} V(y) \cdot yh(y)\, dy = \int_{y_0}^{\infty} yh(y)\, dy = \bar{y} \ ,$$

wobei $h(y)$ die Dichte der Einkommenverteilung ist, festgelegt.

Nach (1.5) und (1.7) gilt:

$$\begin{aligned} V(y) &= 1 + (1 - y_b/y) \cdot Z(y) && y \geq y_0 > 0, y \neq y_b \\ V(y_b) &= 1 && y = y_b \ . \end{aligned} \tag{1.9}$$

Die Einkommenselastizität der Umverteilungsbesteuerung W ist identisch mit der Einkommenselastizität der Besteuerung P. Sie ist definiert als

$$P(y) = d \log (y - t(y))/d \log y = (1 - t'(y))/(1 - \bar{t}(y)) \ . \tag{1.10}$$

Es gilt also:

$$W(y) = P(y) \ . \tag{1.11}$$

Dies ist direkt zu sehen, indem man den gesetzlichen Tarif t aus (1.2) in (1.10) einsetzt.

Die Einkommenselastizität der Besteuerung P ist eines der lokalen Maße zur Messung der Progressivität, die in Musgrave/Tun Thin[9] diskutiert werden. Sie bezeichnen P als „residual income progression". $W(y)$ erfaßt mit der Reduzierung der Einkommensabstände zwischen Wirtschaftssubjekten die grundlegende Umverteilungsvorstellung und ist über die Reduzierung der Einkommensabstände auch eng verbunden mit der Lohnstruktur. Mit (1.11) erhält hier die Einkommenselastizität $P(y)$ gegenüber anderen lokalen Maßen der Steuerprogression ihre besondere Bedeutung durch ihre direkte Beziehung zur Umverteilung und zur Entlohnung. Dies ist in Musgrave/Tun Thin anders gesehen. Sie ver-

[9] *R. A. Musgrave* und *Tun Thin*, Income Tax Progression, 1929 - 48, in: Journal of Political Economy, Vol. LVI, 1948, S. 498 - 514.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

missen in denen von ihnen diskutierten lokalen Messungen der Steuerprogression, und damit auch für die Einkommenselastizität $P(y)$, die Beziehung zur Umverteilung. Sie schlagen deswegen auch als Umverteilungsmaß die „Effektive Progression" vor, das an die Verteilung anknüpft. Der numerische Wert eines solchen Maßes hat auch ihrer Meinung nach den Nachteil, daß in einzelnen Einkommensbereichen ganz verschiedene Umverteilungsausmaße möglich sind. Deswegen erscheint ihnen die lokale Messung wünschenswert[10].

1.2 Temporale Tarifgestaltung

Der Steuertarif setzt sich wegen (1.2) linear aus dem umverteilungsneutralen Tarif t_n und dem Umverteilungstarif t_u zusammen[11]:

$$t(y) = s \cdot y + (1 - s)\, t_u(y) \;. \tag{1.12}$$

Wegen (1.12) kann die Umverteilungspolitik *unabhängig* von der Allokations- und Stabilitätspolitik spezifiziert werden. Die Allokations- und Stabilitätspolitik legt das angestrebte gesamte Steueraufkommen über s fest. Die Umverteilungspolitik spezifiziert den Umverteilungstarif t_u. Die lokale Messung liefert der Tarifgestaltung konstitutive Elemente. Die angestrebte Einkommenskonzentration V, W oder Z bestimmt eindeutig den Umverteilungstarif t_u. Wegen (1.8) und (1.9) kann der Umverteilungstarif wahlweise durch die Spezifikation einer der Funktionen V, W oder Z festgelegt werden. Da mit der intra- und interpersonellen Einkommenskonzentration zwei Aspekte der Umverteilung aufgezeigt werden, wird man den Verlauf von V korrigieren, wenn er unerwünschte Auswirkungen auf W oder Z hat.

---

[10] Vgl. *R. A. Musgrave* und *Tun Thin*, a.a.O., S. 514: „The concept of effective progression, perhaps, provides a more useful if less subtle approach. While the various measures of structural progression are merely technical devices which have no economic significance as such, effective progression furnishes a direct measure of the equalizing effects of a tax, and this, after all, is the essence of any progression policy. Effective progression as here defined, however, is an approximation only. One and the same coefficient of progression may reflect quite different patterns of change between the distributions of income before and after tax. Yet, it is certainly significant to know whether the equalizing effect has occured among, say, the upper two quarters of income recipients or among the upper and lower half. Given adequate data, it will be desirable to supplement the coefficient of effective progression by measures which permit a more detailed comparison between the various income distributions, such as the percentage of income received by various quartiles of recipients."

[11] Die Zweiteilung des Steuertarifs in eine umverteilungsneutrale und eine redistributive Teilsteuer ist bereits in *H. Haller*, Probleme der progressiven Besteuerung, Tübingen 1970, im Rahmen des Leistungsfähigkeitskonzepts vorgeschlagen. Die Messung der Nutzennivellierung, die der Zweiteilung vorauszugehen hat, stößt aber, konsequent ausgeführt, auf Schwierigkeiten und erscheint auch wenig instruktiv für die Bewertung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Umverteilungsnullpunkt y_b ist ein Anhaltspunkt zur Spezifikation der intrapersonellen Einkommenskonzentration V. Wird eine Konzentration angestrebt, dann empfiehlt es sich, den Umverteilungspunkt y_b in die Nähe des Durchschnittseinkommens $\bar{y}$ zu legen, wo sich die Steuerpflichtigen bereits konzentrieren werden. Die Tarifgestaltung richtet sich somit auch nach der Einkommensverteilung. Mit der Ausrichtung von y_b an das Durchschnittseinkommen $\bar{y}$ hat die Gestaltung einen wichtigen Anhaltspunkt im *mittleren* Einkommensbereich.

Im unteren Einkommensbereich wird die Konzentration einerseits vom angestrebten Mindesteinkommen (Bedürfnisaspekt) und andererseits von der vermuteten Leistungsminderung (Leistungsaspekt) bestimmt werden. Im oberen Einkommensbereich mag der Bedürfnisaspekt für eine starke Konzentration sprechen, andererseits mag aber gerade ein starker Progressionsanstieg zur Steuerhinterziehung führen. Will man große Unterschiede in der Ungleichbehandlung vermeiden, dann sollten die Funktionen V, W und Z stetig sein. Die Einkommenskonzentration sollte nicht sprunghaft ansteigen bzw. abfallen. Nach (1.6) und (1.10) ist demnach ein sprunghafter Anstieg der Grenzsteuertarife $t'_u(y)$ und $t'(y)$ zu vermeiden. Will man die relativen Einkommensbestände um so stärker konzentrieren, je weiter sie vom Umverteilungsnullpunkt y_b entfernt sind, dann sollte $W - 1$ von z_b ausgehend stetig abnehmen.

An zwei Beispielen sei die Tarifgestaltung illustriert, und zwar sollen ausgehend von der interpersonellen Einkommenskonzentration einmal die relativen Einkommensabstände W gleichmäßig um α Prozent gekürzt werden und einmal die relativen Einkommensabstände Z ab dem Umverteilungsnullpunkt z_b gleichmäßig um δ Prozent gesenkt werden.

Es soll also gelten

$$W(y) = 1 - \alpha \qquad \text{und} \tag{1.6''}$$

$$Z(y) = -\delta\ . \tag{1.7'}$$

Mit (1.6″) findet sich als Umverteilungstarif t_u:

$$t_u(y) = y - by^{1-\alpha}\ . \tag{1.13}$$

Der Parameter b ist wegen (1.3) festgelegt und bestimmt sich als

$$b = \bar{y}/\bar{y}_{1-\alpha}\ ,$$

wobei das nichtzentrale Moment $\bar{y}_{1-\alpha}$

durch $\bar{y}_{1-\alpha} := \int y^{(1-\alpha)}\, h(y)\, dy$ gegeben ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ist α vorbestimmt, dann kann der Umverteilungsnullpunkt nicht mehr frei gesetzt werden. Nach (1.13) und (1.4) bestimmt sich nämlich der Umverteilungsnullpunkt y_b als

$$y_b = b^{1/\alpha} \,. \tag{1.14}$$

Die Umverteilungspolitik kann also nur die Konzentration α oder den Nullpunkt y_b frei setzen.

Nach Spezifizierung der Umverteilung bestimmen dann die Allokations- und Stabilitätspolitik über den Proportionalsatz s den Steuertarif t. Er lautet wegen (1.12 und (1.13)

$$t\,(y) = y - (1 - s)\, b y^{(1-\alpha)} \tag{1.15}$$

Nach (1.7′) ist der Umverteilungstarif t_u:

$$t_u\,(y) = \delta\,(y) - y_b) \,. \tag{1.16}$$

Wegen der Restriktion (1.3) gilt

$$y_b = \bar{y} \,. \tag{1.17}$$

Die Umverteilung kann hier allein den Prozentsatz δ der Abstandskürzung bestimmen. Der Umverteilungsnullpunkt y_b ist nicht mehr frei wählbar. Nach Setzung des Proportionalsatzes s ist wegen (1.12) und (1.16) der Steuertarif t:

$$t\,(y) = s \cdot y + (1 - s)\,\delta\,(y - \bar{y}) = a \cdot y - b \tag{1.18}$$

mit $a = s + (1 - s)\,\delta$ und $b = (1 - s)\,\delta\,\bar{y}$.

Die Formel (1.18) gibt die viel diskutierte „negative income tax" an[12]. Mehr Gestaltungsmöglichkeit hat die Umverteilungspolitik, wenn die Kürzung der Einkommensabstände einkommensabhängig ist.

1.3 Temporale Tarifbewertung

Die Umverteilungswirkung eines Tarifs auf die Reduzierung der Einkommensabstände kann nun in Form der Konzentration V, W und Z für die eingangs genannte einfache aber grundlegende Umverteilungsvorstellung direkt anschaulich und bewertbar gemacht werden. Für einzelne interessierende Einkommensbereiche kann ein Wirtschaftssubjekt die mit einem Tarif verbundene Konzentration vergleichen mit der von ihm als wünschenswert erachteten Konzentration und somit den Tarif bewerten.

---

[12] Vgl. hierzu etwa *A. B. Atkinson*, The Economics of Inquality, Oxford 1975 und *W. Steden*, a.a.O. Die von *H. Haller*, a.a.O., vorgeschlagene Aufspaltung des Steuertarifs in eine rein fiskalische und eine rein redistributive Teilsteuer wird von Steden im Rahmen der Einkommensnivellierung für die „negative income tax" formuliert. Vgl. *W. Steden*, a.a.O., S. 281 u. 282.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei alternativen Tarifen ist es wünschenswert, sie bezüglich ihrer Umverteilungswirkung zu ordnen. Ähnlich wie bei der Lorenz-Kurve ist über die Konzentration V und W keine vollständige, wohl aber eine partielle Ordnung der Tarife möglich. Können Tarife partiell geordnet werden, dann sprechen wir von Umverteilungsdominanz. Ist von zwei Tarifen $v\,1$ und $v\,2$ der Tarif $v\,1$ umverteilungsdominant gegenüber $v\,2$, dann ist die Umverteilungswirkung des Tarifs $v\,1$ größer als diejenige von $v\,2$; auf die Einkommensverteilung bezogen besagt dies, daß die Verteilung der Einkommen nach Besteuerung von $v\,2$ ungleicher ist als die Verteilung der Einkommen nach Besteuerung $v\,1$.

Um die Umverteilungsdominanz präzise fassen zu können, wenden wir uns der diskreten Einkommensverteilung zu. Eine Einkommensverteilung vor Steuern sei durch den Vektor $\underline{y} = (y_1, y_2, \ldots, y_n)$, $0 < y_1 \leq y_2 \leq \ldots y_i \leq \ldots y_n$, repräsentiert; y_i ist das Einkommen des i-ten Steuerzahlers. Verglichen werden soll die Umverteilungswirkung der beiden Tarife $v\,1$ und $v\,2$, wobei s_{v1} und s_{v2} die zugehörigen umverteilungsneutralen Proportionalsätze sind. Der Vektor der Einkommen nach umverteilungsneutraler Besteuerung ist $\underline{z}_v = (1 - s_v) \cdot \underline{y}$. Der Vektor der Einkommen nach Umverteilung durch den Tarif $v\,1$ ist $\underline{yn}_{v1} = (yn^*_{v11}, yn^*_{v12}, \ldots, yn^*_{v1i}, \ldots, yn^*_{v1n})$, wobei

$yn^*_{v1i} = (1 - s_{v\,1})\, y_i - v\,1^*_u\,(y_i) \cdot$ Normiert man $\underline{yn}^*_{v1}$ mit $(1 - s_{v\,1})$, so erhält man $\underline{zn}_{v\,1}$, $\underline{zn}_{v\,1} = \underline{yn}^*_{v1}/(1 - s_{v\,1})$, mit $zn_{v\,1\,i} = y_i - v\,1_u\,(y_i)$.

Definition: Umverteilungsdominanz UVD

Der Tarif $v\,1$ ist dann und nur dann umverteilungsdominant gegenüber dem Tarif $v\,2$, $v\,1$ UVD $v\,2$, wenn

$$\sum_{i=1}^{j} [V^{v\,1}(y_i) - V^{v\,2}(y_i)] \cdot y_i = \sum_{i=1}^{j} - v\,1_u\,(y_i) + v\,2_u\,(y_i) \geq 0, j = 1,2, \ldots, n\ .$$

Äquivalent hierzu ist die Lorenz-Dominanz, was direkt aus ihrer Definition zu ersehen ist.

Definition: Lorenz-Dominanz LD

Der Vektor $\underline{zn}_{v1}$ ist dann und nur dann Lorenz-dominant gegenüber $\underline{zn}_{v2}$, $\underline{zn}_{v1}$ LD $\underline{zn}_{v2}$,

$$\text{wenn} \quad \sum_{i=1}^{j} (y_i - v\,1_u\,(y_i)) \geq \sum_{i=1}^{j} (y_i - v\,2_u\,(y_i)), j = 1,2, \ldots, n\ .$$

Bei Umverteilungsdominanz UDV und Lorenz-Dominanz ist die Verteilung $\underline{zn}_{v2}$ ungleicher als $\underline{zn}_{v\,1}$ [13].

[13] Wegen weiterer Äquivalenzbeziehungen, insbesondere für den Fall $s_{v\,1} = s_{v2}$, vgl. *M. Rothschild* und *J. E. Stiglitz*, Some Further Results on the Measurement of Inequality, in: Journal of Economic Theory, Vol. 6, 1973, S.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier sei noch eine Bemerkung zur Lorenz-Kurve erlaubt. Zieht man diese Form der Darstellung der Einkommensungleichheit zur Messung der Umverteilung heran, dann wird man die Lorenz-Kurven der Einkommensverteilungen vor und nach Besteuerung vergleichen. Bei der Umverteilungsmessung alternativer Steuertarife wird man die entsprechenden Verteilungen nach Besteuerung mittels ihrer Lorenz-Kurve vergleichen. Die Umverteilungsmessung in Form des Lorenz-Kurvenvergleichs hat aber gegenüber der Einkommensänderung V und deren lokalen Vergleich den Nachteil, daß die Summierung in der Lorenz-Kurve die Transferzahlung für das Einkommen y verwischt. Die Verwischung hängt von der Einkommensverteilung ab. Die Lorenz-Kurve läßt also im Gegensatz zu $V(y)$ die einzelnen Transfers nicht für das Einkommen y sichtbar werden. Dadurch wird der Lorenz-Kurvenvergleich zur Beurteilung der Umverteilungswirkung alternativer Steuertarife nur stark eingeschränkt nützlich sein.

Die Umverteilungsdominanz UDV stellt auf die intrapersonelle Änderung ab. Sie erfaßt nicht die aus einer Transferzahlung resultierende unterschiedliche Änderung der interpersonellen Einkommensabstände. Diese relativen Einkommensabstände können durch Transferzahlungen von Reicheren auf Ärmere ja auch vergrößert werden, was nach der grundlegenden Umverteilungsvorstellung nicht als Umverteilung anzusehen ist. Im Rahmen des interpersonellen Vergleichs kann nun zur intra- auch die interpersonelle Änderung der Einkommensabstände erfaßt werden. Damit wird eine stärkere Abgrenzung der Umverteilungsdominanz möglich.

Definition: Umverteilungsdominanz UDW

Ein Tarif $v\,1$ ist dann und nur dann umverteilungsdominant gegenüber einem Tarif $v\,2$, $v\,1$ UDV $v\,2$, wenn für jedes beliebige Einkommen y der Tarif $v\,1$ die relativen Einkommensabstände W stärker reduziert als der Tarif $v\,2$:

$$v\,1\,(y_i)\ \mathrm{UDW}\ v\,2\,(y_i) \Longleftrightarrow W^{v1}(y_i) < W^{v2}(y_i),\ i = 1,2,\ldots,n\ .$$

In bezug auf die Lorenz-Dominanz und die Umverteilungsdominanz UDV gelten folgende Aussagen:

(1.19) $$v\,1\ \mathrm{UDW}\ v\,2 \Rightarrow v\,1\ \mathrm{UDV}\ v\,2$$

$$v\,1\ \mathrm{UDW}\ v\,2 \Rightarrow \underline{zn}_{v1}\ \mathrm{LD}\ \underline{zn}_{v2}\ .$$

188 - 204, und *A. Sen*, a.a.O. Der Vorteil der Umverteilungsdominanz UDV und der Lorenz-Dominanz LD gegenüber anderen äquivalenten Dominanzkriterien liegt darin, daß die Dominanz leicht zu verifizieren ist für konkrete Verteilungen bzw. Umverteilungsmaßnahmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gültigkeit von (1.19) ist leicht zu verifizieren. Zum Beweis beachte man zuerst, daß laut Definition die Beziehung

$$W^{v1}(y_i) < W^{v2}(y_i) \Longleftrightarrow zn_{v1i}/zn_{v1i-1} < zn_{v2i}/zn_{v2i-1}\ , \text{ für } y_i \text{ beliebig,}$$

gilt. Dann kann man leicht zeigen[14], daß

$$zn_{v1i}/zn_{v1i-1} < zn_{v2i}/zn_{v2i-1} \Rightarrow \underline{zn}_{v1} \text{ LD } \underline{zn}_{v2}\ .$$

Die Umkehrung von (1.19) gilt nicht. Dies liegt daran, daß die Umverteilungsdominanz UDW von $v\,1$ nicht nur zusätzliche Transferzahlungen gegenüber $v\,2$ impliziert, sondern zugleich eine Verteilung der Transfers erfordert, welche die relativen Einkommensabstände gleichmäßig stärker reduziert, als dies im Falle des Tarifs $v\,2$ geschieht.

2. Intertemporale Planung und Analyse

2.1 Intertemporale Umverteilungskonstanz

Ändert sich zwischen zwei Zeitpunkten die Einkommensverteilug, dann kann die Umverteilungswirkung zu den beiden Zeitpunkten *nicht direkt* verglichen werden. Um die Umverteilungswirkung von Tarifen vergleichbar sowie damit bewertbar zu machen, und auch Anhaltspunkte für die langfristige Tarifgestaltung zu erhalten, soll zuerst die intertemporale Umverteilungskonstanz definiert werden. Hinsichtlich der Einkommensänderung wollen wir annehmen, daß sich die Verteilung proportional verschiebt, wenn y das Einkommen in der Ausgangsperiode t, $t = 0$, ist, dann soll y_t, $y_t = (1 + \gamma_t)\, y$, das Einkommen in der laufenden Periode t, $t > 0$ sein. Die Einkommenskonzentration in der Ausgangsperiode sei mit $V(y)$, $W(y)$ und $Z(y)$ bezeichnet. Die Einkommenskonzentration in der laufenden Periode t wollen wir mit $V(y_t)$, $W(y_t)$ und $Z(y_t)$ bezeichnen, wenn der in der Ausgangsperiode gewählte Umverteilungstarif t_u konstant bleibt. Kann sich der Tarif ändern, dann soll dies der Index t in $V_t(y_t)$, $W_t(y_t)$ und $Z_t(y_t)$ anzeigen.

Definition: Intertemporale Umverteilungskonstanz

Die Umverteilung bleibt bei proportionaler Einkommensänderung, $y_t = (1 + \gamma)\, y$, konstant, wenn die Einkommenskonzentration $V_t(y_t)$ in der laufenden Periode t an der Stelle y_t gleich ist der Konzentration $V(y)$ der Ausgangsperiode an der Stelle y. Es soll also gelten:

$$V_t(y_t) = V(y),\, y \geq y_0 > 0\ .$$

---

[14] Wegen eines Beweises siehe *U. Jakobsson*, On the Measurement of the Degree of Progression, in: Journal of Public Economics, Vol. 5, 1976, S. 161 - 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Äquivalent zu $V_t(y_t) = V(y)$ sind die Bedingungen

$$Z_t(y_t) = Z(y), y \geq y_0 > 0 \qquad y \neq y_b$$

und

$$W_t(y_t) = W(y), y \geq y_0 > 0 \ .$$

2.2 Intertemporale Tarifgestaltung

Hat die Umverteilungspolitik die temporale Einkommenskonzentration festgelegt, so kann es wünschenswert sein, die Umverteilung künftig beizubehalten. Es ist daher naheliegend zu prüfen, ob ein Umverteilungstarif t_u existiert, der die Umverteilung im Zeitablauf konstant sein läßt.

Die Antwort geben die folgenden Äquivalenzrelationen:

(2.1)
$$\text{a)} \quad V(y_t) = V(y) \iff t_u(y \cdot (1 + \gamma_t)) = (1 + \gamma_t)\, t_u(y) \ .$$
$$\text{b)} \quad Z(y_t) = Z(y) \iff t_u(y \cdot (1 + \gamma_t)) = (1 + \gamma_t)\, t_u(y) \ .$$
$$\text{c)} \quad W(y_t) = W(y) \iff t_u(y \cdot (1 + \gamma_t)) = (1 + \gamma_t)\, t_u(y) \ .$$

Die Beziehungen a) und b) folgen direkt aus (1.5) und (1.7). Die Beziehung c) ergibt (1.6) bei Berücksichtigung der Restriktion (1.3). Nach (2.1) müßte der Umverteilungstarif t_u homogen vom Grade Eins sein, d. h., es müßte gelten

(2.2)
$$t_u(y) = \beta \cdot y, \beta \neq 0 \ .$$

Der Proportionaltarif $\beta \cdot y$ genügt aber nicht der Restriktion (1.3), so daß kein Umverteilungstarif existiert, der die Umverteilung intertemporal unverändert läßt.

Nun zeigt (2.1), daß der Umverteilungstarif t_u für die laufende Periode einfach angepaßt werden kann, um die Konstanz zu sichern. Die Anpassung ist

(2.3)
$$t_u^f(y_t) = (1 + \gamma_t)\, t_u(y) \ .$$

Nach Konstruktion erfüllt t_u^f aus (2.3) die Restriktionen (1.3) und (1.4)[15].

[15] Was Ungleichheitsmaße angeht, so läßt die Tarifanpassung in (2.3) diese bis auf wenige Ausnahmen konstant. Unverändert bleiben die Ungleichheitsmaße, die auf der relativen Abstandsnorm basieren, wie etwa die Relative mittlere Abweichung, die Logarithmische Standardabweichung, der Theil'sche Ungleichheitskoeffizient, der Atkinson- und der Gini-Koeffizient. Unverändert bleibt auch die Darstellung der Einkommensungleichheit in Form der Lorenz-Kurve oder des Vielfachen des Durchschnittseinkommens. Verändert wird etwa das „leftist measure" von Kolm und der Dalton-Koeffizient.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Existiert kein Umverteilungstarif t_u mit intertemporaler Umverteilungskonstanz, so kann doch ein Steuertarif t existieren, der die einmal festgelegte Umverteilung künftig sichert. Es gilt folgende Aussage: Der einzige Tarif t mit der gewünschten Eigenschaft ist die Funktion aus (1.13)

$$t(y) = y - cy^{1-\alpha} \,. \tag{2.4}$$

Es gilt nämlich, wie leicht zu beweisen ist,

$$P(y) = P((1+\gamma_t)\,y) \Longleftrightarrow P(y) = a \Longleftrightarrow t(y) = y - cy^{1-\alpha} \,. \tag{2.5}$$

Wegen der Äquivalenzbeziehung (1.11) ist $t(y)$ aus (2.4) der gewünschte Tarif[16]. Da $t(y)$ aus (2.4) einen Proportionalsatz s_t gemäß

$$(1 - s_t) = (1 - s)/(1 + \gamma_t)^{\alpha} \tag{2.6}$$

impliziert, stimmt der aus (2.4) resultierende Umverteilungstarif mit der Anpassung aus (2.3) überein.

Der Steuertarif t aus (2.4) läßt, wie in 1.2 Tarifgestaltung gezeigt, den Politikern wenig Gestaltungsmöglichkeit. Der mit diesem Tarif implizierte Verlauf der Einkommenskonzentration mag zudem der Vorstellung der Umverteilungspolitik nicht entsprechen[17]. Weiterhin muß das mit dem Proportionalsatz s_t aus (2.6) implizierte Steueraufkommen weder der Allokations- noch der Stabilitätspolitik genügen.

Wenn die Umverteilungspolitik in der Ausgangsperiode nicht eingeengt und längerfristig gültig sein soll und wenn zudem die Allokations- und Stabilitätspolitik im Zeitablauf flexibel sein soll, dann empfiehlt es sich, den einmal gewählten Umverteilungstarif gemäß (2.3) fortzuschreiben. Nach (1.12) ist die Wahl des Umverteilungstarifs in der Ausgangsperiode frei und die Allokations- und Stabilitätspolitik kann den Proportionalsatz s_t nach den Erfordernissen der laufenden Periode setzen, etwa antizyklisch variieren[18]. Der Tarif t aus (1.12) wird damit gemäß

$$t^f(y_t) = s_t \cdot y_t + (1 - s_t)\,(1 + \gamma_t)\,t_u(y) \tag{2.7}$$

dynamisiert.

---

[16] *U. Jakobsson*, a.a.O., beweist
$a \Longleftrightarrow [y_i - t(y_i)]/[y_j - t(y_j)] = [(1+\gamma)\,y_i - t((1+\gamma)\,y)]/[(1+\gamma)\,y_j - t((1+\gamma)\,y_j)]$ für beliebige Paare $y_i, y_j, i, j = 1,2, \ldots, n$. Dieser Weg kann auch bestritten werden, da

$$P(y) = P((1+\gamma)\,y) \Longleftrightarrow$$
$$y_i - t(y_i)/y_j - t(y_j) = (1+\gamma)\,y_i - t((1+\gamma_i)\,y_i)/(1+\gamma)\,y_j - t((1+\gamma)\,y_j) \,.$$

Der Beweis ist allerdings nicht direkt einsichtig.

[17] Vgl. das Diagramm 1 auf S. 140 f.

[18] Wegen der Stabilisierungspolitik vgl. *E. Neumark*, Ermessensfreiheit oder Automatisierung?, Zürich 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Rahmen der Tarifdynamisierung diskutiert Steden die Tarifdynamisierung der „negative income tax" (1.18). Sein Vorschlag der Dynamisierung von $t(y)$ aus (1.18) in Form von

$$t^f(y_t) = s_t \cdot y_t - (1 - s_t)(1 + \gamma_t)\,\delta(y - \bar{y}) \tag{2.8}$$

stimmt mit (2.7) überein, wenn man $t_u(y)$ aus (1.16) wählt[19].

Der Tarif t^f sichert eine intertemporale konstante Ungleichbehandlung. Möchte man die Ungleichbehandlung im Laufe der Zeit ändern — es entwickelt sich möglicherweise bei einer Vielzahl von Wirtschaftssubjekten eine Präferenz für „stärkere" Gleichverteilung, d. h., für größere Umverteilung —, so sollte zur stetigen Wandlung der Ungleichbehandlung der Tarif (2.7) als Referenz benutzt werden.

2.3 Intertemporale und (internationale) Tarifbewertung

Setzen wir die in der Ausgangsperiode gewählte Einkommenskonzentration als Referenz, dann können daran zukünftige Umverteilungspolitiken gemessen werden. Dazu ist der in der Ausgangsperiode gewählte Tarif t_u gemäß (2.3) fortzuschreiben, womit man die Konzentrationen $V_t(y_t) = V(y)$, $W_t(y_t) = W(y)$ und $Z_t(y_t) = Z(y)$ erhält. Die künftige Umverteilungspolitik, die auch darin bestehen kann, den Tarif $t(y)$ nicht zu ändern, führe zu den Einkommenskonzentrationen $V_t^*(y_t)$, $W_t^*(y_t)$ und $Z_t^*(y_t)$. Ähnlich wie bei der temporalen Tarifbewertung wird die Bewertung der intertemporalen Umverteilungspolitik darin bestehen, die Einkommensnivellierungen $V_t(y_t)$ *und* $V_t^*(y_t)$, $W_t(y_t)$ und $W_t^*(y_t)$ sowie $Z_t(y_t)$ und $Z_t^*(y_t)$ jeweils gegenüberzustellen. Auch ein zwischenstaatlicher Vergleich ist möglich. Ist die Einkommensverteilung im Land 1 um den Faktor $(1 + \gamma)$ kleiner als im Land 2, dann wird der Umverteilungstarif im Land 1 um $1 + \gamma$ angepaßt. Die damit berechneten Konzentrationen werden den Konzentrationen im Land 2 gegenübergestellt.

Schreibt man (2.7) gemäß

$$t^f(y_t) = \left(s_t - \frac{1 - s_t}{1 - s} \cdot s\right) y_t + \frac{1 - s_t}{1 - s}(1 + \gamma_t)\, t\,(y_t/(1 + \gamma_t))\ , \tag{2.7'}$$

dann kann leicht verifiziert werden, daß folgende Aussage bezüglich der partiellen Ordnungsrelationen richtig ist:

Wenn $s_t > s$ und $t(y) = 0$ für $0 \leq y \leq a > 0$, dann kann weder

$$t^f \text{ UDV } t \quad \text{noch} \quad t^f \text{ UDW } t$$

gelten.

[19] Vgl. W. *Steden*, a.a.O., S. 286 - 287.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Direkte Steuertarife haben meist einen Grundfreibetrag, d. h. $t(y) = 0$ für $0 \leq y \leq a > 0$, und wegen ihrer Progressivität steigt das Steueraufkommen überproportional zum Einkommen, womit $s_t > s$. Die Umverteilungswirkung eines konstanten progressiven Tarifs mit Grundfreibetrag kann also bei wachsendem Einkommen nicht im gesamten Einkommensbereich im Sinne V und W schwächer werden. Vielmehr ist nach obiger Aussage zu erwarten, daß der Einkommensanstieg (und damit auch inflationärer! Einkommenszuwachs) die Umverteilung im Sinne von V und W verstärkt. Die folgende empirische Analyse wird zeigen, ob dies für die Bundesrepublik gilt.

3. Empirische Analyse der Umverteilungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

3.1 Abgrenzung der Analyse

In einer Partialanalyse soll sichtbar gemacht werden, wie allein über die Festlegung eines gesetzlichen Einkommensteuertarifs $t(y)$ (rein tarifpolitische Umverteilung) die Einkommensunterschiede von Wirtschaftssubjekten, die als Erwerbstätige und Kapitalgeber auf dem Markt Einkommen erzielen, nivelliert werden, und zwar temporal durch Gegenüberstellung der Einkommenskonzentration alternativer Tarife und intertemporal durch Vergleich eines Tarifs sowie zweier Tarife zu zwei verschiedenen Zeiten.

Der Partialcharakter der Analyse hat mehrere Aspekte. Hinsichtlich der Budgetinzidenz untersucht sie allein den Umverteilungsaspekt der Einnahmeninzidenz, und was die Einnahmen angeht, interessiert nur die Zahllast der direkten Besteuerung. Die Analyse abstrahiert weiterhin von Rückwirkungen der Umverteilungspolitik auf die Entstehung des Markteinkommens. Diese isolierte Betrachtung ist als vorläufige Arbeitshypothese anzusehen, die noch zu überprüfen ist. Sie unterstellt, daß die Steuern nur unwesentlich überwälzt werden, d. h. die Bruttolohnstruktur und die Art der Entlohnung ändern sich auf Grund der hier diskutierten Besteuerung nur unwesentlich, und daß die Besteuerung kaum Disincentive-Effekte hat.

Neben dem eigentlichen Steuertarif spezifizieren die Abgrenzung der Steuereinheit, die Regelung der Abzüge und die Form der Veranlagung und Zahlung die Umverteilungspolitik. Diese stellen typischerweise indirekte Steuerermäßigungen dar, die meist sozialpolitisch motiviert sind. Das Gesetz kann sich etwa in Form des Splittingverfahrens auf die Familieneinheit beziehen. Mit dem Übergang vom einzelnen Wirtschaftssubjekt zur Familieneinheit behandelt das Gesetz Personen in ungleicher Weise, was nach der eingangs getroffenen Abgrenzung eine Um-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verteilung bedeutet. In ähnlicher Weise stellen Unterschiede in der Abzugsregelung, man denke etwa an den Kinderfreibetrag, in der Form der Veranlagung und der Steuerzahlung indirekte Steuerermäßigungen mit Umverteilungscharakter dar.

Da die folgende Analyse von den Effekten der indirekten Steuerermäßigungen abstrahieren will, sollen in Anlehnung an Metze[20] die indirekten Steuerermäßigungen summarisch als weitere fiktive Transferzahlungen des Staates unterstellt werden, die in einem zweiten Schritt in einer geschlossenen Verteilungsrechnung einzelnen Personen oder Haushalten zuzurechnen sind[21]. Diese fiktiven Transferzahlungen erhöhen hier den umverteilungsneutralen Proportionalsatz s zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben — ein Posten davon sind ja die indirekten Steuerermäßigungen. Zur Bestimmung des Proportionalsatzes gilt es, das mit dem Tarif eigentlich verbundene Steueraufkommen, also zuzüglich der indirekten Steuerermäßigungen, zu berechnen. Wünschenswert wäre eine Analyse der Umverteilungswirkung der Besteuerung des gesamten Einkommens einer Person gewesen. Die Gegebenheiten sprechen aber dafür, sich auf das Erwerbseinkommen von unselbständig Beschäftigten zu beschränken, d. h. auf Einkommen, wie es in Lohnsteuerstatistiken veröffentlicht ist.

Die Bestimmung des Umverteilungstarifs t_u aus dem gesetzlichen Einkommensteuertarif t erfordert gemäß (1.12) die Berechnung des Proportionalsatzes s. Dazu wird die Einkommensverteilung der Einzelpersonen benötigt. Die Verteilung für Einzelpersonen ist in Lohnsteuerstatistiken ausgewiesen; Einkommensteuerstatistiken dagegen weisen zusammenveranlagte, damit auch Ehegatten, die beide erwerbstätig sind, als einen Steuerpflichtigen aus. Zudem erscheint die Einkommensverteilung der unselbständig Beschäftigten in Steuerstatistiken zuverlässiger zu sein als die Einkommensverteilung von veranlagten Einkommensteuerpflichtigen[22]; das Inzidenzproblem erscheint auch bei den unselbständig Beschäftigten weniger gravierend.

Zur Berechnung des proportionalen Steuersatzes s wird die Summenhäufigkeit der Steuerpflichtigen gemäß dem Individualnachweis aus Lohnsteuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes aus den Jahren

---

[20] *I. Metze,* a.a.O.

[21] Vgl. hierzu *H.-J. Krupp,* Möglichkeiten der Verbesserungen der Einkommens- und Vermögensstatistik, Göttingen 1975 und auch *H.-J. Krupp,* und *W. Glatzer* (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat, Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik, Frankfurt-New York 1978.

[22] Vgl. hierzu die Divergenz zwischen aggregierten Zahlen in der Steuerstatistik und den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in *W. Albers,* a.a.O., S. 98 - 105 und *H.-J. Krupp,* a.a.O., S. 68 - 74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1965, 1968, 1971 und 1974 spline-interpoliert. Die fehlenden Verteilungsfunktionen sind gemäß der Entwicklung des Durchschnittserwerbseinkommens, das aus Daten von Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berechnet wird, inter- und extrapoliert worden. Das durchschnittliche Steueraufkommen $\bar{t}$ berechnet sich gemäß

$$\bar{t} = \int_0^\infty t^k(y)\, h(y)\, dy \;, \tag{3.1}$$

wobei h die Dichte der spline-interpolierten Verteilungsfunktion und t^k der korrigierte gesetzliche Steuertarif ist, dessen Grundfreibetrag gegenüber dem gesetzlichen Tarif $t(y)$ um die Abzüge, die jedermann geltend machen kann, erhöht ist. Sie betragen im Zeitraum von 1965 bis 1974 DM 1 870,— und für das Jahr 1975 sind DM 2 680,— angesetzt worden. Die Abzüge setzen sich zusammen aus dem Weihnachtsfreibetrag, der Werbungskosten- und Sonderausgabenpauschale und dem Arbeitnehmerfreibetrag. Der Proportionalsatz s resultiert nach Abzug der durchschnittlichen Werbekosten $\bar{w}$, welche den Pauschalbetrag überschreiten, aus

$$s = (\bar{t} - \bar{w})/\bar{y} \;, \tag{3.2}$$

wobei $\bar{y}$ das Durchschnittseinkommen ist. Tabelle 1, Daten und Vergleichszahlen zur Umverteilungsanalyse, informiert über die Größen in (3.2).

Um einen Anhaltspunkt für die Zuverlässigkeit des gemäß (3.2) berechneten fiktiven Proportionalsatzes s zu erhalten, ist das durchschnittliche Steueraufkommen $\bar{t}_{e\mathrm{I}}$ nach den effektiv gezahlten Steuern der Lohnsteuerklasse I berechnet worden. Dies bietet sich deswegen an, weil den Steuerpflichtigen in Klasse I kein Altersfreibetrag und kein Kinderfreibetrag zusteht und weil auf deren Einkommen das Splittingverfahren nicht anzuwenden ist. Den effektiven Tarif der Klasse I erhält man durch Spline-Interpolation des Durchschnittssteueraufkommens in den einzelnen Einkommensklassen der Lohnsteuerklasse I. Um die Güte der Spline-Interpolation abzuschätzen, weist Tabelle 2, Durchschnittssteueraufkommen nach Lohnsteuerklasse I, neben dem durchschnittlichen Steueraufkommen $\bar{t}_{e\mathrm{I}}$ nach dem effektiven spline-interpolierten Tarif das durchschnittliche Ist-Aufkommen $\bar{t}_{\mathrm{I}}$ der Lohnsteuerklasse I aus. Weiterhin weist Tabelle 2 das Durchschnittsaufkommen $\bar{t}_{g\mathrm{I}}$ nach dem korrigierten gesetzlichen Steuertarif t^k aus. Der Vergleich von $\bar{t}_{g\mathrm{I}}$ und $\bar{t}_{\mathrm{I}}$ zeigt, daß die Steuervergünstigungen über das Ehegattensplitting, den Altersfreibetrag und über die Kinderfreibeträge hinaus etwa 10 Prozent der Steuerzahlung ausmachen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein anderer Anhaltspunkt ist die Umverteilungsanalyse von Metze[23]. Für das Jahr 1965 ergibt sich dort für die Einkommensbesteuerung (ohne Körperschaftsteuer) ein Proportionalsatz von 0,221, der wesentlich über dem Satz von 0,125 liegt, den Tabelle 1 für die Lohnsteuerpflichtigen ausweist. Damit liegen die indirekten Steuervergünstigungen aus Ehegattensplitting, Kinderfreibetrag, Altersfreibetrag bei Metze wesentlich über den Beträgen, die Tabelle 1 für das Jahr 1965 ausweist. Die Divergenz ist vornehmlich auf die unterschiedliche Abgrenzung der Steuereinheit, bei Metze der Haushalt und hier die Einzelperson, zurückzuführen[24].

Die indirekten Steuervergünstigungen SV_s laut Sozialberichten weichen ebenfalls wesentlich von den Vergünstigungen ab, wie sie Tabelle 1 anzeigt. Die Abweichungen werden bereits bei der Gegenüberstellung von SV und $T_e - T_{st}$ deutlich. Dabei ist zu beachten, daß SV sämtliche sozialpolitisch motivierten Vergünstigungen der gesamten Einkommensbesteuerung angeben soll, wohingegen $T_e - T_{st}$ nur die Vergünstigung des Ehegattensplittings, der Kinderfreibeträge und die Altersfreibeträge der Lohnsteuerpflichtigen ausweist. Die Abweichungen werden noch bedeutend größer, wenn man als Vergleichsbasis $T_g - T_{st}$ wählt. Nach den Zahlen dürften die indirekten Steuervergünstigungen der gesamten Einkommensteuerpflichtigen wesentlich über denjenigen liegen, die in den Sozialberichten veröffentlicht werden, auch dürfte die Entwicklungstendenz ganz anders sein, als dort angezeigt.

Für den intertemporalen Vergleich wird weiterhin geprüft, ob sich die Einkommen im Zeitablauf gleichmäßig proportional verschieben.

---

[23] *I. Metze,* a.a.O.

[24] Da der Eingriff des Staates in den Wirtschaftsablauf untersucht werden soll, setzen wir anders als Metze nicht den Haushalt, sondern die Einzelperson als Einheit. Vgl. *I. Metze,* a.a.O., S. 96. Metze vergleicht in seiner Umverteilungsanalyse die Wirkung der Besteuerung in den Jahren 1961 und 1965. Seine lokale Umverteilungsmessung basiert auf der intrapersonellen Einkommenskonzentration, allerdings werden dort die Transferzahlungen $t_u^*(y)$ auf das Einkommen y und nicht wie hier auf das Einkommen $(1 - s)\,y$ nach proportionaler Besteuerung bezogen. Die Konzentration wird demnach gemäß $(V - 1)\,(1 - s)$ gemessen, was den Nachteil hat, daß nur Tarife mit gleichem Steueraufkommen verglichen werden können. Metze's intertemporaler Vergleich besteht in einer direkten Gegenüberstellung der Konzentration $(V - 1)$ $(1 - s)$ der beiden Jahre 1961 und 1965. Vgl. *I. Metze,* a.a.O., S. 99 - 102.

Auch die von Albers vorgeschlagenen globalen Umverteilungskennziffern, der umverteilend wirkende Anteil T_u des Steueraufkommens,

$$T_u = [(1 - s)/s \cdot \bar{y}] \int_{y_b}^{\infty} t_u(y)\, h(y)\, dy,$$

und die Umverteilungsintensität I_u, $I_u = sT_u$, haben den Nachteil, daß sie variant sind gegenüber Änderungen des Proportionalsatzes s. Multipliziert man I_u mit $1/(1 - s)$, so verschwindet die unerwünschte Invarianzeigenschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dazu werden die Einkommensänderungen der Verteilung an verschiedenen Quantilen verglichen. Tabelle 3, Einkommenszuwachs nach Quantilen, zeigt, daß sich die Verteilung der Einzelpersonen wie die Verteilung der Haushalte nicht proportional verschieben. Das muß aber nicht unbedingt gegen die Annahme einer annähernd gleichmäßigen proportionalen Einkommensänderung sprechen, wenn man bedenkt, daß sich die Zahl der Lohnsteuerpflichtigen im Zeitablauf von 1965 bis 1974 von 22,36 Mill. auf 25,31 Mill. erhöht hat. Möglicherweise ist die ungleichmäßige Entwicklung auf die Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen und der Gastarbeiter zurückzuführen, die relativ niedrig bezahlt werden.

3.2. Ergebnisse der Analyse

In den Diagrammen 1 bis 3 ist die Messung der Umverteilung von Steuertarifen dargestellt. Die einzelnen Diagramme weisen den Verlauf des Umverteilungstarifs t_u, die Dichte der Einkommensverteilung h und die Konzentrationen $V - 1$, $W - 1$ sowie Z aus. Die lokale Messung spricht für sich, was der Zielsetzung, die Umverteilungswirkung sichtbar und bewertbar zu machen, entspricht. Deshalb kann die Kommentierung kurz ausfallen.

In Diagramm 1 sind für das Jahr 1975 die Umverteilungswirkungen vier verschiedener Tarife gegenübergestellt, und zwar des gesetzlichen Tarifs aus dem Jahr 1965, des gesetzlichen Tarifs aus dem Jahr 1975, des Tarifs aus (1.15) [im Diagramm gekennzeichnet als $Y - B^* Y^{**} (1 - A)$], mit $\alpha = 0{,}2$, $b = 7{,}585$ und s beliebig, und des Tarifs aus (1.18) [im Diagramm gekennzeichnet als $D^* (Y - Y^*)$], mit $\delta = 0{,}2$ und s beliebig. Der Umverteilungsnullpunkt y_b des Tarifs 1975 ist 25570, derjenige des Tarifs 1965 ist 25313 (der Proportionalsatz s des gesetzlichen Tarifs 1965 beträgt 0,221 im Jahre 1975) und des Tarifs aus (1.15) beträgt 25110. Alle drei Werte liegen weit über dem Durchschnittseinkommen $\bar{y}$ von 19887, dem Umverteilungsnullpunkt des Tarifs aus (1.18). Auffallend ist insbesondere die unterschiedliche Kürzung der Einkommensabstände W der vier Tarife in einzelnen Einkommensbereichen. Weiterhin fällt auf, daß die gesetzlichen Tarife die Wirtschaftssubjekte im gleichen Einkommensbereich ganz unterschiedlich behandeln. Dies liegt insbesondere an der Unstetigkeit des Grenzsteuertarifs t'. Bemerkenswert für die beiden gesetzlichen Tarife ist weiterhin, daß sie im mittleren Einkommensbereich die relativen Einkommensabstände stärker kürzen als im unteren und oberen Bereich. Der Verlauf der Konzentration $W - 1$ zeigt übrigens, daß der Tarif aus (1.15) mit $\alpha = 0{,}3$ die beiden gesetzlichen Tarife dominiert im Sinne der Umverteilungsdominanz UDW. Der Tarif aus (1.15) mit $\alpha = 0{,}2$ dominiert im Sinne von UDV die beiden gesetzlichen Tarife. Dasselbe gilt für den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tarif aus (1.18). Zwischen den beiden Tarifen aus (1.15) und (1.18) besteht keine Dominanz.

Im Diagramm 2 wird die Umverteilung des gesetzlichen Tarifs aus dem Jahre 1965 zu zwei Perioden verglichen, und zwar im Jahre 1965 und im Jahr 1974. Zur Vergleichbarkeit wird der Umverteilungstarif t_u aus dem Jahre 1965 gemäß (2.3) fortgeschrieben, wobei $(1 + \gamma_{74}) = \bar{y}_{74}/\bar{y}_{65}$ ist (die Umverteilungswirkung des von 1965 auf 1974 fortgeschrieben Tarifs ist im Diagramm 2 mit Tarif 65 F 74 angezeigt). Der Umverteilungsnullpunkt des fortgeschriebenen Tarifs beträgt 22691 und derjenige des 1974 gültigen 23598. Hier zeigt sich insbesondere über den lokalen Vergleich von $W - 1$, daß ein gleichbleibender Tarif im Zeitablauf ganz unterschiedliche Umverteilungswirkungen haben kann. Der 1974 gültige Tarif dominiert den fortgeschriebenen Tarif im Sinne von UDV, aber nicht im Sinne von UDW. Die Dominanz im Sinne UDV ist erklärbar mit dem gestiegenen Proportionalsatz von 1965 bis 1974 und dem Grundfreibetrag, vgl. die Formel (2.7′) und Tabelle 1.

Im Diagramm 3 wird die Umverteilungswirkung zweier verschiedener Tarife zu zwei Perioden verglichen, und zwar die Umverteilung des gesetzlichen Tarifs 1965 im Jahre 1965 mit derjenigen des gesetzlichen Tarifs 1975 im Jahre 1975. Zur Vergleichbarkeit wird hier der Tarif 1965 auf das Jahr 1975 fortgeschrieben. Die Umverteilungswirkung des von 1965 auf 1975 fortgeschriebenen Tarifs ist im Diagramm 3 mit Tarif 65 F 75 angezeigt. Der Umverteilungsnullpunkt des fortgeschriebenen Tarifs ist 24270 und derjenige des 1975 gültigen 25570. Auffallend ist hier die stark unterschiedliche Behandlung im mittleren Einkommensbereich. Der 1975 gültige Tarif dominiert den fortgeschriebenen Tarif im Sinne von UDV, aber nicht im Sinne von UDW. Die Dominanz im Sinne UDV kann hier wie im Fall des intertemporalen Umverteilungsvergleichs eines Tarifs erklärt werden.

Anhang: Tabellen und Diagramme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Daten und Vergleichszahlen zur Umverteilungsanalyse**

	$\bar{t}_{st}$	$\bar{t}_e$	$\bar{t}_{g1}$	$\bar{t}_{g2}$	$\bar{t}_{g3}$	$\bar{w}$	$\bar{y}$	s_{g1}	T_{st}	T_e	T_{g1}	T_{g2}	T_{g3}	SV_s
65	653	951	1084			25	8478	0,125	14,6	21,3	23,7			12,6
66			1223				9094	0,132						
67			1268				9241	0,134						
68	851	1232	1404	1416		30	9812	0,140	18,7	27,1	30,2	30,5		14,7
69			1648	1666			10722	0,151						
70			2115	2145			12325	0,169						
71	1608	2252	2539	2585		42	13775	0,181	39,6	55,5	61,5	62,6		17,6
72			2921	2981			15011	0,191						
73			3396	3474	3533		16686	0,200						
74	2690	3647	4040	4142	4232	62	18593	0,214	68,1	92,3	100,7	103,3	105,8	21,4
75			4103			71	19887	0,203						

Die Durchschnittszahlen, durch einen Querstrich gekennzeichnet, sind in DM angegeben und die absoluten Zahlen in Mrd. DM. Bis auf die indirekten Steuervergünstigungen SV_s beziehen sich die Zahlen auf die Lohnsteuerpflichtigen, wie sie die Lohnsteuerstatistiken im Individualnachweis ausweisen.

$\bar{t}_{st}$ = Durchschnittssteuerzahlung nach Lohnsteuerstatistik
$\bar{t}_e$ = Durchschnittssteuerzahlung nach spline-interpolitiertem Steuertarif der Lohnsteuerklasse I
$\bar{t}_{g1}$ = Durchschnittssteuerzahlung nach korrigiertem gesetzlichen Steuertarif
$\bar{t}_{g2}$ = $\bar{t}_{g1}$ plus Steuerzahlung nach Ergänzungsabgabe, $\bar{t}_{g3} = \bar{t}_{g2}$ plus Steuerzahlung nach Stabilitätszuschlag
$\bar{w}$ = überhöhte durchschnittliche Werbungskosten, $\bar{y}$ = Durchschnittseinkommen, $s_{g1} = (\bar{t}_{g1} - \bar{w})/\bar{y}$
T_{st} = Steuerzahlung nach Lohnsteuerstatistik, $T_e = (\bar{t}_e/\bar{t}_{st})\, T_{st}$, $T_{g1} = (\bar{t}_{g1}/\bar{t}_{st}) \cdot T_{st}$, $T_{g2} = (\bar{t}_{g2}/\bar{t}_{st}) \cdot T_{st}$,
T_{g3} = $(\bar{t}_{g3}/\bar{t}_{st}) \cdot T_{st}$, SV_s = Steuerermäßigung der Steuern auf Einkommen laut Sozialbericht (ohne steuerbegünstigtes Bausparen und ohne erhöhte Absetzung für Wohngebäude)

Quellen: Lohnsteuerstatistiken des Statistischen Bundesamtes 1965, 1968, 1971 und 1974 sowie Sozialberichte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung aus verschiedenen Jahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Durchschnittssteueraufkommen nach Lohnsteuerklasse I

	1965	1968	1971	1974
$\bar{t}_l$	562	729	1349	2229
$\bar{t}_{el}$	556	726	1349	2223
$\bar{t}_{gl}$	629	824	1554	2507

Die Werte sind in DM angegeben und sind nach Daten der Lohnsteuerstatistiken 1965, 1968, 1971 und 1974 berechnet.

Tabelle 3

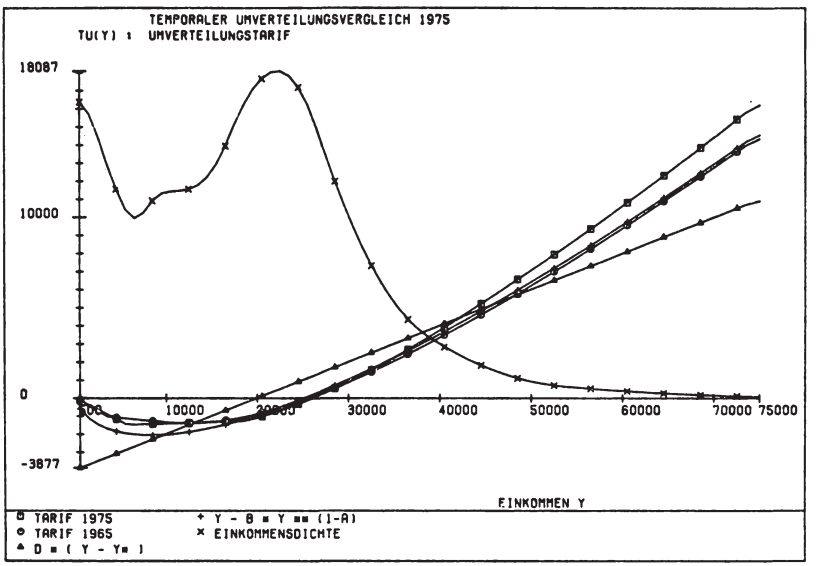
Prozentualer Einkommenszuwachs nach Quantilen

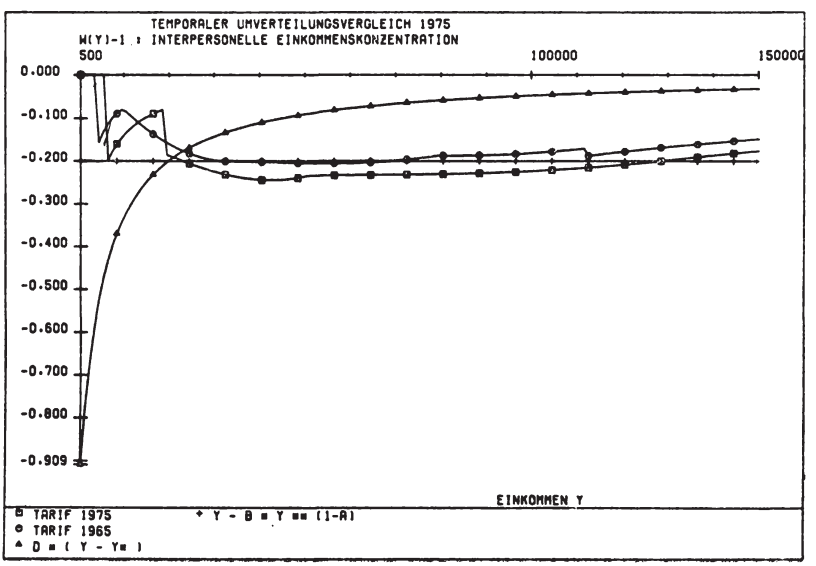
Quantile	Zeitraum	Individualeinkommen 65/74	Individualeinkommen 68/74	Familieneinkommen 68/74
5		0,7690	0,7531	0,7165
10		0,8355	0,8025	0,8112
15		0,9509	0,8756	0,9032
20		1,0467	0,8984	0,8595
25		1,0622	0,8578	0,8885
30		1,1032	0,8630	0,9252
35		1,1598	0,8889	0,9399
40		1,2026	0,9076	0,9431
45		1,2234	0,9125	0,9477
50		1,2309	0,9124	0,9543
55		1,2326	0,9136	0,9613
60		1,2319	0,9146	0,9679
65		1,2310	0,9142	0,9765
70		1,2317	0,9112	0,9885
75		1,2360	0,9065	1,0031
80		1,2471	0,9055	1,0166
85		1,2605	0,9108	1,0235
90		1,2697	0,9198	1,0212
95		1,2404	0,8773	1,0187
$\bar{y}$		1,1931	0,8949	0,9616

Die Zahlen sind nach Daten der Lohnsteuerstatistiken 1965, 1968 und 1974 berechnet.

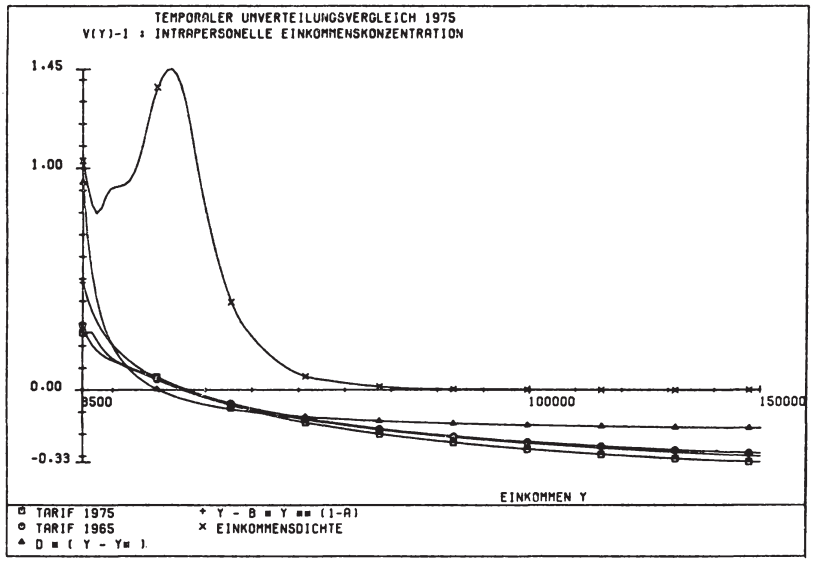
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

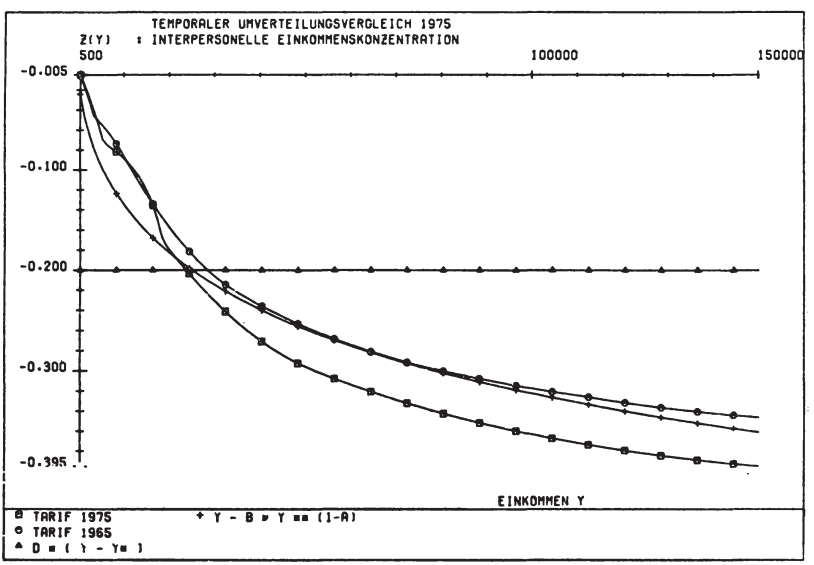
Diagramm 1: Temporaler Umverteilungsvergleich verschiedener Tarife 1975





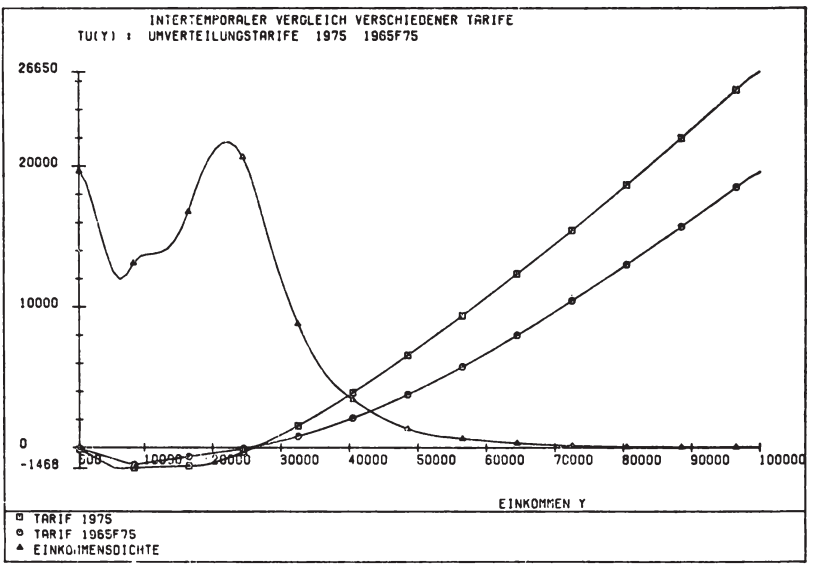
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

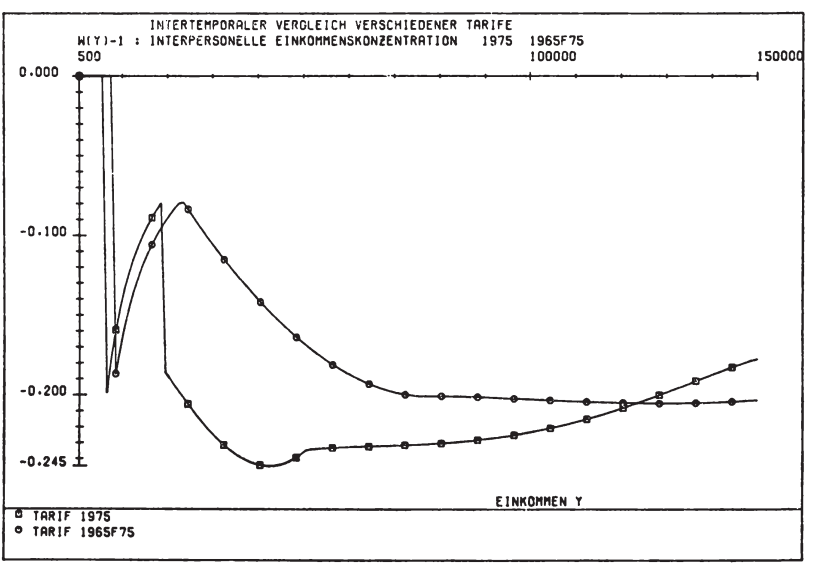




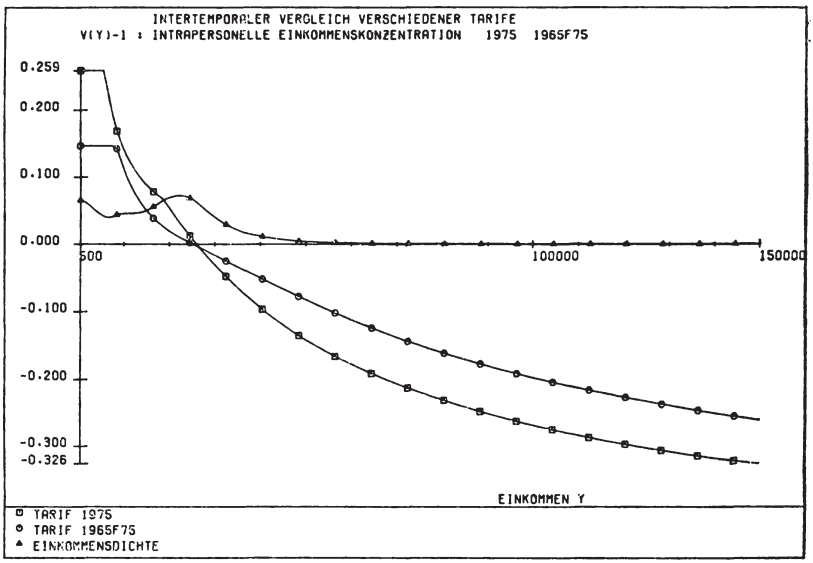
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

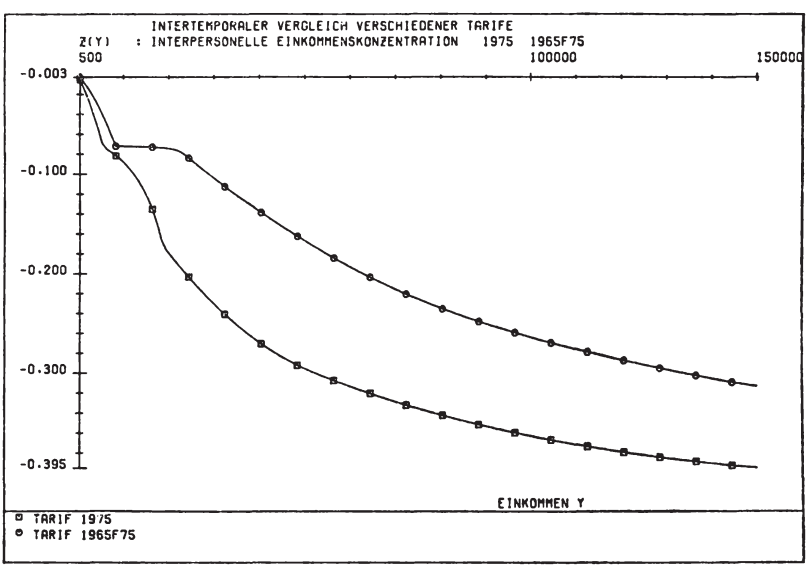
Diagramm 2: Intertemporaler Umverteilungsvergleich eines Tarifs





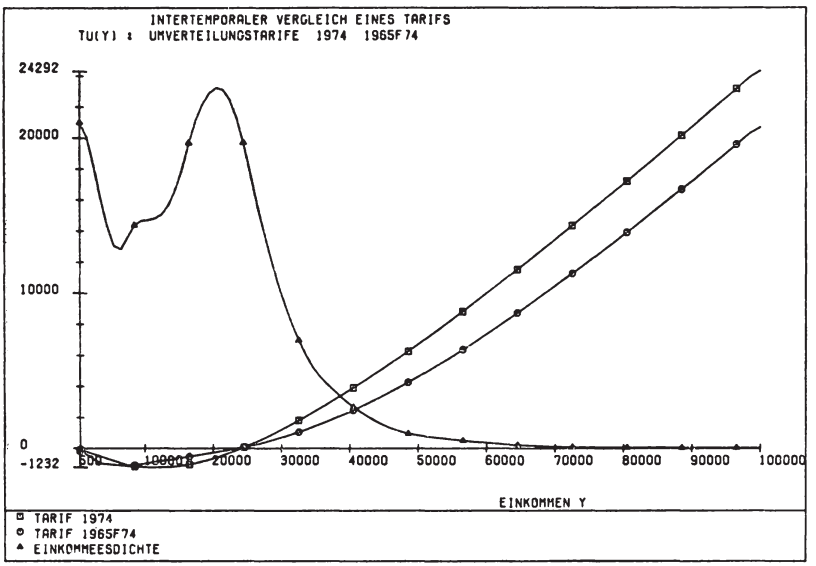
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

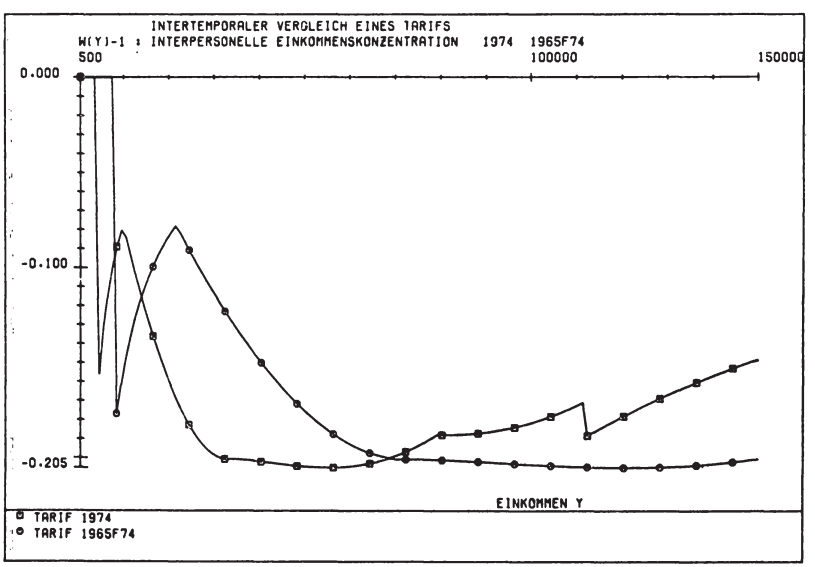




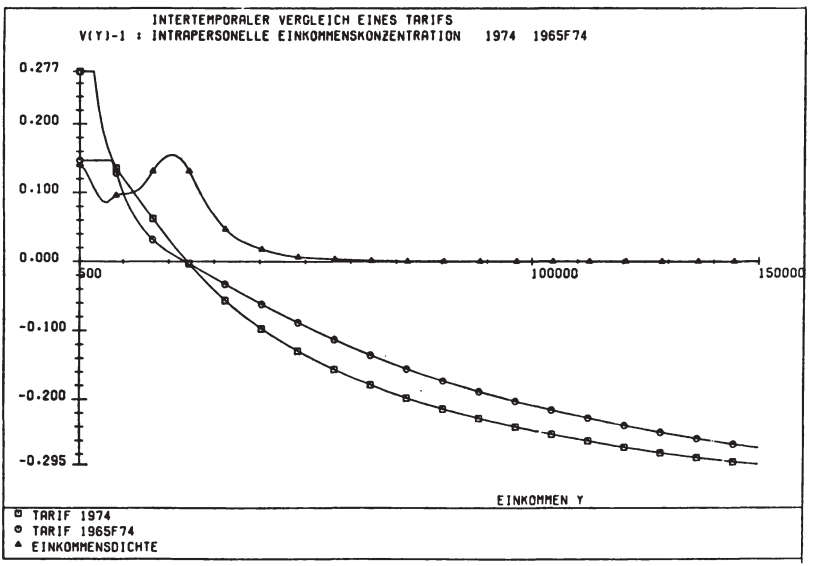
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

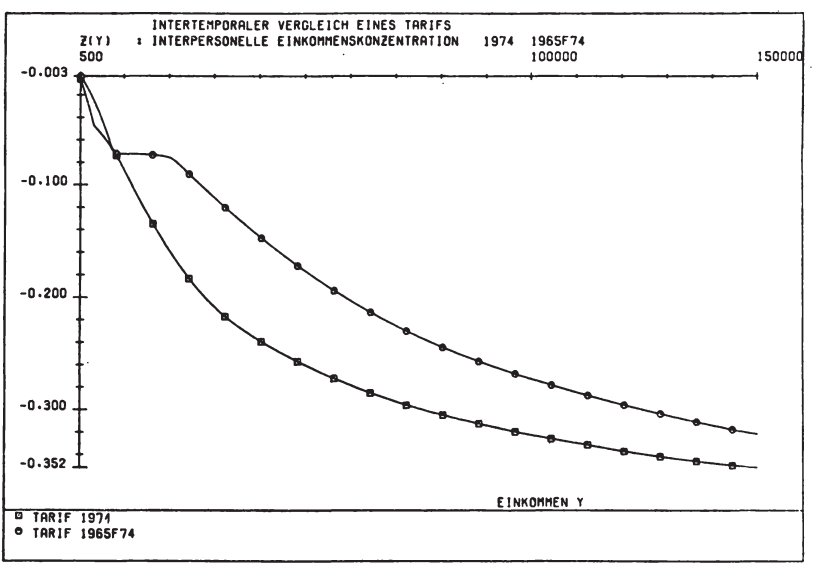
Diagramm 3: Intertemporaler Umverteilungsvergleich verschiedener Tarife





DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/





DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gebundene vs. freie Geldtransfers: Eine Fallstudie

Von *Werner W. Pommerehne**, Zürich

A. Einleitung

Diese Arbeit hat zwei Ziele: Zum einen soll darin erörtert werden, aus welchen Gründen Transferzahlungen an die Ärmeren innerhalb der Gesellschaft nicht nur in Form freier, sondern auch als gebundene Geldtransfers erfolgen. Unter *gebundenen* Geldtransfers werden dabei solche monetären Zahlungen verstanden, die aufgrund der Empfangs- oder Verwendungsauflagen dazu führen, daß ein bestimmtes Gut zu einem tieferen als dem Marktpreis erworben werden kann[1]. Mit *freien* Geldtransfers werden demgegenüber solche Geldzahlungen bezeichnet, die der Empfänger uneingeschränkt nach seinen eigenen Vorstellungen verwenden kann. Zum anderen soll im Rahmen einer empirischen Analyse ermittelt werden, inwieweit gebundene gegenüber freien Geldtransfers aus der Sicht des Empfängers ineffizient sind, wobei als konkretes Beispiel für einen gebundenen Geldtransfer die in vielen Ländern vorzufindenden öffentlichen Mietzuschüsse dienen. Die Kernfrage dieser im wesentlichen *positiven* Analyse der Umverteilung[2] lautet, ob die

---

* Der Verfasser dankt Jürgen Backhaus, Charles B. Blankart, Dieter Bös, Bruno S. Frey, Mark Hauser und Leopold Kohn für wertvolle Hinweise zu einer ersten Fassung dieser Arbeit. Besonderer Dank gebührt Friedrich Schneider und Gebhard Kirchgässner für kritische Anmerkungen und die Unterstützung bei der empirischen Analyse.

[1] Dieser Preis kann im Extremfall Null betragen. Häufig kommt es dann auch zur direkten Abgabe auf Bezugsscheinbasis, d. h. der Übergang zum reinen *Sach*transfer ist fließend (vgl. für ein Beispiel *Kenneth W. Clarkson,* Food Stamps and Nutrition, Washington, D. C. 1975).

[2] Damit soll deutlich werden, daß es im folgenden *nicht* darum geht, ob und inwieweit eine bestimmte Ausgestaltung von Transfers zum Erreichen des „gesellschaftlichen optimum optimorum" erforderlich ist (vgl. dazu z. B. *Irwin Garfinkel,* Is In-Kind Redistribution Efficient?, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87 (1973), S. 320 - 30), noch die umgekehrte Frage, ob im Zuge einer pareto-optimalen Umverteilung mittels gebundener anstelle freier Geldtransfers gleichzeitig eine Annäherung an besagtes Optimum erfolgt, oder ob dessen Erreichen dadurch vereitelt wird (vgl. hierzu die Diskussion bei *Bernard Bobe,* La redistribution des revenus, Paris 1978, Kap. 1). Wie schon Freeman und unlängst wieder Lüdecke verdeutlicht haben, braucht es zur Klärung dieser Fragen eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion, welche die optimale Verteilung aufzeigt. — *A. Myrick Freeman,* Income Redistribution and Social Choice: A Pragmatic Approach, in: Public Choice, Vol. 7 (1969), S. 3 - 21; *Rainar Lüdecke,* Sachtransfers versus monetäre Trans-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausrichtung gebundener anstelle ausschließlich freier Geldtransfers für die Transferempfänger insgesamt von Vorteil war.

Folgt man der ökonomischen Theorie, so scheint es zur Frage, welche Art von Transfers für sich genommen für den Empfänger günstiger ist, wenig zu diskutieren zu geben. Wie Samuelson[3] und andere[4] bewiesen haben, sind gebundene Geldtransfers für den Empfänger weniger effizient als freie Geldtransfers. Doch wird dabei nur auf den Empfänger abgestellt und der Transfergeber nicht beachtet. Werden Transfers an die Ärmeren innerhalb der Gesellschaft freiwillig gewährt[5], so ist auch der Nutzen zu beachten, den der Geber aus der Art des Transfers zieht. Wird im Fall gebundener Transfers nämlich umfangmäßig *mehr* zu den unteren Einkommensschichten umverteilt als bei einem freien Geldtransfer, so ist es möglich, daß gebundene Transfers für den Empfänger insgesamt vorteilhafter sind. Dies hängt allerdings davon ab, in welchem Ausmaß dem Empfänger mit der Gewährung etwa von Mietzuschüssen anstelle eines freien Geldtransfers Nutzenzuwächse vorenthalten bleiben.

Aus zwei Gründen wird hier die Wirkung von Mietzuschüssen, d. h. der Individualförderung untersucht: (a) die Individualförderung in Form von Mietzuschüssen hat mit der sukzessiven Freigabe der Mieten seit Mitte der 60er Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen; davor bestand fast ausschließlich die Objektförderung, die eine Subventionierung des Wohnungs*baus* bezweckt; (b) über die Objektförderung liegt eine Reihe von Untersuchungen vor[6], es gibt dagegen kaum Analysen der Verteilungseffekte der Individualförderung.

---

fers als Umverteilungsinstrument: Begründungen für allokative Budgetinterventionen zur Verfolgung distributiver Ziele, Universität Konstanz, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft, Nr. 113, 1978.

[3] *Paul A. Samuelson,* Foundations of Economic Analysis, Cambridge, Mass. 1947, Kap. 5.

[4] In neuerer Zeit insbesondere *Edgar Browning,* The Externality Argument for In-Kind Transfers: Some Critical Remarks, in: Kyklos, Bd. 28 (1975), S. 526 - 44.

[5] Und es ist nicht plausibel, von einer zwangsweisen Umverteilung auszugehen: Würden die Armen die reichen Mitbürger z. B. via Überstimmen im politischen Prozeß zu Transferzahlungen zwingen, so ist prima facie nicht einzusehen, weshalb es überhaupt zu anderen als freien Geldtransfers kommen sollte.

[6] Vgl. die bei Schneider und Schuppener angeführte Literatur (*Hans-Karl Schneider* und *Christian Schuppener,* Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, Göttingen 1971). Für eine vergleichende Untersuchung der öffentlichen Wohnbaupolitik in verschiedenen Ländern siehe *Leland S. Burns* und *Leo Grebler,* The Housing of Nations, London 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Teil B werden einige Gründe erörtert, weshalb in der Realität gebundene Transfers freien Geldtransfers vorgezogen werden. In Teil C wird anhand eines Simulationsmodells ermittelt, wie effizient die 1969 in der Bundesrepublik Deutschland ausgerichteten Mietzuschüsse von deren Empfänger eingeschätzt wurden. Das Ergebnis wird sein, daß diese Transfers nahezu gleich eingestuft wurden wie freie Geldtransfers. Dies wiederum spricht dafür, daß die Gewährung von gebundenen Transfers — entgegen einer weitverbreiteten Ansicht — in diesem Fall für die Empfänger insgesamt von Vorteil war.

B. Präferenzen für die Bindung von Transfers

I. Die ökonomische Sicht: Wohlfahrtseffekte beim Empfänger

Es sind eine Reihe von Motiven denkbar, weshalb ein rational handelndes Individuum bereit sein kann, auf die größtmögliche eigene Güterversorgung zu verzichten und einen Teil seiner Ressourcen dazu zu verwenden, die wirtschaftliche Lage eines ärmeren Mitbürgers zu verbessern. Ein erster Grund kann in der Nutzeninterdependenz liegen[7], ein anderer darin, daß auch die Reichen den Wunsch haben, daß die personelle Einkommensverteilung etwas gleichmäßiger wird[8]; ebenso kann das Motiv darin bestehen, die Ärmeren angesichts ihrer — aus der Sicht des Gebers — in *bestimmter* Hinsicht unzumutbaren Situation in gezielter Weise besserzustellen[9].

Zeckhauser[10] hat einen allgemeinen Rahmen entwickelt, in dem diese und andere Gründe für eine freiwillige Umverteilung[11] analysiert werden können: Da Armut den Bessergestellten externe Kosten in der einen oder anderen Form auferlegt, dienen freiwillige Transfers dazu, die externen Kosten der Armut für die Bessergestellten zu verringern.

---

[7] *Harold M. Hochman* und *James D. Rodgers*, Pareto-Optimal Redistribution, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 542 - 57.

[8] *Lester C. Thurow*, The Income Distribution as a Pure Public Good, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 85 (1971), S. 327 - 36.

[9] Vgl. dazu besonders *James M. Buchanan*, What Kind of Redistribution Do We Want?, in: Economica, Vol. 35 (1968), S. 185 - 90; *Mark V. Pauly*, Efficiency in the Provision of Consumption Subsidies, in: Kyklos, Bd. 23 (1970), S. 33 - 55 und *James Tobin*, On Limiting the Domain of Inequality, in: Journal of Law and Economics, Vol. 13 (1970), S. 263 - 77.

[10] *Richard J. Zeckhauser*, Optimal Mechanisms for Income Transfer, in: American Economic Review, Vol. 61 (1971), S. 324 - 34.

[11] Zu weiteren möglichen Gründen siehe *René L. Frey*, Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung, in: Gottfried Bombach, Bruno S. Frey und Bernhard Gahlen, Hrsg., Neue Aspekte der Verteilungstheorie, Tübingen 1974, S. 401 - 34, sowie *Werner W. Pommerehne*, Public Choice Approaches to Explain Fiscal Redistribution, in: Karl W. Roskamp, Hrsg., Public Choice and Public Finance, Paris 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Transfers können auf individueller Grundlage oder auch kollektiv vorgenommen werden. Im letztgenannten Fall können sie dann als freiwillig angesehen werden, wenn die mit der Transferaufgabe betrauten Institutionen in einem Verfassungsakt bestimmt worden sind[12].

Besteht das Ziel des Gebers darin, die externen Kosten der Armut auf möglichst effiziente Weise zu verringern, so wird er je nach deren Ursache ganz bestimmte Maßnahmen wählen. Ergeben sich die externen Kosten beispielsweise aus der unansehnlichen Wohngegend der Armen und dem Entstehen und Fortbestand von Elendsvierteln[13], so wird der Geber allenfalls dann einen freien Geldtransfer gewähren, wenn er und der Empfänger identische Präferenzen und die gleiche Einkommenselastizität hinsichtlich der Konsumnachfrage aufweisen. In Erfahrung zu bringen, ob dies der Fall ist, ist für den Geber jedoch nur unter beträchtlichen Kosten möglich. Er wird daher seine eigenen Präferenzen zum Maßstab nehmen und eine Bindung des Geldtransfers anstreben, wenn er den Empfänger damit am ehesten zu jenem Verhalten bewegen kann, daß der Geber für wünschenswert hält[14].

Diese Präferenz des individuellen Gebers für eine Bindung der Transfer-Zahlungen hat erhebliche Folgen. Würde nämlich beispielsweise vorgeschlagen, die heutigen, gebundenen durch freie Geldtransfers zu ersetzen, würde dies den Widerstand der Gebenden hervorrufen. Es ist zwar denkbar, daß es gelingt, die Geber auch dann noch zu Transferzahlungen zu bewegen. Es scheint aber unrealistisch, davon auszugehen, daß sie gleichviel an freien Geldtransfers aufzubringen bereit *wären*, wie sie in Form gebundener Geldtransfers zu gewähren bereit *sind*.

Was das heutige, *öffentliche* Wohngeldwesen anbelangt, so kann der Geber kaum noch mit dem einzelnen Individuum oder einer Gruppe von Individuen gleichgesetzt werden. Heutige Geber sind Regierung, Parlament und die öffentliche Verwaltung. Die Bedeutung des Indivi-

---

[12] So *James M. Buchanan*, Taxation in Fiscal Exchange, in: Journal of Public Economics, Vol. 6 (1976), S. 17 - 29; zuvor schon *John Rawls*, A Theory of Justice, Cambridge, Mass. 1971 und *John C. Harsanyi*, Cardinal Utility in Welfare Economics and in the Theory of Risk Taking, in: Journal of Political Economy, Vol. 61 (1953), S. 434 - 453.

[13] Und wie *Hugh O. Nourse* (Redistribution of Income from Public Housing, in: National Tax Journal, Vol. 19 (1966), S. 27 - 37, hier: S. 28) und insbesondere *Leland S. Burns* und *Leo Grebler*, a.a.O., S. 126 ff. ausführen, scheint die gut sichtbare Wohnsituation der ärmeren Mitmenschen in besonderem Maß derartige externe Kosten hervorzurufen. Vgl. zum gleichen Sachverhalt ferner *Alvin L. Schorr*, Slums and Social Insecurity, Washington, D. C., Department of Health, Education and Welfare, 1963, S. 7 ff.

[14] Siehe hierzu z. B. *Robert H. Scott*, Avarice, Altruism, and Second Party Preferences, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 86 (1972), S. 1 - 18, und *James D. Rodgers*, Distributional Externalities and the Optimal Form of Income Transfers, in: Public Finance Quarterly, Vol. 1 (1973), S. 266 - 299.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duums beschränkt sich weitgehend darauf, zur Finanzierung der von der Regierung und dem Parlament beschlossenen und von der öffentlichen Verwaltung auszuführenden Maßnahmen herangezogen zu werden. Damit ergeben sich zwei weitere Ansatzpunkte für eine Erklärung der beobachtbaren Präferenz für gebundene Transfers.

II. Die institutionelle Sicht: Vorteile für Regierung und öffenliche Verwaltung

Welche Modifikationen ergeben sich für die bisherigen Überlegungen, wenn anstelle eines fiktiven Gebers die demokratisch gewählte Regierung und die öffentliche Verwaltung betrachtet werden?

1. Regierung

Grundsätzlich kann man davon ausgehen, daß sich die Regierung *für* Transferzahlungen an die unteren Einkommensschichten entscheiden wird. Bei linksschiefer Einkommensverteilung, die für die allermeisten Länder typisch ist, kann die Regierung über eine Umverteilung von „Reich" zu „Arm" auf einfache Weise Stimmen gewinnen. Nimmt sie den vergleichsweise wenigen Reicheren etwas weg, verliert sie zwar deren Stimmen. Sie gewinnt mit der Auszahlung an die vielen Ärmeren aber ungleich mehr Stimmen hinzu. Bei der Wahl der Transfer*art* wird die Regierung sich zu eigen machen, daß diejenigen, denen sie etwas wegnimmt, gewisse Präferenzen dafür haben, daß die Empfänger ihrer Gelder diese in Form gebundener Transfers erhalten. Gewinnt die Regierung bei den Transferempfängern in jedem Falle Stimmen, so wird sie sich, um die Stimmeneinbußen bei den Reicheren zu minimieren, daher für gebundene Transfers entschließen.

Anreize, sich für gebundene und damit gegen freie Geldtransfers zu entscheiden, bestehen für die Regierung aber auch aus strategischen Gründen: Gebundene Transfers sind in der politischen Auseinandersetzung im Parlament ungleich besser durchsetzbar als freie Geldtransfers. Da die Forderungen nach zusätzlichen Mitteln für Mietzuschüsse mit dem Anspruch auf „menschenwürdiges, angemessenes und familiengerechtes Wohnen" begründet werden können[15], und sich hiergegen nur schwer Einwände erheben lassen[16], erhält die erst später aufgeworfene

[15] Vgl. auch die Vorbemerkungen zum „3. Bericht der Bundesregierung über die in den einzelnen Ländern gemachten Erfahrungen mit dem Wohngeldgesetz" aus dem Jahr 1969 (Bundestagsdrucksache VI/378).

[16] Aufgrund der stärkeren Sichtbarkeit kann dies insbesondere für die Objektförderung zutreffen. Es kommt hinzu, daß die Regierung mit einem solchen Transfer möglicherweise weitere (z. B. konjunktur- und wachstumspolitische) Ziele verfolgt. Für eine Bindung sprechen in diesem Fall auch mögliche Kollusionen zwischen öffentlicher Verwaltung und Interessengruppen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage nach den Kosten ein vergleichsweise geringes Gewicht. Stehen dagegen Forderungen nach einer Erhöhung der freien Geldtransfers zur Debatte, so besteht eher der Eindruck, es handle sich um Forderungen nach einer reinen Einkommensumverteilung anstatt um eine eher karitativ motivierte Hilfe. Es wird deshalb in der politischen Diskussion ungleich rascher zur Kostenfrage kommen, mit der Folge, daß derartige Programme sehr viel schneller umstritten sind und damit im Parlament weniger gut durchgesetzt werden können.

2. *Öffentliche Verwaltung*

Sie wird sich ebenfalls für gebundene und gegen freie Geldtransfers aussprechen. Im Falle freier Geldtransfers würde sie zur bloßen Zahlstelle degradiert, mit möglicherweise sehr kleinem diskretionärem Spielraum, wenn die Zahlungen an wenige und klare Kriterien für Armut gekoppelt sind, die auch noch vom Parlament festgelegt werden. Damit bestehen kaum noch Spielräume, den Output (sei es der Umfang des Budgets oder etwa die Zahl der betreuten Fälle) durch *eigene* Aktivitäten zu beeinflussen.

Selbst wenn das Parlament keine Bedürftigkeits- oder Armutskriterien festlegt, stellen freie Geldzahlungen zur Bekämpfung der Armut (gemessen beispielsweise am Haushaltseinkommen) keine geeignete Grundlage für eine aktive Politik dar: Hinweise auf die mißliche Lage der ärmeren Mitmenschen sind zu allgemein und die denkbaren Alternativen zur Verbesserung dieser Situation zu viele, als daß sie im politischen Prozeß zugkräftige Argumente darstellten. Es muß vielmehr auf einen besonderen, hervorstechenden Sachverhalt hingewiesen werden können, für dessen Abhilfe von der öffentlichen Verwaltung auch besondere, genau spezifizierte Vorschläge erarbeitet werden[17] (wobei sie beides, die Umschreibung der spezifischen Mangelsituation, als auch die zu ergreifenden Maßnahmen durchaus flexibel handhaben kann). Hierbei sind gebundene Transfers ungleich besser strategisch einsetzbar als freie Geldzahlungen, denn es können mit ihrer Hilfe exakte und bildhafte „Bedarfs-" als auch „Erfolgsmeldungen" gemacht werden. Gleichzeitig steht mit den gebundenen Transfers ein flexibles Instrument zur Verfügung, um den Output auszuweiten. Und wenn Ansehen, Macht, Prestige und nicht zuletzt das Einkommen der öffentlichen Bedienste-

[17] Vgl. hierzu auch *Joseph P. Newhouse*, A Suggestion on the Positive Theory of Redistribution, in: Public Choice, Vol. 12 (1972), S. 115 - 118, hier: S. 116 f. und *Kelvin J. Lancaster*, Political Feasible Income Redistribution in a Democracy, in: American Economist, Vol. 17 (1973), S. 79 - 84, ferner Schellings Hinweis, daß die alternativen Maßnahmen im Falle einer Vorlage mit einem Fixpunkt rasch auf wenige zusammenschrumpfen, so daß eine Einigung im politischen Prozeß eher möglich wird. *Thomas C. Schelling*, The Strategy of Conflict, New York 1963, S. 68 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten mit dem Output der öffentlichen Verwaltung in monoton positiver Beziehung stehen, wie dies z. B. von Niskanen[18] behauptet wird, sind damit weitere Anreize gegeben, gebundene den freien Geldtransfers gegenüber vorzuziehen. Auch hier gilt schließlich, daß gebundene Transfers weit besser vor Kürzungen bewahrt werden können, als freie Geldtransfers[19].

III. Folgerungen

Sowohl die Individuen als Geber, als auch Regierung und öffentliche Verwaltung haben Anreize, für eine Bindung von Sozialtransfers einzutreten, wenn auch aus im Einzelfall etwas unterschiedlichen Gründen. Alle Gründe sprechen jedoch dafür, daß auf diese Weise, mit der Bindung eines Transfers, insgesamt mehr „nach unten" umverteilt wird, als im Fall freier Geldtransfers umverteilt würde.

Damit eröffnet sich ein Ansatzpunkt für die Überprüfung der anhand der Mietzuschüsse eingangs vorgebrachten Überlegung, daß gebundene Geldtransfers für deren Empfänger insgesamt vorteilhafter sein können als freie Geldtransfers: Wenn nämlich die Ineffizienz, die für den Transferempfänger daraus entsteht, daß er einen an bestimmte Bedingungen geknüpften Mietzuschuß anstelle eines freien Geldtransfers erhält, sehr klein ist, so spricht dies in starkem Maße dafür, daß der Mengeneffekt im Fall der Gewährung von Mietzuschüssen überwiegt.

C. Effizienz der Mietzuschüsse in der Bundesrepublik Deutschland

I. Vorgehensweise

Um das quantitative Ausmaß der Effizienz der Mietzuschüsse aus der Sicht des Empfängers zu ermitteln, sind in einem ersten Schritt eine Nutzenfunktion für den Haushalt des Transferempfängers zugrundezulegen, dessen Budgetrestriktion zu spezifizieren und der Nutzen aus dem Konsum der nichtsubventionierten und der subventionierten Güter zu bestimmen. In einem zweiten Schritt ist jenes Geldeinkommen zu ermitteln, das der gleiche Haushalt benötigt, um auf *dasselbe* Nutzenniveau zu gelangen, ohne daß ein Mietzuschuß gewährt wird. Die Differenz zwischen diesem Einkommen und dem ursprünglichen Geld-

---

[18] *William A. Niskanen*, Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971, Kap. 4.

[19] Andersherum formuliert: Es ist zu erwarten, daß die öffentliche Verwaltung solche Vorschläge (wie die Einführung einer negativen Einkommensteuer), die auf einen Abbau gebundener Transfers und damit auf eine Einschränkung ihres diskretionären Spielraums abzielen, heftig bekämpfen wird. Diese Hypothese ist in verschiedenen amerikanischen Untersuchungen bestätigt worden (vgl. u. a. *Joel F. Handler* und *Ellen J. Hollingsworth*, Reforming Welfare: The Constraints of the Bureaucracy and the Clients, in: University of Pennsylvania Law Review, Vol. 118 (1970), S. 1167 - 1187).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einkommen des Haushalts gibt an, was dem Empfänger des Mietzuschusses dieser in Geldeinheiten wert ist. Wird diese Differenz zu dem finanziellen Aufwand für den gebundenen Transfer in Beziehung gesetzt, so ergibt sich hieraus der Effizienzgrad des Mietzuschusses.

Als Nutzenfunktion wird folgende, um einen Niveauparameter erweiterte CES-Nutzenfunktion[20] zugrundegelegt

$$U = \sum_{j=1}^{2} b_j (x_j - g_j)^{\frac{\sigma-1}{\sigma}}, \qquad \text{für} \quad \sigma \neq 1 \tag{1}$$

beziehungsweise

$$U = \prod_{j=1}^{2} (x_j - g_j)^{c_j}, \qquad \text{für} \quad \sigma = 1 \tag{2}$$

mit x_j als konsumierter Menge von Gut j, wobei $j = 1$ für das Gut Wohnung und $j = 2$ für alle restlichen Güter stehen; g_j stellt einen Niveauparameter dar (konsumierte Mindestmenge von Gut j); c_j und b_j sind Parameter und σ die Substitutionselastizität.

Für unterschiedliche Haushalte — unterschiedlich hinsichtlich der Zahl der Haushaltsmitglieder — werden Nutzenfunktionen mit unterschiedlichen Parameterwerten zugelassen. Innerhalb jeden Haushaltstypus werden jedoch identische Parameterwerte unterstellt.

Um die obige Nutzenfunktion zu Simulationszwecken zu verwenden, sind zunächst die Parameter c_j, g_j und b_j und nach Spezifizierung der Budgetrestriktion die Menge x_j zu bestimmen. Es läßt sich leicht zeigen, daß c_j der marginalen Konsumneigung entspricht[21], die — ebenso wie g_j — anhand von Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe für verschiedene Haushaltstypen ermittelt werden können. Sind c_j und g_j bestimmt, kann damit b_j errechnet werden, so daß im Anschluß an die Mengenbestimmung der beiden Güter das Nutzenniveau im konkreten Fall berechnet werden kann.

---

[20] Die CES-Nutzenfunktion zählt zu jenen Funktionstypen, die eine Ableitung von Nachfragefunktionen ermöglichen, die mit der ökonomischen Theorie vereinbar und gleichzeitig empirisch handhabbar sind. Die hier verwendete Nutzenfunktion vom Stone-Geary Typ ist der Arbeit von Smolensky et al. entnommen (*Eugene Smolensky, Leanna Stiefel, Maria Schmundt* und *Robert Plotnik*, In-Kind Transfers and the Size Distribution of Income, in: F. Thomas Juster, Hrsg., The Distribution of Economic Well-Being, New York 1977, S. 9 - 44).

[21] Hierzu ist Gleichung (2) unter der Nebenbedingung $Y = \sum_{j=1}^{2} p_j \cdot x_j$ (mit p_j als Güterpreis) zu maximieren und nach x_j aufzulösen. Zur Bestimmung von g_j wird die für x_j gewonnene Gleichung nach g_j aufgelöst. Wird g_j ferner über die Maximierung von Gleichung (1) bestimmt und diese Gleichung der zuvor ermittelten Gleichung für g_j gegenübergestellt, kann aus dem Vergleich der Koeffizienten b_j bestimmt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Budgetrestriktion lautet im Fall, daß keine Zuschüsse gewährt werden, $Y = \sum_{j=1}^{2} p_j \cdot x_j$, mit Y als Einkommen des betreffenden Haushalts[22] und p_j als Marktpreis, oder auch $Y = \sum_{j=1}^{2} x_j$, wenn nämlich — wie im folgenden gehandhabt — die Einheiten der beiden Güter einfachheitshalber so gewählt werden, daß alle Marktpreise 1 betragen. Diese Restriktion wird im Fall des Mietzuschusses, je nach dessen konkreter Ausgestaltung, für die Haushalte unterschiedlich sein. Es sind im wesentlichen drei Fälle zu unterscheiden:

(a) $Y = \sum_{j=1}^{2} (1 - s_j)\, x_j$ als *Standardfall,* bei dem der Preis für Gut j inframarginal und „an der Grenze" mit der Rate $s_j > 0$ verbilligt wird. Hierbei gibt es entweder keine Beschränkung hinsichtlich der subventionierten Mengen oder aber die Schranke ($\bar{x}_j$) ist so hoch angesetzt, daß sie oberhalb der tatsächlichen Nachfrage liegt. Selbstredend gilt $s_j = 0$, wenn das Gut j nicht verbilligt wird, oder aber wenn der Haushalt, obwohl dazu berechtigt, den Zuschuß nicht in Anspruch nimmt.

(b) $Y = \sum_{j=1}^{2} x_j - \sum_{j=1}^{2} s_j \cdot \bar{x}_j$ stellt jenen Fall dar, bei dem über die Menge $\bar{x}_j$ hinaus *keine weitere* Einheit von Gut j mehr bezuschußt wird, der Zuschuß für die inframarginalen Einheiten aber nicht verloren geht, wenn zusätzliche Mengen (über $\bar{x}_j$ hinaus) erworben werden[23].

(c) Als Spezialfall ist schließlich die Budgetrestriktion $Y = \sum_{j=1}^{2} (1 - s_j)\, \bar{x}_j$ möglich, nämlich im Fall der Alles-oder-Nichts-Option, bei der mit der Wahl einer Menge ungleich $\bar{x}_j$ keinerlei Zuschuß gewährt wird.

Die Bedeutung der drei Budgetrestriktionen wird anhand von Figur 1 deutlich. Wenn nämlich, wie in der Literatur meistens angenommen wird[24], das subventionierte Gut 1 durchwegs ohne Mengenbeschränkung

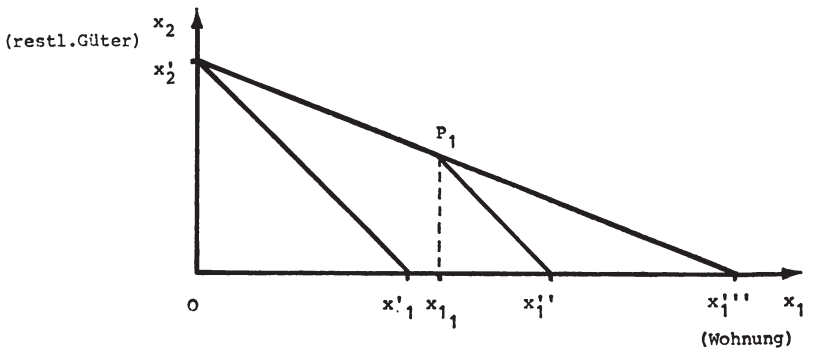
---

[22] Der Sparentscheid wird nicht gesondert betrachtet.

[23] Für die bezuschußten Mengen wendet der Haushalt $\sum_{j=1}^{2} (1 - s_j)\, \bar{x}_j$ und für die zusätzlichen Einheiten $\sum_{j=1}^{2} (x_j - \bar{x}_j)$ auf, so daß hieraus obige Budgetrestriktion folgt.

[24] So etwa bei *Henry J. Aaron* und *George M. von Fuerstenberg,* The Inefficiency of Transfers in Kind: The Case of Housing Assistance, in: Western Economic Journal, Vol. 9 (1971), S. 184 - 191; *Joseph S. DeSalvo,* A Methodology for Evaluating Housing Programs, in: Journal of Regional Science, Vol. 11 (1971), S. 173 - 85 sowie bei *Werner W. Pommerehne,* Trasferimenti non-monetari contro trasferimenti monetari: una favola di scienza finanziaria, in: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 36 (1977), S. 121 - 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 1

verbilligt wird [Fall (a)], so ändert sich die ursprüngliche Budgetgerade $\overline{x_2' x_1'}$ in $\overline{x_2' x_1'''}$. In diesem Fall ist es gleichgültig, wo die Indifferenzkurve an der Budgetgeraden zur Tangente wird: Es wird *stets* Ineffizienz in dem Sinne geben, daß der Transferempfänger den monetären Gegenwert des Zuschusses niedriger einschätzt als die hierfür aufgewendeten finanziellen Mittel. Anders verhält es sich im Falle einer Obergrenze für den Zuschuß [Fall (b)], die Budgetgerade somit beispielsweise den Verlauf $\overline{x_2' P_1 x_1''}$ aufweist, und wenn der Tangentialpunkt mit der Indifferenzkurve des Haushalts rechts von P_1 zu liegen kommt. Hier übt der Mietzuschuß keinen marginalen Preiseffekt mehr aus, d. h. der gebundene Transfer ist *gleich effizient* wie ein freier Geldtransfer. Im Falle einer Alles-oder-Nichts-Option, bei der lediglich z. B. die Menge x_{1_1} subventioniert wird [Budgetrestriktion (c)], ist wiederum mit Ineffizienz zu rechnen, und zwar in größerem Ausmaß als im Standardfall der inframarginalen und marginalen Preisverbilligung (von Grenzfällen abgesehen).

Da der zuletzt angeführten Art von Mietzuschüssen im Wohnungswesen der Bundesrepublik Deutschland keine größere Bedeutung zukommt[25] und der Fall des effizienten Mietzuschusses prima facie unproblematisch ist, wird im folgenden der Standardfall näher betrachtet. Für diesen folgt aus der Maximierung der Nutzenfunktion als Nachfragefunktion nach Gut j

$$x_j = g_j + c_j (1 - s_j)^{-\sigma} \left[\sum_{j=1}^{2} c_j (1 - s_j)^{1-\sigma} \right]^{-1} \cdot \left[y - \sum_{j=1}^{2} (1 - s_j)\, g_j \right] \tag{3}$$

für alle Werte von σ.

[25] Sie spielt jedoch in den Vereinigten Staaten eine große Rolle, insbesondere im Zug der Slum-Sanierung, bei der die potentiellen Zuschußempfänger häufig vor eine Alles-oder-Nichts-Option gestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit sind alle im Falle eines Zuschusses zur Ermittlung von x_j erforderlichen Parameter bestimmt und es könen für die verschiedenen Haushalte das jeweilige Nutzenniveau, U^*, berechnet werden.

Die Maximierung derselben Nutzenfunktion unter der Budgetrestriktion bei Absenz jeglichen Zuschusses, $Y = \sum_{j=1}^{2} x_j$, gibt an, welche Menge von x_j die gleichen Haushalte zu den üblichen Marktpreisen nachfragen werden,

$$x_j = g_j + c_j (Y - \sum_{j=1}^{2} g_j) \tag{4}$$

(für wiederum alle Werte von σ).

Nach Einsetzen der rechten Seite von Gleichung (4) in die beiden Gleichungen (1) bzw. (2) wird die bisherige direkte Nutzenfunktion zu $U = U(Y)$. Wird für $U(Y)$ das Nutzenniveau bei Gewährung eines Zuschusses, U^*, vorgegeben, $U(Y) = U^*$, so kann hieraus Y^* berechnet werden, das monetäre Äquivalent für das Geldeinkommen des Haushalts zuzüglich des in Anspruch genommenen Zuschusses. Der Zuschuß verschafft dem Empfänger somit — in Geldeinheiten ausgedrückt — einen Einkommenszuwachs im Umfang von $Y^* - Y$.

Wird diese Differenz zu dem gewährten Mietzuschuß in Höhe von Z Geldeinheiten in Beziehung gesetzt, folgt hieraus der Effizienzgrad (E) des Zuschusses aus der Sicht des Empfängers

$$E = \frac{Y^* - Y}{Z} \tag{5}$$ [26].

II. Anwendung des Modells

Da die Gewährung eines Mietzuschusses in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen von dem Einkommen eines Haushalts und seiner Größe (Personenzahl) abhängt, werden im folgenden vier ausgewählte Gruppen von Haushalten betrachtet: (1) Ein-Personenhaushalte, (2) Zwei-Personen-Haushalte (verheiratet, ohne Kinder), (3) Vier-Personen-Haushalte (verheiratet, mit 2 Kindern) und (4) Sechs-Personen-Haushalte (verheiratet, mit 4 Kindern). Für diese Haushalte sollen — jeweils für zwei verschiedene Haushaltseinkommen — der Effizienzgrad der Mietzuschüsse ermittelt werden.

---

[26] Ein weiter gefaßter Effizienzgrad, der jedoch eher für den Steuerzahler als für den Transferempfänger von Interesse ist, würde im Nenner noch die anteilsmäßigen zusätzlichen Verwaltungskosten des Transfersystems einschließen (*zusätzlich* im Vergleich zu einem System freier Geldtransfers).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu diesem Zweck wird zunächst die Nachfrage nach Mietwohnungen (und den sonstigen Gütern) im Fall der Gewährung/bei Absenz von Mietzuschüssen bestimmt. Hierfür sind einmal Angaben über das Ausmaß der Mietzuschüsse nach der Größe des Haushalts und dem Haushaltseinkommen (s_1) erforderlich, zum anderen Angaben über die entsprechenden c_j, g_j und σ.

Die Werte für s_1 können anhand der gesetzlichen Bestimmungen berechnet werden. In dem für 1969 gültigen Wohngeldgesetz von 1965 (WGG 1965 im folgenden) sind die je nach Haushaltsgröße und -einkommen unterschiedliche, maximal anrechenbare Wohnfläche und der maximal anrechenbare Quadratmeterpreis festgelegt, aus denen als Produkt die „anrechenbare Miete" bestimmt wird (§§ 13, 14 WGG 1965). Dieser wird die „tragbare Miete" gegenübergestellt, als jener Teil des „anrechenbaren Einkommens"[27], der von dem betreffenden Haushalt selbst zu tragen ist (§ 10 [1] WGG 1965). Liegen die tatsächlichen Mietaufwendungen unter (über) der anrechenbaren Miete, wird die Differenz bis zur tatsächlichen (anrechenbaren) Miete als Zuschuß gewährt[28]. Im weiteren wird unterstellt, daß die tatsächliche Miete mit der jeweils anrechenbaren Miete weitgehend übereinstimmt. Dies ist zugestandenermaßen eine Vereinfachung[29]; es standen jedoch keine Angaben zur Verfügung, die eine weitere Differenzierung erlaubt hätten. Diese Vereinfachung ist im vorliegenden Fall überdies nicht sehr schwerwiegend, da die Mietzuschüsse für jene Haushalte, die sich für eine Wohnung mit einer höheren als der maximal anrechenbaren Miete entschieden haben, als gleich effizient angesehen werden können wie Geldtransfers[30]. Auf

---

[27] Als anrechenbares Einkommen gilt das Bruttoeinkommen des Haushalts, abzüglich einer Reihe von Einkünften und Freibeträgen (§§ 17 - 23 WGG 1965). Die zur Berechnung von s_1 verwendeten Daten für die Bruttohaushaltseinkommen sind um diese (je nach Haushaltstypus unterschiedlichen) Abzüge berichtigt worden.

[28] Um ein einfaches Beispiel zu geben: Angenommen, ein Ein-Personen-Haushalt erziele 200 DM anrechenbares Einkommen pro Monat und bewohnt eine 40 qm-Wohnung mit einer Monatsmiete von 60 DM. Nach dem WGG 1965 hat er in diesem Fall 14 % des anrechenbaren Einkommens, d. h. 28 DM selbst zu tragen. Da die effektive Miete von 60 DM die anrechenbare Miete nicht übersteigt, erhält er einen Zuschuß von 32 DM, d. h. s_1 beträgt hier 0,53.

[29] die in der Literatur durchwegs vorgenommen wird; vgl. auch die ausführliche Erörterung bei *Richard F. Muth*, Public Housing: An Economic Evaluation, Washington, D. C. 1973, S. 23 ff. Mit dieser Annahme wird auch die gelegentlich angewendete Kappungsvorschrift (§ 10 (2) WGG 1965) nicht berücksichtigt, derzufolge die vom Gesetzgeber zugemutete Eigenbelastung bei überdurchschnittlich hohen Mieten über die in § 10 (1) WGG 1965 als tragbar festgelegte Belastung hinausgehen kann. Zur weiteren Beschreibung des deutschen Wohngeldsystems vgl. *Hans-Karl Schneider* und *Christian Schuppener*, a.a.O., S. 20 ff., sowie die ausführliche Darlegung bei *Olaf Hübler*, Die Ausgestaltung des Wohngeldsystems in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Implikationen, in: Finanzarchiv, Bd. 34 (1975), S. 86 - 115.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diesen Haushalten, die 1969 zwischen einem Viertel und einem Drittel aller Zuschußempfänger betrugen, liegt nicht das Hauptgewicht dieser Untersuchung.

Zur Schätzung der entsprechend um einen Störterm erweiterten Gleichung (4) sind Daten des SPES-Mikrodatenfiles 1969[31] für die Haushaltseinkommen (brutto/netto), die Miet- und die sonstigen Ausgaben der Haushalte verwendet worden[32]. Die mit herkömmlicher OLS-Methode geschätzten Koeffizienten für c_j und g_j werden dazu benützt, mit Hilfe von Gleichung (3) x_1 bei Gewährung von Mietzuschüssen zu bestimmen, wobei für σ zunächst alternative Werte vorgegeben werden[33]. Die für x_1 berechneten Werte werden wiederum zur simultanen Schätzung der Koeffizienten für c_1, g_1 und σ verwendet. Mit den für diesen Größen geschätzten Koeffizienten (jener Schätzung, für die das Bestimmtheitsmaß das Maximum aufweist) wird wieder x_1 (im Fall von Mietzuschüssen) bestimmt, usf. Dieser Simulationsprozeß wird dann abgebrochen, wenn der Abstand zwischen zwei aufeinanderfolgenden simultanen Schätzun-

---

[30] Man könnte die Ansicht vertreten, diese Aussage gelte nur dann, wenn das Wohnungs*angebot* hinsichtlich der individuellen Nachfrage hinreichend flexibel ist. Sonst können unter den Haushalten, die eine größere/teurere als vom Gesetz zur Bezuschussung vorgesehene Wohnung mieten, möglicherweise etliche, sein, die eine derartige Wohnung gar nicht wünschen, aufgrund des unzureichenden Angebots jedoch keine adäquate (kleinere/billigere) Wohnung wählen können. 1969 dürfte dies häufiger der Fall gewesen sein, so daß die Mietzuschüsse für einen Teil dieser Haushalte doch nicht gleich effizient waren wie ein Geldtransfer. Es ist aber zu beachten, daß diese Ineffizienz nicht mit der Art des Transfers zusammenhängt, sondern eine Folge des nur unzureichend an der Individualnachfrage orientierten Angebots darstellt, die nicht zuletzt durch eine fragwürdige Objektförderung durch den Staat hervorgerufen wurde (vgl. zu deren schwerwiegenden Mängeln insbesondere *Hans-Karl Schneider* und *Christian Schuppener*, a.a.O.). Ein Geldtransfer hätte in *dieser* Situation aus der Sicht der Haushalte keine Vorteile gebracht.

[31] Dieser baut auf den Urdaten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969 des Statistischen Bundesamtes auf und umfaßt in der hier verwendeten Version die deutsche Wohnbevölkerung außerhalb des Anstaltsbereichs und ohne Haushalte mit einem monatlichen Nettoeinkommen über 10 000 DM. Das Fehlen von Daten für Haushalte mit sehr hohem Einkommen ist hier nicht bedeutsam, da die Obergrenze für die Gewährung von Mietzuschüssen 1969 ohnehin bei etwa 2 000 DM lag (Fall des 9köpfigen Haushalts). Der SPES-Mikrodatenfile 1969 enthält 27 Einkommensklassen (anstatt von 10 in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), die bis zu 2 000 DM Haus, haltseinkommen überdies relativ gleichmäßig angeordnet sind. Für die Bereitstellung und teilweise Berechnung der erforderlichen Daten wird Günter Schmaus sehr gedankt.

[32] Bei allen Schätzungen sind die Daten für jeweils nur jene Einkommensklassen verwendet worden, die aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt als Mietzuschußempfänger in Betracht kommen.

[33] Der Wertebereich für σ wird aufgrund von a-priori-Informationen auf $0{,}10 \leqslant \sigma \leqslant 2{,}5$ festgelegt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen der Koeffizienten kleiner als $\alpha = 0{,}001$ ist. Die auf diese Weise ermittelte Menge x_1 und die analog ermittelbare Menge x_2[34] werden sodann in Gleichung (1), beziehungsweise bei $\sigma = 1{,}0$ in Gleichung (2) eingesetzt, um das Nutzenniveau des betreffenden Haushalts zu errechnen.

Das weitere Vorgehen folgt dem im letzten Abschnitt dargelegten Weg. Es werden die Koeffizienten für c_j und g_1 bei Absenz von Mietzuschüssen in Gleichung (4) eingesetzt und die rechte Seite dieser Gleichung wiederum in Gleichung (1) und (2) verwendet. Damit kann jenes Geldeinkommen Y* ermittelt werden, das der Haushalt benötigt, um auf das gleiche Nutzenniveau wie im Fall eines Mietzuschusses zu gelangen. Da das Geldeinkommen des Haushalts, Y, der Mietzuschuß, Z, und nun auch Y* bekannt sind, kann anhand von Gleichung (5) der Grad an Effizienz des Mietzuschusses aus der Sicht des einzelnen Haushalts quantifiziert werden.

Tabelle 1

Effizienzgrade der Mietzuschüsse aus der Sicht der Empfänger: Bundesrepublik Deutschland, 1969

Haushaltsgröße / Haushaltseinkommen	Effizienzgrade (1)	Effizienzgrade (2)	Wert für die Substitutionselastizität[a)]
Ein-Personen-Haushalte			
2 000 DM	0,931	0,855	0,271
5 400 DM	0,979	0,885	
2-Personen-Haushalte			
2 000 DM	0,814	0,778	0,310
5 400 DM	0,990	0,912	
4-Personen-Haushalte			
5 400 DM	0,983	0,909	0,543
7 900 DM	0,987	0,912	
6-Personen-Haushalte			
5 400 DM	0,838	0,763	0,475
9 300 DM	0,901	0,807	

a) Ergebnis jeweils jener Simultanschätzung der Koeffizienten der Parameter der Nachfragefunktion nach Mietwohnung, die das Maximum des Bestimmtheitsmaßes aufweist.

[34] Wird g_2 (wie im hier vorliegenden Fall) gleich Null gesetzt, so kann die nachgefragte Menge nach dem nicht-verbilligten Gut 2 einfacher, nämlich als

$$x_2 = (1 - c_1) \cdot \frac{Y - (1 - s_1)\, g_1}{c_1\, [(1 - s_1)^{1-\sigma} - 1] + 1}$$

bestimmt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Ergebnisse

Die Ergebnisse für die auf obige Weise berechneten Effizienzgrade der Mietzuschüsse aus der Sicht des jeweiligen Empfängers sind in Tabelle 1 für verschiedene Gruppen von Haushalten und für jeweils zwei Haushaltsnettoeinkommen wiedergegeben.

Aus Spalte (1) der Tabelle wird unmittelbar ersichtlich, daß die Mietzuschüsse von den Empfängern zwar niedriger als Geldtransfers eingeschätzt werden, daß das Ausmaß der Geringerschätzung in den allermeisten Fällen jedoch sehr klein ist. Beispielsweise betragen die Effizienzgrade für die Gruppe der Ein-Personen-Haushalte, die 1969 nahezu die Hälfte aller Zuschußempfänger umfaßte, durchwegs mehr als 90 Prozent. Ein Mietzuschuß in der Größenordnung von 500 DM wird von den Angehörigen dieser Gruppe von Haushalten einem Geldtransfer von über 450 DM gleichgesetzt. Für die weiteren Haushalte gilt dies in grosso modo gleicher Weise. Lediglich in einigen wenigen Fällen, nämlich für jene Haushalte, die mit zunehmender Haushaltsgröße das jeweils vergleichsweise niedrige Einkommen aufweisen, liegt der Effizienzgrad unter 90 Prozent.

In Spalte (2) von Tabelle 1 sind zusätzlich jene Effizienzgrade angeführt, die sich dann ergeben, wenn die anteilsmäßigen Verwaltungskosten des Transfersystems als dem Empfänger vorenthaltene Wohlfahrtssteigerung berücksichtigt werden. Die Abnahme in den Effizienzgraden ist erwartungsgemäß nicht sehr hoch, denn die Verwaltungskosten des Wohngeldsystems betrugen 1969 weniger als 10 % des Gesamtaufwandes. Im übrigen sind diese Effizienzgrade nur als *hypothetisch* zu verstehen, denn sie implizieren, daß die Gewährung freier Geldtransfers ohne jegliche Verwaltungskosten durchgeführt werden kann, was nicht plausibel ist. Es standen jedoch keine näheren Informationen über die *zusätzlichen* Verwaltungskosten im Falle der Gewährung gebundener anstelle freier Geldtransfers zur Verfügung. Das Ausmaß der Effizienz in weitergefaßtem Sinne dürfte m. a. W. zwischen den in den Spalten (1) und (2) angegebenen Größenordnungen liegen, vermutlich jedoch näher bei den Angaben unter (1).

Die Größenordnungen für die Substitutionselastizität sind bei einem Vergleich mit den Ergebnissen bisher durchgeführter Schätzungen für andere Länder durchaus vernünftig. Untersuchungen für annähernd vergleichbare Länder kommen als Untergrenze für σ zu einem Wert von 0,24 (Belgien), als Obergrenze zu einem solchen von ungefähr 2,1 (Vereinigte Staaten), wobei die Mehrheit der Schätzungen im Bereich $0{,}3 \leq \sigma \leq 1{,}2$ liegt[35].

[35] Vgl. u. a. *Arthur S. Goldberger* und *Theodore Gamaletsos*, A Cross Country Comparison of Consumer Expenditure Patterns, in: European Eco-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland sind darüberhinaus auch in ihren Relationen untereinander plausibel, denn es handelt sich bei den Gruppen der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte überwiegend um Haushalte von Rentnern. Diese Haushalte besitzen, verglichen mit den weiteren Gruppen von Haushalten, eine sehr niedrige Mobilität i. S. eines Wohnungswechsels. Insgesamt sprechen diese Ergebnisse dafür, daß niedrige Effizienzgrade ausgeschlossen werden können. Anders herum formuliert: In den meisten Fällen haben die Mietzuschüsse eine aus der Sicht der einzelnen Empfänger sehr effiziente Umverteilungsmaßnahme dargestellt[36].

Was schließlich den Einfluß der Haushaltsgröße auf den Effizienzgrad der Mietzuschüsse betrifft, so könnte man die Vermutung äußern, daß der Effizienzgrad — ceteris paribus — im Falle größerer Haushalte zunimmt, denn die nachgefragte Mindestgröße einer Wohnung wird stärker vorbestimmt, mit der möglichen Folge, daß ein Mietzuschuß eine vergleichsweise geringe Beeinflussung der relativen Preise bewirkt. Die Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland sprechen indessen nicht für diese Überlegung. Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 5 400 DM p. a. haben alle nahezu den gleichen Effizienzgrad — ausgenommen die Gruppe der Sechs-Personen-Haushalte, für die der Mietzuschuß nur etwas über 80 % des Geldaufwandes wert ist.

Dieses Ergebnis kann allerdings wiederum dadurch bedingt sein, daß die verwendeten Daten für insbesondere die Haushalte mit einer großen Personenzahl mit einer größeren Fehlermarge behaftet sind. Es war aber nicht möglich, auch nur ähnlich detaillierte Angaben aus anderen Quellen zu erhalten, um die obigen Ergebnisse hierauf zu überprüfen. Schließlich ist hier auch nur ein Typus von Nutzenfunktion verwendet worden. Es liegt daher nahe, entsprechende Simulationen auf der Grundlage weiterer Nutzenfunktionstypen vorzunehmen[37], um die Sensitivität der Ergebnisse auch in dieser Hinsicht zu überprüfen.

Andererseits weisen verschiedene Untersuchungen für die Vereinigten Staaten darauf hin, daß die für die deutschen Haushalte errech-

---

nomic Review, Vol. 1 (1970), S. 357 - 400 und *Alan A. Powell*, Empirical Analytics of Demand Systems, Lexington 1974, S. 71 ff. In den meisten Fällen handelt es sich um Schätzungen für das Aggregat der Haushalte. Schätzungen für die Bundesrepublik sind dem Verfasser nicht bekannt.

[36] Damit ist nicht gesagt, daß sie zwischen den einzelnen Empfängerhaushalten auch immer gerecht verteilt worden sind (was immer unter gerecht verstanden wird). Wie *Olaf Hübler* (a.a.O., S. 88 ff.) ausführt, dürfte dies nicht der Fall gewesen sein, und ist es auch heute nicht.

[37] Etwa unter Verwendung von Translog-Nutzenfunktionen; vgl. hierzu *Lauritz R. Christensen, Dale W. Jorgenson* und *Lawrence J. Lau*, Transcendental Logarithmic Utility Functions, in: American Economic Review, Vol. 65 (1975), S. 367 - 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neten Effizienzgrade nicht unvernünftig sind. Denn selbst unter einem System der Alles-oder-Nichts-Option, wie es in den Vereinigten Staaten angewendet wird, beträgt die Effizienz der entsprechenden Mietzuschüsse bis zu 75 % — und dies bei unterschiedlichen Vorgehensweisen in den einzelnen Untersuchungen und unter Verwendung unterschiedlicher Nutzenfunktionstypen[38].

Niedrigere Effizienzgrade zwischen 50 und 75 Prozent, die für die Vereinigten Staaten ebenfalls ermittelt wurden, sind überdies nicht nur unmittelbare Folge der spezifischen Budgetrestriktion (Alles-oder-Nichts-Entscheid) für den Transferempfänger. Insbesondere im Zug der Slumsanierung wird der entsprechende Wohnraum oft staatlich bereitgestellt, wobei aufgrund der häufig ineffizienten öffentlichen Auftragsvergabe erhebliche zusätzliche Kosten verursacht werden[39]. Diese Zusatzkosten werden in einigen Untersuchungen[40] bei der Effizienzberechnung miteinbezogen, obwohl sie streng genommen nicht dazugehören. Weiterhin scheinen die zusätzlichen Kosten des amerikanischen Mietzuschußsystems (gegenüber einem System freier Geldtransfers) aufgrund umfangreicher Kontrollen der Einhaltung der Auflagen durch den Zuschußempfänger[41] ungleich höher zu sein als im Fall des weit weniger restriktiven Wohngeldsystems der Bundesrepublik Deutschland.

D. Schlußfolgerungen

Eine Reihe von Gründen sprechen dafür, daß im Rahmen der personellen Umverteilung eine Präferenz für eine Bindung von Transfers besteht. Die gebenden Individuen können der Ansicht sein, mit einer Bindung lasse sich das von ihnen angestrebte Ziel am ehesten erreichen. Der Wunsch nach einer Bindung kann ebenso aufgrund von Restriktionen entstehen, denen die am politischen Prozeß beteiligten Gruppen (insbesondere die amtierende Regierung und die öffentliche Verwaltung) unterliegen. Wie gewichtig die einzelnen Gründe auch sein mögen — sie sprechen alle dafür, daß die Transferempfänger im Fall gebundener Transfers insgesamt mehr bekommen als sie im Fall aus-

---

[38] Siehe hierzu *John Kraft* und *Edgar O. Olsen*, The Distribution of Benefits from Public Housing, in: F. Thomas Juster, Hrsg., The Distribution of Economic Well-Being, New York 1977, S. 51 - 65 sowie *Eugene Smolensky* et al., a.a.O.

[39] Vgl. dazu insbesondere *Richard F. Muth*, a.a.O., S. 7 ff., der im Falle der öffentlichen Bereitstellung bis zu über 20 Prozent höhere Kosten errechnet hat.

[40] So etwa bei *Eugene Smolensky* et al., a.a.O.

[41] Ausführlich dazu *Edgar Browning*, a.a.O. und unlängst *Marc Bendick*, WIC and the Paradox of In-Kind Transfers, in: Public Finance Quarterly, Vol. 6 (1978), S. 359 - 80.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich freier Geldtransfers erhalten würden. Ob das mehr an gebundenen Geldtransfers für die Empfänger *insgesamt* von Vorteil ist, hängt allerdings davon ab, wie effizient diese im Vergleich zu freien Geldtransfers sind.

Die Ergebnisse der empirischen Analyse der Mietzuschüsse in der Bundesrepublik Deutschland sprechen dafür, daß diese Art von gebundenen Geldtransfers aus der Sicht ihrer Empfänger nahezu gleich hoch eingeschätzt wurde wie freie Geldtransfers. Dies legt den Schluß nahe, daß jene Haushalte, die 1969 Mietzuschüsse erhalten haben, damit insgesamt besser abgeschnitten haben als im (hypothetischen) Fall ausschließlich freier Geldtransfers.

Es wäre verfehlt, dieses Resultat als ein Plädoyer für eine verstärkte Transferbindung zu interpretieren und entsprechende normative Folgerungen zu ziehen. Dies ist im Rahmen dieser Arbeit weder angestrebt noch möglich. Vielmehr soll mit diesem Beitrag verdeutlicht werden, daß neben der normativen Theorie[42] ebenso eine *erklärende* Theorie der Umverteilung entwickelt werden muß, wobei die am politischen Prozeß beteiligten Gruppen und Institutionen explizit einzubeziehen sind. Andernfalls laufen die aus der normativen Theorie abgeleiteten Handlungsanweisungen Gefahr, im politischen Prozeß als irrelevant abgetan zu werden. Lehnt man die Idee einer wohlgeordneten sozialen Wohlfahrtsfunktion, die von einer zentralen Instanz nur zu maximiert werden brauche, ab, so kann man noch einen Schritt weitergehen: nur im Rahmen einer erklärenden Theorie und mit Hilfe der zusätzlich geschaffenen Information über den Umverteilungsprozeß lassen sich Lösungswege aufzeigen, die zu einem letztlich verfassungsmäßigen Konsens in der Verteilungsfrage führen.

---

[42] Als Hinführung zu entsprechenden Ansätzen vgl. *Dieter Bös*, Cost of Living Indices and Public Pricing, in: Economica, Vol. 45 (1978), S. 59 - 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Die Diskussion des Referats von Ralf Pauly konzentrierte sich auf zwei Schwerpunkte. Einmal wurden die Eigenschaften und Möglichkeiten der von Pauly vorgeschlagenen Meßkonzepte diskutiert, zum anderen die von ihm vorgelegten empirischen Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland.

Die Diskussion begann mit der Frage, welche anderen wohlfahrtstheoretischen Implikationen über die Lorenzdominanz hinaus das vorgelegte Meßkonzept biete. Die aus der Sicht des Fragenden akzeptablen Eigenschaften der Lorenzdominanz seien bekannt und es stelle sich die Frage, welche zusätzliche Information durch die Umverteilungsdominanz Pauly's geboten werde. In seiner Antwort verwies der Referent darauf, daß die Aufsummation der Lorenzkurve dazu führe, daß der Einzeltransfer von den Eigenschaften der summierten Kurve überdeckt werde. Zudem berücksichtige die Lorenzdominanz nicht die aus einer Transferzahlung resultierende Reduzierung der interpersonellen Einkommensabstände. Diese Abstände können durch Transferzahlungen von Reicheren auf Ärmere ja auch vergrößert werden, was aber nicht als Reduzierung der Ungleichheit anzusehen sei. Insofern sei die von ihm vorgeschlagene Messung leistungsfähiger.

In der Diskussion ergab sich Einvernehmen darüber, daß man das Inflationsproblem nur dann aus der Betrachtung ausklammern kann, wenn die Inflation alle Betroffenen in gleicher Weise trifft, eine Hypothese, die als problematisch angesehen wurde.

Auf zusätzliche Fragen stellte der Autor fest, daß die von ihm vorgeschlagene Einkommenselastizität der Umverteilungsbesteuerung W verteilungsfrei sei, und daß auch für sein Maß gelte, daß sich die Verteilung der Nettoeinkommen aus der Verteilung der Bruttoeinkommen und dem Umverteilungsprozeß bestimme. Nicht völlig geklärt wurde die Frage, inwieweit die Normierung auf einen proportionalen Tarif nicht von vornherein Wohlfahrtsimplikationen habe. Zumindest sei nach einem derartigen Konzept die Frage zu stellen, wieviel Umverteilung nötig sei, um eine gleiche Belastung der Steuerpflichtigen zu erreichen. Die Frage, ob das vorgeschlagene Verfahren auf Einzelbereiche anwendbar sei, wurde vom Referenten bejaht. Er verwies darauf, daß auch hierzu Ergebnisse vorgelegt werden können. Von grundsätzlicher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedeutung war die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, ein derartiges Konzept vorzulegen, in dem der jeweils erzielbare Gesamtertrag nicht berücksichtigt ist. Kann man bei der Diskussion von Steuertarifen nur auf die Umverteilungseffekte abzielen, ohne den jeweiligen Steuerertrag in die Überlegung einzubeziehen?

Ein gewichtiger Teil der Diskussion galt den vorgelegten empirischen Ergebnissen. In der Diskussion wurde darauf verwiesen, daß auch in dieser Studie deutlich werde, daß sehr hohe Einkommensschichten wenig zur Umverteilung beitragen, und daß die Lasten sich bei mittleren Einkommen häufen. Es könne kein Zweifel daran bestehen, daß die faktische Umverteilung sich von der intendierten Umverteilung unterscheidet. Insbesondere die Steuerreform des Jahres 1975 müsse auf diesem Hintergrund sehr kritisch analysiert werden. Diese Kritik wird verstärkt, wenn man die Realtransfers in die Analyse einbezieht. Es wurde darauf verwiesen, daß nach den bisher vorliegenden empirischen Ergebnissen die Realtransfers die mittleren Einkommensschichten überproportional begünstigen.

In dieselbe Richtung bewegten sich schließlich Überlegungen, die die Frage nach den Gestaltungsmöglichkeiten der Steuerbelastung durch den einzelnen Steuerpflichtigen aufwarfen. Es sei sinnvoll, zwischen den Effekten des Tarifs und denen der Inanspruchnahme der verschiedensten Vergünstigungen zu unterscheiden. Der Referent wies an dieser Stelle auf die zahlreichen Schwierigkeiten hin, die einer empirischen Realisierung eines derartigen Konzepts entgegenstehen.

Insgesamt zeigte die Diskussion, daß das Referat als wichtiger Beitrag zu einer weiteren Operationalisierung der Umverteilungsdiskussion angesehen werden kann.

Die Diskussion des Referats von Werner Pommerehne warf eine Fülle zusätzlicher Probleme auf, die gleichermaßen das Interesse an dem gewählten Thema wie die Notwendigkeit weiterer Arbeit auf diesem Gebiet deutlich machen. Zunächst wurde die Ausgangsthese der Vorteilhaftigkeit freier Geldtransfers für den Empfänger infragegestellt. Auch mit traditionellen Mitteln könne eine Mischung von gebundenen und freien Geldtransfers effizient sein, es komme hierbei nur auf die Substitutionselastizität an.

In der Diskussion wurde vom Referenten nicht ernsthaft bestritten, daß die Anwendung des einfachen Indifferenzkurvenschemas für diesen Zweck überholt sei. Eine weitere Komplikation durch die Einführung einer expliziten Wohlfahrtsfunktion habe er jedoch bewußt vermeiden wollen, da er primär an einer positiven Analyse interessiert sei.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Diskussion wurden auch weitere Grundannahmen des vorgelegten Ansatzes infragegestellt. Wird das Wohngeld nicht letztlich von vornherein bei der Mietentscheidung berücksichtigt? Ist insofern nicht der vom Wohngeld ausgehende Einkommenseffekt wichtiger als ein eventueller Substitutionseffekt? Der Referent leugnete nicht die Legitimität derartiger Fragen, meinte aber, daß die Antwort je nach Haushaltseinkommen und Größe des Haushalts unterschiedlich ausfallen werde.

Wie in derartigen Diskussionen gleichermaßen üblich wie sinnvoll wurde die Verwendung des Nutzenkonzepts für diesen Zweck infragegezogen. Letzlich liege hierin die Gefahr ökonometrischer Absicherung von Vorurteilen des Untersuchenden. Sicher sei eine genauere sozialpsychologische Behandlung derartiger Effekte notwendig, auch wenn Entwicklungslinien in diese Richtung nicht deutlich wurden.

Auf derselben Linie lag eine Diskussion der verwendeten CES-Funktion zu Simulationszwecken. Wie weit ist das vorgelegte Ergebnis von dieser Spezifizierung der Funktion abhängig? Der Autor bestritt nicht diese Möglichkeit, verwies allerdings auf amerikanische Studien, in denen andere Funktionen verwendet wurden, die — in vergleichbaren Situationen — zu ähnlichen Ergebnissen kamen. In Fällen, in denen institutionelle Unterschiede zwischen amerikanischen und deutschen Gegebenheiten bestehen, zeigen sich jedoch erwartungsgemäß erhebliche Unterschiede in den Ergebnissen.

Angezweifelt wurde auch das verwendete Effizienzkonzept, das die unterschiedliche Inanspruchnahme von gebundenen und freien Geldtransfers nicht berücksichtigt. So werde z. B. das Wohngeld nicht von allen Berechtigten beantragt. Die bei diesen Personen entstehenden sozialen Kosten müßten in ihrer Auswirkung berücksichtigt werden, wenn man gebundene und freie Geldtransfers miteinander vergleichen wolle.

Auch in diesem Punkt zeigte sich grundsätzlich Übereinstimmung. Freilich bezweifelte der Referent, daß ein solches Konzept ohne weiteres operationalisierbar sei.

Der zweite Schwerpunkt der Diskussion galt der Frage, aus welchen Gründen heute gebundene Transfers eine derartige Bedeutung haben. Zur Erklärung wurde auf eine ganze Anzahl von Tatbeständen verwiesen. Der gebundene Transfer könne auch für allgemeine wirtschaftspolitische Zwecke, insbesondere zur Konjunkturanregung, eingesetzt werden. Seine Auswirkungen bei Wahlen seien besser überschaubar. Allerdings müsse bei der Analyse berücksichtigt werden, daß auch ein Barzuschuß bemerkt werde und insofern auch wahlwirksam werden könne. Freilich gilt dies nur für die Nehmerseite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sei sicher eine sinnvolle Annahme, Institutionen zielgerichtete Verhaltensweisen zu unterstellen. Dann müsse man aber sehen, daß die Ziele der Empfänger, Geber und der öffentlichen Verwaltung auf unterschiedlicher Ebene lägen. Insofern sei eine sehr viel genauere Analyse des Prozesses notwendig. Insofern sei das vorgelegte Konzept noch zu ergänzen. Dieses wiederum war in der Diskussion nicht strittig, es zeigte sich, daß auf dem im Referat von Pommerehne angeschnittenen Gebiet noch zahlreiche ungelöste Probleme bestehen, und daß eine weitere Arbeit auf diesem Gebiet an den unterschiedlichsten Stellen sinnvolle Ergebnisse bringen kann.

Hans-Jürgen Krupp, Frankfurt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 3

Private Darbietung öffentlicher Aufgaben und privatwirtschaftlicher Modelle für den öffentlichen Sektor

Leitung: Peter Eichhorn, Speyer

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privatisierung einer öffentlichen Tätigkeit: Das Beispiel Theater*

Von *Horst Hanusch*, Augsburg

Einleitung und Problemstellung

Seit geraumer Zeit beschäftigt ein Thema den Ökonomen und den Politiker gleichermaßen: die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten. Den Ökonomen dürfte die Problematik deshalb interessieren, weil er hofft, hier mit wissenschaftlicher Fragestellung und Methodik Vorstellungen der ökonomischen Vernunft auch auf den Staat zu übertragen. Der Politiker wiederum mag erwarten, in der Privatisierung einen Ansatz vorzufinden, mit dessen Hilfe man die chronisch angespannten Kassen der öffentlichen Hände entlasten könnte.

Das Spektrum der Erörterungen ist heute schon recht breit: Zum einen diskutiert man intensiv die Möglichkeiten, die offenstehen, um öffentliches Wirtschaften durch Reformen[1], deren Grundideen dem Marktprinzip entlehnt sind, zumindest in bestimmten Teilen effizienter zu gestalten. Reformerische Ansätze können sich dabei auf nahezu alle Funktionalbereiche in öffentlichen Unternehmen und in der Verwaltung beziehen, etwa auf:

— Führung und Organisation (modernes Management anstelle bürokratischer Verkrustung),
— Finanzierung (leistungsbezogene Entgelte anstelle anonymer Steuern),
— Produktion (Leistungserstellung nach dem Effizienz- statt nach dem Kameralprinzip),
— Absatz (aktives Marketing anstelle passiver Bedarfsdeckung),
— Planung und Entscheidung (rationale Techniken und Verfahren anstelle des Prinzips der Bedarfsanmeldung),
— Personalwesen (Leistungs- anstelle des Laufbahnprinzips).

---

* Meine Mitarbeiter J. Hofmann und K.-N. Münch haben mich bei der Abfassung des Beitrages tatkräftig unterstützt. Wertvolle Anregungen erhielt ich auch von meinen Kollegen R. Blum, G. Kirsch, W. Köhler, H. Lampert und W. Schulz. Allen darf ich herzlich danken.

[1] Näher dazu H. Hanusch, Hrsg., Reform öffentlicher Leistungen, Baden-Baden 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bereits bei diesen Ansätzen handelt es sich, im Grunde genommen, um Varianten „partialer Privatisierung", die mich in diesem Beitrag allerdings nicht näher interessieren.

Zum anderen debattiert man mit einiger Emotion die Chancen, einzelne Betätigungsfelder der öffentlichen Hand vollständig vom Staats- in den Privatsektor zu überführen. Zur Diskussion für einen solchen „Tätigkeitstransfer", den man als „totale" Privatisierung charakterisieren könnte, stehen in der Hauptsache Aufgaben der Gemeinden und hier wiederum vor allem die Bereiche Ver- und Entsorgung, Wohnungsbau, Krankenhaus-, Verkehrs- und Bildungswesen sowie, nicht zuletzt, die kulturellen Einrichtungen. Gerade im Zusammenhang mit letzteren entwickeln sich erstaunlich regelmäßig Auseinandersetzungen darüber, ob man den öffentlichen „Kulturbetrieb" in der bestehenden Form beibehalten könne und solle. Vor allem die *Theater* stehen immer wieder im Blickpunkt des kritischen Interesses[2].

Es war vor allem dieser Umstand, der mich dazu bewog, die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten am Beispiel des Theaters zu untersuchen. Darüber hinaus habe ich das Theater als Fallbeispiel auch deshalb ausgewählt, weil mir dazu Daten vorlagen, die ich aus einer Primäruntersuchung von fünf Theatern in Bayern gewonnen habe[3].

Im folgenden geht es mir vorrangig darum, zu prüfen, ob und in welcher Hinsicht überhaupt *Spielräume* für Entstaatlichungen im Theaterwesen bestehen.

Erstens werde ich untersuchen, inwieweit Privatisierungen auf der Grundlage des *Status quo möglich* sind. Zweitens analysiere ich aus der Perspektive der Privatisierung die *Chancen von Kosten- und Erlösverbesserungen im heutigen Repertoiretheater.* Zum dritten werden *Möglichkeiten* behandelt, die sich für eine Privatisierung aus *Änderungen im Spielplan und der lokalen Gebundenheit* des Theaters ergeben. Schließlich wende ich mich viertens dem *subventionierten Markttheater* zu.

Um von vornherein hochgespannten Erwartungen vorzubeugen, weise ich hier bereits nachdrücklich darauf hin, daß ich das Problem nicht aufgreifen werde, inwieweit eventuell vorhandene Spielräume von pri-

---

[2] Vgl. u. a. *L. Seelig,* Geschäftstheater oder Kulturtheater, Berlin 1914; *J. Bab,* Das Theater im Lichte der Soziologie, Leipzig 1931, neuveröffentlicht Stuttgart 1974; *H. Daiber,* Theater — eine Bilanz, München 1965; *G. Rühle,* Theater in unserer Zeit, Frankfurt/M. 1976; M. Blaug, Hrsg., The Economics of the Arts, London 1976; *ders.,* Rationalising Social Expenditure — The Arts, in: M. Posner, Hrsg., Public Expenditure, Cambridge 1977, S. 205 - 219.

[3] *H. Hanusch* und Mitarbeiter, Ökonomie deutscher Theater, Augsburg 1978 (unveröff. Studie).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vaten Unternehmern im Gegensatz zu öffentlichen Theaterleitungen *tatsächlich genutzt* würden. Ebenso verzichte ich bewußt auf *wertende* Aussagen über die gesellschaftliche Vorteilhaftigkeit privatwirtschaftlich geführter Theater. Lediglich in den letzten Teil der Analyse, in dem ich mich mit dem subventionierten Markttheater befasse, fließen in die Argumentation auch Überlegungen ein, die man als normativ bezeichnen könnte.

A. Privatisierung unter den Bedingungen des Status quo

Der Status quo im öffentlichen Theaterwesen Deutschlands weist, ökonomisch gesehen, folgende Merkmale auf, die für eine Privatisierungsanalyse von Bedeutung sind:

(a) Die Mehrzahl der Theater ist *standortgebunden* und als Stadt- oder Staatstheater organisiert.

(b) Innerhalb einer Spielzeit wird nach festem Spielplan eine *Vielfalt von Stücken* inszeniert und in Aufführungen angeboten (Repertoiretheater). Theater können demnach auch als Mehrproduktunternehmen interpretiert werden, „which provide services to the community", sie sind nicht ausschließlich „an intangible manifestation of the human spirit"[4].

(c) Die *Kosten- und Erlössituation* eines typischen Theaters für eine Spielzeit[5] läßt sich formal durch das Gleichungssystem (1) - (5) beschreiben.

(1) $K = K_0 + \sum_{j=1}^{n} K_j$

wobei

K = Gesamtkosten des Theaters pro Spielzeit
K_0 = Stück- und aufführungsunabhängige Gemeinkosten
K_j = Gesamtkosten des j-ten Stückes pro Spielzeit
n = Anzahl der Stücke pro Spielzeit

(2) $K_j = K_{j_0} + \sum_{i=1}^{m_j} K_{j_i}$

wobei

[4] *W. J. Baumol* und *W. G. Bowen*, Performing Arts — The Economic Dilemma, New York 1966.

[5] Die Analyse bezieht sich der Einfachheit halber auf eine Spielzeit, längerfristige Betrachtungen werden nicht angestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

K_{j_0} = Inszenierungskosten des j-ten Stückes

K_{j_i} = Kosten der i-ten Aufführung des j-ten Stückes

m_j = Anzahl der Aufführungen des j-ten Stückes pro Spielzeit ($j = 1, \ldots, n$)

(3) $$E = \sum_{j=1}^{n} E_j$$

wobei

E = Gesamterlöse des Theaters pro Spielzeit

E_j = Erlöse des j-ten Stückes pro Spielzeit

(4) $$E_j = E_{j_0} + \sum_{i=1}^{m_j} E_{j_i}$$

wobei

E_{j_0} = Erlöse aus dem Verkauf der Inszenierung des j-ten Stückes (Film, Funk, Fernsehen)

E_{j_i} = Erlöse aus der i-ten Aufführung des j-ten Stückes

(5) $$E_{j_i} = \sum_{k=1}^{r} q_k^{(j,i)} \cdot p_k^{(j,i)}$$

wobei

$q_k^{(j,i)}$ = Anzahl der verkauften Plätze der k-ten Preiskategorie in der i-ten Aufführung des j-ten Stückes

$p_k^{(j,i)}$ = Preis der k-ten Preiskategorie in der i-ten Aufführung des j-ten Stückes

r = Anzahl der Preiskategorien

Fall 1: Wenn eine Privatisierung ohne Änderung des Status quo möglich sein soll, dann hat, trivialerweise, bereits im öffentlichen Theater folgende Bedingung erfüllt zu sein:

(6) $$E \geq K$$

Das öffentliche Theater müßte sich dementsprechend in einer wirtschaftlichen Situation befinden, wie sie vereinfachend Graphik 1 wiedergibt.

Graphik 1 enthält folgende Annahmen, die sich weitgehend an der Realität des Theaterbetriebes orientieren:

— Unterschiedliche Inszenierungs- und Aufführungskosten für verschiedene Stücke

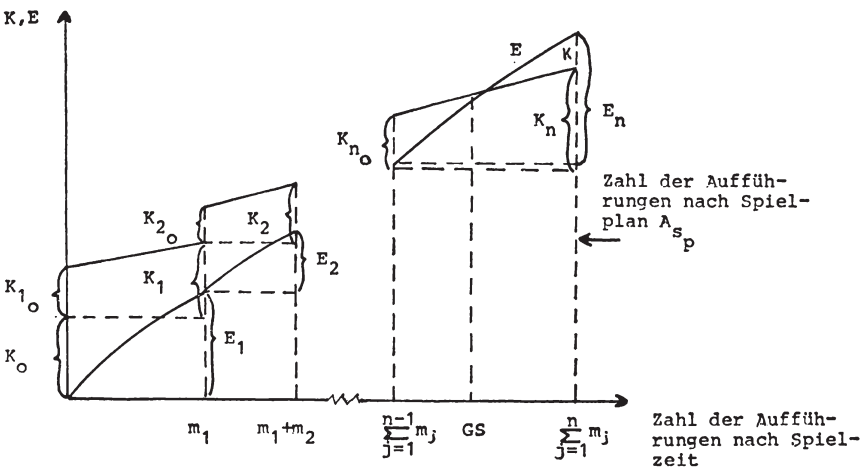
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Konstante Aufführungskosten eines Stückes

— Unterschiedliche Spieldauer verschiedener Stücke

— Geringfügig abnehmende Erlöse pro Aufführung eines Stükkes aufgrund geringfügig sinkender Platzauslastung bei gleichbleibender Preisstruktur

— Keine Inszenierungserlöse



Graphik 1

Auf *einzelne* Stücke bezogen, ergibt sich aus Bedingung (6):

Eine Privatisierung ohne Veränderung der Parameter verlangt, daß im Status quo wenigstens ein Stück aufgeführt wird, das positive Dekkungsbeiträge zur Folge hat, die, gegebenenfalls, die Verluste anderer Stücke ausgleichen. Es müssen also unter anderem Stücke zur Aufführung gelangen, für die gilt:

(7) $DAK_j < DAE_j$

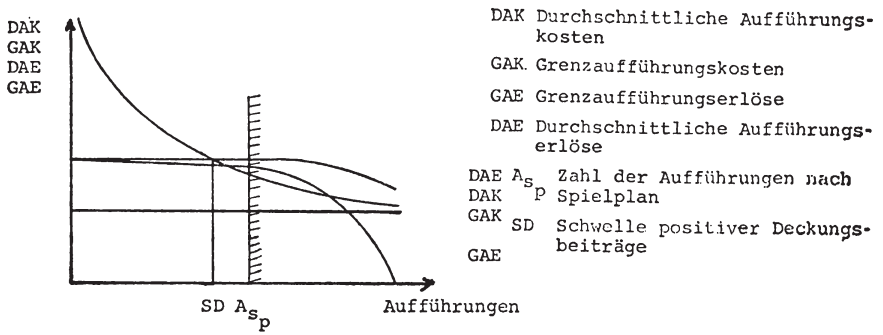
wobei

DAK_j = Durchschnittliche Aufführungskosten eines Stückes j

DAE_j = Durchschnittliche Aufführungserlöse eines Stückes j

Graphik 2 gibt beispielhaft eine solche Konstellation wieder:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Graphik 2

Graphik 2 enthält in Übereinstimmung mit der ersten Graphik folgende Annahmen:

— Sinkende durchschnittliche Aufführungskosten eines Stückes (DAK) mit zunehmender Aufführungszahl, aufgrund
  — konstanter Grenzaufführungskosten (GAK)
  — fixer Inszenierungskosten (K_{j0})
  — anteiliger Umlage der Gemeinkosten (K_0) auf ein Stück.

— Zunächst geringfügig, dann stärker abnehmende Erlöse je zusätzlicher Aufführung eines Stückes (GAE) und im Durchschnitt der Aufführungen (DAE), aufgrund:
  — zunächst nur leicht rückläufiger Platzauslastung
  — stark fallender Platzauslastung nach weitgehender Ausschöpfung des Besucherpotentials
  — unveränderter Preisgestaltung über alle Aufführungen hinweg.

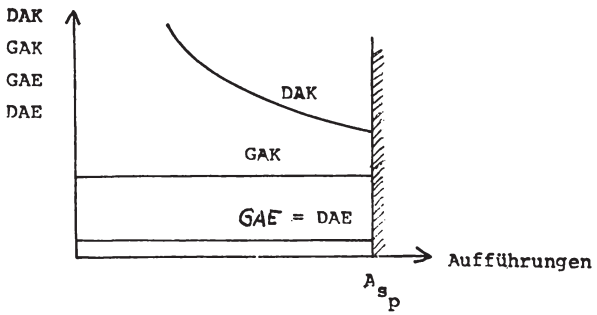
— Erlöse allein aus der „life-performance" auf der Bühne; keine Einnahmen aus dem Verkauf von Inszenierungen an Film, Funk und Fernsehen.

— Realisierung positiver Deckungsbeiträge, aufgrund:
  — der Existenz eines Schnittpunktes der durchschnittlichen Aufführungskosten- mit der Aufführungserlöskurve (breakeven point SD)
  — einer Aufführungszahl, die jenseits des breakeven points liegt.

Die *Empirie* kann zeigen, welche Chancen für eine Privatisierung öffentlicher Theater heute unter den Bedingungen des Status quo tatsächlich bestehen.

Betrachtet man die reale Kosten- und Erlössituation im Schauspielbereich deutscher Theater, so zeigt sich für typische Repertoirestücke ein Bild, wie es Graphik 3 wiedergibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Graphik 3

(a) Meine Berechnungen ergaben, daß die Produktionskosten (Probendienste, Bühnenbild, Kostüme, Honorar des Regisseurs u. a.) einer Inszenierung gängiger Stücke des klassischen Repertoiretheaters, etwa Lessings „Minna von Barnhelm", Shakespeares „Richard III.", „Die Ratten" von Hauptmann oder Schillers „Räuber", zuzüglich der anteiligen Gemeinkosten gegenwärtig in der Größenordnung um 240 000,— DM liegen[6]. Die Aufführungskosten eines Schauspiels betragen für die großen deutschen Schauspielbühnen etwa 30 000,— DM.

(b) Bei den Erlösen liegt über die Theater hinweg eine größere Bandbreite vor. Im Durchschnitt werden jedoch pro Besucher von den großen Bühnen etwa 9,— DM erzielt. Bei einer mittleren Platzkapazität von etwa 800 Besuchern und einer Auslastung des Platzangebotes, die heute durchschnittlich um die 80 % liegt, ergeben sich für das Großstadttheater im Durchschnitt realisierte Gesamterlöse pro zusätzlicher Aufführung von ungefähr 6000,— DM.

(c) Die durchschnittliche Aufführungszahl eines gängigen Repertoirestückes beträgt während einer Spielzeit ungefähr 15 Aufführungen.

Selbst dann, wenn es gelänge, die Auslastung zu heben und vor ausverkauften Häusern zu spielen, blieben erhebliche Diskrepanzen zwischen Kosten und Erlösen pro Aufführung. Allein schon die Grenzaufführungskosten betragen etwa das Fünffache der Grenzaufführungserlöse. Letztere leisten also nicht einmal positive Beiträge zur Dekkung der Inszenierungskosten eines Stückes. Die Durchschnittskosten können unter diesen Voraussetzungen nicht aufgefangen werden, selbst

[6] Im Vergleich dazu liegen beim Musiktheater die Produktionskosten einer Operninszenierung im Durchschnitt bei etwa 500 000,— DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn man die Zahl der Aufführungen beliebig steigerte. Im Gegenteil, jede zusätzliche Aufführung eines Theaterstückes wird gegenwärtig — bei quantitativ und qualitativ unverändertem Stückeangebot — die Verluste der öffentlichen Theater nur noch weiter wachsen lassen.

Eine Privatisierung, unter Beibehaltung des gegenwärtigen Stückeangebots mit seinen Kosten- und Erlösstrukturen, scheidet vor diesem Hintergrund als Alternative aus. Auch ein Übergang zu einer größeren Zahl von Aufführungen eines Stückes im Rahmen des Spielplantheaters kann ceteris paribus keine günstigeren Voraussetzungen schaffen. Die Vorteile der Größendegression (economies of large scale production) genügen alleine nicht, um Theateraufführungen rentabel werden zu lassen[7].

B. Privatisierung bei verbesserten Kosten-Erlös-Strukturen und unverändertem Spielplan

In den Fällen, in denen die *bestehende* Kosten-Erlös-Situation keine Gewinnerzielung zuläßt, ist also eine Privatisierung zunächst einmal unmöglich. Daran würde sich allerdings bereits dann etwas ändern, wenn im Bereich der Kosten und/oder auf Seiten der Erlöse hinreichend große Reserven vorhanden sind, die ein privater Unternehmer ausschöpfen könnte. Es muß also geprüft werden, ob und inwieweit Spielräume für Verbesserungen folgender Art im öffentlichen Theater vorhanden sind:

Fall 2: Verbesserung der Kostensituation bei unveränderten Erlösen und gleichem Spielplan (Steigerung der Leibensteinschen X-Efficiency);

Fall 3: Verbesserung der Erlössituation bei unveränderten Kosten und gleichem Spielplan sowie

Fall 4: Verbesserung der Kosten- und Erlössituation durch quantitative und qualitative Änderungen im Spielplan.

I. Kostenverbesserungen bei unveränderten Erlösen und gleichem Spielplan

Generell bestehen Chancen für eine Verbesserung der Kostensituation, wie sie formal durch die Gleichungen (1) und (2) beschrieben ist, nur dann, wenn die Produktion im öffentlichen Theater — die eine allgemeine Betriebsbereitschaft, Inszenierungen und Aufführungen erfordert — wenigstens einen der drei folgenden Mängel aufweist:

---

[7] Vgl. *W. J. Baumol* und *W. G. Bowen*, a.a.O., S. 165 und allgemein dazu *A. Toffler*, The Culture Consumers, A Study of Art and Affluence in America, New York 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Ein oder mehrere Faktoren, die in die Produktionsfunktion eines Theaters eingehen, kommen vom Standpunkt technischer Effizienz nicht optimal zum Einsatz.

(2) Die Möglichkeiten des technischen Fortschritts werden nicht ausreichend genutzt.

(3) Die Entlohnung der Produktionsfaktoren ist überhöht.

1. Technische Ineffizienz. Als Input gehen folgende Faktoren in die Produktionsfunktion einer Theateraufführung ein: (a) Schauspieler, (b) Hilfspersonal (Maskenbildner, Beleuchter, Garderoben- und sonstiges Bühnenpersonal), (c) Sachkapital und Sachmittel (Gebäude, bühnentechnische Anlagen, Energie), und als abgeleiteter Produktionsfaktor (d) die Aufführungsreife (Rollenbeherrschung, Bühnenbild, Kostüme usw.). Dabei ist die Aufführungsreife ihrerseits das Ergebnis eines komplexen Produktionsvorganges, der zeitlich der Aufführung vorgelagert ist. Ein Stück muß, um Aufführungsreife zu erlangen, von der Dramaturgie eingerichtet, einem Regisseur inszeniert, von den Künstlern sowie dem sonstigen Bühnenpersonal einstudiert und mit Bühnenbild und Kostümen versehen werden. Fertigkeiten, die in diesem Zusammenhang erworben werden, und die Ausstattung stehen der Premiere und allen nachfolgenden Aufführungen ohne zusätzlichen Aufwand zur Verfügung.

Man darf dabei, realistischerweise, davon ausgehen, daß im Theaterbereich — vor allem wenn der Spielplan einmal festliegt — *limitationale* Produktionsfunktionen vorliegen. Dies gilt sowohl für die tägliche Aufführung als auch für den Prozeß der Inszenierung eines Stückes.

Was die täglichen Aufführungen anbelangt, so bestimmt den Einsatz des künstlerischen Personals die Textvorlage, in welcher der Autor die Zahl der handelnden Personen in der Regel bindend vorschreibt. Der erforderliche Bedarf an nichtkünstlerischem Personal wird zum einen fixiert durch die Zahl der Akteure auf der Bühne. Dies gilt etwa für Maskenbildner und Friseure. Zum anderen bindet der Regisseur mit seiner Ausgestaltung des dramaturgischen Geschehens technisches Personal in einem bestimmten Umfang (Beleuchter, Personal für Um- und Abbau des Bühnenbildes). Schließlich erfordert der Ablauf einer Vorstellung, unabhängig von der Art des Stückes, einen personellen Minimalaufwand innerhalb der Garderoben-, Bühnen- und Hausinspektion. Ähnliche Abhängigkeiten lassen sich auch beim Einsatz von Sachmitteln feststellen.

Den Einsatz von Faktoren im vorgelagerten Prozeß der Inszenierung determinieren vor allem der gewünschte Reifegrad der Einstudierung sowie die Qualität der Ausstattung mit Bühnenbild, Requisiten und Ko-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stümen. Dabei erfordert ein bestimmter Reifegrad der Einstudierung offenkundig ein Mindestmaß an Proben für das künstlerische und das technische Bühnenpersonal.

Ineffiziente Produktion würde in beiden Sphären nur dann gegeben sein, wenn — formaltheoretisch argumentiert — Faktoreinsatzverhältnisse realisiert wären, die nicht im Eckpunkt einer Isoquante liegen.

Im künstlerischen Bereich bestünden Produktivitätsreserven beispielsweise dann, wenn bestimmte Rollen in einer Weise mehrfach besetzt sind, die risikopolitisch nicht gerechtfertigt ist. Ferner können Möglichkeiten nicht genügend genutzt sein, mehrere Rollen in einer Aufführung (Statisterie!) oder in verschiedenen Stücken mit einem Schauspieler zu besetzen (Ensemblegröße!). Zu lange Probezeiten, organisatorischer Leerlauf oder eine überdimensionierte Ausstattung sind weitere wichtige Quellen verschwenderischen Vorgehens.

Eine Quantifizierung der tatsächlichen Einsparungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet freilich fällt sehr schwer. Sichere Aussagen würden eine auf die spezifischen Verhältnisse des Theaters abgestimmte Leistungs- und Kostenrechnung erfordern, die sich nicht nur an vergleichbaren Ist-, sondern auch an Sollwerten zu orientieren hätte. Solche Rechnungen gibt es für die deutschen Theater gegenwärtig jedoch noch nicht[8].

Nachdenklich stimmt in diesem Zusammenhang allerdings die Personalentwicklung an den deutschen Theatern. In der nachfolgenden Tabelle sind für sieben große Sprechbühnen[9] durchschnittliche Werte angegeben, die sich auf das künstlerische und technische sowie das Verwaltungspersonal beziehen.

Die Tabelle zeigt einen deutlichen Anstieg der Zahl der beschäftigten Personen im nichtkünstlerischen Bereich nach dem Kriege. Die Zahl der Aufführungen hingegen hat sich — zumindest seit 1966[10] — kaum verändert. Verbesserte Aufführungsqualität und Kürzungen der Arbeitszeit können die Personalvermehrung sicherlich nur zu einem Teil erklären. Zu einem anderen Teil dürfte sie darauf zurückzuführen sein, daß die Theater im Laufe der Zeit überflüssige Personalbestände aufgebaut haben.

---

[8] Vgl. *A. Spielhoff,* Warum Kostenrechnung?, in: Deutsche Bühne, Heft 2, Bd. 45, (1974), S. 8 - 10.

[9] Staatl. Schauspielbühnen Berlin, Deutsches Schauspielhaus Hamburg, Thalia-Theater Hamburg, Bayerisches Staatsschauspiel München, Münchner Kammerspiele, Düsseldorfer Schauspielhaus, Schauspielhaus Bochum.

[10] Die Theaterstatistik gibt erst vom Jahr 1965 an Auskunft über die Zahl der Aufführungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Durchschnittliche Personalentwicklung an ausgewählten Schauspielbühnen

Jahr	Künstler absolut	Künstler i. v. H.	Technik absolut	Technik i. v. H.	Verwaltung absolut	Verwaltung i. v. H.	Aufführungen
1949	55	100,0	69	100,0	13	100,0	—
1955	59	107,3	87	126,1	19	146,2	—
1961	71	129,1	110	159,4	22	169,2	—
1966	71	129,1	152	220,3	26	200,0	452
1971	76	138,2	158	229,0	26	200,0	502
1976	86	156,4	174	252,2	28	215,4	506

Quelle: Deutscher Bühnenverein, Hg., Theaterstatistik 1966/71/76, Köln; Deutscher Städtetag, Hrsg., Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 37./43./49. Jahrgang, Braunschweig.

2. *Technischer Fortschritt.* Mit dem technischen Fortschritt im Theaterwesen haben sich Baumol und Bowen beschäftigt. Ihre Überlegungen kommen zu dem Ergebnis, daß Innovationen im Theaterbereich nur peripher möglich sind. Als Beispiele führen sie Neuerungen in der Beleuchtungstechnik, der Bühnenmaschinerie und der Bürotechnik an. „But these developments have been sporadic and have had little effect on the technology of performance. They have done little to increase the hourly output yield of the performer himself, and, as we have seen, it is the salaries of performers which constitute the bulk of the outlays of the performing organization."[11] Dem ist auch für die Zukunft nichts hinzuzufügen.

3. *Entlohnung der Produktionsfaktoren.* Spielräume für Kostensenkungen könnten sich schließlich noch ergeben, wenn beim künstlerischen, technischen und verwaltenden Personal eines Theaters überhöhte Löhne und Gehälter gezahlt würden. Immerhin beträgt der Anteil dieser Personalausgaben an den Gesamtausgaben der Theater annähernd 80 %.

Eigene Berechnungen, für die Nachkriegszeit durchgeführt, zeigen, daß in Deutschland die Einkommensentwicklung einer dieser drei Personalgruppen, nämlich des künstlerischen Personals, stets unter der anderer Arbeitnehmergruppen lag[12]. Bei den Gagen, die heute etwa 42 %

[11] *W. J. Baumol* und *W. G. Bowen,* a.a.O., S. 163 f.

[12] Vgl. *H. Hanusch* u. Mitarbeiter, a.a.O., Eine ältere Studie der deutschen Verhältnisse zu Anfang der dreißiger Jahre von Herterich weist gleichfalls auf Disparitäten in der Einkommensentwicklung des künstlerischen Personals hin. Vgl. *F. Herterich,* Theater und Volkswirtschaft, München und Leipzig 1937, S. 225 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Gesamtausgaben im Theatersektor ausmachen, eröffnen sich von daher also keine Möglichkeiten der Einsparung. Im Gegenteil, in der Bundesrepublik diskutiert man heute intensiver als je zuvor die soziale Problematik der Entlohnung künstlerischer Tätigkeit[13].

Die Bezahlung des Verwaltungs- und vor allem des technischen Personals ist heute in der Regel in die tarifliche Besoldungsautomatik eingebunden. Bedenkt man zusätzlich die Konkurrenz um solche Fachkräfte (Film, Funk, Fernsehen), so lassen sich Ausgabenreduzierungen in diesem Bereich ebenfalls kaum durchführen. Das Theater muß sich vielmehr, wie auch Baumol und Bowen nachgewiesen haben, in seiner Ausgabenpolitik für den Personalbereich zwangsläufig an der Lohnentwicklung in der Gesamtwirtschaft orientieren und kann nicht die eigene Produktivität zum Maßstab nehmen[14].

Die übrigen betrieblichen Aufwendungen sind im Vergleich zu den Personalkosten für das Theater von untergeordneter Bedeutung. Sie betragen für die Spielzeit 1976/77 etwa 20 %. Darin enthalten sind Ausgaben für Verwaltung, Mieten, Dekoration und Kostüme, Werbung, Urheberrechte u. ä. Bei diesen Kostenarten böten sich zwar hier und dort Ansatzpunkte für Einsparungen, insgesamt gesehen können diese aber das Kostenbild nur marginal verändern.

II. Verbesserungen der Erlössituation bei unveränderten Kosten und gleichem Spielplan

Auf Seiten der Erlöse sind Verbesserungen prinzipiell in vierfacher Hinsicht denkbar; und zwar durch

(1) Änderungen in der Preisstrategie,

(2) Verbesserungen der Platzstruktur,

(3) den Einsatz von Instrumenten des Marketing,

(4) eine Erhöhung der Platzkapazität.

1. Preisstrategie. Sofern bei gegebener Nachfrage (!) und bei fixierter Aufführungszahl eines Stückes (Spielplan!) die *tatsächlichen* Durchschnittserlöse je Aufführung eines Stückes (DAE) im öffentlichen Theaterbetrieb hinter den *maximal realisierbaren* Durchschnittserlösen

---

[13] Näher hierzu *K. Fohrbeck, A. J. Wiesant,* Der Künstler-Report, München und Wien 1975.

[14] Vgl. *W. J. Baumol* und *W. G. Bowen,* a.a.O., S. 161 ff. Baumol hat später seine Überlegungen zum Theater auf den gesamten kommunalen Sektor übertragen und, darauf aufbauend, seine bekannte „Theory of Unbalanced Growth" entwickelt. Siehe *W. J. Baumol,* Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: The American Economic Review, Vol. 57 (1967), S. 415 - 426.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(MDAE) zurückbleiben (DAE < MDAE), besteht für den Privatunternehmer zusätzlich die Möglichkeit, durch veränderte Preisstrategien höhere Einnahmen zu erzielen und damit unter Umständen mit einzelnen Stücken in die Zone positiver Deckungsbeiträge zu gelangen.

In der Realität sind die tatsächlichen Erlöse im öffentlichen Theater das Ergebnis einer komplexen Preispolitik, die einesteils Zahlungsbereitschaften der Besucher abschöpfen möchte und die andernteils auch kultur- und sozialpolitische Ziele verfolgt[15].

An den meisten deutschen Theatern werden die Preise differenziert nach (a) Platzkategorien, (b) Premieren und Anschlußaufführungen, (c) Wochentagen, (d) Tageszeiten, (e) Sparten (Oper, Operette, Schauspiel), (f) Besuchergruppen.

Insbesondere die Ermäßigungen für verschiedene Besuchergruppen sind beträchtlich. Ich kam in meiner Untersuchung von fünf öffentlichen Theatern in Bayern zu durchschnittlichen Ermäßigungen von über einem Viertel bezogen auf die Kassenpreise. Im Einzelfall, etwa für Mitglieder von Besucherorganisationen, betragen die Preisnachlässe mehr als die Hälfte der Nominalpreise. Das Bild verschärft sich noch, wenn man von der Globalbetrachtung abgeht und die Rabattgewährung in den verschiedenen Platzkategorien untersucht. Es zeigt sich deutlich, daß mit steigenden Preisen die gewährten Ermäßigungen nicht nur absolut, sondern auch relativ zunehmen und in der besten Platzkategorie beispielsweise für Abonnenten immerhin über 30 % des Nominalpreises betragen.

Graphik 4 gibt unter anderem exemplarisch die erzielten Effektivpreise und damit die Ermäßigungen als Differenz zum Preis der Tageskarten für ein bekanntes deutsches Schauspieltheater wieder.

Grundsätzlich sind in einer derartigen Situation zwei Vorgehensweisen zu unterscheiden, die man ergreifen muß, wenn man die tatsächlichen Erlöse den maximal realisierbaren annähern will:

(a) Auf den „Teilabsatzmärkten", die durch die bestehende Preisdifferenzierung bereits existieren, werden die zugehörigen „Einheitspreise" über die vorgegebene Zahl der Aufführungen hinweg im Extremfall so weit erhöht oder gesenkt (!), bis die damit verbundenen zusätzlichen Erlöse den Wert Null annehmen.

(b) Die Preise werden stärker als im Status quo differenziert, um damit die Zahl der Teilabsatzmärkte weiter zu erhöhen und zusätzliche Konsumentenrenten abzuschöpfen.

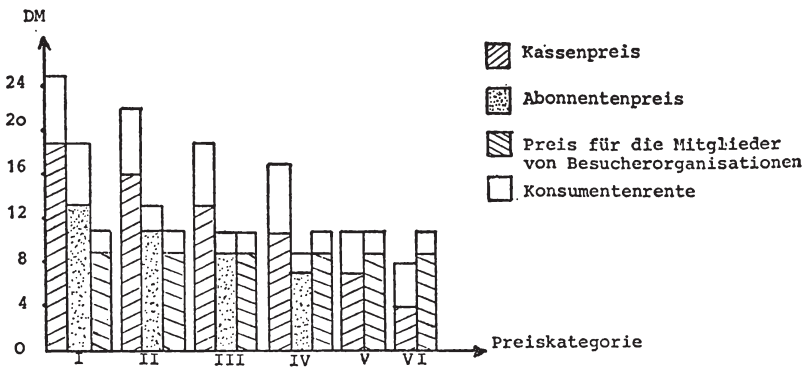
---

[15] Vgl. auch *L. Jonas*, Die Finanzierung der öffentlichen Theater in der BRD, Diss. Mainz 1972, S. 102 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als erstes liegt es nahe, die Möglichkeiten einer Anhebung von Kassenpreisen und von ermäßigten Preisen zu überprüfen.

Meine Untersuchungen zeigen, daß nahezu alle Besucher der betrachteten Theater gewillt wären, mehr als bisher für eine Theaterkarte aufzuwenden, ohne dabei die Zahl ihrer Theaterbesuche einzuschränken.



Graphik 4

Im einzelnen ergibt sich für unser Referenztheater folgendes Bild (vgl. Graphik 4): Die Mitglieder von Theaterorganisationen würden insgesamt annähernd 20 % mehr ausgeben. Platzmieter geben eine „Konsumentenrente" an, die zwischen 30 % und 50 % liegt. Bei den Tageskarten beträgt die nicht ausgeschöpfte Zahlungsbereitschaft, je nach Platzkategorie, zwischen 30 % und 100 % des Kartenpreises. Insgesamt könnten dadurch bereits Mehreinnahmen von über 30 % der Gesamteinnahmen unseres Theaters pro Aufführung erzielt werden.

Selbst eine Preispolitik, die über diese freiwillige Bereitschaft, mehr als bisher zu zahlen, hinausginge, hätte in Grenzen kaum mit gravierenden Nachfrageausfällen zu rechnen, da, wie meine und auch andere Untersuchungen ergaben, die Preiselastizität der Nachfrage im Theatersektor vergleichsweise gering ist, auch wenn es Unterschiede über die Platzkategorien hinweg geben mag[16]. Positive Preiseffekte dürften negative Mengeneffekte zunächst mehr als kompensieren und die Erlössituation insgesamt verbessern. Wo der (Cournotsche) Punkt maximaler Erlöse durch Preisanhebungen genau erreicht wäre, konnte ich anhand meines Materials freilich nicht feststellen.

[16] Aus meinen Untersuchungen ergibt sich, daß die Preiselastizität der Nachfrage mit der Qualität der gewählten Platzkategorie abnimmt. Vgl. hierzu allgemein auch *R. L. Frey*, *Theater* und Ökonomie — eine wirtschaftliche Analyse der Baseler Theater, Basel 1976 und *D. Netzer*, The Subsidized Muse, London, New York, Melbourne 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alles in allem dürfte jedoch der Spielraum, der sich aus einer solchen Anhebung des Preisniveaus ergäbe, allein bei weitem nicht ausreichen, um einen öffentlichen Theaterbetrieb in den Rentabilitätsbereich zu heben. Es stellt sich damit die Frage nach einer noch differenzierteren Preispolitik.

Preisstaffelungen, die über die bestehende Differenzierung hinausgehen sollen, können unterschiedlichst gestaltet sein. Selbst wenn Theaterleitungen nur auf die eingangs erwähnten Kriterien (Platzkategorie usw.) zurückgriffen und innerhalb dieses Rahmens stärker als bislang differenzierten, böte sich ihnen, aufgrund der damit verbundenen Variations- und Kombinationsmöglichkeiten, ein breites Spektrum zusätzlicher Ansätze.

Eine Alternative, die aus theoretischer Sicht den größten Abschöpfungsgewinn verspricht, liegt, bei bekannten individuellen Preis-Absatzfunktionen, im Modell des Optionsfixierers vor. Denkbar wäre daneben eine Strategie des individuellen Zuschlags, nach der, bei unbekannten Präferenzen, im Extremfall die potentiellen Besucher einer Vorstellung unabhängig voneinander für jeden Platz ihr maximales Preisangebot abgeben müßten (Versteigerung der Plätze). Ob es jemals gelingt, solche Modelle der Ausbeutung durch vollständige Preisdifferenzierung auch nur annäherungsweise zu verwirklichen, muß freilich angezweifelt werden.

2. *Platzstruktur.* Die Auslastung der Platzkapazität an den deutschen Theatern (Sprechbühne, Oper, Operette) beträgt, wie wir schon erwähnten, ca. 80 % und zeigt unvermindert steigende Tendenz. Erstaunlicherweise sind dabei die besseren und teureren Platzkategorien stärker ausgelastet als die billigeren. Diesen Umstand könnte ein privater Theaterunternehmer, der an höheren Erlösen interessiert ist, für sich nutzen, indem er die Platzstruktur eines Theaters entsprechend ändert. Er müßte die Zahl der teureren zu Lasten der billigen Plätze erhöhen. Dies kann entweder durch eine bloße Umwidmung auf dem Papier geschehen (Ausnutzen einer Platzillusion) oder durch bauliche Veränderungen des Theaterraumes.

3. *Marketing.* Durch einen gezielten und abgestimmten Einsatz der Instrumente des Marketing (Marktforschung, Werbung, Distribution) sollte es möglich sein, die Präferenzen von tatsächlichen und potentiellen Nachfragern so zu beeinflussen, daß

(a) neue Besucherschichten für das Theater gewonnen werden,

(b) die Häufigkeit der Theaterbesuche gesteigert wird und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) beim einzelnen die Wertschätzung des Theaters und damit seine Zahlungsbereitschaft zunimmt[17].

Erfolgreiche Maßnahmen dieser Art führen offenkundig zu einem weiteren Anstieg der maximal realisierbaren Erlöse, sie sind allerdings auch mit Werbungskosten verbunden.

4. Platzkapazität. Eine vierte Möglichkeit, positive Deckungsbeiträge zu erzielen, ergäbe sich dann, wenn bei gegebenem Preisniveau überschüssige Nachfrage vorhanden wäre und es gelänge, diese im Rahmen der vorgesehenen Zahl von Aufführungen auch noch zu befriedigen. Voraussetzung dafür wäre eine *drastische* Erhöhung der Platzkapazität. Das heutige Theater hätte gegebenenfalls wieder zum Massentheater antiker Prägung zurückzufinden; sein Fassungsvermögen müßte Dimensionen annehmen, wie sie gegenwärtig in den Großstädten beispielsweise im Bereich des Sportes, der Unterhaltungsmusik oder zirzensischer Darbietungen schon existieren[18].

Auch die Medien Film und Fernsehen implizieren bislang noch kaum durchdachte und wenig genutzte Chancen, Theater einem riesigen Publikum zur gleichen Zeit vorzuführen. Der besondere Charakter einer unmittelbar erlebten Vorstellung würde dann natürlich verloren gehen.

III. Verbesserung der Erlös- und Kostensituation durch ein quantitativ und qualitativ verändertes Stückeangebot

Die bisherige Betrachtung unterstellte für öffentliche und privatisierte Theater ein nach Art und Umfang gleiches Stückeangebot. Sie schloß also eine Veränderung der kulturellen „Landschaft" nach der Privatisierung weitgehend aus.

Die Chancen der Gewinnerzielung verbessern sich für den privaten Theaterunternehmer freilich dann erheblich, wenn man diese Bedingungen aufhebt und durch Änderungen im Spielplan neue Formen der Theaterorganisation zuläßt.

(1) Zum einen kann jetzt der Umfang des Repertoires verkleinert werden, ohne daß zunächst der kulturelle Anspruch bei der Stückeauswahl aufgegeben würde. Im Extremfall mag sich das Repertoire auf ein Stück reduzieren. Diese Verarmung im Spielplan macht höhere Aufführungszahlen bei den verbleibenden Stücken am

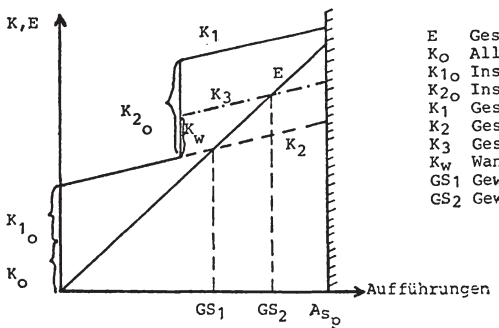
---

[17] Im amerikanischen Schrifttum spricht man in dem Zusammenhang auch von „audience development". Vgl. *M. Salem,* Organizational Survival in the Performing Arts, New York 1976, S. 165 ff.

[18] Vgl. *H. W. Sabais,* Sind unsere Theater zu groß?, in: Deutsche Bühne, Heft 7, Bd. 45, (1974), S. 7 - 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Standort eines Theaters möglich. Zugleich findet dadurch tendenziell ein Übergang vom Repertoire- zum reinen en suite-Theater statt. Diese Entwicklung setzt allerdings ein genügend großes Besucherpotential für die nunmehr in Folge häufiger gespielten Stükke voraus.



E Gesamterlöse
K_o Allgemeine Gemeinkosten
K_{1o} Inszenierungskosten des 1.Stückes
K_{2o} Inszenierungskosten des 2.Stückes
K_1 Gesamtkosten: Repertoiretheater
K_2 Gesamtkosten: En suite-Theater
K_3 Gesamtkosten: Tourneetheater
K_w Wanderungskosten
GS_1 Gewinnschwelle: En suite-Theater
GS_2 Gewinnschwelle: Tourneetheater

Graphik 5

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht geht eine solche Strategie mit Einsparungen bei den Inszenierungskosten einher. Im einfachen Modell der Graphik 5 würden die Inszenierungskosten des zweiten Stückes (K_{2_0}) entfallen und die Gesamtkosten von K_1 auf K_2 sinken[19].

Allerdings werden in der Realität auch solche Kostensenkungen, ceteris paribus, nicht ausreichen, um Gewinne zu erzielen, wie sie etwa im Modell der Graphik 5 entstehen: Bei den heutigen Verhältnissen liegen, wie beschrieben (s. Graphik 3), bereits die Aufführungskosten für kulturell anspruchsvolle Theaterstücke weit über den Aufführungserlösen.

(2) Reicht das Nachfragepotential am Standort eines Theaters nicht aus, um zu höheren Aufführungszahlen einer Inszenierung überzugehen, so bleibt, zweitens, die Möglichkeit des *Tourneebetriebs*[20].

---

[19] Im Modell werden für das Repertoire- und das en suite-Theater gleiche Einnahmen unterstellt. — Reduktionen im Stückeangebot schlagen sich unmittelbar und vollständig in Kostensenkungen nieder (keine Kostenremanenz).

[20] Eine Entwicklung dieser Art schildert J. Poggi für das amerikanische Theater. Um 1870 vollzog sich in den USA durch Arbeitsteilung und Spezialisierung eine Umwandlung lokaler Repertoire-Theater in Tourneebühnen. Siehe *J. Poggi*, Theatre in America, The Impact of Economic Forces, 1870 - 1967, Ithaca und New York 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser kann sich einerseits auf kooperativer Basis im Austausch von Inszenierungen zweier oder mehrerer Theater entwickeln. Andererseits könnten Konzentrationsprozesse im Theaterbereich die Voraussetzungen dafür schaffen.

Ökonomisch gesehen ließen sich wiederum Inszenierungskosten (K_{j_0}) einsparen, gleichzeitig hätte man allerdings zusätzliche „Wanderungskosten" (K_w) in Kauf zu nehmen. Die Gesamtkosten eines Theaterunternehmens verringerten sich damit in Graphik 5 beispielhaft um ($K_{2_0} - K_w$) von K_1 auf K_3. Eine derartige „Mobilisierung" des Theaters dürfte in der Realität zwar mit Kostensenkungen verbunden sein, aber ebenfalls zu keinen Gewinnen führen, da sie zwangsläufig noch unter den Einsparungen der Strategie (1) liegen.

(3) Als letzte Möglichkeit der Gewinnerzielung bleibt nun dem Unternehmer noch, das Stückeangebot qualitativ zu variieren. Er darf dann frei unter Theaterstücken wählen und diese Auswahl nach rein *ökonomischen* Gesichtspunkten treffen. Folgende Strategien stehen ihm dann, einzeln oder kombiniert, offen:

(a) Er kann zum einen — als Kostenminimierer — primär auf solche Stücke zurückgreifen, die möglichst geringe Produktions- und Aufführungskosten verursachen.

(b) Er kann zum anderen — als Erlösmaximierer — solche Stücke auswählen, die einen möglichst großen Interessentenkreis ansprechen und eine hohe Zahl von Aufführungen garantieren[21].

Bezogen auf die Art und Qualität des Leistungsangebotes dürfte eine Privatisierung in diesen Fällen dahin tendieren, daß im großen Maße Produktionen zur Aufführung gelangen, wie sie derzeit schon die sogenannten Boulevardtheater anbieten. Gespielt werden dort vornehmlich bekannte Unterhaltungsstücke, die mit nur wenigen Künstlern und geringem Sachaufwand auskommen und zudem in den Hauptrollen regelmäßig mit populären Schauspielern besetzt sind.

Ein Rückzug staatlicher Anbieter vom Theatermarkt würde — in diesem Fall — freilich das altehrwürdige „Bildungs"- und „Kulturtheater" zurückdrängen und den Typus des „Geschäftstheaters" stärker dominie-

---

[21] Nach Berechnungen von T. G. Moore war in den 60er Jahren im amerikanischen Broadway-Theater die Gewinnschwelle nach 250 Vorstellungen erreicht. Diese Zahl impliziert ein Potential an Besuchern von mindestens 50 000. Im Jahre 1927/28 waren dagegen nur 64 Vorstellungen erforderlich. Vgl. *T. G. Moore*, The Economics of the American Theatre, Durham 1968, S. 7 ff. Für Orchesterdarbietungen wurden in einer neueren amerikanischen Studie 115 Veranstaltungen als „breakeven point" ermittelt. Siehe *S. Globerman* und *S. H. Book*, Statistical Cost Functions for Performing Arts Organizations, in: Southern Economic Journal, Vol. 40 (1974), S. 668 - 671.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren lassen[22]. Daß mit dem Streben nach Rentabilität allerdings nicht zwingend ein künstlerischer Niedergang des Theaters einhergehen muß, zeigt das Beispiel englischsprachiger Bühnen. Dort werden auch Stücke auf hohem kulturellem Niveau mit vollem Unternehmerrisiko angeboten.

C. Subventioniertes Markttheater

Wenn sich trotz Kosteneinsparungen und voller Ausschöpfung der potentiellen Erlöse keine Gewinne erzielen lassen, sind die Voraussetzungen, *klassisches Kulturtheater* in privater Hand zu führen, aus rein einzelwirtschaftlicher Sicht nicht gegeben. Eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung kann freilich zu einem anderen Ergebnis führen.

So wird vielfach in der Literatur auf die Existenz zusätzlicher *gesellschaftlicher Nutzen* des Theaters hingewiesen, die von ihren Empfängern nicht an der Kasse abgegolten werden und somit auch nicht in die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen privater Unternehmer eingehen können. Aus dem reichhaltigen Katalog der gesellschaftlichen Funktionen des Theaters sei nur auf folgende verwiesen: Steigerung des Fremdenverkehrs, Vorhandensein eines Optionswertes, Zunahme des Ansehens einer Kommune oder eines Landes, Erhaltung des Kulturgutes und Weitergabe desselben an zukünftige Generationen, Umsatzsteigerungen in komplementären Dienstleistungsgewerben und andere Wirkungen mehr[23].

Sind soziale Werte dieser Art festzustellen, dann ist eine Privatisierung unter folgenden weiteren Voraussetzungen denkbar:

(a) Die gesellschaftlichen Nutzen, die sich zusammensetzen aus abgegoltenen Individualnutzen der Besucher und nicht abgegoltenen gesellschaftlichen Zusatznutzen, müssen die gesellschaftlichen Kosten decken oder übersteigen. Dabei darf man plausiblerweise davon ausgehen, daß die gesellschaftlichen Kosten im Theaterbereich mit den einzelwirtschaftlichen identisch sind.

---

[22] Ein Blick in die Geschichte des deutschen Theaters zeigt, daß sich noch um die Jahrhundertwende ein großer Teil des Theatergeschehens auf privatwirtschaftlicher Grundlage abspielte, entweder als reines Geschäftstheater oder als städtisches Pachttheater in Privathand. Vgl. u. a. *R. Marggraff,* Organisation und Betrieb städtischer Theater unter besonderer Berücksichtigung ihrer finanziellen Verhältnisse, Diss. Köln 1922, und *H. Reusch,* Die deutschen Theater in volkswirtschaftlicher Beleuchtung, Diss. Köln 1924.

[23] Ausführlicher hierzu *C.-A. Andreae,* Verteilungswirkungen der Theaterfinanzierung, in: C.-A. Andreae, K. Mackscheidt, H. Zimmermann, Hg., Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung, Bd. 4, Berlin 1976, S. 131 - 149; *R. L. Frey,* a.a.O.; *V. Bahn,* Das subventionierte Theater in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Berlin 1972; *T. G. Moore,* a.a.O.; *D. Netzer,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(b) Der gesellschaftliche *Zusatznutzen,* der extern anfällt, muß vom Unternehmer *internalisiert* werden können. Gewährleistet würde dies durch entsprechende Zuwendungen der öffentlichen Hand oder privater Mäzene.

Fall 5: Sind diese beiden Voraussetzungen erfüllt, dann steht neben dem öffentlichen Theater und neben dem privaten Boulevardtheater als weitere ökonomisch sinnvolle Alternative das *subventionierte private Kulturtheater.*

Im allgemeinen würde es sich bei solchen Privattheatern um Institutionen handeln, die zumindest für regionale Bereiche den Charakter von Monopolen aufweisen — Konkurrenzbeziehungen zu anderen Theatern sowie zu Film, Funk und Fernsehen sind nach meinen Untersuchungen zwar vorhanden, aber nicht überzubewerten.

Ein Ansatz, der in einem grundlegenden Effizienzvergleich das private Monopoltheater dem öffentlichen Theater, wie wir es heute haben, gegenüberstellen möchte, müßte auf eine allgemeine Theorie des „subventionierten Monopols" zurückgreifen können, in der sowohl Markt wie Staat als institutionale Alternativen analysiert wären. Eine solche Theorie besitzt die Wirtschaftswissenschaft heute leider noch nicht. In der Literatur fehlt es selbst an allgemeinen Hinweisen darauf, wie sich ein Monopolist im einen oder im anderen Fall als Produzent und Anbieter verhalten könnte. Vom privaten Monopolisten erwartet man in der Regel, daß er nach dem Prinzip „Grenzkosten gleich Grenzerlöse" handelt, ohne freilich näher zu erörtern, ob er im Falle öffentlicher Unterstützung auch die Subventionen etwa durch eine Taktik der „Gewinnverschleierung" zu maximieren anstrebt. Im Zusammenhang mit öffentlichen Monopolen gewinnt die These von der „wirtschaftlichen Erschlaffung" eine gewisse Bedeutung[24]. Da ein Monopol in öffentlicher Hand in der Regel davon ausgehen kann, daß seine Verluste vom staatlichen Träger ausgeglichen werden, muß dies im Laufe der Zeit zu einer Erlahmung seiner unternehmerischen Kräfte führen.

Im folgenden soll in diesem Rahmen eine Subventionsstrategie skizziert und auf ihre allokativen Konsequenzen hin durchleuchtet werden, die sich nur auf finanzielle Anreize stützt und darauf verzichtet, via Auflagen Aufführungszahlen vorzuschreiben.

Dabei sei hier erneut unterstellt, der Staat wolle im Theaterwesen den *Status quo,* nämlich das Repertoire und die Zahl und Qualität der

---

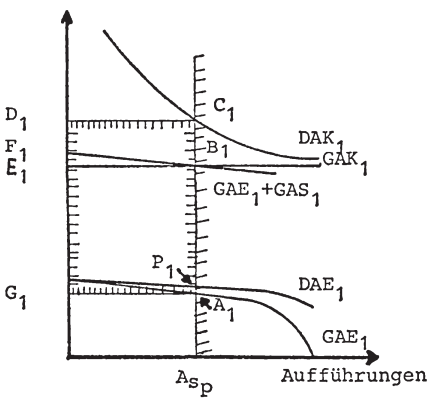
[24] Näher dazu *A. O. Hirschman,* Exit, Voice, and Loyality. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, Mass. 1970; deutsch: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

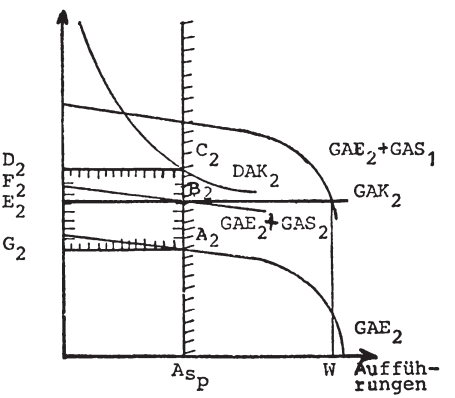
Aufführungen erhalten. Die Wahrung des ursprünglichen Zustandes ist ja eine gängige Forderung, die man in der Privatisierungsdiskussion immer wieder zu stellen pflegt.

Der private Theaterunternehmer soll eine Politik verfolgen, die sich am Prinzip „Grenzaufführungskosten gleich Grenzaufführungserlöse" ausrichtet und er soll a priori keine Verschleierungstaktik anstreben.

Die Analyse erfolgt zweckmäßigerweise wiederum anhand graphischer Darstellungen (vgl. Graphiken 6 a und 6 b).



Graphik 6 a



Graphik 6 b

Um den privaten Monopolisten zu veranlassen, *freiwillig* und ohne Reglementierung im Status quo (A_{sp}) anzubieten, steht dem Staat nur ein Weg offen: Er muß einerseits dem Unternehmen eine an Aufführungen gebundene Subvention in Höhe von $A_1 B_1$ pro Aufführung gewähren, damit die Marginalbedingung Grenzaufführungserlös (GAE_1) + Grenzaufführungssubvention (GAS_1) = Grenzaufführungskosten (GAK_1) im Status quo erfüllt wird. Hinzukommen muß eine Block-Subvention in Höhe von $B_1 C_1 D_1 E_1$, um der Totalbedingung Gesamteinnahmen gleich Gesamtkosten zu genügen. Diese Subvention hat sowohl die Gemeinkosten K_0 als auch die Inszenierungskosten K_{j_0} eines Stükkes abzudecken.

Andere Alternativen der Subventionierung, etwa eine alleinige Block-Subvention oder eine reine Aufführungssubvention, führen dagegen im Rahmen eines Subventionskonzepts, in dem nur finanzielle Anreize zugelassen sind, nicht zum gewünschten Ergebnis. Im ersten Fall würde der Monopolist vor Erreichen des angestrebten Punktes die Produktion einstellen, um mit einer einzigen Aufführung in den Genuß des vollen Subventionsbetrages zu gelangen. Im zweiten Fall kommt es ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weder zu keinem privatwirtschaftlichen Angebot, wenn der Subventionsbetrag zu klein ist, oder zu einer ungewünscht hohen Zahl von Aufführungen, wenn die Aufführungssubvention zu hoch ausfällt[25].

Wie der Graphik 6 a weiterhin entnommen werden kann, wird bei einer Politik des „Subventionsmix" der Monopolist einen Gewinn in Höhe von $B_1 E_1 F_1$ erzielen. Dieser Gewinn erscheint notwendig, um den Unternehmer in einer ersten Phase zu veranlassen, den staatlichen Theaterbetrieb zu übernehmen.

In dieser ersten Phase wird es zu keiner Reduktion des Subventionsbedarfes kommen. Im Gegenteil, die Subventionen privater Theater würden die der öffentlichen Theater um den Betrag des Monopolgewinnes übersteigen, da letztere nach dem Prinzip der Kostendeckung arbeiten und keine Gewinne erzielen dürfen. Beim öffentlichen Theater fiele deshalb die Subvention um den Betrag $B_1 E_1 F_1$, dem Gewinn des subventionierten Markttheaters, geringer aus.

Man muß sich fragen, ob der Staat unter solchen Umständen jemals bereit sein wird und, sinnvollerweise, bereit sein sollte, ein Theater in private Hände zu übergeben.

Die Antwort hierauf hängt davon ab, wie realistisch man folgende Entwicklung einschätzt: In einer ersten Privatisierungsphase ergeben sich zwar, wie gezeigt, keine Verbesserungen gegenüber der öffentlichen Leistungsproduktion, wohl aber in der Folgezeit. Der private Unternehmer wird die Spielräume, die auf der Kosten- und Erlösseite bestehen, mit allen Mitteln auszuschöpfen trachten, um seine Gewinnsituation weiter zu verbessern. Gelingt ihm dies, so ergibt sich eine neue Konstellation: Die Kosten- und Erlöskurven GAE_1, GAK_1 und DAK_1 in Graphik 6 a verschieben sich beispielsweise nach GAE_2, GAK_2 und DAK_2 in Graphik 6 b.

Als neuer Optimalpunkt resultiert daraus für den Unternehmer der Punkt W, sofern die Subvention weiterhin im alten Umfang und nach dem alten Prinzip gewährt wird. In dieser Phase würde aus dem Theaterbereich, falls der Unternehmer auch zukünftig keine Verschleierungstaktik betreibt, nicht nur kein zusätzlicher Subventionsbedarf angemeldet, sondern sogar die Zahl der Aufführungen erhöht werden. Letzteres wiederum wäre für den Subventionsgeber ein klares Zeichen dafür, daß die Zuschüsse im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Status quo (A_{s_p}) zu großzügig bemessen und damit reduzierbar sind.

---

[25] Würde man etwa allein eine Aufführungssubvention in Höhe von $P_1 C_1$ gewähren, so müßte entweder die Zahl der Aufführungen auf A_{s_p} oder die gesamte Subventionssumme auf $A_{s_p} \cdot P_1 C_1$ limitiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Behielte dagegen weiterhin der Staat die Trägerschaft, so müßte man, aufgrund der „Erschlaffungsthese", eher damit rechnen, daß die Spielräume auf der Kosten- und Erlösseite weitgehend ungenutzt blieben. Fehlende Leistungsmotivation und Initiative im öffentlichen Sektor könnten den Subventionsbedarf sogar noch ansteigen lassen. Die öffentlichen Theater dürften schon deshalb keine durchgreifenden Initiativen entwickeln, um ihre finanzielle Lage zu verbessern, weil jeder Rentabilitätsfortschritt automatisch mit einer Reduktion der Subventionen „bestraft" würde.

In einer dritten Phase schließlich könnte der Staat versuchen, die nun zu hohe Subventionierung des Privattheaters wieder zu reduzieren, falls er nach wie vor das Ausgangsangebot an Aufführungen (A_{s_p}) für angemessen hält.

Graphik 6 b zeigt, daß der gesamte Subventionsbetrag dann von $A_1 C_1 D_1 G_1$ auf $A_2 C_2 D_2 G_2$ fallen kann. Das schließt in unserem Beispiel eine Reduktion der Blocksubvention von $B_1 C_1 D_1 E_1$ auf $B_2 C_2 D_2 E_2$ und der Subvention pro Aufführung von $A_1 B_1$ auf $A_2 B_2$ ein.

Langfristig ergäben sich — so gesehen — aus der Privatisierung öffentlicher Theater Einsparungen im Subventionsetat, wenn auch zunächst höhere Zuschüsse erforderlich wären. Allerdings ist zu bedenken, daß der Subventionsbedarf privater Bühnen im Zeitablauf ebenfalls wieder zunehmen dürfte: Unvermeidliche Faktorpreiserhöhungen lassen sich, wie wir schon ausführten, im Theatersektor nur sehr begrenzt durch Produktivitätsfortschritte auffangen.

Ausblick

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Theaterbereich privatwirtschaftliche Alternativen dann zum Zuge kommen können, wenn

(a) dem Unterhaltungs- und Geschäftstheater kulturpolitisch mehr Bedeutung beigemessen und/oder

(b) das Kulturtheater in privater Hand angemessen subventioniert wird.

Beide Modelle erscheinen, wenn man den hohen Subventionsbedarf des öffentlichen Theaters ansieht, durchaus bedenkenswert. Der englische Regisseur Peter Brook hat in seinem Buch „The Empty Space: The Theatre Today" das Theater mit einer Tafel verglichen, die man von Zeit zu Zeit abwischen müsse, um sie neu zu beschriften[26]. Der Augenblick ist nahe, dies wieder einmal zu tun.

---

[26] *P. Brook*, The Empty Space: The Theatre Today; deutsch: Der leere Raum: Möglichkeiten des heutigen Theaters, München 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Von *Achim von Loesch*, Frankfurt

1. Zur Diskussion in der Betriebswirtschaftslehre

In den sechziger Jahren wurden die Entscheidungsprozesse in der BWL stärker als zuvor betont („Entscheidungsorientierte BWL"), wodurch die Unternehmensziele wachsende Bedeutung erlangten[1]. Das hat auch die Frage nach der Verfolgung von Zielen der Allgemeinheit wieder aufgeworfen. Einmal durch eine Neubelebung der Diskussion um die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen[2], zum anderen durch eine erneute Hinwendung zu Fragen der Verwaltungswissenschaften[3]. Dabei wurde die Tatsache, daß Ziele der Allgemeinheit sowohl von Verwaltungen als auch von Unternehmen — öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen — verwirklicht werden können, nicht immer in ausreichendem Umfang berücksichtigt. So wurde z. B. nicht genügend untersucht, ob Gemeinwohlziele effizienter und billiger von Verwaltungen oder von öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen verfolgt werden können[4]. Darum fehlen der Praxis heute vielfach noch

---

[1] Vgl. *Johannes Bidlingmaier*, Zur Zielbildung in Unternehmensorganisationen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 19. Jg., 1967, S. 246 - 256; *ders.*, Unternehmerziele und Unternehmerstrategien, Wiesbaden 1964. Zur Zieleforschung siehe auch die Literaturangaben bei *Friedrich Fürstenberg*, Wirtschaftssoziologie, Berlin 1970, S. 60; *Peter Hamman*, Gewinnmaximierung — Dominantes Ziel oder Zieldominante, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 38. Jg., 1968; *Edmund Heinen*, Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1966, 2. Aufl., Wiesbaden 1971; *Werner Kirsch*, Gewinn und Rentabilität. Ein Beitrag zur Theorie der Unternehmensziele, Wiesbaden 1968; *Ludwig Pack*, Rationalprinzip, Gewinnprinzip ud Rentabilitätsprinzip, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 35. Jg., 1965; *Hartmut Wächter*, Unternehmungs- und Unternehmerziele im sozio-ökonomischen Feld, Göttingen 1969. Ein Teil der Literatur läuft auch unter dem Begriff Operations Research.

[2] So z. B. *Theo Thiemeyer*, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg 1975 und *Karl Oettle*, Grundsatzfragen öffentlicher Betriebe, Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe, 2 Bde., Baden-Baden 1976; ferner *Achim von Loesch*, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung. Vom antikapitalistischen Ordnungsprinzip zum marktwirtschaftlichen Regulativ, Köln 1977.

[3] Vgl. *Peter Eichhorn* und *Peter Friedrich*, Verwaltungsökonomie I, Methodologie und Management der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1976.

[4] Vgl. dazu das Referat von *Peter Eichhorn*, Verwaltungsrationalisierung mittels öffentlicher Unternehmen, 5. Wissenschaftliche Tagung der Bank für Gemeinwirtschaft, 17. 3. 1977 in Bergneustadt (hektogr. Manuskript).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zureichende Beurteilungskriterien, wenn es um die Frage geht, ob und wann Gemeinwohlaufgaben von Verwaltungen auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden sollen.

2. Ursachen und Ziele der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

Die Frage, ob und wann öffentliche Aufgaben besser von Verwaltungen oder von öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erfüllt werden können, ist aktuell, da auch das Verwaltungshandeln dem Gesetz vom „abnehmenden Grenznutzen" bzw. von „zunehmenden Effizienzverlusten" unterliegt. Im folgenden werden wir die Auffassung vertreten und zu belegen versuchen, daß die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verbessert werden kann, wenn aus dem Arbeitsfeld der Verwaltungen soviel öffentliche Aufgaben als möglich herausgelöst und Wirtschaftskörpern mit institutioneller und funktioneller Autonomie, also öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, übertragen bzw. wenn hierfür entsprechende Unternehmen gegründet werden.

Diese These gilt auch für andere am Gemeinwohl orientierte Gruppen, z. B. die Kirchen und die Gewerkschaften, im folgenden nennen wir sie „Gesinnungskörperschaften". Auch sie können bisher von ihren Verwaltungen betriebene Aufgaben an gemeinwirtschaftliche Unternehmen übertragen bzw. hierfür neue gemeinwirtschaftliche Unternehmen gründen.

Dabei kommen für eine Ausgliederung weniger die klassischen Hoheitsaufgaben infrage (Justiz, Polizei, Steuererhebung, Verteidigung) als vielmehr die nichtklassischen Leistungsaufgaben, die kulturellen und die Wohlfahrtsleistungen, die zumeist unter den Rubriken Verkehrs-, Gesundheits-, Sozial- und Kulturpolitik zusammengefaßt werden. Der Konsumcharakter vieler öffentlicher Dienstleistungen erlaubt die Finanzierung dieser Dienste durch Preise bzw. da, wo das öffentliche Dienstleistungsunternehmen die Inanspruchnahme der Dienste durch den Nichtzahlenden nicht ausschließen kann (wenn das gemeinwirtschaftliche Unternehmen öffentliche Güter produziert), die Finanzierung durch Gebühren. Analoges gilt für die nichtstaatlichen „Gesinnungskörperschaften".

3. Was sind öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen?

Unter öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen verstehen wir im folgenden alle Unternehmen, deren Ziele im Dienst an einer Gemeinschaft bestehen, „deren unmittelbares Ziel darin besteht, einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemeinschaft Dienste zu leisten" (so die Definition der IFIG = Internationales Forschungs- und Informationszentrum für Gemeinwirtschaft[5]). Der Gegenpart der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen sind die Unternehmen, die Zielen privater Einzelpersonen dienen, die privaten Unternehmen. Dabei verwenden wir die Bezeichnung öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, weil dies in der Bundesrepublik Deutschland zur Zeit so üblich ist. Unter der Fragestellung der Zielsetzungen wäre es richtiger, von gemeinwirtschaftlichen im Gegensatz zu privaten Unternehmen zu sprechen, wie dies in Österreich geschieht (Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft)[6]. Die öffentlichen Unternehmen sind dann ein Teil — der größte und wichtigste! — der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

Im folgenden[7] wenden wir für die Unternehmen der Gebietskörperschaften und ihrer Zweckverbände den Begriff öffentliche Unternehmen, für die Unternehmen der „Gesinnungskörperschaften" den Begriff gemeinwirtschaftliche Unternehmen an. Er umfaßt die Unternehmen der Kirchen, Genossenschaften und Gewerkschaften.

Noch einiges zur Definition. „Unmittelbares" Ziel heißt, daß die Ziele der Gemeinschaft direkt anvisiert werden und nicht erst im Nachhinein vom Markt oder Gesetzgeber erzwungen werden. Unmittelbares „Ziel" heißt, daß die Zugehörigkeit zu den öffentlichen oder gemeinwirtschaftlichen Unternehmen nicht vom Ergebnis der wirtschaftlichen Tätigkeit abhängt. Die empirische Realisierung einer Zielsetzung ist so sehr von Faktoren abhängig, über die ein Unternehmen keine Macht hat, daß sie nicht zum Unterscheidungskriterium gemacht werden kann.

Eigentum und Rechtsform schließlich haben nur eine sekundäre Bedeutung. Sie sind wichtige Bedingungen zur Sicherung der öffentlichen Ziele und können als erste Indizien für eine öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Zielsetzung gelten. Unter dem Begriff öffentliche und gemeinwirtschaftliche Betriebe, der bei einigen Wissenschaftlern verwendet wird[8], verstehen wir nur technische Produktionseinheiten, die sowohl im Rahmen einer Verwaltung als auch im Rahmen einer Unternehmung tätig sein können.

---

[5] IFIG = Internationales Forschungs- und Informationszentrum für Gemeinwirtschaft. Vgl. dazu das Organ der IFIG, Annalen der Gemeinwirtschaft, 1977, 46. Jahrgang, Hrsg.: Prof. Paul Lambert, Lüttich, Deutsche Ausgabe seit 1925, hrsg. in der BRD, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Berlin.

[6] Vgl. die „Gemeinwirtschaft", das Organ der Arbeitsgemeinschaft der Österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien, München, 1978: XVII. Jahrgang.

[7] Vgl. dazu „Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft" (ÖWG), Hrsg.: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Berlin, Hamburg 1978: XXVII. Jg.

[8] *Theo Thiemeyer*, a.a.O.; *Karl Oettle*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn wir im folgenden[9] von öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen „Unternehmen" sprechen, dann meinen wir Wirtschaftssubjekte mit Autonomie auf wichtigen Gebieten. Sie müssen mit ausreichend finanziellen Mitteln — auch Eigenkapital — ausgestattet sein, eine dispositive Autonomie gegenüber den Kunden, den Mitarbeitern und in bezug auf die Betriebsausstattung besitzen. Dabei sprechen wir im folgenden von funktioneller Autonomie, da den Unternehmen die Autonomie in der Regel nur für die bestmöglichste und kostengünstigste Erfüllung der vom Träger gestellten Ziele gegeben ist.

4. Methoden und Grenzen der Ausgliederung

4.1. Ausgliedern, nicht Privatisieren

Die Tatsache des „abnehmenden Grenznutzens" bzw. der „zunehmenden Effizienzverluste" des öffentlichen Verwaltungshandelns wird oft von einer falschen Ausgangslage her diskutiert. So wird die Frage aufgeworfen, ob wichtige öffentliche Leistungen nicht besser auf den privaten Bereich übertragen werden sollten, wie 1975 der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium in einem Gutachten argumentierte, wenn auch mit einer anderen Fragestellung, nämlich der Suche nach Möglichkeiten eines Defizitabbaues (Privatisierung öffentlicher Unternehmen)[10].

An dieser Aussage ist richtig, daß die Lösung der hier angesprochenen Probleme durch Dezentralisierung erreicht werden kann, daß man um der Effizienz und der Effektivität der Aufgabenerfüllung wegen soviel Aufgaben wie möglich aus den Verwaltungen herauslösen und autonomen Wirtschaftskörpern übertragen sollte. Die autonomen Wirtschaftskörper brauchen aber nicht private Unternehmen zu sein. In Unternehmensform überführen und auf private Unternehmen übertragen, ist keineswegs dasselbe.

Gegen die Überführung öffentlicher Leistungen in private Unternehmen, die sog. materielle Privatisierung, gibt es gewichtige rechtliche und ökonomische Gründe. Einmal ist die öffentliche Leistungsverwaltung oft grundrechtsgebunden, alle Bürger müssen die Leistungen zu gleichen Entgelten in Anspruch nehmen können. Dann ist das Haftungs-

---

[9] *Peter Eichhorn*, Referat, a.a.O.

[10] Privatisierung öffentlicher Unternehmen — kein Mittel zum Abbau von Haushaltsdefiziten, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V. (GöWG) zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 13 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V., Berlin, 2. Aufl., 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

recht der öffentlichen Hand sehr weit gespannt. Auch erlegt das Dienstrecht öffentlichen Bediensteten eine Verschwiegenheitspflicht auf, die es im Arbeitsrecht nicht gibt. Schließlich ist das Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst wegen der Sozialgebundenheit der öffentlichen Aufgaben nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts beschränkt, alles Faktoren, die für die Privatwirtschaft nicht gelten. Daneben gibt es einen wichtigen ordnungspolitischen Grund. Die öffentliche Hand läuft bei Privatisierungen leicht Gefahr, ein privates Monopol zuzulassen.

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen statt auf private erlaubt es dagegen, zu dezentralisieren, ohne die Nachteile, die sich bei einer Privatisierung ergeben, in Kauf nehmen zu müssen. Auch liegt die Übergabe öffentlicher Aufgaben an Unternehmen, die sich im Besitz der öffentlichen Hand oder einer am Gemeinwohl orientierten Gesinnungskörperschaft befinden, nahe, weil das öffentliche Eigentum oder das Eigentum kirchlicher oder gewerkschaftlicher Kräfte eine gute Gewähr für die Einhaltung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben bietet.

4.2. Politische Widerstände

Die Übertragung öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen hat mit politischen Widerständen zu rechnen. Der Autonomiestatus der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen entzieht Teile der Aufgabenerfüllung vielen politischen Einflußnahmen, was den Wünschen nach Einflußnahme vieler Mitglieder der Trägerkörperschaften oft entgegensteht.

Auch bei den „Konsumenten" dieser Leistungen werden sich Widerstände regen. Die Überführung öffentlicher Leistungserstellungen an öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, die die Leistungserstellung nun dem Marktgeschehen unterwerfen, also die „Vermarktung" der öffentlichen Leistungen, führt dazu, daß sich die wirtschaftliche Situation einiger Leistungsbezieher verschlechtert.

Die Übertragung öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Aufgaben an öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen bedeutet nicht, daß wichtige Bereiche dem Einfluß der Legislative entgleiten. Der Gesetzgeber verfügt in seiner Eigenschaft als Eigentümer weiterhin über wichtige Steuerungsinstrumente. Auch kann er Gesetze erlassen, die die gewünschte Aufgabenerfüllung sicherstellen. Und die Manager der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen können vom Aufsichts- oder Verwaltungsrat des öffentlichen oder gemeinwirtschaftli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chen Unternehmens ebenso zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Ziele angehalten werden wie die Aufsichtsräte der privaten Unternehmen ihre Manager verpflichten, die Ziele dieser Unternehmen zu verfolgen.

4.3. Grade der Ausgliederung

Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben und ihre Überführung an öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen kann in unterschiedlichen Graden erfolgen. Um Mißverständnissen vorzubeugen, rufen wir uns in Erinnerung, daß alle Unternehmen, auch die privaten, anfangs einmal Ausgliederungen aus Haushalten gewesen sind, und das alle Betriebe den Organisations- und den Finanzierungsrahmen bei Bedarf wechseln können. Betriebe wechseln sowohl vom Haushalt zum Unternehmen als auch zwischen privaten und öffentlichen bzw. gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, ohne daß sich in ihrem technischen Ablauf etwas ändern müßte. Der betriebliche Ablauf schreibt grundsätzlich nicht vor, in welchem organisatorischen und Finanzierungsrahmen der Betrieb tätig sein muß.

Es gibt eine breite Skala der Ausgliederung aus öffentlichen oder gemeinwirtschaflichen Haushalten. Der Ausgangspunkt der Reihe ist, daß Autonomie nur auf organisatorischem Gebiet gewährt wird, und nur der Kostendeckung und der Leistungsverbesserung dient, während die Aufgaben und die Finanzierungsmittel weiter von der Verwaltung gestellt werden. Das andere Ende der Skala ist das öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, das — wie z. B. die Deutsche Bundesbank — im Rahmen einer allgemein gehaltenen Aufgabenstellung seine Maßnahmen in Zusammenarbeit von Direktorium und Zentralbankrat weitgehend selbst bestimmt.

4.4. Autonomie öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen

Sollen die Effektivitätsvorteile, die eine Ausgliederung bietet, zur Wirkung kommen, müssen die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen in die Lage versetzt werden, selbständig die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen und technischen Mittel optimal zu verwenden. Weder in der Personalpolitik noch in der Art der Technik, mit der sie tätig sind, dürfen ihnen die Träger bindende Vorschriften machen. Auch sollten die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen das Recht haben, die Preise ihrer Güter und Dienstleistungen selbst festzulegen. Den öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen Preise von außen vorzugeben, hat fast immer zur Schwächung dieser Unternehmen geführt. Die Unternehmen müssen auch über ihre Investitionen selbst entscheiden. „Will der Träger diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freiheit nicht zugestehen, dann sollte er darauf verzichten, ein Unternehmen zu gründen. Dann sollte er die öffentlichen Aufgaben schlicht und einfach ‚verwalten'."[11]

Dabei bleiben die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen — auch die öffentlichen Monopole — weiterhin durch das öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Eigentum an die öffentliche Zielsetzung gebunden. Die Ausgliederung hat nur zur Folge, daß die Festlegung der Preise vom Parlament oder von der Regierung in die Unternehmensorgane verlegt wird, wo vermutlich rascher, sachkundiger und stärker unter langfristigen Gesichtspunkten entschieden werden kann als zuvor im Parlament oder in der Regierung.

Entgegen weit verbreiteten Vorurteilen verliert der Träger dadurch, daß er öffentliche und gemeinwirtschaftliche Aufgaben auf funktionell autonome Unternehmen verlagert, nicht die Möglichkeit, die Erledigung der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen. Auch privaten Konzernen entgleiten ihre Unternehmen nicht, wenn sie ihnen eine hohe Autonomie zubilligen. Die Unternehmen werden hier verpflichtet, angemessen zu berichten, Vorstandskompetenzen können zurückgenommen und Vorstandsmitglieder abberufen werden. „Auch die Entwicklung und Verbreitung einer ‚Konzernphilosophie' vermag zur Beherrschung der Zentrifugalkräfte und zur Ausrichtung aller Organisationsteilnehmer auf die Konzernoberziele beizutragen."[12]

Die Ausgliederung schränkt die Einwirkungsmöglichkeiten nur im Vergleich zum bloßen Verwaltungshandeln ein. Der Einfluß der Träger auf ihre Unternehmen erfolgt nun auf dem Wege einer Absprache mit einem grundsätzlich autonomen Gebilde. Dabei stützt er sich auf die Mitglieder des Verwaltungs- oder Aufsichtsrates, die er entsandt hat. Der Kern des Unterschieds zum Verwaltungshandeln liegt darin, daß die vom Träger entsandten Verwaltungs- bzw. Aufsichtsratsmitglieder anders als weisungsgebundene Beamte oder Angestellte bei administrativem Vorgehen handeln werden. Die Verwaltungs- bzw. Aufsichtsratsmitglieder sind nämlich verpflichtet, bei Entscheidungen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit in erster Linie die Ziele und das Wohl des Unternehmens und nicht die des Trägers zu verfolgen.

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen beschränkt deshalb die Verfügungsgewalt des Trägers über seine Unternehmen auf die Einflußnahme im Rahmen

---

[11] *Rudolf Eiermann*, Bericht zum Kongreß der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Madrid, 1. 6. 1978 (hektogr. Manuskript).

[12] *Ehrenfried Pausenberger*, Artikel Konzerne in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Auflage, Stuttgart 1975, Bd. I/2, S. 2244.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Ziele dieser Unternehmen und schützt die Unternehmen vor illegitimen Einflüssen des Trägers. Die Einräumung eines entsprechenden Autonomiespielraumes an diese Unternehmen hält die Träger davon zurück, gegen die den Unternehmen gesetzten Ziele zu verstoßen; sie stellt eine Selbstbeschränkung in weiser Einsicht in eigene Schwächen dar.

4.5. Die Frage der Rechtsform

Die Frage, welche Rechtsform der Träger wählen soll, ist sekundär. Die Rechtsform hat nur eine dienende Funktion. Ihre Wahl ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Will der öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Träger wirklich ausgliedern, wird er sich privatrechtlicher Rechtsformen bedienen. Wenn er das Unternehmen dennoch oft noch in öffentlich-rechtlichen Rechtsformen betreibt, dann nicht zuletzt, weil die Einflußnahme des Trägers auf das Unternehmen bei den privatrechtlichen Rechtsformen regelmäßig rechtlich begrenzt ist[13]. Private Rechtsformen erleichtern auch die Bildung von Filialen, Konzernen, Holding-Gesellschaften und die Aufnahme privaten Kapitals. Auch erleichtern sie den Verkehr mit privaten Unternehmen, da dann bei den öffentlichen Unternehmen die Kompetenzen ähnlich wie bei den privaten gelagert sind.

Die Einflußmöglichkeiten der Träger bei privatrechtlichen Unternehmensformen können mit Hilfe von Verträgen den besonderen Verhältnissen angepaßt werden. In Frankreich haben sich vertragliche Vereinbarungen zwischen den Vorständen der Unternehmen und den Trägern bewährt, in denen die im Gesellschaftsrecht nicht genauer festgelegten Kompetenzen zwischen dem Träger und der Unternehmensführung besonders geregelt werden[14].

Entscheidet man sich zu einer vollen Ausgliederung, ist die Aktiengesellschaft die geeignetste Rechtsform für diese Unternehmen. Die Trennung der Leitungsorgane, die das deutsche Aktienrecht vorsieht, in einen aus Fachleuten bestehenden Vorstand und einen aus den Vertretern der Trägerorganisationen sowie aus betrieblichen und überbetrieblichen Arbeitnehmervertretern bestehenden Aufsichtsrat und die ebenfalls verankerte Trennung der Kompetenzen und Verantwortung zwischen Vorstand, Aufsichtsrat und Hauptversammlung sind eine geeignete Unternehmensform für autonome Wirtschaftskörper.

Bei der Besetzung der Aufsichtsräte dieser Unternehmen ist die Mitwirkung der Kunden des Unternehmens nicht angemessen. Das Kun-

---

[13] *Rudolf Eiermann,* a.a.O.

[14] *Philippe Gouault,* Die Gemeinwirtschaft in Frankreich, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 24, Frankfurt/Köln 1976, S. 47 - 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deninteresse ist meist kurzfristig, auch drängen sie meistens nur auf niedrige Preise, wobei die langfristigen Planungen des Unternehmens dann oft zu kurz kommen. Dies ist bei den Vertretern der Arbeitnehmer, sowohl der des Unternehmens als auch „überbetrieblicher", anders. Da diese in der Regel in diesen Unternehmen langfristig tätig sind, überwiegt bei ihnen das langfristige Unternehmensinteresse oft kurzfristige Lohninteressen.

Auch erbringen die meisten öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen Leistungen, die für die breiten Arbeitnehmerschichten wichtig sind. Es ist deshalb unwahrscheinlich, daß die überbetrieblichen Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat die Leistungsfähigkeit dieser Unternehmen negativ beeinflussen werden[15].

5. Die Vorteile einer Ausgliederung

5.1. Organisatorische Vorteile

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen weist eine Reihe organisatorischer Vorteile auf.

Ein hoher Zentralisierungsgrad bewirkt Einheitlichkeit der Leitung, Systemstabilität und Kontinuität[16], leistet aber zugleich einem Immobilismus des Gesamtsystems Vorschub. Ein geringer Zentralisierungsgrad, der die Selbständigkeit der Subsysteme betont und ihnen einen weiten Entscheidungs- und Handlungsspielraum einräumt, ermöglicht es dem System dagegen, auf Veränderungen der Umwelt rasch zu reagieren und das dazu erforderliche Problemlösungs- und Innovationspotential zu entwickeln. Da die einzelnen Subsysteme bei dezentralisierten Organisationen viele Ungleichgewichte bereits in ihrem Bereich und mit eigenen Mitteln beseitigen (multistabiles System), trägt die Dezentralisierung erheblich zur Stabilität des Gesamtsystems bei. Die Dezentralisierung ist sodann eine wichtige Voraussetzung für eine stetige und störungsfreie Entwicklung des gesamten Systems. Die partielle Behebung von Ungleichgewichten erlaubt es, neue Gesamtgleichgewichte schrittweise herbeizuführen.

Es lassen sich auch Kriterien dafür angeben, wann Zentralisierung und wann Dezentralisierung von Vorteil sind. Die Zentralisierung von

---

[15] Mitbestimmung in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. Eine Diskussion im Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 12 der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Berlin 1976, u. a. den Beitrag des Verfassers: Zur paritätischen Mitbestimmung in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, S. 9 - 36.

[16] *Ehrenfried Pausenberger*, a.a.O., S. 2241.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungsbefugnissen erzielt bei homogenen Leistungsprogrammen Vorteile, weil hier die Rationalisierungsmöglichkeiten, die in der Arbeitsteilung enthalten sind, ausgeschöpft werden können. Anders bei objektbezogener Organisation, gleichgültig, ob sie produkt- oder regionalorientiert ist, und um objektbezogene Vorhaben geht es in der Regel bei öffentlichen Aufgaben! Für sie benötigt man, wenn befriedigende Ergebnisse erbracht werden sollen, ein höheres Maß an Entscheidungsdezentralisation als bei Produktionsprozessen, die eine verrichtungsorientierte Organisation benötigen. Im Bereich der privaten Konzerne werden deshalb oft bei projektbezogenen Vorhaben autonome Subsysteme errichtet, „die vielfach nur noch durch die Zuteilung von Kapitalmitteln bzw. durch die Auflage einer bestimmten Mindestverzinsung des konzerneigenen Kapitals von der Konzernleitung gesteuert werden“[17] (management by objectives; Profit-Center-Prinzip). Die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen sollten, wenn es sich bei ihren Aufgaben ebenfalls um objektbezogene Vorhaben handelt, ähnlich dezentralisiert arbeiten dürfen. Dann allein kann man von ihnen eine ebenso effiziente Aufgabenerfüllung erwarten, wie sie bei privaten Unternehmen üblich ist.

5.2. Betriebswirtschaftliche Vorteile

Die Dezentralisierung öffentlicher Leistungserstellung durch die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Wirtschaftskörper mit funktioneller Autonomie bewirkt höhere Effizienz bei zahlreichen Leistungserstellungen.

Eigene Betriebe im Rahmen der Verwaltung können, wenn sie nur für diese tätig sind, meist nicht die kostengünstigen Umsätze erzielen. Ihre Betriebsgröße wird selten optimal, bzw. ihre Kapazität wird oft nicht voll ausgelastet sein. In Verwaltungen tätigen Betrieben bietet sich daher schon allein aus Kostensenkungsgründen an, Lohnaufträge hereinzunehmen, wodurch dann bereits der erste Schritt in Richtung auf ein am Markt operierendes Unternehmen getan ist.

Unternehmen mit funktioneller Autonomie lassen sich personell angemessener ausgestalten. Sie werden durch Personen beraten und kontrolliert, die der Selbstverwaltung angehören und an der Leistungserstellung des betreffenden Unternehmens besonders interessiert sind. Es ist möglich, die Personalpolitik sachlicher als zuvor zu betreiben, den Mitarbeitern bessere Leistungsanreize zu geben, monetäre Anreize (Leistungszulagen, Gewinnbeteiligung), soziale Anreize (Gruppenzugehörigkeit, Führungsstil) und Karriereanreize (Aus- und Fortbildung, Beförderungen).

---

[17] *Ehrenfried Pausenberger*, a.a.O., S. 2242.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftskörper mit funktioneller Autonomie lassen sich leichter angepaßt finanzieren, als dies in Verwaltungen möglich ist. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen weisen anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten gegenüber den Vorteil auf, daß sie nicht dem kurzfristigen Rhythmus der öffentlichen Haushalte unterworfen sind, was eine unziemliche Verkürzung der Entscheidungshorizonte mit sich bringen kann und kapitalintensiv betriebenen Produktionen nicht entspricht. Der Nachteil vieler wirtschaftspolitischer Maßnahmen besteht doch darin, daß sie aus den öffentlichen Haushalten finanziert werden, die ihrerseits jährlich oder zweijährlich auszugleichen sind. Sie sind außerdem engstens an die Legislaturperioden der jeweiligen Parlamente gebunden und werden von den Wahlkämpfen der darin wirksamen Parteien mitbestimmt. Für Maßnahmen, die eine langfristige Planung und Abwicklung brauchen, muß deshalb sichergestellt werden, daß sie aus den öffentlichen Haushalten und den Wahlperioden und -kämpfen in Unternehmen ausgegliedert werden, die diesen kurzfristigen Rhythmen nicht so sehr unterliegen. Die Überführung von Betrieben aus den öffentlichen Haushalten in öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen trennt sodann ihre Finanzwirtschaft vom Haushalt der Trägerkörperschaft und macht eine selbständige Rechnungslegung möglich. Auch dies wirkt leistungsstimulierend[18].

5.3. Finanzpolitische Vorteile

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen hat finanz- und steuerpolitische Vorteile. Die öffentlichen Haushalte werden entlastet, da die Bürger nun am Markt via Preise kaufen, was sie zuvor über Steuern finanzierten. Das verringert die Steuerlastquote. Selbst wenn dies in vielen Fällen eine Illusion ist, weil die privaten Haushalte insgesamt ebensoviel wie zuvor ausgeben, erhöht dies doch den persönlichen Freiheitsspielraum.

Eine Überführung eines Teils der Steuern in zweckgebundene Gebühren und in Preise öffentlicher Güter macht es allen Bürgern deutlich, wofür das Geld, das sie zahlen, wieder ausgegeben wird. Anstelle des für die Verwaltung gemeinhin geltenden Alimentationsprinzips (über Steuereinnahmen) tritt das Äquivalenzprinzip, da die unternehmerischen Leistungen nun über eine (teilweise oder vollständige) Gegenleistung (Tarif oder Gebühr) abgegeben werden. Dieser Zusammenhang gilt auch für öffentliche Abnehmer (andere öffentliche Unternehmen oder Verwaltungen), die zumindest Erstattungen leisten müssen[19].

---

[18] *Peter Eichhorn*, Referat, a.a.O.

[19] *Peter Eichhorn*, Referat, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen bedeutet, daß die Finanzierung wichtiger Staatsaufgaben soweit wie irgendmöglich aus den öffentlichen Haushalten herausgelöst wird. Auch in privaten Konzernen entlastet die rechtliche Differenzierung in einem Unternehmensverband die Kapitalaufnahme bzw. Verschuldungskapazität der Spitzengesellschaft, mit der man in diesem Falle den Haushalt des Trägers vergleichen kann.

Das Betreiben öffentlicher Dienste durch öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen erlaubt weiterhin die Subventionierung dieser Dienste. Dabei können verschiedene Wege der Subventionierung in Anwendung kommen. Einmal die Subventionierung des Unternehmens, hauptsächlich, indem ihm Steuernachlässe gewährt werden (Unternehmenssubventionierung). Man kann aber auch einzelne Objekte subventionieren, indem der Staat einzelne Dienstleistungen des Unternehmens besonders verbilligt, wie wir dies z. B. im sozialen Wohnungsbau vorfinden. Es können drittens noch die einzelnen Empfänger dieser Dienstleistungen subventioniert werden, man kann m. a. W. Subjektsubventionierung betreiben.

Alle diese Formen der Subvention sind gleichzeitig, nebeneinander und auch neben dem „Verkauf" der „Produktion" gegen Gebühren oder Preise möglich. Der Phantasie, sich neue Wege der Subventionierung oder der Gebühren- bzw. Preisgestaltung einfallen zu lassen, sind keine Grenzen gesetzt.

Wichtig ist dabei zu wissen, daß für das Funktionieren des Unternehmens die Finanzierung über Preise am geeignetsten ist und daß die ex ante-Subventionen, die pauschal von vornherein gewährt werden, dem Unternehmenscharakter am meisten entsprechen, und nicht die, die ex post, als bloße nachträgliche Deckung des jeweiligen Defizits, erfolgen. Die ex ante-Subventionierung gibt der Unternehmensleitung mehr Spielraum, insbesondere bei den Investitionen. Auf diese Weise läßt sich die chronische Unterinvestitionsneigung bei allen ex post-defizitsubventionierten Unternehmen verringern.

5.4. Preispolitische Vorteile

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen hat eine Reihe volkswirtschaftlicher Vorteile, besonders preispolitischer Art, sowohl was volkswirtschaftlich überhöhte als auch was volkswirtschaftlich unzureichende Preise anbelangt.

Wir wissen, „daß eine Volkswirtschaft nur dann ihr Optimum erreicht (hinsichtlich optimaler Allokation der Produktionsfaktoren und Nutzen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maximierung der Haushalte), wenn die Produktpreise sich nach den Grenzkosten richten (genauer: nach dem Schnittpunkt der Grenzkostenmit der Nachfragekurve), die im ereichten Gleichgewicht im Normalfall gleich den Durchschnittskosten sind (einschließlich Verzinsung des eingesetzten Kapitals und Entlohnung des Managements, d. h. einschließlich eines ‚Normalgewinns')"[20]. Ein wichtiger Vorteil einer Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen liegt in der Tatsache, daß auf diese Weise die Abweichungen von den „richtigen" Preisen deutlich gemacht werden.

Beginnen wir mit den Einflüssen, die öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen gegenüber einem überhöhten Preisniveau ausüben. Wilhelm Krelle spricht in der jüngsten Auflage seiner „Preistheorie" davon, öffentliche Unternehmen könnten „durch striktes Festhalten an der Grenzkostenkalkulation konkurrierende Privatfirmen zu einer optimalen Preispolitik zwingen, die sie sonst angesichts von Monopol- und Oligopolsituationen nicht verfolgen würden"[21]. Je mehr öffentliche Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden und sich die Zahl und die Tätigkeitsfelder der öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen erhöhen, um so besser werden die öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen auf das Preisniveau im Allgemeininteresse einwirken können.

Außerdem: Nichtkostendeckende Preise sind volkswirtschaftlich grundsätzlich bedenklich. Indem sie nachfrageverzerrend wirken, stören sie das Preis-Gesamtsystem einer Volkswirtschaft (Pareto-Optimum). Sie führen zur Verschwendung von Produktionsfaktoren, verteuern andere Produktionen und führen dort zu einer Unterversorgung und unbegründeten Belastung der Verbraucher.

Nichtkostendeckende Preise sind sodann verteilungspolitisch grundsätzlich von Nachteil. „Auch die niederen Einkommensschichten haben ein Interesse an einer effizient arbeitenden Volkswirtschaft (d. h. an einem effizienten Einsatz der Produktionsfaktoren und an Nutzenmaximierungsmöglichkeiten bei kostenrichtigen Preisen ohne Nachfrageverzerrung) ... Einkommens- und Vermögenspolitik sollte besser aus einem Guß via Transfers und Steuern betrieben werden als über immer nur partikulär und verstreut wirkende Manipulationen an den Preisen öffentlicher Unternehmen."[22]

---

[20] *Gisbert Rittig,* Preisbildung nach einem Idealmodell, in: ÖWG, Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Mai 1977, S. 47; vgl. auch *Gisbert Rittig,* Gemeinwirtschaftsprinzip und Preisbildung bei öffentlichen Unternehmen unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten, Schriftenreihe Gemeinwirtschaft Nr. 25, Frankfurt/Köln 1977.

[21] *Wilhelm Krelle,* Preistheorie, II. Teil, 2. Aufl., Tübingen 1976, S. 716/717.

[22] *Gisbert Rittig,* ÖWG, a.a.O., S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es gibt einige Fälle, in denen ein Abweichen von der Grenzkostenpreisregel wünschenswert ist, Abweichungen, ohne gegen die Gebote eines optimalen Preissystems zu verstoßen. Auf sie weist Gisbert Rittig in den bereits erwähnten Arbeiten hin. Die zwei wichtigsten Sonderfälle (Rittig nennt insgesamt sechs)[23] liegen vor, wenn der soziale Nutzen eines Unternehmens größer als der einzelwirtschaftliche ist. In diesem Fall würde die Ausrichtung an den Kostenpreisen zu einer Unterversorgung führen. Deshalb wäre hier eine defizitäre Mehrproduktion zu Unterkostenpreisen erwünscht (Beispiel Verkehrseinrichtungen in förderungswürdigen Regionen). Der andere Fall ist gegeben, wenn die Grenzkosten in einem Produktionsbereich langfristig sinken bzw. die Skalenerträge langfristig steigen. Die Grenzkostenkalkulation führt in solchen Fällen bei der Einzelwirtschaft zu Verlusten, obwohl die Grenzkostenkalkulation aus Optimierungsgründen volkswirtschaftlich erwünscht wäre.

5.5. Ordnungspolitische Vorteile

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen empfiehlt sich aus ordnungspolitischen Gründen. Die Industrieländer der westlichen Welt stoßen an die Grenzen des Prinzips der Trennung von Staat und Gesellschaft, wonach der Staat die Wirtschaft möglichst unangetastet zu lassen hat und nur die Lücken und Ungerechtigkeiten des privaten Teils mit ordnungs- und verteilungspolitischen Interventionen regulieren und korrigieren soll. Dies Prinzip führt in der Praxis zu steigenden Steuerlastquoten.

Und die steigende Steuerlast verleitet die Bürger zu Ausweichmanövern, was ordnungspolitisch und ökonomisch bedenklich ist. Ordnungspolitisch, da es den Anteil am Einkommen (und damit den Freiheitsspielraum) verringert, den die Bürger nach ihrem Belieben ausgeben können, ökonomisch, weil sich mehr Bürger und Unternehmen als zuvor in ihrem Verhalten nur noch an steuerlichen Gesichtspunkten orientieren, wodurch die ökonomische Effizienz leidet. Auch geht der Leistungswille zurück, wenn über die Höhe des Einkommens nicht die Produktionsleistung, sondern die Geschicklichkeit im Umgang mit dem Finanzamt entscheidet. Es muß ferner mit zunehmender Flucht der Unternehmer in ein steuerbilligeres Ausland gerechnet werden. Last not least machen sich poujadistische Bewegungen bemerkbar.

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen könnte hier Abhilfe schaffen. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaft-

---

[23] *Gisbert Rittig*, ÖWG, a.a.O., S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Unternehmen trägt nämlich das politische Wollen der Gebiets- und Gesinnungskörperschaften nicht von außen an die Bürger heran, sondern fügt sie direkt in den Markt ein, wo es nun neben dem privaten Angebot erscheint.

Das hat wichtige ordnungspolitische Vorteile. Nun müssen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen den privaten Unternehmen nicht erst durch staatliche Maßnahmen von außen gegen den Widerstand der Wirtschaftssubjekte aufgezwungen werden. Öffentliche Unternehmen bieten sich im Rahmen der bestehenden Wettbewerbsordnung an und die Bürger entscheiden im Rahmen ihrer Konsumentensouveränität selbst, ob sie die angebotenen öffentlichen Dienste zu bestimmten Preisen wollen oder nicht.

Die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen hat zur Folge, daß die politischen Ziele der Gebiets- und der Gesinnungskörperschaften mit den privaten Unternehmen um die Produktionsfaktoren, also um Arbeit und Kapital sowie um die geeigneten Standorte und anderes mehr, in Konkurrenz treten. Das stärkt die Konsumentensouveränität und verbessert die Allokation der Produktionsfaktoren zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist zugleich ein wichtiges Mittel, um festzustellen, ob die Verbraucher die ihnen von den Gebiets- und Gesinnungskörperschaften offerierten Güter und Dienste dem privaten Konsum vorziehen und wenn ja: wieviel von diesen Diensten und zu welchen Preisen.

5.6. Bessere Effektivitätskontrolle der öffentlichen Leistungen

Die Leistungserstellung mittels öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen setzt Leistungsmängel rasch in finanzielle Defizite um, was die Unternehmen zwingt, die Mängel zu beheben. Sie macht den Trägern deutlich, ob und inwieweit das Angebot der Unternehmen in Anspruch genommen wird, gegebenenfalls wieviel zu welchen Preisen. Die Aufgabenverlagerung stellt auch sicher, daß die Nachfrage nach den öffentlichen Leistungen zum Aufwand für diese Leistungen in einer vernünftigen Relation bleibt. Die im ökonomischen Bereich erfolgreiche Kontrolle der Produktion durch Angebot und Nachfrage kann, wenn sie durch öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen erfolgt, auf viele politische Aktivitäten mit Konsumcharakter übertragen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Private Finanzierung öffentlicher Investitionen — Probleme und Leistungsfähigkeit neuerer Ansätze zur Entlastung kommunaler Haushalte

Von *Dietrich Budäus*, Bremen

1. Zur kommunalen Finanzsituation

Die finanzwirtschaftliche Situation der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland ist trotz der Gemeinde-Finanzreform von 1969 nach wie vor durch die Schwierigkeiten gekennzeichnet, den für die Erfüllung kommunaler Aufgaben erforderlichen Finanzbedarf mit den verfügbaren Finanzierungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen[1]. Ausdruck dieses Sachverhaltes ist zunächst einmal der steigende kommunale Verschuldungsgrad, wie er sich aus dem neuesten vom Ifo-Institut erhobenen Datenmaterial über die kommunale Finanzsituation und Investitionstätigkeit ergibt[2].

Im Rahmen dieser allgemeinen Entwicklung der kommunalen Finanzen zeichnet sich in den letzten Jahren eine zusätzliche strukturelle Verschiebung innerhalb der kommunalen Haushaltswirtschaft ab. Die Personalausgaben, Sozialausgaben und insbesondere der Schuldendienst weisen gemessen am Gesamthaushalt überproportionale Wachstumsraten aus. Diese Entwicklung geht zwangsläufig zu Lasten der Sachinvestitionen (vgl. Tabelle 2).

Geht man davon aus, daß der Überschuß im Verwaltungshaushalt als Zuführung zu dem Vermögenshaushalt einen Indikator für das gemeindliche Finanzpotential darstellt, so wird die negative Entwicklung

---

[1] Vgl. zu diesem Problem etwa *H. Elsner*, Gemeindehaushalte, Konjunktur- und Finanzausgleich, Baden-Baden 1978, S. 47 ff. *R. R. Klein*, Kommunale Schuldenpolitik, Stuttgart u. a. 1977. *H. M. Zielinski*, Gesamtgesellschaftliche Folgeprobleme einer Diskrepanz zwischen der Aufgabenentwicklung und der Aufgabenfinanzierung in den Gemeinden, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 40, Göttingen 1975. S. hierzu auch die jährlichen Gemeindefinanzberichte, in: Der Städtetag, jeweils Heft 1.

[2] Investitionsbericht, Gemeinden, Erhebung 1977, München 1977. Diese Untersuchung stellt eine repräsentative Erhebung von Investitionsplanungen und finanzwirtschaftlichen Daten der Gemeinden nach Größenklassen dar. Sie wertet die Angaben von insgesamt 1566 Gemeinden der Bundesrepublik aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Entwicklung des kommunalen Schuldenstandes in DM je Einwohner (In Klammern: Veränderungen gegenüber Vorjahr in %)

Größenklassen der Gemeinden	1976	1977	1978	1979
500 - 1 000	333	337 (1,3)	342 (1,5)	327 (— 4,6)
1 000 - 2 000	507	524 (3,2)	514 (1,8)	523 (1,7)
2 000 - 3 000	627	657 (4,8)	677 (3,1)	676 (— 0,1)
3 000 - 5 000	787	832 (5,6)	872 (4,9)	887 (1,7)
5 000 - 10 000	868	930 (7,1)	979 (5,2)	1 015 (3,7)
10 000 - 20 000	988	1 061 (7,4)	1 143 (7,7)	1 201 (5,1)
20 000 - 50 000	1 096	1 216 (11,0)	1 324 (8,9)	1 401 (5,8)
50 000 - 100 000	1 232	1 388 (12,6)	1 527 (10,0)	1 632 (6,9)
> 100 000	1 753	1 917 (9,3)	2 052 (7,1)	2 176 (6,0)

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis des Investitionsberichtes der Gemeinden, a.a.O. und des statistischen Jahrbuches Deutscher Gemeinden 1977 und 1978.

Tabelle 2

Ausgabenentwicklung der Gemeinden

Jahr	Ausgaben				
	Gesamtausgaben[1]	Personalausgaben	Sozialleistungen	Schuldendienst[1]	Sachinvestitionen
	1961 = 100,0				
1962	115,8	109,5	107,1	111,7	126,2
1966	167,6	166,2	193,4	201,9	177,8
1969	203,0	211,4	218,1	286,4	197,4
1971	270,4	294,0	291,2	346,3	290,5
1972	301,5	330,6	352,2	413,6	309,4
1973	343,1	381,5	397,3	503,7	330,1
1974	379,8	442,0	500,0	543,2	359,5
1975	416,0	495,0	569,2	616,0	381,9
1976	423,1	527,2	620,9	691,4	366,4

[1] Ohne Tilgung der Eigenbetriebe (ab 1974)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Gemeindefinanzbericht 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Entwicklung der kommunalen Investitionsrate (in Mrd. DM)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Überschuß der Verwaltungshaushalte	7,76	7,10	10,22	11,71	8,69	4,25	2,41
Tilgung	2,56	2,80	3,31	3,95	4,04	4,41	4,79
kommunale Investitionsrate	5,20	5,0	6,91	7,76	4,65	— 0,36	— 2,38

Quelle: Eigene Berechnungen nach dem Zahlenmaterial in: Gemeindefinanzbericht 1976, a.a.O.

der „autonomen" Finanzkraft der Gemeinde besonders deutlich (vgl. Tabelle 3).

Die kommunale Investitionsrate als Überschuß des Verwaltungshaushaltes vermindert um die Tilgungszahlungen ist für 1975 und 1976 negativ. Die in der folgenden Tabelle 4 wiedergegebene Entwicklung der geplanten Bauinvestitionen bis 1980 ist offensichtlich Ausdruck des Anpassungsprozesses der Investitionstätigkeit an die gesunkene Investitionsrate.

Tabelle 4

Entwicklung der Bauinvestitionen im kommunalen Bereich

Größenklassen der Gemeinden	Investitionsentwicklung gemäß Finanzplanung Meßziffern (Ansatz 1977 = 100)			
	1977	1978	1979	1980
500 - 1 000	100	74,3	51,5	55,5
1 000 - 2 000	100	79,0	68,9	64,1
2 000 - 3 000	100	74,9	65,9	53,8
3 000 - 5 000	100	87,5	83,5	69,9
5 000 - 10 000	100	95,4	83,9	69,7
10 000 - 20 000	100	102,1	90,6	78,8
20 000 - 50 000	100	105,3	96,1	83,4
50 000 - 100 000	100	111,3	99,6	85,0
> 100 000	100	110,9	100,4	90,8

Quelle: Eigene Berechnungen nach dem Datenmaterial des Investitionsberichtes der Gemeinden, a.a.O. und der Statistischen Jahrbücher Deutscher Gemeinden 1977 und 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 5

Entwicklung der kommunalen Sachinvestition 1974 - 1978

Jahr → / Ausgabenart ↓	1974	1975	1976	1977	1978
Ausgaben für Sachinvestitionen ..... (in Mrd. DM)	29,95	31,81	28,62	27,48	30,78
Gesamtausgaben (in Mrd. DM)	103,20	113,02	116,04	123,52	132,30
Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben (in %)	29,0	28,1	24,7	23,1	23,4

Quelle: Gemeindefinanzbericht 1976, 1977, 1978 und eigene Berechnungen.

Die Entwicklung der kommunalen Sachinvestition insgesamt für die Zeit von 1974 bis 1978 spiegelt in gleicher Weise die Rückwirkungen der kommunalen Finanzsituation auf die Investitionstätigkeit wider[3].

Schließlich zeigt die oben erwähnte Erhebung des Ifo-Institutes, daß allein aufgrund der derzeitigen Finanzsituation in mehr als der Hälfte der erfaßten Gemeinden[4] Investitionsvorhaben verschoben worden sind.

2. Strategien zum Abbau der Diskrepanz von Aufgaben und verfügbaren Ressourcen aus der Sicht der einzelnen Gemeinde

Die einzelne Gemeinde kann ihre Maßnahmen zum Abbau einer Diskrepanz zwischen den wahrzunehmenden Aufgaben und den hierfür verfügbaren finanziellen Ressourcen richten auf eine effizientere Ressourcensteuerung und/oder eine Steigerung der verfügbaren finanziellen Mittel. Beide Strategiengruppen sind mit ihren wesentlichen Teilelementen in der Abbildung 1 aufgezeigt[5], wobei im folgenden nur der Bereich „Zusätzliche oder wirtschaftlichere Finanzmittelbeschaffung" berücksichtigt wird.

---

[3] Vgl. hierzu auch *H. Elsner* a.a.O., S. 71 ff.

[4] Lediglich die Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern liegen 1978 hierbei unter 50 %.

[5] Hierzu im einzelnen *D. Budäus*, Neuere Ansätze zur Entlastung kommunaler Haushalte — Analyse der Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Manuskript.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6

Bei einer Verbesserung der Finanzsituation werden ... % der Gemeinden zusätzliche Investitionsvorhaben durchführen

Größenklassen der Gemeinden	Insgesamt		Kranken-häuser		Schulen		Eigene Sportstätten, Badeanstalten		Straßen, Wege, Brücken		Anlagen für Abwässerbeseitigung		Sonstige Baumaßnahmen	
	78	79	78	79	78	79	78	79	78	79	78	79	78	79
500 - 1 000	59,7	61,3	0	0	0	1,3	9,8	10,7	52,0	42,9	3,7	7,5	20,8	24,7
1 000 - 2 000	53,3	57,1	0	0	3,7	4,8	15,8	10,1	39,8	41,0	11,5	14,6	24,3	25,3
2 000 - 3 000	58,8	64,2	0	0	3,1	1,6	15,4	14,3	42,5	47,8	23,2	25,7	28,1	29,7
3 000 - 5 000	64,9	65,7	0	0	4,1	4,2	23,4	18,4	49,6	47,2	37,6	37,3	32,5	36,1
5 000 - 10 000	62,0	65,4	0	0	5,1	4,6	28,3	28,3	46,0	44,9	38,9	40,3	31,0	34,5
10 000 - 20 000	61,0	64,4	0,9	0,6	9,3	7,1	26,9	28,3	47,2	47,9	42,9	45,2	29,3	33,3
20 000 - 50 000	58,5	63,5	3,1	3,4	16,9	17,0	27,7	29,8	44,7	46,7	41,1	43,2	30,5	31,7
50 000 - 100 000	47,8	53,2	1,9	3,2	17,5	17,5	24,2	26,2	44,5	49,9	38,7	41,2	28,2	31,6
> 100 000	43,5	55,3	0,7	2,4	27,6	26,7	28,5	29,3	27,8	27,8	22,1	22,8	32,6	31,8

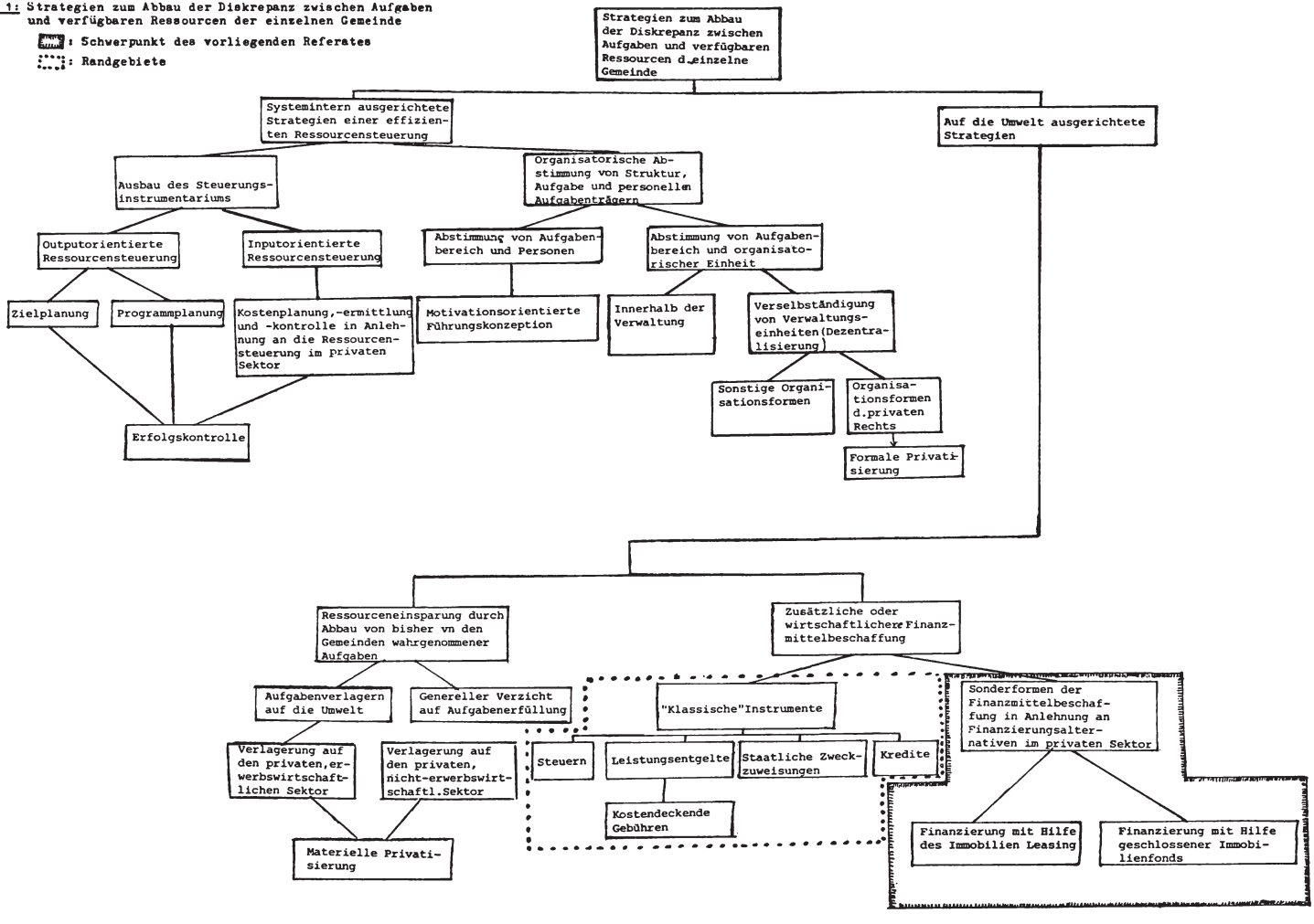
Quelle: Zusammengestellt nach dem Datenmaterial des Investitionsberichtes der Gemeinden, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abb. 1: Strategien zum Abbau der Diskrepanz zwischen Aufgaben und verfügbaren Ressourcen der einzelnen Gemeinde

: Schwerpunkt des vorliegenden Referates

: Randgebiete



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bedeutung der einzelnen Strategien aus diesem Bereich für die Beschaffung zusätzlicher Ressourcen zwecks Realisierung kommunaler Investitionen läßt sich wie folgt kennzeichnen:

(1) Möglichkeiten der Gemeinden über steuerliche Maßnahmen, die Einnahmesituation zu verbessern, bestehen so gut wie nicht[6]. Eine Änderung der Einkommen- und Lohnsteuersätze kann nur auf Bundesebene erfolgen; der Anteil an dieser Steuerart ist bundesgesetzlich festgelegt und von der einzelnen Gemeinde nicht beeinflußbar. Eine Einflußmöglichkeit ergibt sich lediglich daraus, daß die Gemeinde durch kommunale Investitionen die Einkommensteuerleistung ihrer Einwohner und damit die Grundlage für die Verteilung des kommunalen Anteils erhöht.

Hinsichtlich der Realsteuern liegt das Ausschöpfungsrecht zwar auf der kommunalen Ebene[7], d. h. die Gemeinden dürfen die Hebesätze festsetzen. Allerdings haben sie auch hier durch die Genehmigungsvorbehalte der Länder für die Festsetzung der Hebesätze nur bedingten Entscheidungsspielraum. Von daher stellen die Hebesätze keine frei verfügbare Aktionsvariable zur Verbesserung der Einnahmesituation dar. Hinzu kommt, daß die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern auf der Einnahmeseite der Gemeinde heute nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Die Verbesserung der Einnahmesituation etwa durch Erhöhung der Hundesteuer oder der Jagd- und Fischereisteuer ist nur äußerst begrenzt möglich.

(2) Die kommunalen Leistungsentgelte, bei denen es sich im wesentlichen um Gebühren und Entgelte handelt, stellen den zweiten großen Block auf der Einnahmeseite der Gemeinden dar. Ihr Betrag liegt etwa zwischen 50 und 60 % des Steueraufkommens. Obwohl in jüngerer Zeit die Bestrebungen zunehmen, die Gebührenpolitik nach dem Äquivalenzprinzip[8] zu verwirklichen, d. h. für kommunale Leistungen kostendeckende Gebühren zu erheben, sind auch hier enge Grenzen gesetzt. Unabhängig von dem Problem einer auf den einzelnen Leistungsakt bezogenen Kostenzurechnung des Verwaltungshandelns[9] sind sozial-politische und spezielle kommunal-

---

[6] Vgl. auch *G. Zeitel*, Eigentümlichkeiten und Grenzen der Kommunalverschuldung, in: L. Mülhaupt, K. Oettle (Hrsg.), Gemeinwirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für R. Johns, Göttingen 1975, S. 65 ff.

[7] Art. 106, Abs. 6, Satz 2 GG.

[8] Z. B. *K. N. Münch*, Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976, S. 111 ff.

[9] Vgl. hierzu *D. Budäus*, Finanzierungspotential einer kostendeckenden Gebührenpolitik öffentlicher Einrichtungen aufgrund von Spielräumen bei der Kostenerfassung und Bewertung, in: Verwaltungsarchiv, 1978, H. 3, S. 361 bis 376.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politische Zielgrößen neben dem Streben nach Kostendeckung zu berücksichtigen. Hinzu kommt, daß die Gebührenhöhe als Aktionsvariable zur Verbesserung der Einnahmesituation abhängig ist von dem bereits erzielten Kostendeckungsgrad. Gerade hier haben neuere Untersuchungen gezeigt, daß für wesentliche Leistungsbereiche bereits ein relativ hoher Kostendeckungsgrad erzielt worden ist[10].

(3) Die deutlich erkennbar steigende Inanspruchnahme staatlicher Zuweisungen, vor allem zweckgebundener Zuweisungen, ist für die Kommunen nicht unproblematisch. Mit zunehmendem Anteil der zweckgebundenen Zuweisung der übergeordneten Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen der Gemeinden wird die in Art. 22 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung immer mehr abgebaut. Durch die mit den Zuweisungen verbundenen Verwendungsauflagen engt sich der Spielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen auf kommunaler Ebene zwangsläufig ein[11]. Die einzelne Gemeinde wird immer stärker zu einer rein ausführenden Verwaltungseinheit der übergeordneten Gebietskörperschaft. Soll diese Tendenz zur zentralen Staatsverwaltung zu Gunsten einer relativen Gemeindeautonomie nicht weiter gefördert werden, so müssen die einzelne Gemeinden bemüht sein, die Ausweitung der gebundenen Zweckzuweisungen als Einnahmequelle zu begrenzen.

(4) Bei der Verschuldung dominiert als Kreditart der Bankkredit, er macht fast 90 % der Gesamtverschuldung aus. Alle übrigen Verschuldungsarten spielen nur eine unbedeutende Rolle für die Gemeinden, nicht zuletzt wegen des fehlenden Notenbankenzugangs und der aus der Sicht der einzelnen Gemeinden zu hohen Emissionskosten für eigene Anleihen.

Die oben aufgezeigte zunehmende Verschuldung bringt einen entsprechend hohen Schuldendienst für die Gemeinde mit sich. Sein Anteil an den Gesamtausgaben wird zunehmend größer und schränkt somit zwangsläufig den Kreditspielraum der Gemeinden ein. Die Verschuldungsautonomie der Gemeinden wird schließlich auch begrenzt durch die direkten Einflußmöglichkeiten der übergeordneten Körperschaften[12].

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten allgemeinen Finanzsituation und der nur sehr begrenzt ausbaufähigen traditionellen Finanzie-

---

[10] Deutsches Institut für Urbanistik, Kommunale Gebührenhaushalte, Teil 1 - 3, Berlin 1976.

[11] S. hierzu *H.-M. Gellen*, Zweckzuweisung und kommunale Selbstverwaltung. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Köln 1971. *B. Petri*, Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, Berlin 1977.

[12] § 19 StWG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungsinstrumente wurden in letzter Zeit in der Praxis sogenannte Sonderformen der kommunalen Investitionsfinanzierung entwickelt[13]. Diese Sonderformen, die sich an privatwirtschaftliche Finanzierungspraktiken anlehnen, beziehen sich in erster Linie auf das Immobilien-Leasing und den geschlossenen Immobilienfonds. Letzterer wird auch als „kommunales Leasing" oder auch „Bürgerleasing" bezeichnet. Der wesentliche Vorteil derartiger Finanzierungsformen wird darin gesehen, kostengünstig zusätzliches privates Kapital für den öffentlichen Bereich zu mobilisieren.

3. Private Finanzierung öffentlicher Investitionen mit Hilfe von Leasing und leasingähnlichen Finanzierungsinstrumenten

3.1. Leasing als Finanzierungsinstrument der Gemeinden

Mieten und Pacht anstelle eines mit Eigen- oder Fremdmitteln finanzierten Kaufs sind im kommunalen Bereich grundsätzlich nicht neu und stellen auch keine Besonderheiten dar. Gemeinden mieten oder pachten seit jeher insbesondere Grundstücke und Gebäude, für die nur eine vorübergehende Nutzung zu erwarten ist. Hierbei handelt es sich um die sogenannte Herstellervermietung[14] bzw. das Operational-Leasing[15], bei dem ein Kauf des gemieteten Objekts von vornherein unwirtschaftlich wäre. Beteiligt sind an derartigen Rechtsgeschäften i. d. R. nur der Leasingnehmer und der Leasinggeber (vgl. Abbildung 2 a). Es handelt sich durchweg um kurzfristige und/oder kündbare Verträge[16]. Anders verhält es sich beim Finanzierungsleasing, das die folgenden spezifischen Merkmale aufweist:

— Unkündbarkeit des Vertrages während einer bestimmten vereinbarten Grundmietzeit[17] und

— volle Amortisation der gesamten Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Leasing-Gegenstandes und Zahlung der Finanzierungs- und Verwaltungskosten sowie eines Gewinnaufschlages des Leasinggebers. Der Leasingnehmer erwirbt an dem Objekt kein Eigentum[18].

---

[13] Siehe hierzu Deutscher Städtetag, Sonderformen der kommunalen Investitionsfinanzierung, Reihe G, DST-Beiträge zur Finanzpolitik, Heft 4, Köln 1976.

[14] Institut Finanzen und Steuern, Brief 72, Leasing als Finanzierungsform gemeindlicher Investitionen, Bonn 1965, S. 3.

[15] Zur Kennzeichnung vgl. *S. Krumbholz, L. Streitferdt,* Leasing oder Kreditfinanzierung?, Köln 1975, S. 4 f.

[16] *H. Havermann,* Leasing — Eine betriebswirtschaftliche, handels- und steuerrechtliche Untersuchung, Düsseldorf 1965, S. 22; *D. Gäfgen,* Arten und Probleme des Leasings, in: K. F. Hagenmüller (Hrsg.), Leasing-Handbuch, 3. Aufl., Frankfurt/Main 1973, S. 26.

[17] Vgl. *D. Gäfgen,* a.a.O., S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Vertragsbeziehungen bei einem Finanzierungsleasing sind in der Abbildung 2 b dargelegt. Zwischen Hersteller bzw. Verkäufer eines Objektes und der Gemeinde als Nutznießer dieses Objektes tritt grundsätzlich eine Leasinggesellschaft. Diese kauft ein nach den Vorstellungen des Leasingnehmers erstelltes Objekt, das sie dem Leasingnehmer zur Nutzung überläßt, wofür dieser die vereinbarten Leasingraten zu zahlen hat.

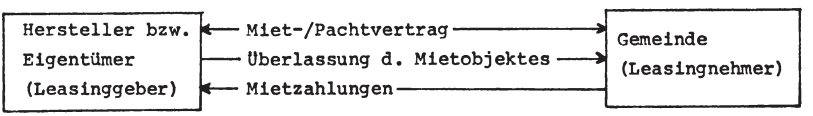


Abb. 2 a: Vertragsbeziehungen beim Operational-Leasing[19]

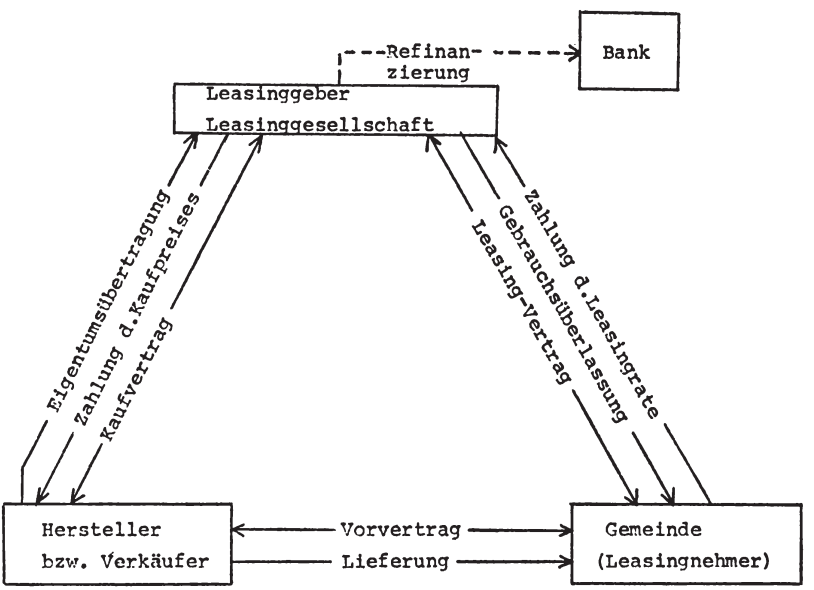


Abb. 2 b: Vertragsbeziehungen beim Finanzierungs-Leasing[19]

Die in Abbildung 2 b skizzierte Grundform des Finanzierungsleasinggeschäftes kann auf verschiedene Arten variiert werden. So kann etwa der Leasingnehmer gleichzeitig der Verkäufer des Leasinggegenstandes (bzw. wesentlicher Bestandteile des Leasingobjektes) sein. Er verkauft

[18] Vgl. *S. Krumbholz, L. Streitferdt,* a.a.O., S. 33 ff.

[19] *E. Büschgen,* Leasing als Finanzierungshilfe, in: Die WPg 1969, Heft 15/16, S. 432.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Objekt an die Leasing-Gesellschaft, behält aber durch einen Leasingvertrag das Nutzungsrecht. Dadurch erhält der Leasingnehmer liquide Mittel in Höhe des Verkaufspreises, muß dafür aber die Leasingraten zahlen. Diese Art des Leasings wird als „Sale-and-lease-back-Verfahren" bezeichnet[20].

Als Leasingobjekte kommen einerseits bewegliche Anlagegegenstände mit relativ kurzer Nutzungsdauer in Frage wie etwa Fahrzeuge, Maschinen etc., andererseits langlebige Immobilien, wie Schulen, Krankenhäuser usw. Weiterhin kann es sich um neue, teils serienmäßig hergestellte, teils nach den Vorstellungen des Leasingnehmers errichtete Objekte handeln oder um bereits vorhandene, beispielsweise im Eigentum der Gemeinde sich befindende Grundstücke, die an eine Leasinggesellschaft veräußert und von dieser im Wege des „sale-and-lease-back-Verfahrens" wieder langfristig an die Gemeinde zurückvermietet werden.

Bei der Anwendung des Finanzierungsleasings auf kommunaler Ebene ist zunächst zu unterscheiden, ob die Gemeinde unmittelbar oder aber ein selbständiger, gemeindeeigener Wirtschafts- oder Versorgungsbetrieb den Vertrag mit der Leasinggesellschaft abschließt. Die Probleme sind hierbei ganz unterschiedlich gelagert. Für die kommunalen Wirtschaftsunternehmen unterscheidet sich die Fragestellung nach der Zweckmäßigkeit des Leasings nicht wesentlich von der im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich. Im folgenden sei deshalb vor allem auf die Leasinggeschäfte der Gemeinde als Hoheitsträgerin abgestellt. Im Vordergrund steht dabei zunächst die Frage, ob und inwieweit ein Leasinggeschäft für die Gemeinde im Vergleich zu den übrigen im Kommunalbereich verfügbaren Finanzierungsformen einen kostenmäßigen Vorteil bringt.

Geht man von gleichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten aus, unabhängig davon, ob die Organisation des Erstellungsprozesses für das Objekt kommunalintern oder -extern durch die Leasinggesellschaft organisiert wird, so ist das Leasingverfahren durchweg kostenungünstiger als andere Fremdfinanzierungsarten, etwa in Form eines herkömmlichen Kommunalkredites. Dies resultiert schon daraus, daß die Leasingraten neben der Verzinsung und der Amortisation des Kapitals auch Verwaltungskosten, Risiko- und Gewinnzuschläge für die Leasinggesellschaft und teilweise zusätzliche Steuern (etwa Gewerbesteuer, Umsatzsteuer, Grunderwerbsteuer) enthalten. Selbst im privaten Unternehmensbereich, wo ergänzend die steuerlichen Wirkungen der Leasingraten für den Leasingnehmer zu berücksichtigen sind[21], fällt i. d. R. ein Vergleich

---

[20] Vgl. z. B. *D. Gäfgen,* a.a.O., S. 29.

[21] Vgl. hierzu im einzelnen *S. Krumbholz, L. Streitferdt,* a.a.O., S. 27 ff. und die dort angeführte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen Leasing und Kreditfinanzierung zu ungunsten des Leasings aus. Zieht man also in Betracht, daß die steuerliche Wirkung des Leasings aufgrund der Gewinnminderung durch die Leasingraten in privaten Unternehmen für den öffentlichen Sektor keine Rolle spielt, so stellt das Leasing unter Kostengesichtspunkten bei Berücksichtigung obiger Prämisse zwangsläufig eine unwirtschaftliche Finanzierungsalternative dar. Der Verwaltungshaushalt wird im Vergleich zur Kreditfinanzierung stärker belastet.

Es fragt sich nun allerdigs, inwieweit die Prämisse „gleiche Anschaffungskosten" den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht wird. Es erscheint durchaus denkbar, daß für die Leasing-Gesellschaft wesentlich geringere Anschaffungskosten für das Objekt anfallen, als für die Gemeinde. Man kann davon ausgehen, daß aufgrund der vergleichsweise ungünstigen „reinen Finanzierungskosten" des Finanzierungsleasings der Leasinggeber praktisch gezwungen ist, weitere Aufgaben im Rahmen der Objektrealisation für die Kommune zu übernehmen, um die Kostennachteile der Leasingfinanzierung auszugleichen. Hierin liegt auch begründet, daß als Vorteile des Leasings im öffentlichen Bereich jene Komplementärwirkungen im Vordergrund stehen, die letztlich unabhängig von der Art der Finanzierung eintreten können. Beispiele hierfür sind bessere Planung des Projektes, bessere und schnellere Realisation sowie Nutzung von Spezialkenntnissen und größeren Erfahrungen. Es ist somit ein durch die mit dem Leasing verbundene organisatorische Ausgliederung des Erstellungsprozesses verursachter Rationalisierungsvorteil im Verwaltungsbereich der einzelnen Kommune denkbar. Das Finanzierungsleasing ist von daher der Kreditfinanzierung unter Kostengesichtspunkten dann vorzuziehen, wenn ein entsprechend hoher Rationalisierungseffekt durch die mit dem Leasing mögliche Ausgliederung von Teilaufgaben erzielt wird. Dieser Rationalisierungseffekt muß die im Vergleich zur Kreditfinanzierung höheren Finanzierungskosten mindestens kompensieren.

Trifft es zu, daß mit der Leasingfinanzierung angebotene Planungs- und Realisationsaufgaben in fremder Regie wirtschaftlicher erstellt werden können, so stellen sich für die einzelne Gemeinde vor einer Entscheidung für oder gegen die Leasingfinanzierung folgende Fragen:

(1) Können die Spezialisierungs- und Rationalisierungseffekte hinsichtlich Planung und Realisation kommunaler Projekte nicht auch von der Gemeinde oder von Gemeindezusammenschlüssen etwa in Form eines Zweckverbandes erzielt werden?

(2) Inwieweit ist eine Entkoppelung von Finanzierung und Realisationsaufgaben möglich, ohne auf die Kostenvorteile einer Fremdregie bei Planung und Durchführung verzichten zu müssen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu 1:

Die Kostenvorteile der privaten Träger hinsichtlich Planung und Realisation kommunaler Aufgaben sind in erster Linie eine Funktion der Häufigkeit, mit der gleiche oder ähnliche Projekte durchgeführt werden. Von daher läßt sich generell annehmen, daß ab einer bestimmten Größenordnung der Gemeinde in kommunaler Regie geplante und durchgeführte Projekte wie z. B. Turnhallen, Schulen, Schwimmbäder bei qualitativ gleichwertiger Leistung zu einer nicht wesentlich anderen Kostensituation führen dürften als im privatwirtschaftlichen Bereich. In diesen Fällen wäre von daher das Leasing von vornherein als Finanzierungsalternative zur Fremdfinanzierung abzulehnen. Diese Feststellungen decken sich weitgehend mit bisher vorliegenden Erfahrungen im kommunalen Bereich[22].

Anders verhält es sich hingegen bei kleineren Kommunen, soweit eine koordinierte Planung und Aufgabenvergabe auf regionaler bzw. überregionaler Ebene nicht erfolgt. Hier bringt die Einschaltung einer mit mehreren Gemeinden und privatwirtschaftlichen Unternehmen arbeitenden Leasinggesellschaft für den Planungs- und Realisationsbereich Vorteile, wenn die zusätzlichen Kosten der Finanzierung geringer sind als die Kosteneinsparung bei der Planung und Durchführung des Investitionsprojektes.

Zu 2:

Die Tatsache, daß von privatwirtschaftlichen Organisationseinheiten Planung und Realisation kommunaler Investitionsprojekte günstiger, die Finanzierung hingegen ungünstiger angeboten werden, erfordert im Sinne von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel" nach Möglichkeit eine Trennung beider Bereiche. Anzustreben hierbei ist die kostengünstigere Fremdregie bei Planung und Realisation einerseits und die Beibehaltung der Fremdfinanzierung über den Kommunalkredit andererseits. Empirische Relevanz und Bedeutung einer derartigen „Strategie der wirtschaftlichen Mittelverwendung" läßt sich nicht zuletzt daran erkennen, daß in jüngster Zeit eine zunehmende Zahl leistungsfähiger Generalunternehmen die Planung und Realisation kommunaler Projekte anbieten, während die Wahl der Finanzierungsalternative der einzelnen Kommune verbleibt.

---

[22] So etwa in West-Berlin beim Bau von Schulzentren durch ein Leasing-Unternehmen. Eine Untersuchung des bayerischen Staatsministers für Finanzen über die Kostenstruktur bei Leasing-Geschäften im öffentlichen Bereich aus den Jahren 1971 und 1972 kommt zu dem Ergebnis, daß die Fremdfinanzierung über Kredite ohne Ausnahme günstiger war als die Leasing-Finanzierung. Zu dem gleichen Ergebnis kommt der „Bayerische Prüfungsverband öffentlicher Kassen" sowie eine Untersuchung des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es stellt sich weiter die Frage, inwieweit das Leasing nicht als Alternative zum Kredit, sondern als zusätzliche Finanzierungsquelle Bedeutung besitzt. Betrachtet man die Grundformen des Finanzierungsleasings, so gilt hier ähnliches wie beim Leasing im privaten Unternehmensbereich. I. d. R. wird man davon ausgehen können, daß das Finanzierungsleasing in seiner Grundform den Gemeinden keinen zusätzlichen Verschuldungsspielraum ermöglicht.

Nach dem neuen Haushaltsrecht der Gemeinden müssen Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditverpflichtung gleichkommen, durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden[23]. Im Vergleich zum Kredit werden derartige Rechtsgeschäfte strenger behandelt. Die Genehmigung der Kreditaufnahme erfolgt als Gesamtgenehmigung, d. h. es ist nicht das einzelne Kreditgeschäft, sondern der Gesamtbetrag des im Vermögenshaushalt vorgesehenen Kreditvolumens zu genehmigen. Demgegenüber müssen für Leasinggeschäfte Einzelgenehmigungen erteilt werden. Hierbei muß die Gemeinde den Nachweis erbringen, daß eine andere Finanzierung wirtschaftlich unzweckmäßig ist und daß das zu finanzierende Investitionsobjekt den laufenden Schuldendienst selbst erwirtschaftet oder aber die zusätzlichen Belastungen in Einklang stehen mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der beantragenden Gemeinde[24]. Unverkennbar sollen diese Regeln vermeiden, daß die Genehmigungspflicht der Kreditaufnahme durch Leasingverträge umgangen wird.

Anders als das Finanzierungsleasing in seiner Grundform wirkt sich das „sale-lease-back-Verfahren" auf den Verschuldungsspielraum der einzelnen Gemeinde aus. Hier ist die kommunale Situation nicht mehr mit dem privaten Unternehmensbereich vergleichbar. Die Kommunen verfügen vor allem über Grundbesitz, der ohne Einschränkung der kommunalen Nutzungsmöglichkeit als Grundlage dienen kann, über das „sale-lease-back-Verfahren" zusätzliche Mittel zur Finanzierung von Investitionsobjekten zu beschaffen. Die Kommune veräußert der Leasinggesellschaft ein Grundstück, auf dem diese eine Schule, ein Krankenhaus o. ä. m. errichtet. Gleichzeitig wird ein langfristiger Leasingvertrag abgeschlossen, nach dessen Ablauf das Investitionsobjekt einschließlich Grundstück wieder in das Eigentum der Gemeinde übergeht, wobei auch vorzeitiger Kauf vorgesehen werden kann. Das „sale-lease-back-Verfahren" gewinnt also dadurch an Bedeutung, daß es die Möglichkeit einräumt, kommunales Vermögen in die Finanzmittelbeschaf-

---

[23] *St. Deperieux*, Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, Siegburg 1972, S. 100.

[24] Hierzu etwa *H. Borchert*, Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, Siegburg 1976, S. 190 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fung mit einzubeziehen. Hierdurch kann vor allem die Notwendigkeit umgangen werden, Rücklagen anzusammeln und bestimmte Investitionsobjekte zeitlich zu verschieben. Eine „Veräußerung" kommunalen Vermögens erscheint unter diesem Aspekt unbedenklich und läßt nicht zwingend auf eine schwierige Finanzsituation einer Gemeinde schließen.

Eine derartige Finanzierung ist für die einzelne Gemeinde dann zu empfehlen, wenn die durch eine sofortige Investitionsdurchführung erzielten Kosteneinsparungen die im Vergleich zum Kredit höheren Finanzierungskosten des Leasings kompensieren. Es wäre also zunächst ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der beiden Alternativen

A_1: Investition zum Zeitpunkt t_0 durch Leasingverfahren

A_2: Investition zum Zeitpunkt t_{0+n} finanziert durch Rücklagen und Kredite

durchzuführen, wobei n den Zeitraum angibt, um den das Investitionsobjekt verschoben werden muß, bis die Gemeinde wieder über einen entsprechenden Verschuldungsspielraum verfügt.

Zusammenfassend läßt sich zunächst festhalten, daß das Leasing als Finanzierungsinstrument für kommunale Investitionen nur dann Bedeutung besitzt, wenn

(1) nicht-finanzierungsbezogene Rationalisierungseffekte die höheren Finanzierungskosten kompensieren und derartige Rationalisierungseffekte losgelöst von der Finanzierungsform von der einzelnen Gemeinde nicht erzielt werden können;

(2) das „sale-and-lease-back-Verfahren" zur Anwendung kommt und die Vorteile einer Investition zum Zeitpunkt t_0 im Vergleich zum Zeitpunkt t_{0+n} höher bewertet werden, als die im Vergleich zur Kreditfinanzierung zusätzlichen Finanzierungskosten.

3.2. Der geschlossene Immobilienfonds als Finanzierungsinstrument der Gemeinde

3.2.1. Kennzeichnung geschlossener Immobilienfonds

Geschlossene Immobilienfonds stellen Sondervermögen aus Immobilien dar, die durch den Verkauf von Anteilszertifikaten und die Aufnahme von Fremdkapital finanziert werden. Im Gegensatz zum offenen Immobilienfonds ist das Zertifikatkapital in seiner Höhe auf das für das vorgesehene Objekt erforderliche Eigenkapital begrenzt. Nach Zeichnung dieser Summe wird der Fonds geschlossen.

Ebenso wie beim Leasing liegt auch bei der Anwendung geschlossener Immobilienfonds eine Fremdnutzung des Investitionsobjektes vor,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d. h. der Nutzer des Objektes ist nicht identisch mit dem Eigentümer. Der wesentliche Unterschied zwischen dem oben dargelegten Financial-Leasing und dem Immobilienfonds liegt in der Art der Refinanzierung. Die Leasinggesellschaft, i. d. R. Tochtergesellschaften von Banken, finanziert das Investitionsobjekt weitgehend mit fremden Mitteln. Anders hingegen der geschlossene Immobilienfonds, bei dem ein wesentlicher Anteil i. d. R. etwa 50 % des erforderlichen Kapitalbedarfs von den Anteilseignern als Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird.

Geschlossene Immobilienfonds können entweder als Kommanditgesellschaft, als Bruchteilsgemeinschaft oder als BGB-Gesellschaft errichtet werden[25]. Bei den KG-Fonds ist die Kommanditgesellschaft juristisch Eigentümerin des oder der zum Fondsvermögen gehörenden Grundstücke. Die Zertifikatinhaber sind Unterkommanditisten eines der zwischengeschalteten Treuhandkommanditisten, zumeist einer Bank. Für den kommunalen Bereich ist die Kommanditgesellschaft die am häufigsten diskutierte und bisher die einzige praktizierte Rechtsform der geschlossenen Immobilienfonds[26].

Bei den geschlossenen Immobilienfonds aller Rechtsformen gelten jeweils die Zertifikatinhaber steuerrechtlich als Grundstückseigentümer. Dies bedeutet, daß Vermögen und Erträge aus den Immobilien bei den Anteilseignern und nicht beim Fonds erfaßt und besteuert werden. Die Zertifikatinhaber können dementsprechend die Abschreibungsmöglichkeiten des Einkommensteuergesetzes in Anspruch nehmen. Da die Abschreibung nicht auf den Eigenkapitalanteil beschränkt wird, sondern sich auf die gesamten Baukosten erstreckt, steigt der Steuervorteil mit zunehmendem Fremdkapitalanteil an der Gesamtfinanzierung. Außerdem ist er abhängig von der individuellen Steuerprogression. Der Erwerb von Anteilen an geschlossenen Immobilienfonds ist von daher vor allem für Bezieher hoher Einkommen interessant.

3.2.2. Grundmodell eines kommunalen Immobilienfonds als vermögensverwaltende Kommanditgesellschaft

Der kommunale Immobilienfonds besitzt in den Modellen, wie sie bisher in der Praxis vorliegen und diskutiert werden[27], die Rechtsform

---

[25] Vgl. hierzu *J. Lorenzen*, Kollektive Kapitalanlagen in Immobilien, Diss. Hamburg 1970.

[26] Vgl. hierzu auch Anhang 1. Im privatwirtschaftlichen Bereich werden etwa 3/5 aller geschlossenen Fonds als KG-Fond geführt; vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1973, S. 11 ff. und Januar 1975, S. 12 ff.

[27] Vgl. hierzu vor allem die Schrift des Deutschen Städtetages, Sonderformen kommunaler Investitionsfinanzierung, a.a.O., sowie die dort angeführte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer reinen Kommanditgesellschaft, d. h., daß eine natürliche Person als voll haftender Gesellschafter fungiert[28]. Neben den steuerlichen Gründen spricht für derartige Regelung vor allem die Erwägung, daß breite Anlegerkreise der personenorientierten Form der Kommanditgesellschaft mehr Vertrauen entgegenbringen und von daher eher eine Investitionsbereitschaft gegeben sein dürfte. Die Geschäftsführung des Fonds wird von dem Komplementär an eine Beratungsgesellschaft delegiert. Der Komplementär selbst leistet keine Einlage.

Ein Treuhandkommanditist, der eingeschaltet wird, beteiligt sich im eigenen Namen, aber im Auftrag und für Rechnung der Treugeber, in Höhe der in den Beitrittserklärungen angegebenen Beträge an dem Kommunalfonds. Die Funktion des Treuhandkommanditisten wird nach den bisher praktizierten Fällen von einer ortsansässigen Bank oder Sparkasse wahrgenommen. Der Treuhandkommanditist kontrolliert die zweckentsprechende Verwendung des Eigenkapitals und vertritt die Anleger auf den Gesellschaftsversammlungen. Einzelheiten regelt ein Treuhandvertrag.

Außer dem Treuhandkommanditisten beteiligt sich die Kommune mit einer Einlage an dem Immobilienfonds. Im Handelsregister selbst werden nur der Komplementär, der Treuhandkommanditist und die Gemeinde sowie evtl. weitere Kommanditisten als Gesellschafter eingetragen. Die Gesellschafter wählen einen Beirat, dem die Bewilligung bestimmter im Gesellschaftsvertrag aufgeführter Rechtsgeschäfte des Fonds vorbehalten ist und über den die Kommune ihre spezifischen Interessen einbringt. Die Kommune räumt den Fonds ein Erbbau- oder Dauernutzungsrecht an einem städtischen Grundstück ein. Zur Liquiditätsverbesserung ist in derartigen Fällen auch denkbar, daß das betreffende Grundstück an den Kommunalfonds verkauft wird und als Eigenkapital der Kommune in die Gesamtfinanzierung eingeht. Das Bauvorhaben wird von der Kommanditgesellschaft errichtet und gilt nach Fertigstellung als wesentlicher Bestandteil des Erbbaurechts.

Zwischen der Kommune und dem Immobilienfonds wird ein Mietvertrag vereinbart, der die Kommune über einen Zeitraum i. d. R. bis zu 30 Jahren verpflichtet, den für die Nutzung zu zahlenden Mietzins zuzüglich aller Neben- und Unterhaltungskosten der Einrichtung an den Fonds zu entrichten. Der Gemeinde wird dabei die Möglichkeit eingeräumt, den Fonds nach Ablauf von frühestens i. d. R. 4 - 5 Jahren zu übernehmen. Spätestens nach Ablauf der vereinbarten Mietzeit muß die Gemeinde die Anteile der Zertifikatszeichner übernehmen.

---

[28] Denkbar wäre auch, daß eine GmbH als voll haftende Gesellschaft auftritt, wie etwa beim Rickert-Modell konzipiert (vgl. Anhang 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Höhe der Mietzahlungen, die die Gemeinde an den Immobilienfonds für die Nutzung des Projektes zu leisten hat, setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

— Die Verzinsung des Eigenkapitals

— Die Verzinsung und Tilgung des Fremdkapitals

— Die Kosten für die Verwaltung des Fonds.

Außerdem muß die Gemeinde die gesamten Unterhalts-, Instandsetzungskosten etc. tragen, die aber bei der Wahl der Finanzierungsalternative unberücksichtigt bleiben können, da sie in der Regel unabhängig von der Finanzierungsform anfallen und von der Gemeinde zu tragen sind.

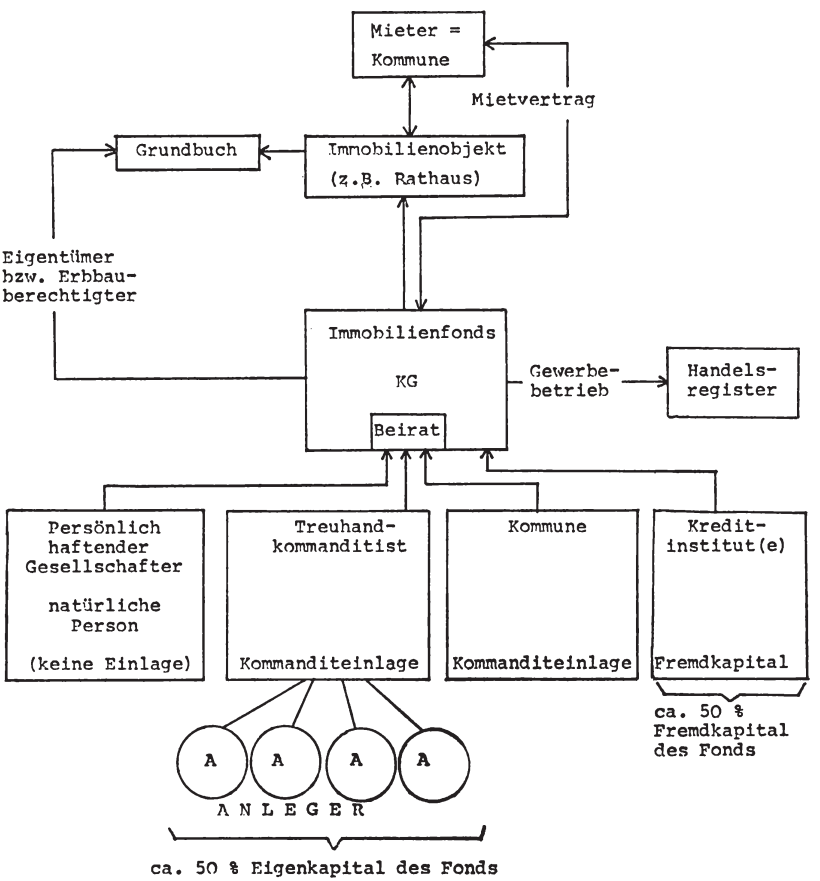


Abb. 3: Modelle eines kommunalen Immobilienfonds

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Anreiz für die Gemeinde, ein Objekt über einen geschlossenen Immobilienfonds zu finanzieren, liegt darin, daß im Vergleich zur reinen Fremdfinanzierung 50 % des erforderlichen Investitionskapitals (Eigenkapital) nur mit einem Zinssatz bedient werden müssen, der etwa 2 bis 3 % unter dem Fremdkapitalzinssatz liegt. Trotz dieses relativ niedrigen nominalen Zinssatzes ergibt sich für die Zertifikatszeichner über die individuelle Einkommensteuerwirkung immer noch eine wettbewerbsfähige Anlagerendite. Den niedrigeren Finanzierungskosten für insgesamt 50 % des erforderlichen Kapitalvolumens stehen zusätzliche Kosten für die Fondsverwaltung gegenüber.

Vergleicht man nun für die beiden Alternativen reine Fremdfinanzierung oder Fondsfinanzierung die Zahlungsströme eines bestimmten Projektes, so erweist sich der geschlossene Immobilienfonds tendenziell als kostengünstigere Finanzierungsalternative. Der Grund liegt darin, daß der Fonds lediglich für den eingesetzten Fremdkapitalanteil marktübliche Zins- und Tilgungsleistungen aufzubringen hat, für das eingesetzte Eigenkapital jedoch wesentlich niedrigere Aufwendungen anfallen. Dieser Kostenvorteil wird durch zusätzliche Verwaltungskosten in der Regel nicht kompensiert und von dem Fonds an den kommunalen Mieter weitergegeben[29]. Nicht zuletzt haben gerade diese Kostenvorteile eine in der kommunalen Praxis teilweise euphorische Diskussion über dieses Finanzierungsinstrument ausgelöst[30].

Neben den geringeren Aufwendungen, die rein rechnerisch im Vergleich zu den Aufwendungen einer Fremdfinanzierung um 1,5 - 2 % niedriger liegen, wird als besonderer Vorteil der Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds der sogen. Vorholeffekt herausgestellt[31]. Hierunter wird verstanden, daß sich durch die Möglichkeit, ein Bauvorhaben 4 -5 Jahre früher zu realisieren, eine Einsparung von Baukosten in Höhe von 20 - 25 % ergibt bei einer durchschnittlichen Baukostensteigerung von jährlich etwa 5 %[32]. Zu diesem Argument ist anzumerken, daß es zur Beurteilung einer Finanzierungsalternative kaum geeignet ist. Einer Änderung der Kostensituation steht in der Regel eine Änderung der Einnahmen- und Finanzsituation der einzelnen Gemeinde gegenüber. Hinzu kommt, daß eine Investition, die um 5 Jahre ver-

---

[29] Vgl. hierzu auch die Modellrechnungen etwa der Kommunalentwicklung Baden-Wüttemberg sowie des Deutschen Städtetages in: Sonderformen kommunaler Investitionsfinanzierung, a.a.O., S. 29 ff.

[30] Vgl. hierzu z. B. Handelsblatt vom 8. und 29. 3. 1977, Handelsblatt vom 7. 7. 1976, FAZ vom 24. 2. 1976 oder Die Welt vom 25. 10. 1977.

[31] Hierzu die Informationsmaterialien der einzelnen im Anhang 1 angegebenen Finanzierungsgesellschaft.

[32] So etwa kommunaler Immobilienfonds, Konzept der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg, Stuttgart 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiebbar ist, nach Ablauf dieser Zeit bedarfsgerechter durchgeführt werden kann und außerdem sich der in diesen 5 Jahren entwickelte technische Fortschritt einbeziehen läßt. Die Berücksichtigung lediglich einer Negativkomponente — aus der Sicht der Gemeinde — der zeitlichen Entwicklung zur Beurteilung einer Handlungsalternative erscheint wenig zweckmäßig. Die Betonung des „Vorholeffektes" verweist allerdings darauf, daß die Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds zumindest kurzfristig ein Instrument zur Erweiterung des Finanzierungsspielraumes der einzelnen Gemeinde darstellt. Allerdings ist heute in der Praxis nicht mehr umstritten, daß Fonds generell wegen ihres leasing- bzw. kreditähnlichen Charakters der Genehmigung durch die zuständige kommunale Aufsichtsbehörde bedürfen[33].

3.2.3 Einzelprobleme der Finanzierung kommunaler Investitionen mit Hilfe von geschlossenen Immobilienfonds

3.2.3.1. Die wirtschaftliche Zurechnung des Investitionsobjektes

Für eine Reihe wichtiger kommunaler Investitionsobjekte dürfte das Spezialleasing typisch sein. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes dann der Fall, wenn die zu errichtende Anlage so auf die Verhältnisse des Mieters zugeschnitten ist, daß nach Ablauf der Mietzeit nur dieser den Gegenstand wirtschaftlich sinnvoll verwenden kann, nicht aber ein Dritter[34]. In diesen Fällen ist das wirtschaftliche Eigentum nicht dem Immobilienfonds zuzurechnen, sondern der Gemeinde. Die steuerlichen Vorteile würden nicht dem Fonds und damit den Kommanditisten zugute kommen, sondern dem Mieter. Da aber die Gemeinde der Steuerpflicht nicht unterliegt, würde die Attraktivität und die Funktionsfähigkeit der Vermögensanlage in geschlossenen Immobilienfonds nicht mehr gegeben sein.

Objekte wie Kläranlagen oder Müllverbrennungsanlagen dürften nach allgemeiner Meinung als Spezialleasing anzusehen sein und von daher für eine Finanzierung über Immobilienfonds von vornherein ausscheiden. In Frage kommen somit zunächst einmal nur solche kommunalen Investitionsobjekte, für die das Spezialleasing nicht zutrifft. Als klassisches Beispiel hierfür gilt inzwischen der Bau von Rathäusern, die auch als Bürogebäude zu nutzen wären. Inwieweit bei anderen Objekten, etwa Schulen, Abfallbeseitigungsanlagen etc. das Spezialleasing vorliegt, ist zur Zeit noch nicht endgültig abgeklärt. Tendenziell neigen die zu-

---

[33] So etwa die verwaltungsinterne Anbindung der Fondskonstruktion an § 72 Abs. 6 GE NW.

[34] Urteil vom 26. Januar 1970, „Entscheidungen des BFH", Bd. 97, S. 466 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständigen Aufsichtsbehörden jedoch zu einer sehr strengen Auslegung des Spezialleasings, ein Aspekt, der von vornherein den Anwendungsbereich geschlossener Immobilienfonds erheblich einschränkt[35].

3.2.3.2. Die Einbeziehung von Zuschüssen

Ein großer Teil kommunaler Investitionen wird durch zweckgebundene staatliche Zuschüsse mitfinanziert. Dabei sehen die Verwaltungsvorschriften zumeist vor, daß der Empfänger des Zuschusses auch Eigentümer der Einrichtung wird[36]. Die Finanzierung durch einen Immobilienfonds zielt jedoch gerade darauf ab, daß die Gemeinde weder wirtschaftlicher noch rechtlicher Eigentümer wird. Eine Weiterleitung der Zuschüsse von der Gemeinde an den Immobilienfonds ist von daher zunächst grundsätzlich nicht möglich.

Ausnahmen für zweckgebundene Zuweisungen für kommunale Investitionen waren allerdings bereits in den Finanzausgleichsgesetzen etwa des Landes Nordrhein-Westfalen vorgesehen, und zwar zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs und des Städtebaues. Diese erstmals in das FAG 1967 aufgenommene Ausnahmeregelung bezweckte, daß die Zuwendung auch an die Träger von Personennahverkehrsunternehmen, die in Form von Gesellschaften des bürgerlichen Rechts geführt werden, gewährt werden konnten; im Bereich des Städtebaus bezieht sich die Regelung auf die Träger von Entwicklungsmaßnahmen, die anstelle einer Gemeinde große Erschließungsaufgaben durchführen.

Eine Übertragung derartiger Regelung auf geschlossene Immobilienfonds scheitert daran, daß sie gerade so konstruiert sind, um eigene und nicht spezifische kommunale Aufgaben zu betreiben. Das FAG 1977 des Landes NW beschränkt aber den erweiterten Emfängerkreis von Zweckzuweisungen gerade auf Empfänger, die Maßnahmen durchführen, für die in der Regel Gemeinde und Gemeindeverbände zuständig sind[37].

Neben dieser rein formalrechtlichen Betrachtung kommt ein weiterer ökonomischer Aspekt hinzu. Falls ein Zuschuß bewilligt würde, müßte dieser bei den abzuschreibenden Herstellungskosten berücksichtigt werden, d. h., daß der Zuschuß die Abschreibungsbasis verringert. Damit würden wiederum Steuervorteile für die Anteilseigner des Fonds abgebaut.

---

[35] Vgl. auch *E. Munzert*, Neuer Weg der kommunalen Finanzierung?, in: Die demokratische Gemeinde 1977, S. 409 ff.

[36] Vgl. § 44 BHO und die entsprechenden LHO.

[37] Vgl. § 29 FAG des Landes NW.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.3.3. Haushaltswirtschaftliche Konsequenzen

Die Anwendung des Finanzierungsinstruments „geschlossene Immobilienfonds" in größerem Maße müßte zwangsläufig die Aussagefähigkeit und die Struktur des kommunalen Haushaltes beeinträchtigen. Da die Mietzahlungen an den Fonds aus dem Verwaltungshaushalt zu finanzieren sind, gleichzeitig mit diesen Mietzahlungen aber eine Vermögensbildung zumindest bezogen auf den Fremdkapitalanteil am Fonds getätigt wird, müßten derartige Mietzahlungen exakterweise aufgeschlüsselt werden nach Zinsanteil und Vermögensbildungsanteil. Lediglich der Zinsanteil wäre über den Verwaltungshaushalt zu finanzieren, während der Vermögensbildungsanteil (Tilgungen) dem Vermögenshaushalt zugerechnet werden müßte. Die Vernachlässigung einer entsprechenden Aufschlüsselung und Zurechnung der Mietzahlungen an den Fonds müßte zwangsläufig dazu führen, daß die Aussagefähigkeit der Kennziffer „kommunale Investitionsrate" beeinträchtigt wird.

3.2.3.4. Einfluß auf die Verteilung des gesamten Einkommensteueraufkommens

Die oben aufgezeigten Kostenvorteile eines geschlossenen Immobilienfonds resultieren daraus, daß

(1) die Gemeinde $\approx 50\,\%$ des für das Investitionsobjekt erforderlichen Kapitals mit einem niedrigeren Zinssatz als dem Fremdkapitalzinssatz bedienen muß und

(2) die Zertifikatinhaber Abschreibungen und Werbungskosten des Fonds als persönliche Aufwendungen einkommensteuermindernd berücksichtigen können.

Hier wird deutlich, daß der Vorteil der einzelnen Gemeinde nur dadurch erreicht wird, daß insgesamt das Einkommensteueraufkommen vermindert wird. Mit anderen Worten: Die einzelne Gemeinde erzielt ihren Vorteil bei der Wahl des geschlossenen Immobilienfonds als spezifisches Finanzierungsinstrument dadurch, daß die übergeordneten Gebietskörperschaften Bund und Land, sowie die anderen Gemeinden faktisch geringere Einkommensteuereinnahmen erzielen. Betrachtet man den öffentlichen Bereich, d. h. Bund, Land und Gemeinden als eine Einheit, so kann die Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds, so wie sie zur Zeit konzipiert ist, für den öffentlichen Bereich in keinem Fall von Vorteil sein. Wird sie in größerem Ausmaß praktiziert, so führt sie indirekt zu einer Erhöhung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer. Allerdings ist das derzeitige Volumen in diesem Bereich so unbedeutend, daß die hier skizzierte Problematik bisher wohl vernachlässigt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2.4. Bedeutung geschlossener Immobilienfonds für die kommunale Finanzierungspraxis — Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Um Aufschluß darüber zu gewinnen, welchen Stellenwert der geschlossene Immobilienfonds zur Zeit für die kommunale Finanzierungspraxis besitzt, wurde versucht, im Rahmen einer empirischen Erhebung Aufschluß darüber zu gewinnen:

(1) Inwieweit die Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds im kommunalen Bereich bekannt ist;

(2) inwieweit bei der Diskussion um die geeignete Finanzierungsform die Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds mit berücksichtigt wurde;

(3) wie hoch das Investitionsvolumen jener Projekte ist, für die die Finanzierungsform „geschlossener Immobilienfonds" im einzelnen überprüft worden ist;

(4) inwieweit konkrete Projekte bereits mit Hilfe geschlossener Immobilienfonds finanziert wurden bzw. in absehbarer Zeit entsprechend finanziert werden sollen;

(5) welche Projekte bei der Diskussion um den geschlossenen Immobilienfonds eine besondere Rolle spielen;

(6) welche Gründe ausschlaggebend für eine Ablehnung der Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds waren;

(7) inwieweit ein Zusammenhang besteht zwischen dem Interesse an bzw. der Anwendung der Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds und
   — der Größenordnung der Gemeinde und/oder
   — dem Verschuldungsgrad der Gemeinde;

(8) welche „Modelle" von der Praxis angeboten werden und worin sich diese im wesentlichen unterscheiden.

In die Studie wurden einbezogen:

— alle Gemeinden der Bundesrepublik mit mehr als 50 000 Einwohnern

— kommunale Interessenverbände auf Landes- und Bundesebene

— Vertreter der Kommunalaufsicht sowie der Finanzministerien der einzelnen Länder und des Finanzministeriums des Bundes

— die wesentlichen Finanzierungsgesellschaften, die „Modelle" geschlossener Immobilienfonds für die Finanzierung kommunaler Investitionen anbieten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die empirische Untersuchung wurde in Form von Fragebogen, Interviews und Korrespondenzen durchgeführt.

Ergebnisse

Auffallend war zunächst das große Interesse der angeschriebenen Gemeinden an der Finanzierungsform „geschlossener Immobilienfonds". Dies kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß in einer ersten Erhebung von 153 Gemeinden 122 antworteten, das ist eine Rücklaufquote von 80 %. Bei diesen Gemeinden war bis auf 3 die Finanzierungsform „geschlossener Immobilienfonds" zumindest von seiner groben Struktur her bekannt.

Hinsichtlich der Berücksichtigung des geschlossenen Immobilienfonds bei der Wahl der Finanzierungsform gaben 81 Gemeinden an, diese Alternative mit in die Betrachtung einbezogen zu haben. Dabei wurde allerdings nur bei 29 Gemeinden die Eignung des geschlossenen Immobilienfonds im Detail für ein konkretes Investitionsvorhaben geprüft und/oder Kontakt mit Finanzierungsgesellschaften aufgenommen, die entsprechende Finanzierungsmodelle anbieten.

Das geplante Investitionsvolumen jener Projekte, für die die Anwendung des geschlossenen Immobilienfonds bisher konkret in Erwägung gezogen wurde, liegt bei etwa 500 Mio. DM. Es handelt sich hierbei um Investitionsvorhaben in Form von

— Parkhäuser und Tiefgaragen
— Rathäuser und Verwaltungsbauten
— Stadthallen
— Kongreßzentren.

Für alle übrigen Investitionsprojekte wurde der geschlossene Immobilienfonds nicht näher in die Betrachtung einbezogen, da bisher im Rahmen einer Finanzierung mit Hilfe geschlossener Immobilienfonds Zuschüsse des Landes bzw. des Bundes nicht gezahlt werden. Tatsächlich finanziert über einen geschlossenen Immobilienfonds wurden bisher ein Rathausbau im Zusammenhang mit einem „Citycenter" sowie eine Tiefgarage.

Als wesentliche Gründe für die Ablehnung einer Finanzierung über geschlossene Immobilienfonds wurde der Kostennachteil gegenüber einer herkömmlichen Fremdfinanzierung sowie die mangelnde Möglichkeit genannt, staatliche Zuschüsse in Anspruch zu nehmen.

Ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Interesse bzw. der Anwendung geschlossener Immobilienfonds und der Größe der Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

meinde ließ sich nicht erkennen. Gleiches gilt hinsichtlich des Verschuldungsgrades.

Die wesentlichen Fondsmodelle der Finanzierungspraxis sind im Anhang 1 dargestellt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß vor allem aufgrund der Beschränkungen des Spezialleasings und der mangelnden Nutzungsmöglichkeit staatlicher Zuschüsse geschlossenen Immobilienfonds für die kommunale Finanzierungspraxis bisher nur eine sehr untergeordnete Bedeutung zukommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang 1: **Wesentliche Modelle kommunaler Immobilienfonds der Finanzierungspraxis**[38]

Träger → / Merkmale ↓	TREUAG	Kommunal-entwicklung Baden-Württ.	Schröder-Gruppe	Norddeutsche Immobilien-Anlageges.	Rickert-Modell
Rechtsform	KG	KG	KG	KG	GmbH & Co. KG
Mitwirkung der Kommune	Sitz und Stimme im Beirat der KG; ggf. auch finanzielle Beteiligung	Sitz und Stimme im Beirat der KG			Hauptkommanditist; Einl. v. 33 % auf das Gesellschaftskapital
Finanzierung	60 % Fremdkapital 40 % Eigenkapital (Eigenkapitaleinlage zu 50 % fremdfinanziert)	50 % Fremdkapital 50 % Eigenkapital	70 % Fremdkapital 30 % Eigenkapital	52 % Fremdkapital 48 % Eigenkapital	53,6 % Fremdkapital (partiarisches Darl. d. Anleger) 46,4 % Eigenkapital. (33 % Einlage d. Kommune; 13,4 % Einlage priv. Anl.)
Eigenkapitalverzinsung *(nominal)*	5 %: nach frühestens 5 Jahren 40 % Abfindung d. eingez. Einlage	6 %	6,5 %	5 %	10 % (lediglich Einlage der Privaten)
Übernahme	nach frühestens 5 Jahren	nach 20 Jahren; alternativ.: Kauf- oder Mietverlängerung	nach 5 Jahren	nach 10 Jahren fakultativ	nach 23 Jahren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übernahme-konditionen	Abfindung d. Eigenkapitals (s. o.) Übern. d. Fremdkap. z. Restwert	Kaufpreis: 50 % d. Herst.-Preises od. 1/2 d. bish. Miete	Nachfinanzierung d. Eigenkapitals; Übernahme des Fremdkap. zum Restwert	Übernahme d. Eigenkap. z. Nennwert; Übernahme d. Fremdkapitals z. Restwert	Tilgung der Einlage d. Priv. aus erwirtschafteter Tilgungsrücklage
Regelungen z. Anpassung d. „Finanzmiete"	1. Anpassung nach 5 Jahren vorges.; nach 10 Jahren Orientierung am Fremdkapital	Anpassung a. d. Kap.- marktzins; Verz. d. Eigenkap. mind. 6 %	Anpassung an den Fremdkapital-Zins	nach Ausschlußfrist (z. B. nach 9 bzw. 12 J.) Anp. a. Eigen- bzw. Fremdkap.-Konditionen	Festmiete vorgesehen
	Kreditinstitute bzw. Anlageberatungsgesellschaften Modelle werden für einzelne Projekte „operabel" angeboten				Bisher für konkretes Projekt noch nicht „operationalisiert"

[38] In Anlehnung an Deutscher Städtetag, Sonderformen, a.a.O. S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Ziel dieses Arbeitskreises war es, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu untersuchen. Unter öffentlichen Aufgaben wurden jene Aufgaben verstanden, die (von den dazu legitimierten staatlichen Organen) zu öffentlichen gemacht worden sind. Der Arbeitskreis beschäftigte sich somit nicht mit der Frage, was öffentliche Aufgaben sind, und ebensowenig mit der Theorie öffentlicher Güter. Die drei Referenten näherten sich dem Problem auf unterschiedliche Weise. Horst Hanusch ergründete am Beispiel von Theatern Möglichkeiten einer Verlagerung öffentlicher „Tätigkeiten" auf den privaten Bereich. Achim von Loesch befaßte sich mit der Herauslösung öffentlicher Aufgaben aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltungen und der Übertragung auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen. Von Dietrich Budäus wurden privatwirtschaftlich erprobte Finanzierungsmodelle vorgestellt und im Hinblick auf ihre Tauglichkeit für kommunale Haushalte analysiert.

Die Diskussion über Möglichkeiten der Entstaatlichung von Theatern zeigte, wie wenig man über die ökonomischen Zusammenhänge weiß und wie wichtig es ist, daß sich Wirtschaftswissenschaftler damit befassen. Mehrheitlich neigte man der Ansicht von Horst Hanusch zu, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Theatern sei zu verbessern. Wenn auch eine vollständige Privatisierung nicht in Betracht komme, so könnte doch mehr als bisher das Publikum mit seinen Wünschen und Vorstellungen in den Entscheidungsprozeß der Theaterleitungen einbezogen werden. Zum einen würde dies eine weitgehende Abschöpfung vorhandener Konsumentenrenten, auch in Abhängigkeit von der Qualität des Angebots, ermöglichen, zum anderen wäre damit eine Abkehr vom regisseur- zum publikumsbezogenen Theater verbunden, das stärker auf den Geschmack breiter Schichten und weniger auf den von Minderheiten abstellt.

Diskutiert wurden auch die Chancen, durch eine verbesserte Technologie die Produktion im Theater zu erhöhen, oder durch bessere Planungen im Einsatz des Personals Ineffizienzen abzubauen. Man bedauerte die Tatsache, daß es noch keine anerkannte Theorie gibt, die einen Vergleich der Vor- und Nachteile von privaten und öffentlichen Monopolen ermöglicht. Außerdem müßten praktikable Modelle entwickelt werden, wie man etwa über Kooperationen oder regionale Zusammenschlüsse von Theatern die gegenwärtige Situation verbessern könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überhaupt kam in der Diskussion immer wieder der Wunsch zum Ausdruck, daß vor allem Betriebswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft für mehr Transparenz im Bereich der öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft sorgen sollten, bevor man fundierte Aussagen über die Wirtschaftlichkeit in der Leistungserstellung oder über die Verteilungsgerechtigkeit bei der Leistungsabgabe treffen könne.

Die Aussprache über das Referat von Achim von Loesch machte deutlich, daß es heute zwei entgegengesetzt verlaufende Tendenzen gibt: Einerseits verselbständige man Teile der öffentlichen Verwaltung und suche öffentliche Aufgaben in größerem Umfang unternehmerisch zu erfüllen (Krankenhäuser, kostenrechnende Einrichtungen der Gemeinden, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Forschungseinrichtungen usw.), andererseits dehnen öffentliche Verwaltungen ihre Aktivitäten auch auf neue Bereiche aus oder gliedern sich Annexbetriebe an (z. B. Hausdruckereien, Fotolabors, Werkstätten). Der vom Referenten aufgezeigte Weg der Übertragung öffentlicher Dienstleistungen auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen wurde allgemein als eine weniger riskante Alternative im Vergleich zu einer totalen Privatisierung anerkannt. Nach Auffassung eines Diskussionsteilnehmers spräche gegen eine öffentliche und für eine private Aufgabenerfüllung die in öffentlichen Unternehmen vorhandenen höheren Lohnkosten und weitergehenden Mitbestimmungsrechte sowie das fehlende „Fallbeil Konkurrenz". Hierauf wurde entgegnet, daß durch Privatisierung öffentlicher Monopolunternehmen keine privaten Wettbewerbsunternehmen entstünden, sondern private Monopole.

Die an die Stelle der Privatisierung gesetzte Dezentralisation weise zahlreiche Vorteile auf. Dezentrale Systeme — einerlei, ob im öffentlichen oder privaten Eigentum — könnten bessere Abrechnungsmethoden verwenden, ließen sich pretial lenken und wären näher „am Markt" im Vergleich zu zentralen Verwaltungen. Selbst in privaten Konzernen führe man mehr und mehr dezentrale Entscheidungskompetenzen ein, womit die Thesen des Referenten analog bestätigt wurden.

Dietrich Budäus löste mit seinen privaten Finanzierungsmodellen für kommunale Investitionen eine nicht minder lebhafte Diskussion aus. Zunächst ging es um mehr Transparenz bei den Auswirkungen alternativer Finanzierungen. Um die Vorteilhaftigkeit einzelner Finanzierungsmaßnahmen beurteilen zu können, bedarf es einer getrennten Ermittlung der reinen Finanzierungskosten und der Kosten für zusätzlich angebotene Dienstleistungen. Es wurden erhebliche Schwierigkeiten darin gesehen, die Kosten der von einer Leasinggesellschaft angebotenen Dienstleistungen mit den Kosten einer verwaltungsinternen Erstellung zu vergleichen. Die dabei angesprochenen Erfassungs- und Ab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grenzungsprobleme ließen die Notwendigkeit eines entscheidungsorientierten Kostenrechnungssystems in der öffentlichen Verwaltung erkennen. Außerdem wurde gesagt, daß nur solche Kosten in eine Vergleichsrechnung einbezogen werden sollten, die für die Verwaltung keinen fixen Charakter haben, also für den Fall einer verwaltungsexternen Erstellung reduzierbar wären.

Ein zweiter Diskussionspunkt galt dem Risiko und den Folgekosten bei verschiedenen Finanzierungsalternativen. Im Falle des geschlossenen Immobilienfonds handelt es sich für den Kapitalgeber um eine weitgehend risikofreie Anlage. Die Gemeinde gewährleistet über die Mietzahlungen die Verzinsung des Kapitals und verpflichtet sich nach Ablauf einer vereinbarten Frist, das Eigen- und Fremdkapital zum Nominalwert zurückzuzahlen. In dieser risikofreien Anlagemöglichkeit kann auch ein wesentlicher Grund dafür gesehen werden, daß trotz vergleichsweise niedrigem Zinssatz auf der Anlegerseite ausreichend Interessenten zur Verfügung stehen. Bezüglich der finanziellen Folgekosten wurde die Ansicht vertreten, daß dieses Problem grundsätzlich unabhängig von der Art der Finanzierung bei jeder Investition auftritt. Eine nur kurzfristig wirksame Entlastung des Finanzierungsspielraums könnte jedoch die politischen Entscheidungsträger zu weiteren ausgabewirksamen Maßnahmen „verleiten", die langfristig die finanziellen Schwierigkeiten der betroffenen Gemeinde nur noch erhöhen.

Darüber hinaus kamen noch Fragen der Anwendbarkeit zur Sprache. Die begrenzten Möglichkeiten der vorgetragenen Finanzierungsformen aufgrund der Regelungen für das Spezialleasing wurden von einigen Vertretern der kommunalen Praxis bestätigt und an einigen Beispielen verdeutlicht.

Schließlich befaßten sich mehrere Diskussionsbeiträge mit einer etwaigen Umverteilung des Einkommensteueraufkommens für den Fall, daß öffentliche Investitionen vor allem auf kommunaler Ebene über geschlossene Immobilienfonds finanziert werden. In Übereinstimmung mit dem Referenten wurde darauf hingewiesen, daß eine aus der Sicht der einzelnen Gemeinde kostengünstigere Finanzierungsalternative dann nicht zweckmäßig erscheint, wenn die Kosteneinsparungen einzig und allein zu Lasten der übrigen Gebietskörperschaften gehen.

Peter Eichhorn, Nürnberg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 4

Die Rolle des westlichen Staates in den wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen

Leitung: Alfred Schüller, Marburg

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Ost-West-Handel und die Rolle des Staates aus der Sicht der Unternehmen

Von *Horst Albach*, Bonn

A. Einleitung

In einer Untersuchung über Umfang und Warenstruktur des Ost-West-Handels kommen Weiss und Wolter zu dem Ergebnis: „Die Untersuchung hat einige allgemeine Gesetzmäßigkeiten (des Ost-West-Handels, d. Verf.) aufgedeckt, die sich nicht grundsätzlich von denjenigen unterscheiden, die die Struktur des Handels zwischen marktwirtschaftlichen Systemen kennzeichnen."[1] Folgte man dieser Aussage, dann gäbe es keine Rolle des Staates im Ost-West-Handel, die sich von derjenigen unterschiede, die der Staat im Handel der Unternehmen über die Grenzen zwischen westlichen Industriestaaten hinweg spielt. Wer fordert, daß der Staat ein Außenhandelsamt schafft, das „das ausschließliche Organ für die Außenhandelspolitik der Marktwirtschaft gegenüber der Planwirtschaft" ist, wie es Heuß getan hat[2], der muß Zweifel daran haben, daß es die gleichen Gesetzmäßigkeiten wie in Handel zwischen Marktwirtschaften sind, die den Handel zwischen Marktwirtschaften und Planwirtschaften kennzeichnen. Heuß glaubt in der Tat, daß es keinen für Marktwirtschaften systemkonformen Weg gibt, um den Handel zwischen Planwirtschaften und Marktwirtschaften zu koordinieren[3]. Dem gegenüber verlangt Schüller[4], „es sollte auf jede Art von ökono-

---

[1] *Frank Weiss* und *Frank Wolter*, Testing Hypotheses for the Volume and Commodity Composition of East-West-Trade, Paper presented for the Workshop on International Economic Development and Resource Transfer, Kiel, 29. - 30. 6. 1978 (vervielfältigt), S. 32.

[2] *E. Heuss*, Wirtschaftssysteme und internationaler Handel, Zürich und St. Gallen 1955, S. 208.

[3] Timmermann und Scholing haben gezeigt, daß in den Wirtschaftsbereichen der Staatshandelsländer, in denen die „technischen Beziehungen stärker von planbehördlichen Vorstellungen beeinflußt werden, systemabhängige Einflüsse deutlich häufiger nachweisbar sind als in dem Bereich der überwiegend technologisch bestimmten Inputstruktur". Es erscheint daher größte Zurückhaltung geboten, der Konvergenztheorie im Ost-West-Handel zu folgen. (*V. Timmermann* und *E. Scholing*, Ost-West-Vergleich interindustrieller Verflechtungsstrukturen auf der Basis von Input-Output-Tabellen, Diskussionsbeitrag Nr. 25, Hamburg, Januar 1979 [vervielfältigt].)

[4] *Alfred Schüller*, Ordnungsfragen der Außenwirtschaftspolitik gegenüber zentralgeleiteten Volkswirtschaften, in: H. Gröner und A. Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart und New York 1978, S. 115.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mischer Gegenmachtbildung verzichtet werden, die sich im vorgegebenen Interesse der Förderung des Osthandels des Mittels der Wettbewerbsbeschränkung und des staatlichen Interventionismus an Stelle des Wettbewerbs und der privatwirtschaftlichen Verantwortung im Verkehr mit den Staatshandelsländern bedient". Er verbindet damit sogar die „Empfehlung einer strikten Privatisierung aller Risiken aus dem intersystemaren Wirtschaftsverkehr".

Im folgenden wird das Problem der Koordination von planwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Systemen nicht aus volkswirtschaftlicher Sicht[5], sondern aus der Sicht der Unternehmen und ihrer Geschäftsbeziehungen mit Partnern in Staatshandelsländern erörtert. Die betriebswirtschaftliche Problemanalyse kann dabei nicht von einer gesicherten volkswirtschaftlichen Theorie der Marktbeziehungen zwischen planwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Systemen ausgehen. Der Betriebswirt hat vielmehr zu konstatieren:

1. Die ökonometrische Forschung konstatiert teils Konvergenztendenzen, teils Divergenztendenzen.
2. Die gesamtwirtschaftliche These, daß sich die Staatshandelsländer den Gesetzmäßigkeiten des Welthandels anpaßten, kann nicht als gesichert gelten. Es wird auch die Gegenthese vertreten, daß sich als Folge des verstärkten Ost-West-Handels die marktwirtschaftlichen Systeme immer stärker in Richtung auf dirigistische und protektionistische Systeme hin bewegen.
3. In der ordnungspolitischen Diskussion wird die Forderung nach Gegenmacht und Monopolisierung des Handels mit den Staatshandelsländern ebenso nachdrücklich vertreten wie die Forderung nach vollständiger Liberalisierung und Privatisierung.
4. Die praktische Wirtschaftspolitik ist ein Spiegelbild dieser eher Verwirrung stiftenden als die Realität ordnenden gesamtwirtschaftlichen Diskussion.

Angesichts dieser Situation ist die Aufgabe, die Rolle des Staates im Ost-West-Handel aus der Sicht der Unternehmen darzustellen, ebenso reizvoll wie schwierig. Sie soll wie folgt gelöst werden: Im ersten Teil wird die Bedeutung des Ost-West-Handels für die Unternehmen behandelt. Im zweiten Teil wird die Rolle des Staates im Exportmarketing deutscher Unternehmen analysiert. Das geschieht in der Weise, daß nach den Rahmenbedingungen gefragt wird, die der Staat setzen müßte, wenn das Unternehmen eine bestimmte Absatzstrategie betreiben und

[5] Vgl. hierzu unter anderem *Jacob Viner*, International Economics, Glencoe, Ill. 1951, Kapitel 14: International Relations between State-Controlled National Economies.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit Erfolg haben sollte. Drei Absatzstrategien werden unterschieden: die Push-Strategie. die Pull-Strategie und die Buy and Sell-Strategie. Dies kann als Beitrag zur Diskussion über ordnungspolitische Optionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht verstanden werden. Im dritten Teil wird die Rolle des Staates für das Importgeschäft deutscher Unternehmen behandelt.

B. Die Rolle des Staates im Ost-West-Handel

I. Die Unternehmen im Ost-West-Handel

1. Die Bedeutung des Ost-West-Handels für die Unternehmen

Der durchschnittliche Anteil des Umsatzes, den deutsche Unternehmen im Handel mit Staatshandelsländern tätigen, lag 1977 bei 5,5 % des Gesamtumsatzes. Die Streuung um diesen Mittelwert ist nach Branchen und Unternehmensgrößen sehr beachtlich.

Der Anteil des Osthandels am Gesamtumsatz der Eisen- und Stahlindustrie lag 1975 bei 8,4 %, im Maschinenbau bei 5,9 %, in der Stahlverarbeitenden Industrie bei 4,6 % und in der Chemischen Industrie bei 2,7 %. Bezieht man den Osthandel auf den Außenhandel, so lagen die Eisen- und Stahlindustrie mit 24,7 % und die Stahlverarbeitende Industrie mit 23,4 % an der Spitze, gefolgt von der Textilindustrie mit 13,7 % und der Lederindustrie mit 13,6 %. Beim Maschinenbau machte der Osthandel immerhin 13,5 % des Außenhandels aus.

Über die Beteiligung von Unternehmen verschiedener Größenklassen am Osthandel liegen keine Zahlen vor. Vielfach wird vermutet, daß der Osthandel die Domäne der großen Unternehmen sei[6]. Diese Vermutung ist jedoch nicht haltbar, wenn man die Verhältnisse im innerdeutschen Handel als für den gesamten Ost-West-Handel der Bundesrepublik Deutschland repräsentativ unterstellen darf. Über die Beteiligung von Unternehmen verschiedener Betriebsgrößen liegt inzwischen eine Arbeit von Schlemper vor[7]. Tabelle 1 enthält die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit in verdichteter Form.

Man erkennt, daß das Umsatzvolumen, das von den großen Unternehmen im innerdeutschen Handel getätigt wird, offenbar größer ist als das der kleinen Unternehmen. Aber das Gewicht, das dem inner-

---

[6] Vgl. dazu *Jurij Krasnow*, Marketing unter der roten Fahne, in: Absatzwirtschaft, 1976, Heft 3, S. 18 - 28, hier: S. 28; *Mathias Schmitt*, Privatwirtschaftliche Aspekte der industriellen Ost-West-Kooperation, in: Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Band 4, Heft 3, Göttingen 1977, S. 97, hier: S. 103.

[7] *Karl-Ernst Schenk, Bernhard Klümper, Norbert Leise, Dirk Wurster*, Industrielle Ost-West-Kooperation, Stuttgart—New York 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Anteil des innerdeutschen Handels am Gesamtumsatz der Betriebe nach Betriebsgrößen 1974 - 1976 in v. H.

Betriebsgröße (Beschäftigte)	unter 5%	Umsatz-anteil 5-unter 30%	über 30%	Insgesamt
1 - 49	56,8	29,3	13,9	11,5
50 - 499	77,2	17,2	5,6	6,7
500 - 2	89,9	8,1	2,0	4,1
Insgesamt:	77,0	17,0	6,0	6,8

Quelle: Berechnet aus: *A. Schlemper*, Betriebsgrößenspezifische Aspekte des innerdeutschen Handels, Informationen zur Mittelstandsforschung 1978, Heft 41, S. 20.

deutschen Handel im Rahmen des Gesamtgeschäfts zukommt, ist bei den großen Unternehmen sehr viel kleiner als bei den kleineren Unternehmen.

Das objektive Bild der Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen am Osthandel wird durch die subjektive Einschätzung ergänzt. Tabelle 2 enthält Befragungsergebnisse von Schlemper in verdichteter Form.

Für die kleinen Unternehmen ist also der innerdeutsche Handel nicht nur objektiv, sondern auch subjektiv sehr viel bedeutender als für die großen Unternehmen.

Tabelle 2

Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Unternehmen nach Betriebsgrößen 1974 - 1976 in v. H.

Betriebsgröße (Beschäftigte)	sehr bedeutend und bedeutend	weniger bedeutend und nahezu unbedeutend
1 - 49	36,1	63,9
50 - 499	25,9	74,1
500 - 2	19,8	80,2
Insgesamt:	26,1	73,9

Quelle: Berechnet nach *A. Schlemper*, a.a.O., S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Beschaffungs- und Absatzwege der Unternehmen im Ost-West-Handel

Die Verschiedenartigkeit der wirtschaftlichen Grundphilosophie in den Staatshandelsländern und den marktwirtschaftlichen Systemen der westlichen Industrienationen findet in der unterschiedlichen institutionellen Ausgestaltung der Wirtschaftssysteme ihren konkreten Ausdruck.

Die dominierende Rolle des Staates in den Staatshandelsländern äußert sich einmal in der „Monopoltrilogie": Außenhandelsmonopol, Transportmonopol, Versicherungsmonopol. Zum anderen ist die Tatsache, daß es sehr viel weniger Betriebe als in den Marktwirtschaften gibt und ihre Größenverteilung sehr viel weniger um eine sehr viel größere Durchschnittsgröße streut, letztlich auf die dominierende Rolle des Staates zurückzuführen: Der bürokratische Prozeß der Wirtschaftssteuerung ist bei größeren Betriebseinheiten leichter durchzuführen.

Das selbständige Unternehmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung sieht sich also im Ost-West-Handel einmal den staatlichen Instanzen des Planungs- und Steuerungsapparates gegenüber. Sofern es überhaupt in direkten Kontakt mit dem Abnehmer tritt, wird dieser Staatsbetrieb vielfach größer als der westliche Geschäftspartner sein und Geschäfte anderer Größenordnung tätigen wollen, als sie in marktwirtschaftlichen Systemen üblich sind.

Die Beschaffungs- und Absatzwege im Ost-West-Handel sind also mit denen in freien marktwirtschaftlichen Systemen nicht vergleichbar. Sie lassen sich aus dem System der Wirtschaftsplanung in den Staatshandelsländern ableiten (vgl. Abbildung 1).

Die Absatzwege im Osthandel sind nach Export und Import sowie nach Investitionsgütern und Konsumgütern zu unterscheiden.

Den Distributionsweg im Investitionsgütertransport stellt Abbildung 2 dar[8].

Der Distributionsweg für Konsumgüter ist kürzer: Er umfaßt das Außenhandelsministerium und die Außenhandelsvereinigungen (Außenhandelsunternehmen). Wegen ihrer vergleichsweise geringeren Bedeutung soll im folgenden auf die Konsumgüter nicht näher eingegangen werden.

Der Beschaffungsweg des inländischen Verwenders von aus den RWG-Staaten importierten Produkten ist in Abbildung 3 schematisch wiedergegeben.

---

[8] Vgl. hierzu auch *Siegfried Anysas*, Den Kreml zum Kunden, in: Absatzwirtschaft, 1975, Heft 3, S. 54 - 60, und *Lyman E. Ostlund* und *Kjell M. Halvorsen*, The Russian Decision Process Governing Trade, in: Journal of Marketing, Vol. 36 (1972), S. 3 - 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

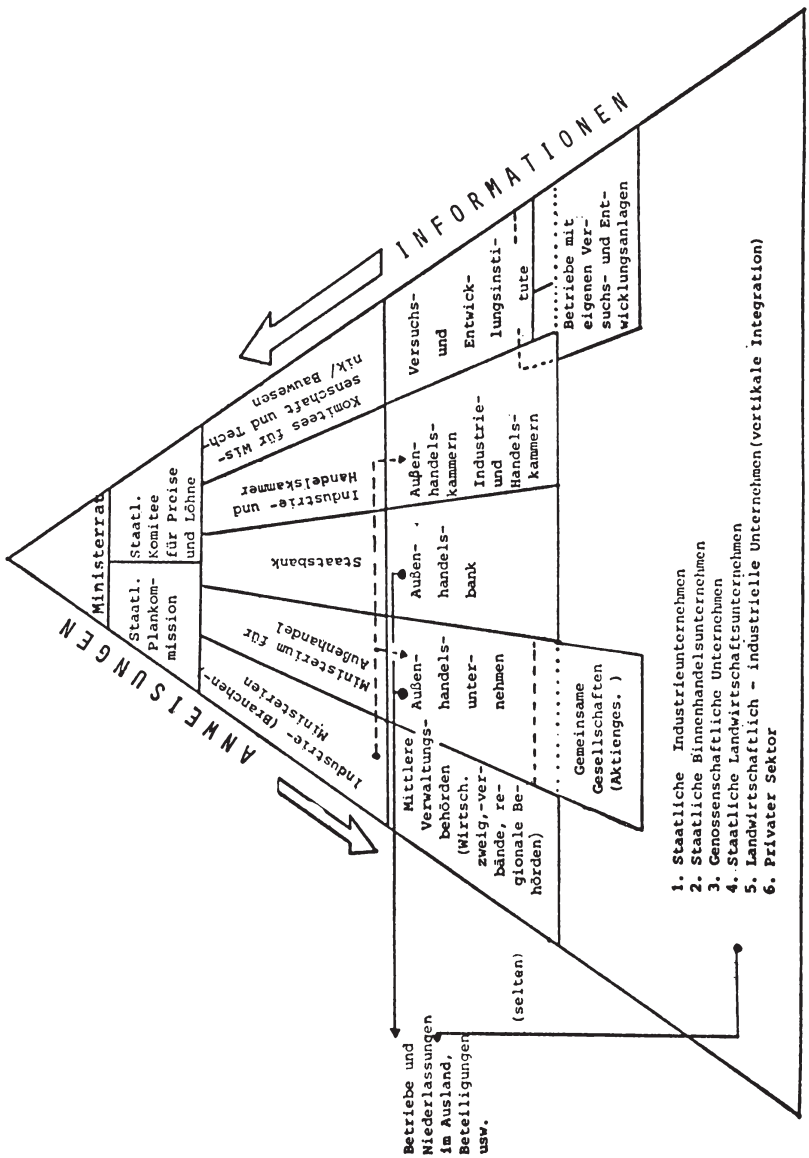


Abb. 1: Institutionen und Ebenen der Wirtschaftsplanung der sozialistischen Staatshandelsländer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

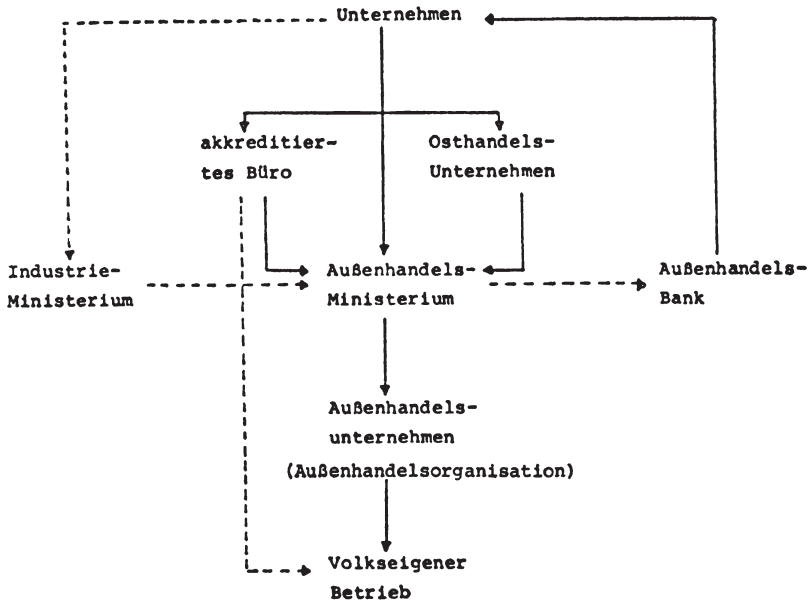


Abb. 2: Distributionsweg im Investitionsgüterexport

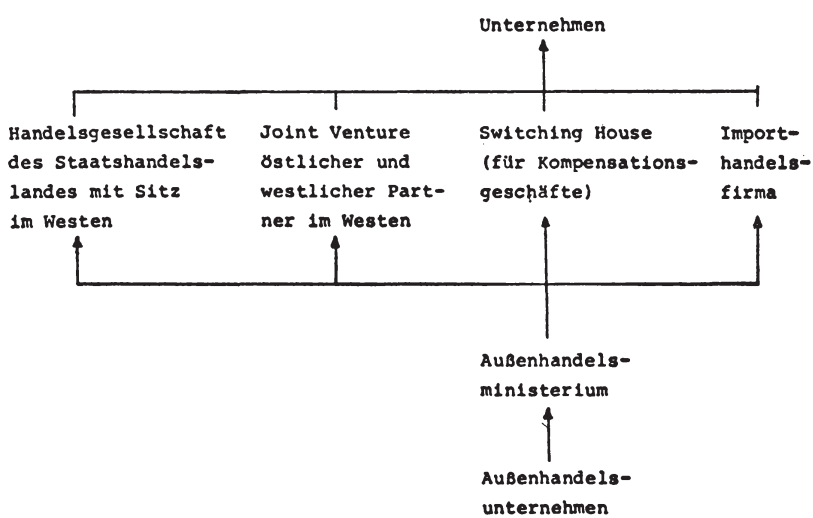


Abb. 3: Beschaffungsweg im Export

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Besonderheit der Distributionswege wie der Beschaffungswege liegt darin, daß die bürokratischen Instanzen des Wirtschaftsapparats der jeweiligen RGW-Staaten unmittelbar in den Absatzweg eingestaltet sind und daß der abnehmende Betrieb entweder überhaupt nicht erscheint oder aber eine nachgeordnete Stellung einnimmt. Dies ist für das Marketing westlicher Unternehmen in Staatshandelsländern wichtig.

II. Die Bedeutung des Staates für das Exportmarketing deutscher Unternehmen

1. Ziele und Strategien des Exportmarketing deutscher Unternehmen im Osthandel

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die Unternehmen, die im Osthandel tätig sind, keine anderen Ziele verfolgen als im Handel mit westlichen Partnern, nämlich Gewinnerzielung, Sicherung der Beschäftigung, Risikobegrenzung und langfristige Sicherung vorteilhafter Geschäftsverbindungen.

Diese Ziele werden durch Einsatz der Marketingstrategien verfolgt. Als Marketingstrategie wird der systematische Einsatz der Marketinginstrumente, also vor allem Produktgestaltung, Kommunikation, Preis und Distributionsweg, in einer bestimmten Kombination verstanden. Hier sollen drei Marketingstrategien unterschieden werden:

— die Push-Strategie

— die Pull-Strategie

— die Buy and Sell-Strategie.

Die Bedeutung dieser Strategien wird im folgenden näher erläutert.

2. Die Push-Strategie

2.1 Die Marketinginstrumente in der Push-Strategie

Als Push-Strategie bezeichnet man eine Kombination der Marketinginstrumente, die darauf abzielt, das Produkt durch den Absatzweg bis zum Endverbraucher zu drücken. Die Push-Strategie legt daher entscheidenden Wert auf die Überzeugung des ersten Gliedes in der Absatzkette durch den Einsatz persönlicher Verkaufsanstrengungen, durch Preispolitik und durch Verzicht auf Endverbraucherwerbung.

Da in den RGW-Staaten Werbung praktisch nicht möglich ist und das jeweilige Außenhandelsministerium bei der Kaufentscheidung eine zentrale Rolle spielt, liegt es nahe anzunehmen, daß die Push-Strategie die dem Osthandel angemessene Form des Exportmarketings deutscher Unternehmen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Die Rolle des Staates im Rahmen der Push-Strategie

2.2.1 Die Schaffung von Rahmenbedingungen

Unternehmen, die im Osthandel die Push-Strategie einsetzen, gehen davon aus, daß der Importbedarf grundsätzlich geklärt ist und nur noch über den Lieferanten zu entscheiden ist. Diese Entscheidung wird vom Außenhandelsministerium nach Beratung mit den Fachministerien aufgrund einer ganzen Reihe von Kriterien getroffen.

Die Fachministerien betonen die Kriterien Originalität und technologisches Know-How des Produktes sowie Liefertermine und technische Wartung. Das Außenhandelsministerium legt verstärkten Wert auf Preis und Konditionen. Alle diese Kriterien sind vom deutschen Exporteur abhängig und von ihm zu beeinflussen[9]. Aber schon die Finanzierungskonditionen hängen nicht nur vom deutschen Unternehmen alleine ab. Vielmehr spielen die staatlichen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle. Da der Osthandel nach wie vor bilateral abgewickelt wird, ist der Abschluß von Handelsabkommen erste Voraussetzung für das Zustandekommen des Ostgeschäftes. Für den Abschluß von Handelsabkommen ist seit 1975[10] nicht mehr die Bundesregierung, sondern die EG-Kommission zuständig.

Eine zweite wichtige Voraussetzung des Ostgeschäfts, die der Staat beeinflußt, ist der Finanzierungsrahmen. Die Bundesrepublik Deutschland gewährt im Grundsatz keine Direktkredite an Länder des RGW. Sie erleichtert aber die Lieferantenfinanzierung bzw. die Finanzierung über private Bankinstitute durch Gewährung von Ausfallbürgschaften. Im Haushaltsgesetz wird ein Gesamtermächtigungsrahmen für Ausfuhrbürgschaften festgelegt, die über die Hermes-Kreditversicherungs-AG für Exporte deutscher Unternehmen an Drittländer, u. a. also auch RGW-Länder, gewährt werden. 1977 lag der Gesamtermächtigungsrahmen bei 110 Mrd. DM, während er noch 1973 nur 34 Mrd. DM betrug. Die Ausfuhrbürgschaften für Exporte an RGW-Länder machten 1973 6,5 Mrd. DM oder rund 19 % des Gesamtermächtigungsrahmens aus. 1976 lagen sie dagegen schon bei 15 Mrd. DM, was rund 20 % des Ermächtigungsrahmens dieses Jahres entsprach. Die Zahlungen, die die Hermes-Kreditversicherungs-AG für Ausfälle gegenüber Staatshandelsländern hat zahlen müssen, stiegen von 6,55 Mio. DM 1975 auf

---

[9] *Jurij Krasnow,* Marketing unter der roten Fahne, a.a.O.

[10] Vgl. zum Übergang der Zuständigkeiten von den Staaten der EG auf die Kommission der Europäischen Gemeinschaft u. a. *Paul Bähr,* Handel und Händel zwischen Ost und West — Die Europäische Gemeinschaft und die Staatshandelsländer, in: Europa-Archiv, Jg. 28 (1973), S. 173, und *Christoph Sasse,* Kooperationsabkommen und EG-Handelspolitik, in: Europa-Archiv, Jg. 29 (1974), S. 695.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10,45 Mio. DM im Jahre 1976. Das waren immerhin 23 % aller Zahlungen für politische und wirtschaftliche Schäden im Jahre 1976[11].

Der Erfolg der Push-Strategie hängt nicht zuletzt von der Möglichkeit ab, das absatzpolitische Instrument des Personal Selling auch einsetzen zu können. Die Außenhandelsdelegationen der RGW-Staaten sind hierfür ein wichtiger Adressat. In einigen Ländern unterhalten die RGW-Staaten Ständige Handelsdelegationen, andere Länder werden regelmäßig oder gelegentlich besucht. Auch die joint ventures der RGW-Staaten im Westen sind wichtige Kontakte, die im Rahmen der Push-Strategie genutzt werden können. Ihre Inanspruchnahme durch das exportwillige Unternehmen setzt keine besonderen Maßnahmen des Staates voraus. Die Niederlassungsfreiheit in der Bundesrepublik ermöglicht es den Vertretungen der RGW-Staaten, sich in der Bundesrepublik Deutschland niederzulassen und geschäftliche Kontakte zu knüpfen.

Für die Push-Strategie ist es jedoch vorteilhafter, den ständigen Kontakt mit dem Außenhandelsministerium zu pflegen. Dies ist nur möglich, wenn eine ständige Vertretung des Unternehmens am Ort eingerichtet ist. Auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde in Helsinki 1975 zwischen den Staaten grundsätzlich vereinbart, daß westliche Unternehmen Vertretungen in den Ländern des RGW eröffnen können. Den Staaten des Westens ist es jedoch nicht gelungen, das Prinzip der Niederlassungsfreiheit generell durchzusetzen. So werfen die administrative Regelung der Zulassungsvoraussetzungen, die Kosten der Vertretungen im Osten von etwa 250 000 DM jährlich (Stand 1977) und die Unterbringungsprobleme für die Mitarbeiter erhebliche praktische Probleme auf. Bisher sind nur 23 Vertretungen deutscher Unternehmen in der Sowjetunion akkreditiert[12]. Die Akkreditierungsvoraussetzungen sehen fünf Befürwortungen, einen Exportumsatz mit der UdSSR von 110 Mio. DM und eine gewisse Bedeutung auch als Abnehmer sowjetischer Waren vor. Das begrenzt den Kreis der Unternehmen administrativ, die eine eigene Vertretung unterhalten können.

Die Unternehmen, die die Hürde nicht nehmen können, werden auf die einzige weitere Form einer Präsenz im RGW-Land verwiesen, die

---

[11] Vgl. Treuarbeit, Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften der Bundesrepublik Deutschland, Bericht über das Jahr 1976, S. 25.

[12] Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels e.V., Brief an das Auswärtige Amt, Bonn, den 10. 8. 1978; nach Hempel waren es 1977 erst 12. (*Alfred Hempel*, Der Außenhandel mit der Sowjetunion unter besonderer Berücksichtigung von Lizenz- und Kompensationsgeschäften, in: Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Band 4, Heft 2, Göttingen 1977, S. 67 f.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegenwärtig zulässig ist, nämlich die Repräsentanz mit einheimischen Kräften, die einer staatlichen Außenhandelsorganisation angeschlossen sind. Die in dieser Form der „unselbständigen Vertretung" gelegentlich gesehenen Vorteile[13] sind wohl nur dann gegeben, wenn das westliche Unternehmen ausreichend Personal an die staatliche Außenhandelsorganisation abstellen kann. Es muß für diese Aufgabe systematisch geschult werden und über längere Zeit in der betreffenden Organisation mit den Mitarbeitern der Außenhandelsorganisation zusammenarbeiten. Kleine und mittlere Firmen sind nach Ansicht von Hartwig[14] aus Kostengründen nicht in der Lage, Mitarbeiter für Serviceleistungen in die offiziellen Außenhandelsorganisationen zu entsenden. Häufig haben sich diese Außenhandelsorganisationen auch personell und sachlich als ungeeignet für eine fruchtbare Zusammenarbeit mit den deutschen Repräsentanten erwiesen. Hinzu kommt eine starke Fluktuation des Personals in den Außenhandelsorganisationen, die es erschwert, die Push-Strategie erfolgreich einzusetzen[15].

Die insbesondere vom Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels angestrebte dritte Möglichkeit selbständiger Handelsvertretungen im Osten ist bisher nicht zulässig. Ob diese dritte Form des Exportmarketing allerdings Aussicht auf Erfolg hätte, erscheint manchem Beobachter zweifelhaft. Die Erfahrungen mit gemeinsamen Vertriebsorganisationen deutscher Unternehmen im Ostgeschäft, die in der Vergangenheit gewonnen wurden, sind nicht ermutigend: Diese Organisationen verschwanden alle zu Beginn der sechziger Jahre[16].

2.2.2 Die Schaffung von Prozeßbedingungen

Die Bundesregierung hat „zur Unterstützung von Kontaktwünschen deutscher Unternehmen, die in den Staatshandelsländern keine eigenen Vertretungsbüros unterhalten, ... in den Botschaften in den Staatshandelsländern Handelsförderungsstellen eingerichtet"[17]. Diese Stellen haben sich nach Ansicht der Bundesregierung als nützlich erwiesen. Diese Entwicklung ist aber ein Beleg dafür, daß sich der Staat im Ost-West-Handel nicht darauf beschränken kann, die Rahmenbedingungen

---

[13] o. V., Für Mittelständler ist eine eigene Ost-Vertretung kaum realisierbar, in: Industriemagazin, November 1977, S. 78 ff., hier: S. 81.

[14] Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Mitteilungen vom 15. 4. 1977, S. 3.

[15] Verein Deutscher Maschinen-Anstalten e.V., Landesgruppe Nord, Informationen zum Maschinen-Export in Sozialistische Länder, Hamburg o. J. (vervielfältigt); Die staatlichen Außenhandelsorganisationen der Sowjetunion, Frankfurt, im September 1975.

[16] o. V., Für Mittelständler ist eine eigene Ost-Vertretung kaum realisierbar, a.a.O., S. 78.

[17] Der Bundesminister für Wirtschaft, Der deutsche Osthandel des Jahres 1978, Studien-Reihe 20, Bonn 1978, S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für den Handel mit dem Osten zu setzen. Er muß vielmehr auch die Prozeßbedingungen laufend gestalten und sich akquisitorisch für die deutschen Unternehmen einsetzen.

Ein weiteres Beispiel für die Einschaltung des Staates in den Prozeß des Osthandels kann in dem Bemühen der Bundesregierung gesehen werden, den deutschen Speditionsunternehmen Rückfrachten aus der UdSSR zu verschaffen[18].

2.3 Probleme der Push-Strategie

Die Push-Strategie als Marketingstrategie ist im Osthandel mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Da der deutsche Exporteur seine Verkaufsanstrengungen im Rahmen dieser Strategie auf das Außenhandelsministerium bzw. die Außenhandelsorganisation und ihre fachlich zuständigen Kontore konzentrieren muß, hängt der Erfolg davon ab, ob es gelingt, die bürokratischen Hemmnisse dieses Apparats zu überwinden. Da das Außenhandelsministerium vor allem bemüht ist, den Außenhandel finanziell ausgeglichen zu gestalten, legt es mehr Wert auf den Preis und auf die Konditionen, während die Fachministerien, wie gesagt, vor allem an der Qualität und dem technologischen Standard der zu importierenden Güter interessiert sind. Häufig kommt es zum Konflikt zwischen den beiden Ministerien[19]. Dies ist der Push-Strategie wenig dienlich.

Der (westliche) Staat kann derartige systembedingte Hindernisse kaum beeinflussen. Im Rahmen der Push-Strategie ist seine Rolle daher begrenzt. Durch Schaffung und Veränderung von Rahmenbedingungen kann der Staat aber auch die Erfolgsbedingungen anderer Marketingstrategien beeinflussen. Es ist wohl als ein Erfolg staatlicher Außenwirtschaftspolitik anzusehen, daß sich die Bedingungen für den Einsatz der Pull-Strategie für deutsche Unternehmen im Osthandel verbessert haben.

3. Die Pull-Strategie

3.1 Die Marketinginstrumente in der Pull-Strategie

Als Pull-Strategie bezeichnet man den Versuch des Produzenten, den Endabnehmer eines Produktes dazu zu bewegen, Nachfrage nach dem Produkt zu entfalten und dadurch das Produkt durch die Handelskette vom Prouzenten bis zum Endabnehmer hindurchzuziehen. Dies geschieht durch Endabnehmerakquisition.

---

[18] Deutscher Bundestag, Ausschuß für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen, Beschlußempfehlung und Bericht zu dem Antrag der Fraktion CDU/CSU: Verkehrsbeziehungen mit den RGW-Ländern, BT-Drucksache 8/1906 vom 13. 6. 1978.

[19] *Lyman E. Ostlund* und *Kjell M. Halvorsen*, a.a.O., S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Osthandel bedeutet die Anwendung der Pull-Strategie, daß der deutsche Exporteur versucht, das Unternehmen des Staatshandelslandes davon zu überzeugen, daß es seine Probleme am besten mit dem Erzeugnis des deutschen Unternehmens lösen kann. Er versucht ferner, es dazu zu bewegen, einen Importantrag über das Fachministerium an das Außenhandelsministerium zu stellen.

Während die Pull-Strategie in der Marktwirtschaft vor allem für Konsumgüter eingesetzt wird und der Produzent den Bedarf durch die Fernsehwerbung weckt, bedeutet die Pull-Strategie im Ost-West-Handel, daß der Produzent den Bedarf nach dem Investitionsgut durch die Sachinformation des Verwenders wecken muß. Diese Kontakte können einmal in der Bundesrepublik geknüpft werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die Endabnehmer, also die Direktoren bzw. die Fachleute der Volkseigenen Betriebe, Gelegenheit erhalten, in die Bundesrepublik zu reisen. Dies ist im Rahmen von Handelsdelegationen, zum Besuch von Messen oder Seminaren, aber auch zur Teilnahme an den Sitzungen der Gemischten Kommissionen, nicht ausgeschlossen. Es bildet aber wohl nicht die Regel. Wichtiger ist der Kontakt des deutschen Exporteurs mit den Volkseigenen Betrieben in den RGW-Staaten selbst. „Nur der geschäftliche Kontakt in Moskau führt zu geschäftlichen Erfolgen", stellt Hempel fest[20].

3.2 Die Schaffung von Rahmenbedingungen durch den Staat

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Herstellung von direkten Kontakten zwischen den Unternehmen der Bundesrepublik und den Betrieben der Staatshandelsländer stellt die Schaffung faktischer und vertraglicher Voraussetzungen für den direkten Kontakt zwischen den Geschäftspartnern auf betrieblicher Ebene dar. Faktische Voraussetzungen sind die Messen und Ausstellungen, die in staatlicher Regie oder mit staatlicher Unterstützung in den RGW-Ländern durchgeführt werden. Vertragliche Voraussetzungen liefern die Kooperationsverträge. Für die Unternehmen erscheint die Kooperation mit Staatshandelsbetrieben als eine interessante Möglichkeit des direkten Kontakts im Rahmen der Pull-Strategie.

Den rechtlichen Rahmen für den Abschluß von Kooperationsverträgen zwischen deutschen Unternehmen und östlichen Betrieben stellen die Kooperationsabkommen dar. Die Bundesregierung hat seit 1967 derartige Kooperationsabkommen auf bilateraler Ebene abgeschlossen[21].

---

[20] *Alfred Hempel,* a.a.O., S. 71.

[21] Mit Rumänien am 3. 8. 1967; mit Ungarn am 27. 10. 1970; mit der CSSR am 17. 12. 1970, Bulgarien am 27. 10. 1971 und der Sowjetunion am 5. 7. 1972. Durch das rumänische Gesetz vom 17. 3. 1971 wurden Kooperationsabkommen mit Gründung gemeinsamer Gesellschaften und mit bis zu 49 % Kapital-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese sogenannten Grundabkommen sind der Rahmen, der inzwischen durch die Vereinbarung von Kooperationsprogrammen und durch Übereinkünfte zur Förderung der Kooperation kleinerer und mittlerer Unternehmen ausgefüllt und konkretisiert worden ist.

In der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von Helsinki wird der industriellen Kooperation ein besonderer Abschnitt, der sog. Korb II, gewidmet. Die Teilnehmerstaaten haben beschlossen[22], „alle Formen von Geschäftskontakten zwischen kompetenten Organisationen, Unternehmen und Gesellschaften sowie zwischen deren Fachpersonal zu erleichtern und zu erweitern" und haben „die Nützlichkeit einer stärkeren Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an industriellen Kooperationsprojekten" anerkannt. Sie haben darüber hinaus vereinbart zu erwägen, bilaterale Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Erleichterung des Transfers von Gewinnen sowie des Rücktransfers der investierten Vermögenswerte abzuschließen.

Die Bedeutung der Kooperationsabkommen für den Ost-West-Handel deutscher Unternehmen läßt sich schwer abschätzen, da keine verläßlichen Statistiken existieren. Die Bundesregierung gibt die Zahl der Kooperationsfälle mit 500 an[23]. Andere Angaben liegen darüber, andere darunter. Dies hat seinen Grund einmal in der Unsicherheit der Quellen, zum anderen in der unterschiedlichen regionalen und sachlichen Abgrenzung der Kooperationsfälle[24]. In der subjektiven Einschätzung der Kooperationsabkommen gehen die Meinungen weit auseinander. Während Schmitt[25] in ihnen eine dritte Dimension des Handels sieht und Kooperation als „New Look im Ostgeschäft" bezeichnet, warnt Knirsch[26] vor einer Überschätzung der Bedeutung der bestehenden Kooperations-

---

beteiligung des westlichen Partners ermöglicht. Ungarn schuf ein entsprechendes Gesetz am 7. 8. 1970, das durch die VO des Finanzministeriums Nr. 28/1972 vom 3. 10. 1972 konkretisiert wurde. Vgl. hierzu *Peter Knirsch,* Vom Ost-West-Handel zur Wirtschaftskooperation?, in: Europa-Archiv, Bd. 28 (1973), S. 61 ff., hier: S. 63 und 69.

22 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, in: Europa-Archiv, Bd. 30 (1975), S. D 437 ff., hier S. D 452 ff.

23 Der Bundesminister für Wirtschaft, Der deutsche Osthandel, a.a.O., S. 13.

24 *Christoph Sasse,* a.a.O., S. 696; *Mathias Schmitt,* a.a.O., S. 114; Bundesstelle für Außenhandelsinformation, a.a.O.; *Anneliese Hermann,* Vor dem Ende der Konsolidierungsphase im deutschen Ostblockhandel, in: IFO-Schnelldienst, 1977, Heft 34, S. 9 ff.; hier: S. 17; *Werner Dörr,* Ost-West-Handel, in: Literaturberater der Wirtschaft, 1978, Heft 1, S. 25 - 29, hier: S. 26; *Karl-Ernst Schenk* u. a., Industrielle Ost-West-Kooperation, a.a.O., S. 126; *Friedrich Levcik* und *Jan Stankovsky,* Industrielle Kooperation zwischen Ost und West, Wien—New York 1977.

25 *Mathias Schmitt,* a.a.O., S. 103.

26 *Peter Knirsch,* a.a.O., S. 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verträge zwischen west- und osteuropäischen Ländern: Der für die Bundesrepublik geschätzte Anteil von 5 - 10 v.H. an den an sich schon sehr niedrigen Osthandelsumsätzen zeigt deutlich, daß die industrielle Kooperation bislang gesamtwirtschaftlich nur eine marginale Bedeutung erlangen konnte." Knirsch konzediert jedoch, daß für einzelne Wirtschaftszweige und einzelne Unternehmen Kooperationsgeschäfte erhebliche Bedeutung haben können.

3.3 Die Schaffung von Prozeßbedingungen durch den Staat

Die Ausfüllung des durch die Kooperationsabkommen geschaffenen Rahmens bleibt in unserem Wirtschaftssystem wieder den Unternehmen überlassen. Zur Erleichterung des Abschlusses von einzelnen Kooperationsabkommen und ihrer Durchführung hat jedoch der Staat eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen.

Hierzu gehören einmal die Gemischten Kommissionen, die mit den Kooperationsabkommen eingesetzt worden sind und sich aus Vertretern der Regierungen und der Wirtschaft beider Seiten zusammensetzen. Sie haben die Aufgabe, allgemeine Probleme der Kooperation zu lösen und aktuelle Möglichkeiten zu ihrer Intensivierung zu diskutieren. Sie arbeiten mit branchenorientierten Fachgruppen, in denen die Wirtschaft meist federführend tätig ist[27]. Schenk u. a.[28] haben die Sorge geäußert, daß durch die Gemischten Kommissionen ein Informationsvorsprung bei denjenigen westlichen Unternehmen, die in den Gemischten Kommissionen und ihren Fachgruppen vertreten sind, im Exportmarketing gegenüber denjenigen Firmen eintritt, die nicht unmittelbar über diese Kommissionen Gelegenheit zu informellen Kontakten haben. Schüller verurteilt die Gemischten Kommissionen noch schärfer: „Das Konzept der Gemischten Wirtschaftskommissionen offenbart auf westlicher Seite ein voreiliges Mißtrauen in die allokative Leistungsfähigkeit freier Märkte, gepaart mit einer Armut an Ideen für eine wirksame Belebung des Einflusses freier internationaler Märkte und auf östlicher Seite den Erfolg einer beharrlichen Willenskraft zur Durchsetzung planwirtschaftlich-dirigistischer Methoden der Außenwirtschaftslenkung."[29]

Für das Exportmarketing der deutschen Unternehmen bleibt festzuhalten, daß die Schaffung der Gemischten Kommissionen durch den Staat für einen Teil der Unternehmen die Prozeßbedingungen sicherlich deutlich verbessert hat. Die in den Gemischten Kommissionen nicht vertretenen Unternehmen dagegen sehen zwar einen gewissen Vorteil in den Gemischten Kommissionen insgesamt, müssen aber auch fest-

---

27 Der Bundesminister für Wirtschaft, Der deutsche Osthandel, a.a.O., S. 14.

28 *Karl-Ernst Schenk* u. a., Industrielle Ost-West-Kooperation, a.a.O., S. 238.

29 *Alfred Schüller*, a.a.O., S. 110 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellen, daß dieser Vorteil ungleichmäßig unter den deutschen Unternehmen verteilt wird, und daß sie gegenüber den in den Kommissionen vertretenen Unternehmen Wettbewerbsnachteile im Ostgeschäft haben.

Eine zweite Voraussetzung bilden die bereits erwähnten Handelsförderungsstellen in den deutschen Botschaften. Sie haben die Aufgabe, Kooperationsabkommen zwischen westlichen und östlichen Partnern anzubahnen und ihren Abschluß zu unterstützen.

Offenbar werden aber die Prozeßbedingungen, die der Staat durch die Einsetzung der Gemischten Kommissionen und durch die Einrichtung der Handelsförderungsstellen geschaffen hat, als unzureichend empfunden. 1976 wurde das „Internationale Zentrum für Ost-West-Kooperation" in West-Berlin als privatwirtschaftliche Institution von DIHT, BDI und IHK-Berlin sowie der Berliner Absatzorganisation geschaffen, um Firmen aus der Bundesrepublik bei der Kontaktsuche zu beraten und ihnen Kontakte im Ost-West-Handel zu vermitteln[30]. Das Zentrum hat in den Jahren seines Bestehens vor allem für mittelständische Unternehmen Kontakte mit östlichen Geschäftspartnern hergestellt.

3.4 Probleme der Pull-Strategie

Die Interessen beim Abschluß von Kooperationsverträgen sind allerdings nicht gleichgerichtet. Während das westliche Unternehmen verbesserte Absatzbedingungen durch Einsatz der Pull-Strategie erwartet, sieht die östliche Seite in der Kooperation vor allem eine Möglichkeit, leichter und zu günstigeren Finanzierungsbedingungen Zugang zu technologischem Know-How der westlichen Firmen zu erhalten[31].

Dieses Interesse der östlichen Seite wird besonders deutlich, wenn man die Verteilung der Kooperationsabkommen nach Arten und Branchen betrachtet, wie sie in den Tabellen 3 und 4 dargestellt sind[32]. Das Schwergewicht der bisher realisierten Kooperationsfälle lag im Bereich von Forschung und Entwicklung sowie im Bereich der Lizenzverträge.

---

[30] o. V., Börse für Ost-West-Kontakte will neue Wege einschlagen, in: Handelsblatt, 7. 8. 1978.

[31] Klümper vertritt überzeugend die These, daß Kooperationsverträge letztlich nur am Symptom korrigieren. Eine nachhaltige Integration der Staatshandelsländer sei nur möglich, wenn die „beiden östlichen Restriktionen, die Nicht-Konvertibilität der Ostwährungen und die ungünstige Exportstruktur der RGW-Länder" beseitigt werden. Das jedoch sei nicht zu erwarten. (*B. Klümper,* Finanzierungsprobleme in Ost-West-Handel und -Kooperation, Forschungsbericht Nr. 8 des Instituts für Außenhandel und Überseewirtschaft der Universität Hamburg, Hamburg 1976, S. 226 f.

[32] *Karl-Ernst Schenk* u. a., Industrielle Ost-West-Kooperation, a.a.O., S. 129 und S. 204. Die Angaben beziehen sich auf 280 Kooperationsfälle westeuropäischer und überseeischer (amerikanischer, kanadischer und japanischer) Unternehmen, die in den Jahren 1973 und 1974 bekannt wurden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Unternehmenskooperationen nach Kooperationstypen und Ländern in v. H.**

Land → / Typ ↓	UdSSR	Polen	Rumänien	CSSR	Ungarn	Bulgarien	Jugoslavien	Total (gewichtet)
Forschung und Entwicklung	52,7	4,2	4,8	—	7,0	15,0	—	13,6
Lizenzen	18,2	38,1	18,9	60,0	41,9	45,0	43,1	35,4
Spezialisierung	12,7	38,1	28,6	20,0	20,9	5,0	4,6	19,6
Produktion	3,7	12,6	14,3	20,0	16,3	15,0	29,2	15,7
Projekt	10,9	5,6	4,8	—	—	20,0	3,1	6,1
joint venture	1,8	1,4	28,6	—	13,9	—	20,0	9,6
Insgesamt:	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Karl-Ernst Schenk, Bernhard Klümper, Norbert Leise, Dirk Wurster, Industrielle Ost-West-Kooperation, Stuttgart, New York 1977, S. 129.

Tabelle 4: **Unternehmenskooperationen nach Branchen in v. H.**

Land → / Typ ↓	UdSSR	Polen	Rumänien	CSSR	Ungarn	Bulgarien	Total (ungewichtet)
Nahrungs- und Genußmittel	14,8	6,2	9,5	—	2,4	5,0	6,3
Grundstoffe, Produktions- und bergbauliche Güter	36,1	21,5	14,3	25,0	26,8	40,0	27,3
Investitionsgüter	44,2	63,1	76,2	75,0	58,6	50,0	61,2
Verbrauchsgüter	3,3	9,2	—	—	9,8	5,0	4,6
Sonstige	1,6	—	—	—	2,4	—	0,6
Insgesamt:	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Karl-Ernst Schenk, u. a., Industrielle Ost-West-Kooperation, a.a.O., S. 204.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei standen die Wirtschaftszweige Grundstoffe, Bergbau und Produktions- und Investitionsgüter mit rund 90 % aller Kooperationsabkommen im Mittelpunkt. Hierin wird das langfristige Interesse der östlichen Partner an der Übernahme von Forschungsergebnissen und Know-How deutlich.

Dieses langfristige Interesse stößt nun aber an die Finanzierungsgrenzen, die sich aus dem Devisenmangel der RGW-Staaten ergeben. Daraus resultiert das Bestreben, die Finanzierung der Kooperationsabkommen an die Lieferung von Produkten zu koppeln. Für den Osten wird Kooperation daher immer mehr zum Synonym für Kompensation. Vizeaußenminister Manshulo formulierte das so: „Kompensationsgeschäfte sind die Hauptform der wirtschaftlichen Kooperation der Sowjetunion mit den westlichen Ländern."

Kompensationsgeschäfte aber stellen die Unternehmen wie die Regierungen marktwirtschaftlicher Systeme vor besondere Probleme. In die Pull-Strategie westlicher Exporteure passen Kompensationsgeschäfte nicht hinein. Sie können als typisch für die Absatz-Strategie des „Buy and Sell" verstanden werden.

4. Die Buy and Sell-Strategie

4.1 Die Buy and Sell-Strategie als Kombination von Export-, Import- und Finanzierungsgeschäft

Einige im Ost-West-Handel tätige Unternehmen haben erkannt, daß sie den Unternehmen in den Staatshandelsländern „Problemlösungen" anbieten müssen, um ihre Produkte erfolgreich absetzen zu können. Diese Problemlösungen sind nun aber mehr, als man darunter gewöhnlich in der westlichen Marketing-Literatur versteht. Sie umfassen auch die Lösung des Problems der Finanzierung des Imports technischer Problemlösungen für den östlichen Partner.

Das deutsche Unternehmen muß also, um im Osthandel erfolgreich zu sein, nicht nur den Bedarf an Investitionsgütern bei seinem östlichen Vertragspartner decken, sondern ihm vielfach auch zu Devisen verhelfen, mit denen der Import der Investitionsgüter bezahlt werden kann. Der deutsche Exporteur wird folglich zum Importeur östlicher Erzeugnisse und ist selbst bestrebt, etwaige Spitzen zwischen Export- und Importvolumen durch Kredite abzudecken[33].

---

[33] Heuß hat für sein (marktwirtschaftliches) Außenhandelsmonopol vorgeschlagen, es solle zunächst über die Importe verhandeln, dabei günstige Konditionen herausholen und dann erst über die Exporte diskutieren, an denen das (planwirtschaftliche) Außenhandelsministerium besonders interessiert sei. Dieser Vorschlag für die makroökonomische Ebene weist Ähnlichkeiten zu der hier behandelten Buy and Sell-Strategie auf mikroökonomischer Ebene auf. (*E. Heuß,* a.a.O., S. 205 ff.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn der deutsche Exporteur eine Marketingstrategie betreibt, in der er Exportgeschäft, Importgeschäft und Kreditgeschäft als Einheit plant und einsetzt, um seinen Export im Osthandel zu steigern, dann soll von einer „Buy and Sell-Strategie" gesprochen werden.

Eine solche Strategie wird sowohl von deutschen Unternehmen[34] als auch von Schweizer Exporteuren[35] als ein wirksames Mittel zur Absatzförderung gesehen. Aber nicht jeder westliche Unternehmer hat mit dieser Strategie Erfolg gehabt[36].

Die Risiken aus dem Ostgeschäft steigen nicht unbeträchtlich an. Der deutsche Exporteur erhält keine Ausfuhrbürgschaft für seine Exportlieferung, wenn sie aus Kompensationslieferungen bezahlt werden soll (gebundenes gegenseitiges Liefergeschäft). Nur wenn der deutsche Exporteur ein Parallelgeschäft tätigt[37] (ungebundenes gegenseitiges Liefergeschäft), kann er Deckung durch eine Ausfuhrbürgschaft erhalten. Selbst wenn der deutsche Exporteur aber das Bonitätsrisiko seines östlichen Partners im Rahmen von Kompensationsgeschäften als gering erachtet, so muß er doch bedenken, daß durch den Verzicht auf das Akkreditiv, die Vertragsklausel „Kasse gegen Dokumente" bzw. auf die Ausfuhrbürgschaft das Risiko der vertragskonformen Abwicklung stark steigt[38]. Die Allgemeinen Einkaufsbedingungen, die in den Ländern des RGW gelten, bürden dem westlichen Lieferanten ohnehin erhebliche und schwer kalkulierbare Risiken auf[39]. Es kommt hinzu, daß die Haftungsfrage für tatsächliche oder vorgebliche, vertretbare oder nicht

---

[34] *Alfred Hempel,* a.a.O., S. 72.

[35] *Ernest Matthey,* Das Kompensationsgeschäft, in: Bulletin SKA, Heft 7/1977, S. 13 - 14.

[36] Vgl. hierzu den Bericht über die Liquidierung der Kompensationsgesellschaft Krasnaja Presnja Internationale Messe- und Ausstellungs-GmbH durch den Messeunternehmer Jo Glahé: o. V., Glahé: „Wir sind jetzt keinem etwas schuldig", in: Handelsblatt, 21. 8. 1978.

[37] Bei einem Parallelgeschäft verpflichtet sich der westliche Exporteur zum Kauf von Waren im Wert eines bestimmten Prozentsatzes seiner eigenen Lieferung. Er erhält im Gegensatz zum echten Kompensationsgeschäft seine Bezahlung unmittelbar nach der Lieferung (also etwa gemäß dem Grundsatz Kasse gegen Dokumente oder im Rahmen eines unwiderruflichen Akkreditivs). Er hat dann Zeit, nach geeigneten Waren Umschau zu halten, um seine Gegenkaufsverpflichtung einzulösen. Seine Gegenkäufe muß er dann direkt an den Verkäufer bezahlen. Das Parallelgeschäft wird also im Rahmen von zwei selbständigen Verträgen abgewickelt. Vgl. *Ernest Matthey,* a.a.O., Bericht der Redaktion über einen Vortrag von Charles J. Gmür. Siehe ferner Bundesstelle für Außenhandelsinformation, a.a.O.

[38] Vgl. hierzu auch *Dieter Klindworth,* Kein Risiko wegen Zahlungsunfähigkeit im Handel mit den Ländern des COMECON, in: Handelsblatt, 26. 4. 1977, S. 20.

[39] *Gerhard F. Funk,* Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen — Probleme der Vertragsgestaltung und Finanzierung, in: Beiträge zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht, Band 4, Heft 2, Göttingen 1977, S. 81 ff.; hier: S. 85; vgl. auch Verein deutscher Maschinen-Anstalten, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vertretbare Mängel vielfach zum Anlaß für verzögerte oder verminderte Zahlung genommen wird, wenn die Bezahlung nicht bar vereinbart worden ist.

4.2 Die Schaffung von Rahmenbedingungen durch den Staat

Der Einsatz der Buy and Sell-Strategie im Exportmarketing deutscher Unternehmen im Osthandel ist an das Vorliegen bestimmter Bedingungen auch im Westen gebunden. Hierzu gehört vor allem die Möglichkeit für den Exporteur, die im Gegengeschäft aus dem Osten bezogene Ware im Westen auch absetzen können. Dazu ist einmal erforderlich, daß die Einfuhr im Rahmen von Kompensationsgeschäften zulässig ist, und zum anderen, daß der deutsche Exporteur die Kompensationsware für den Eigenbedarf verwenden bzw. einen Abnehmer für sie finden kann.

Die Frage der Zulässigkeit von Kompensationsgeschäften ist nicht leicht zu beantworten. Auf der einen Seite steht die Forderung nach genereller Liberalisierung der westlichen Märkte auch für Waren aus sozialistischen Staatshandelsländern. Diese Forderung ist in beträchtlichem Umfange verwirklicht worden, wie Abbildung 4 zeigt. Gegenwärtig sind noch rund 7 % der Warenpositionen der Importwarennomenklatur von der Kontingentierung betroffen. In diesen runden 700 Warenpositionen werden aber 20 % der östlichen Lieferungen abge-

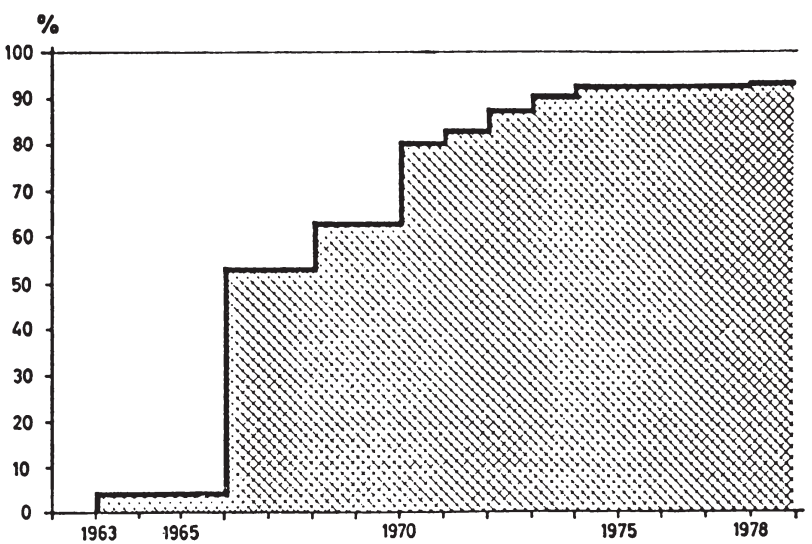


Abb. 4: Die Entwicklung des Liberalisierungsgrades der Einfuhr aus Staatshandelsländern im gewerblichen Bereich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wickelt[40]. Weiss und Wolter[41] halten es für sinnvoll, das Liberalisierungsprogramm fortzuführen, so daß schließlich den RGW-Staaten die gleiche Stellung eingeräumt wird wie den USA auf dem Gemeinsamen Markt[42].

So richtig diese Grundhaltung für den Marktwirtschaftler ist, so wenig trägt sie zur Beantwortung der Frage bei, ob Kompensationsgeschäfte sozialistischer Staatshandelsländer mit westlichen Unternehmen grundsätzlich zulässig sein sollten[43]. Schmitt nennt Kompensationsgeschäfte „einen Rückfall in fossile Formen des Handelsgeschäfts aus den vorvertraglichen Anfängen der ersten Nachkriegszeit"[44].

Die Bundesregierung hält die Kompensationsgeschäfte für „problematisch, wenn sie zum Prinzip erhoben werden oder wenn dem Exporteur als Gegenlieferung Waren angeboten werden, für deren Vermarktung er wegen Art oder Menge der angebotenen Waren nicht sorgen kann"[45]. Sie sieht als Folge eines „Überhandnehmens der Kompensation" Wettbewerbsverzerrungen, Gefährdung von Arbeitsplätzen und Hemmnisse für die Entwicklung des internationalen Handels.

Die Staaten haben erkannt, daß es der Entwicklung von Spielregeln für die Partner aus Staatshandelsländern bedarf, wenn sich diese mittelbar oder unmittelbar in marktwirtschaftlichen Systemen betätigen. Es ist die Aufgabe des Staates, diese Spielregeln zu entwickeln und für ihre Einhaltung zu sorgen. Gerade im Ost-West-Handel kann der Staat nicht die Rolle des Staates einnehmen, die ihm der Laisser-Faire-Liberalismus zuweist. Hier kommt ihm besondere Verantwortung zum Schutz der Freien Marktwirtschaft zu.

---

[40] Vgl. Der Bundesminister für Wirtschaft, Der deutsche Osthandel, a.a.O., S. 12, und *Jurij Krasnow*, a.a.O., S. 23. Falsche Angaben finden sich bei *Anneliese Hermann*, a.a.O., S. 14.

[41] *Frank Weiss* und *Frank Wolter*, Adjusting to East-West-Trade, Some Issues for Diskussion, Background Paper prepared for the Tripartite Meeting on East-West-Economic Relations, Kiel, 22. - 25. 6. 1978 (vervielfältigt), S. 18.

[42] Auch Schlemper fordert „eine weitestgehende Liberalisierung des Warenaustauschs", sieht jedoch Kompensationsgeschäfte „aus verschiedenen Gründen nicht als sinnvoll" an; *Annemarie Schlemper*, Betriebsgrößenspezifische Aspekte des innerdeutschen Handels, Informationen zur Mittelstandsforschung, Bonn 1978, Heft 41, S. 34. — Schlemper erkennt, daß Kompensationsgeschäfte letztlich eine Liberalisierungspolitik erschweren müßten statt sie vorauszusetzen.

[43] Bundesstelle für Außenhandelsinformation, a.a.O., S. 18.

[44] *Mathias Schmitt*, Problematische Ost-West-Geschäfte, FAZ vom 19. 10. 1978, S. 11.

[45] Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Sprung, Dr. Häfele, Pieroth, Wohlrabe, Schröder (Lüneburg), von der Heydt, Freiherr von Massenbach, Dr. Köhler (Duisburg), Hartmann, Schedl, Dr. Zeitel und der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 8/1974 — Kompensationsgeschäfte im Osthandel, BT-Drucksache 8/1975 vom 5. 7. 1978. S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde daher vereinbart[46], daß der „Handel mit den verschiedenen Waren auf eine solche Weise erfolgen soll, daß auf den Inlandsmärkten für solche Waren und insbesondere den inländischen Erzeugern gleichartiger und unmittelbar konkurrierender Waren keine ernstliche Schädigung — gegebenenfalls eine Marktstörung bzw. Marktzerrüttung — entsteht oder zu entstehen droht".

In Ausfüllung dieses Grundsatzes wurde in Art. 4 des Abkommens mit der UdSSR vom 6. Mai 1978 bestimmt, „daß Kompensationsgeschäfte im beiderseitigen Interesse liegen müssen, und auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Gegebenheiten der jeweiligen Märkte Rechnung zu tragen"[47].

Die Aufgabe des Staates besteht daher in der Verfolgung einer Doppelstrategie:

— einmal müssen durch die weitere Liberalisierung der Einfuhren die Chancen für das normale Importgeschäft östlicher Handelspartner verbessert werden, so daß es der „Zwangsvermarktung nicht marktgängiger Produkte" im Rahmen von Kompensationsgeschäften nicht bedarf,

— zum anderen müssen die einzelnen Märkte, auf denen Kompensationsware abgesetzt wird, besonders aufmerksam beobachtet werden, um festzustellen, ob Störungen dieser Märkte auftreten. In einem solchen Fall muß rechtzeitig auf die Einhaltung der Spielregeln gedrungen werden.

Hierfür erscheint es nützlich, wenn staatliche Behörden

— umfassende statistische Angaben über Kompensationsgeschäfte sammeln,

— Informationen über die Importpreise der Kompensationsgüter einholen, und zwar nicht nur über die zwischen Importeur und östlichem Partner vereinbarten Preise, sondern auch über die Preise, zu denen diese Waren letztendlich auf den westlichen Märkten abgesetzt werden,

— die Möglichkeit prüfen, ab Beginn größerer Kompensationslieferungen Studien über die Auswirkungen dieser Importe auf die Preise im Inland fertigen zu lassen. Dies erscheint insbesondere ab 1980 erforderlich, wenn aus den Kooperationsabkommen im Bereich der Chemischen Industrie größere Kompensationslieferungen chemischer Produkte nach Westeuropa einsetzen,

---

46 Europa-Archiv, Jg. 30 (1975), S. D 449.

47 Bundesregierung, Antwort ..., a.a.O., S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— eine abgestimmte Haltung aller westlichen Handelspartner von Staatshandelsländern zum Kompensationsproblem im besonderen und zur Definition des Begriffes „Marktstörung" im allgemeinen erarbeiten.

Die zweite Voraussetzung für die Durchführung von Kompensationsgeschäften ist, daß der deutsche Importeur auch Abnehmer findet. Diese Voraussetzung braucht jedoch vom Staat nicht geschaffen zu werden: Niederlassungsfreiheit und Preismechanismus der Märkte sind wirksame Instrumente für die Unternehmen, Abnehmer für die Kompensationsware zu finden. Soweit die Unternehmen die östliche Ware nicht im eigenen Unternehmen verwenden oder selbst vermarkten können, setzen sie sie über auf dieses Geschäft spezialisierte Handelshäuser (Switching Houses oder Kompensateure genannt) mit Preisnachlässen ab. Fraglich ist nur, ob der Staat eingreifen muß, wenn derartige Preisnachlässe eine bestimmte Höhe erreichen. Neuerlich versuchen östliche Handelspartner allerdings, durch Gebietsklauseln und Preisvereinbarungen über Wiederverkaufspreise das westliche Unternehmen von Drittmärkten fernzuhalten, auf die im Inland unverkäufliche Kompensationsware vielfach mit deutlichen Preisabschlägen geliefert wurde und wird. Die östlichen Außenhandelsorganisationen trafen auf diesen Drittmärkten vielfach auf Preisunterbietungen durch ihre eigene Kompensationsware.

4.3 Probleme der Buy and Sell-Strategie

Die Buy and Sell-Strategie, die die Übernahme der Marketingfunktion des östlichen Partners durch das Unternehmen in der Bundesrepublik beinhaltet, ist also für das deutsche Unternehmen nicht unproblematisch. Diese Problematik liegt bisher für das einzelne Unternehmen lediglich im erhöhten Risiko der vertragsgemäßen Abwicklung des Exports und im Absatz- (bzw. Preis-)risiko für die importierte Kompensationsware. Der deutsche Exporteur achtet im allgemeinen darauf, daß die Kompensationsware nicht in Konkurrenz mit seinen eigenen Produkten auf den westlichen Märkten tritt. Bei den großen Unterschieden in der Warenstruktur des Ost-West-Handels war das bisher unproblematisch. Wenn jedoch in Zukunft die Kooperationsabkommen und in ihrem Gefolge die Kompensationsgeschäfte auch auf Fertigerzeugnisse des Ostens ausgedehnt werden, wird dieser „Kanibalisierungseffekt" für die deutschen Unternehmen unmittelbar sichtbar und zum Problem werden.

Für den Staat treten in der Beurteilung von Kompensationsgeschäften jedoch schon dann Probleme auf, wenn die Exporte, mit denen der Osten seine Importe zu finanzieren sucht, zu Störungen auf Märkten führen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf denen die im Ost-West-Geschäft tätigen Exporteure überhaupt nicht tätig sind. Im folgenden Abschnitt soll daher die Bedeutung des Staates für den Import im Rahmen des Ost-West-Handels untersucht werden.

III. Die Bedeutung des Staates für das Importgeschäft im Ost-West-Handel

1. Die Schaffung von Rahmenbedingungen für den Import

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage im Bundestag über Kompensationsgeschäfte im Osthandel ausgeführt[48], daß „eine Schädigung der einheimischen Wirtschaft durch Kompensationsgeschäfte, die über die normalen und im Rahmen des internationalen Handels hinzunehmenden Auswirkungen anderer Importe hinausgegangen wäre, nicht festgestellt" worden ist. Gleichwohl ist deutlich zu erkennen, daß der Druck der Unternehmen und ihrer Verbände auf den Staat zunimmt, die Tätigkeit von Unternehmen der RGW-Länder auf den westlichen Märkten zu prüfen und gegebenenfalls auch die heimische Industrie gegen die Konkurrenz des Ostblocks zu schützen.

Die Diskussion um die Rolle des Staates konzentriert sich auf zwei Fragen:

1. Bedarf es besonderer Beschränkungen in der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen, die im Eigentum von Staatshandelsländern stehen?
2. Bedarf es besonderer Beschränkungen in der Handelsfreiheit für östliche Unternehmen auf westlichen Märkten?

Beide Fragen können, streng genommen, nicht unabhängig voneinander beantwortet werden.

1.1 Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit

Während in der Bundesrepublik Niederlassungsfreiheit auch für Unternehmen im Eigentum von Staatshandelsländern besteht, gibt es in den RGW-Staaten keine Niederlassungsfreiheit für westliche Unternehmen. Die mangelnde Reziprozität in der Niederlassungsfrage hat daher in besonders betroffenenen Bereichen wie der Transportwirtschaft und dem Außenhandel zu Überlegungen geführt, die Niederlassungsfrage für Unternehmen aus Staatshandelsländern neu zu regeln. Die CDU/CSU-Fraktion hat im Bundestag beantragt, einen „Kodex über mißbräuchliche Ausnutzung der Niederlassungsfreiheit im Bundesgebiet" aufzustellen[49]. Der Bundesverband des Deutschen Groß-

[48] Ebenda, S. 4.

[49] Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuß für Verkehr, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Außenhandels hat das Auswärtige Amt auf die mißbräuchliche Ausnutzung der Niederlassungsfreiheit durch Gemischte Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung östlicher Partner hingewiesen, über die zu Lasten der selbständigen Importeure ein immer größerer Anteil der Exporte der RGW-Staaten auf die Märkte des Westens geleitet werde[50].

Eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit erscheint nicht als der richtige Weg, die schwierigen Probleme einer „geordneten Integration" der Staatshandelsländer in eine liberale Weltwirtschaft zu lösen. Im Gegenteil: Das Verhalten von Unternehmen der Staatshandelsländer mit Sitz in der Bundesrepublik läßt sich leichter auf seine Vereinbarkeit mit den deutschen Gesetzen und mit der marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik überprüfen als das Verhalten solcher Unternehmen, die von Drittmärkten aus auf dem deutschen Markt oder auf Drittmärkten mit deutschen Unternehmen konkurrieren.

1.2 Die Beschränkung der Handelsfreiheit

Die Frage, ob der Staat im Ost-West-Handel Beschränkungen der Handelsfreiheit vornehmen muß oder nicht, wird gegenwärtig unter zwei Aspekten diskutiert. Einmal geht es um die generelle Regelung der Frage, wann und wie freie Märkte gegen Marktstörungen geschützt werden dürfen. Zum anderen geht es um die Aufrechterhaltung von Marktstrukturen auf bestimmten Märkten und den Schutz vor Verdrängungswettbewerb.

1.2.1 Der Schutz gegen Marktstörungen

Die Diskussion um den Schutz gegen Marktstörungen wird auf zwei Ebenen geführt. Die Europäische Gemeinschaft ist auf der Tokio-Runde der Gatt-Verhandlungen mit der Forderung aufgetreten[51], Art. XIX GATT zu revidieren. Nach Art. XIX sind Schutzmaßnahmen gegen Marktstörungen zulässig, wenn sie nicht diskriminierend ergriffen werden. Nach Ansicht der Europäischen Gemeinschaft sollte die Schutzklausel selektiv gegenüber dem Störer angewandt werden dürfen. Die Verhandlungen konzentrieren sich nun auf die Erarbeitung eines neuen internationalen Kodex, der ergänzend neben die derzeitige Regelung von Art. XIX GATT treten soll. Nach der Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluß des Bonner Weltwirtschaftsgipfels[52]

---

[50] Vgl. Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels e.V., a.a.O.

[51] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Stand und Perspektiven der Tokio-Runde multilateraler Handelsverhandlungen, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 58/1978, S. 5.

[52] Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Italiens, Japans, Kanadas, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten zum Abschluß ihres Treffens in Bonn am 16. und 17. Juli 1978, in: Europa-Archiv, Jg. 33 (1978), S. D 462, hier: S. D 465.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollen die in diesem Kodex zu vereinbarenden „Sicherungsmaßnahmen" „jede Schwächung des Welthandelssystems vermeiden und allen Handel treibenden Ländern, Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen, zugute" kommen.

Die klare Absage, die der Europäische Rat auf seiner Tagung in Bremen am 6. - 7. Juli 1978 jeder Form des Protektionismus im internationalen Handel erteilt hat[53], bestimmt also die Rolle des Staates im Osthandel auf der einen Seite. Das Bemühen, die freiheitliche Ordnung des internationalen Handels durch Schutzmaßnahmen auch gegen einzelne Störer zu verteidigen, bestimmt sie auf der anderen Seite. Ob die Konsultations- und Schlichtungsorgane, die diese Gratwanderung zwischen Protektionismus und liberaler Ordnung ermöglichen sollen, dieser Aufgabe gewachsen sein werden, läßt sich noch nicht absehen.

Auf der zweiten, der nationalen Ebene wird die Diskussion um den Schutz gegen Marktstörungen im Rahmen der Interpretation und Konkretisierung von § 6 Abs. 2 Außenwirtschaftsgesetz (AWG) geführt. § 6 Abs. 2 AWG lautet: „Rechtsgeschäfte und Handlungen im Außenwirtschaftsverkehr können ferner beschränkt werden, um Auswirkungen von in fremden Wirtschaftsgebieten herrschenden, mit der freiheitlichen Ordnung der Bundesrepublik nicht übereinstimmenden Verhältnissen auf das Wirtschaftsgebiet vorzubeugen oder entgegenzuwirken." Der Deutsche Industrie- und Handelstag hat in seiner Denkschrift „Ost/West Gegenverkehr"[54] gefordert, diese Schutzklausel auch tatsächlich anzuwenden. Anlaß zu dieser Forderung ist insbesondere das Vordringen der staatlichen Unternehmen der RGW-Länder auf den Transportmärkten. Die RGW-Staaten monopolisieren nach Ansicht des DIHT den bilateralen Verkehr, während ihnen die deutschen und westeuropäischen Verkehrsmärkte fast uneingeschränkt offen stehen.

Der DIHT fordert die Anwendung von § 6 Abs. 2 AWG auf die Abwehr von Marktstörungen gerade auch im Verkehrsbereich. Dazu sei allerdings eine Präzisierung der Zielvorstellungen und eine Konkretisierung der rechtlichen Vorschriften und praktischen Möglichkeiten erforderlich. Er hält den Erlaß einer Durchführungsverordnung zu § 6 Abs. 2 AWG zur Sicherung der deutschen Verkehrsinteressen für unabdingbar. Für die Bundesregierung stehen die Möglichkeiten des § 6 AWG mehr in Reserve. Andere Instrumente wie etwa das Einfuhr-Prüfverfahren stehen im Vordergrund, wenn es um die Abwehr von Marktstörungen geht.

---

[53] Schlußfolgerungen über die Tagung des Europäischen Rates in Bremen am 6. und 7. Juli 1978, in: Europa-Archiv, Jg. 33 (1978), S. D 457, hier: S. D 460.

[54] Deutscher Industrie- und Handelstag, Ost/West Gegenverkehr, Bonn 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bundesregierung hat es im September 1977 als ihre politische Zielsetzung bezeichnet[55],

— dem verstärkten Vordringen der RGW-Staaten mit ihren Handelsflotten Einhalt zu bieten,

— für das deutsche Verkehrsgewerbe einen ausgewogenen Anteil am bilateralen Verkehr mit den RGW-Ländern zu erreichen,

— eine Verdrängung deutscher Verkehrsunternehmen aus den Verkehren der Bundesrepublik Deutschland mit dritten Ländern zu verhindern.

Der Ausschuß für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen des Deutschen Bundestages hat sich am 7. Juni 1978 mit den von der Bundesregierung eingeleiteten Schritten befaßt und es mehrheitlich begrüßt, daß das Bundeskabinett

— eine Meldepflicht für Liniendienste von Reedereien von RGW-Ländern im Verkehr zwischen deutschen Häfen und Drittländern beschlossen und

— eine Genehmigungspflicht für solche Dienste vorbereitet habe.

Damit wird von seiten der Bundesregierung nicht nur ordnend, sondern auch regulierend in den Prozeß der Marktsteuerung auf einem wichtigen Teilmarkt eingegriffen.

2. *Die Schaffung von Prozeßbedingungen für den Import*

Wie notwendig der staatliche Eingriff auch in die Marktprozesse auf bestimmten Märkten ist, zeigt der Seeverkehrsbericht 1977 der OECD[56]. Den sowjetischen Schiffahrtsunternehmen sei der Einbruch in die bis dahin überwiegend von den westlichen Schiffahrtslinien durchgeführten Dienste über allgemeine oder selektive Ratenunterbietungen von z. T. 30 % gelungen. Dies sei nicht zuletzt durch das weltweite Netz von überwiegend sowjetisch kontrollierten Schiffahrts- und Speditionsagenturen ermöglicht worden.

Die OECD kommt zu dem Ergebnis, daß hier ein Verdrängungswettbewerb eingesetzt habe, der nicht nach marktwirtschaftlichen Spielregeln ablaufe. Die Folge werde sein, daß „eine beträchtliche Zahl von Reedereien in den nächsten zwei Jahren Konkurs machen dürfte, sofern die Situation keine einschneidende Änderung erfährt".

---

[55] Zitiert nach Verband Deutscher Reeder, Seeschiffahrt 1977, Bericht des Präsidiums anläßlich der ordentlichen Mitgliederversammlung in Hamburg am 1. 12. 1977, Hamburg 1977, S. 10 f.

[56] o. V., OECD warnt vor Konkursen in der Seeschiffahrt, in: Handelsblatt, 29. 8. 1978, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die RGW-Staaten verschaffen ihren Transportunternehmen mit Sitz im Inland wie im westlichen Ausland dadurch ein Transportmonopol, daß Exporte grundsätzlich auf cif-Basis und Importe grundsätzlich auf fob-Basis abgewickelt werden.

Die Unternehmen in der Marktwirtschaft reagieren auf derartige Störungen marktwirtschaftlicher Prozesse verstärkt mit Forderungen nach staatlichem Schutz und mit der Einleitung von Preisprüfungs- und Dumpingverfahren. Das Bundeswirtschaftsministerium stellt fest, daß Preisdifferenzen und östliche Importanteile von weit weniger als 10 % von wichtigen Industriezweigen nicht mehr hingenommen werden.

In Brüssel sind gegenwärtig Dumpingverfahren für Stahl, Glühbirnen und Elektromotoren anhängig.

In der Bundesrepublik wurde 1966 ein Preisprüfungsverfahren eingeführt, dessen Durchführung dem Bundesamt für die Gewerbliche Wirtschaft übertragen wurde. Das Bundesministerium der Wirtschaft stellt fest, daß sich dieses Verfahren inzwischen gut bewährt[57]. 1977 wurden 23 neue Verfahren eingeleitet. In 15 Fällen wurde eine Schädigung festgestellt. In 52 Fällen wurde die Beobachtung fortgesetzt. Welcher Anteil der anhängigen Verfahren auf den Ost-West-Handel entfällt, läßt sich nicht feststellen. Die Preisdifferenzen, bei denen das Preisprüfungsverfahren mit Aussicht auf Erfolg eingeleitet werden kann, sind offenbar immer kleiner geworden. Bei Papierzellstoff aus der CSSR reichte im vergangenen Jahr eine Preisdifferenz von 6 %.

Daß die Zunahme der Dumping- und Preisprüfungsverfahren zu der Vermutung Anlaß gibt, diese Verfahren würden von den Unternehmen zu rein protektionistischen Zwecken mißbraucht, erscheint solange unverständlich und unverantwortlich, als nicht geklärt ist, wie lange noch von verschärftem Wettbewerb gesprochen werden darf und ab wann eine Marktstörung vorliegt. Daß die Unternehmen eine solche Klärung vom Staat erwarten, liegt auf der Hand. Daß sie darüber hinaus die Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens verlangen, der die Einhaltung marktwirtschaftlicher Spielregeln auch durch die Staatshandelsländer gewährleistet, halte ich für eine berechtigte Forderung.

C. Schlußfolgerungen

Die vorstehenden Überlegungen sollen zu einigen thesenförmigen Ergebnissen zusammengefaßt werden:

1. Der Ost-West-Handel erscheint vergleichsweise unbedeutend, wenn man ihn an seinem Anteil am Gesamtumsatz der deutschen Wirt-

[57] Bundesregierung, Antwort der ..., S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft oder auch nur an dem gesamten Außenhandel der deutschen Wirtschaft mißt. Eine direkte globale wachstumspolitische und beschäftigungspolitische Bedeutung kommt ihm nicht zu. Man wird seine potentielle Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung jedoch höher einschätzen, wenn es gelingt, die RGW-Staaten stärker in das System des freien Welthandels zu integrieren und dadurch auch das Wachstum des Welthandels zu steigern. Darin wird die vorrangige Aufgabe des Staates im Ost-West-Handel gesehen.

2. Für einzelne Branchen und Unternehmen hat der Osthandel sehr erhebliche Bedeutung. Sie wickeln einen beträchtlichen Teil ihres Geschäftes im Osthandel ab. Viele Unternehmen haben sich auf den Osthandel spezialisiert. Für diese Unternehmen hängen Wachstum und Sicherheit der Arbeitsplätze davon ab, daß der Staat den Zugang zu den Märkten der Staatshandelsländer offenhält und weiter öffnet. Die Lösung der Niederlassungsfrage im Sinne der Schaffung von Niederlassungsfreiheit für deutsche Unternehmen und die Lösung der Frage nach der Gründung von Gemischten Gesellschaften in allen Staatshandelsländern wird vom Staat erwartet.

3. Angesichts der bürokratischen Hemmnisse, die dem Osthandel deutscher Unternehmen aus der Struktur des Wirtschaftssystems erwachsen, erscheint die Anwendung der Push-Strategie im Exportmarketing wenig geeignet, zur Ausweitung des Osthandels der Unternehmen beizutragen. Dagegen verspricht die Pull-Strategie mehr Erfolg. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er die Rahmenbedingungen für den direkten Kontakt mit den Betrieben der RGW-Staaten verbessert. Die Grundsatzerklärungen, die die Teilnehmerstaaten an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki abgegeben haben, bedürfen der konkreten Ausfüllung. Der Abschluß von Kooperationsabkommen ist nur ein Weg in dieser Richtung.

4. Die gegenwärtigen Möglichkeiten für deutsche Unternehmen, Geschäftsbeziehungen in den RGW-Staaten anzubahnen, sind begrenzt. Sie begünstigen große Unternehmen und erschweren es kleinen und mittleren Unternehmen, im Osthandel erfolgreich tätig zu sein. Die tatsächliche Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen im Ost-West-Handel ist jedoch nicht unbeachtlich. Der Anteil des Ostgeschäfts am Gesamtumsatz dieser Firmen liegt sogar durchschnittlich höher als der von Großunternehmen. Schwierigkeiten im Ost-West-Handel treffen daher diese Firmen härter als Großunternehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für den Staat hat daher der Ost-West-Handel auch eine binnenwirtschaftliche Bedeutung. Schwierigkeiten im Ost-West-Handel wirken sich auf die Betriebsgrößenstruktur der Unternehmen in der Bundesrepublik aus und sind daher auch unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er durch seine Osthandelspolitik die Wettbewerbsbedingungen kleiner und mittlerer Unternehmen nicht verschlechtert. Die Handelsförderungsstellen in den deutschen Botschaften sind eine Notlösung. Die Erfolgsbedingungen kleinerer mittlerer Unternehmen können nachhaltig nur verbessert werden, wenn Erleichterungen bei der Gründung von selbständigen Vertretungen und bei der Niederlassung von Handelsgesellschaften und Handelsvertretungen mit westlichem Kapital erreicht werden.

5. Die Ausweitung von Geschäftsbeziehungen deutscher Unternehmen im Osthandel durch Anwendung der Buy and Sell-Strategie wird von den deutschen Unternehmen als eine marktwirtschaftlichen Prinzipien im Grunde widersprechende Notlösung, als ein Rückfall in Schwarzmarktpraktiken und als eine schwere Belastung empfunden. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er Art und Umfang der Kompensationsgeschäfte kritisch prüft und die RGW-Staaten davon überzeugt, daß es letztlich im eigenen Interesse liegt, ihre Exportstruktur zu verbessern und nicht auf Kompensationsgeschäften zu bestehen. Die sowjetische Praxis, industrielle Kooperation, wie sie in Helsinki vereinbart wurde, und Kompensation absichtlich miteinander zu verwechseln, wurde daher mit Recht von den westlichen Delegierten auf der Folgekonferenz in Belgrad nachdrücklich abgelehnt. Die Verbesserung der Qualität östlicher Erzeugnisse, der Erwerb von Marketingkenntnissen und die Verbesserung des Service für Waren aus den RGW-Staaten sind für die Ausweitung des Ost-West-Handels wichtiger als die Ausweitung der Kompensationsgeschäfte.

6. Eine solche auch langfristig wirkende Verbesserung der Absatzchancen von Betrieben der RGW-Staaten auf westlichen Märkten setzt nicht nur eine weitere Liberalisierung der Importe aus Staatshandelsländern und die Aufrechterhaltung der Niederlassungsfreiheit für Unternehmen aus Staatshandelsländern im Westen voraus. Sie ist auch an die Aufrechterhaltung von Wettbewerbschancen deutscher Unternehmen im Importgeschäft aus den RGW-Staaten gebunden. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er wettbewerbsbeschränkenden Verhaltensweisen, insbesondere diskriminierenden Praktiken zugunsten der im Westen ansässigen Gesellschaften aus Staatshandelsländern und mißbräuchlicher Ausnutzung ihrer finanziellen Stärke zu ruinösen Preisunterbietungen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verdrängungswettbewerb wirksam begegnet. Hierfür ist die Schaffung eines ordnungspolitischen Rahmens erforderlich. Die Verbesserung der Schutzklausel des GATT und die Verbesserung der Wirksamkeit des Außenwirtschaftsgesetzes sind wichtige Ansatzpunkte.

7. Die gegenwärtige Struktur des Warenaustausches im Ost-West-Handel beruht auf einer Arbeitsteilung, die für den Handel zwischen entwickelten Industriegesellschaften nicht typisch ist. Der Osten liefert vorwiegend landwirtschaftliche Erzeugnisse, Rohstoffe und gegebenenfalls Halbfabrikate, während er aus den marktwirtschaftlichen Industriegesellschaften vorwiegend Fertigerzeugnisse, insbesondere Investitionsgüter, bezieht. Diese Arbeitsteilung im Ost-West-Handel hat zur Folge, daß einzelne Branchen in der Bundesrepublik sehr viel stärker im Osthandel engagiert sind als andere. Die Entwicklung des Osthandels ist daher auch unter strukturpolitischen Aspekten zu würdigen.

   Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß die aus der gegenwärtigen Warenstruktur resultierenden Wirtschaftsbeziehungen nicht zu Abhängigkeiten von den Staatshandelsländern führen, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den Weltmärkten etwa von der Rohstoff- oder von der Energieseite her langfristig gefährden könnten. Die Bundesregierung ist bemüht, die Integration der Wirtschaften der RGW-Staaten in den Welthandel bei deren gegenwärtiger Produktionsstruktur zu fördern, ohne daß daraus „unvertretbare Abhängigkeiten" für die Versorgung des deutschen Marktes entstehen.

8. Offiziellen sowjetischen Erklärungen zufolge wird sich die Struktur des Warenaustausches im Ost-West-Handel in Zukunft so verändern, daß der Anteil der Fertigwaren an den Exporten aus RGW-Ländern steigt. Dies ist aus der Sicht der Unternehmen im Interesse einer Ausweitung des internationalen Handels zu begrüßen, da der intra-industry-Handel Kennzeichen entwickelter Industriewirtschaften ist. Der Übergang vom gegenwärtigen inter-industry-Handel zum intra-industry-Handel wird allerdings strukturelle Anpassungsprobleme auch für die Unternehmen der Bundesrepublik zur Folge haben. Die Konkurrenz auf den eigenen Märkten wird härter werden. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er diesen strukturellen Anpassungsprozeß unter Aufrechterhaltung marktwirtschaftlicher Prinzipien erleichtert.

9. Dies wird nicht ohne eine Koordination der Haltung der westlichen Länder, insbesondere aber der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Ost-West-Handel möglich sein. Die Unternehmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwarten von den Staaten, daß sie nicht Konditionenkonkurrenz betreiben, um im Interesse kurzfristiger beschäftigungspolitischer Ziele Marktanteilsgewinne im Ost-West-Handel zu erzielen. Gegenwärtig scheint das ein frommer Wunsch zu sein, denn das Ausmaß der Konkurrenz um die östlichen Märkte hat dazu geführt, daß z. B. das Gentlemen's-Agreement über Mindestzinssätze im Osthandel inzwischen von Großbritannien, Frankreich, Italien und wahrscheinlich auch von Japan unterlaufen wird.

Eine solche Koordination ist aber auch im Hinblick auf die stärker werdenden protektionistischen Bestrebungen und die Ausdehnung administrativer Handelshemmnisse in den Ländern des Westens erforderlich. Die Unternehmen erwarten vom Staat, daß er dem Osthandel gleiche Wettbewerbsbedingungen auf den westlichen Märkten sichert, gleichzeitig aber darüber wacht, daß die staatsmonopolistische Stellung, die die Betriebe der RGW-Staaten auf ihren Binnenmärkten haben, nicht mißbräuchlich in marktwirtschaftlichen Systemen ausgenutzt wird.

10. Die Unternehmen erwarten vom Staat vor allem die Schaffung von Rahmenbedingungen, die das einseitige Diktat von Vertragsbedingungen durch die Partner aus Staatshandelsländern zugunsten eines gleichgewichtigen Systems aufheben. Hierzu gehören vor allem die Ausarbeitung von allgemeinen Lieferbedingungen, die Schaffung von Vereinbarungen über Fracht- und Transportversicherungen, die den Zwang zum Abschluß mit östlichen Versicherern aufheben, sowie der Abschluß von Transportabkommen, die eine gleichgewichtige Beteiligung westlicher Speditionsfirmen und Reedereien auf marktwirtschaftlicher Basis ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ost-West-Handel und technologischer Vorsprung der westlichen Welt — Zur internationalen Weitergabe der Technologie

Von *Peter Wiles,* London

I. Einleitung

Ich bitte um Entschuldigung für die ungewöhnliche Breite und daher die unausweichliche Oberflächlichkeit meines Beitrags. Oder soll ich überhaupt darum bitten? In Kolloquien über Osthandel finde ich fast immer, und sicher in diesem Fall, technisch gut vorbereitete Beiträge, die aber nur das Ist, nie das Soll, diskutieren. Soll die Technologie weitergegeben werden? Soll hier die Rolle des westlichen Staates nicht eher eine verhindernde sein?

Dieser Beitrag diskutiert die technologische Weitergabe und nicht den Handel, insofern sie unterschieden werden können. Der scheinbare Gegensatz zwischen Albach (für den Handel) und Wiles (gegen die Weitergabe) ist also nicht notwendigerweise sehr groß. Aber in den wenigen Fällen, in denen die Begriffe sich decken, bin ich auch gegen den Handel.

II. Primat des Militärs

Das militärisch-technische Niveau eines Volkes ist — zusammen mit seiner Bevölkerungszahl — seine wichtigste Charakteristik. Wird es seine Feinde abschrecken? Wird es ein Imperium gründen? Wird es überhaupt als Volk überleben? Alle diese Fragen hängen vom militärisch-technischen Niveau und der Bevölkerungsstärke ab. Das technische Niveau der Zivilwirtschaft ist weniger wichtig; während militärische Produktion nur 5 bis 10 % des Nationaleinkommens abdeckt, verschlingen militärische Entwicklungen etwa 50 % der Entwicklungs- und Forschungs-(Research and Development)ausgaben. Weiterhin kann man das technische Niveau der Zivilwirtschaft bis zu einem gewissen Grad durch Willen und Disziplin ersetzen. Natürlich ist es hilfreich, wenn der Steuerzahler möglichst reich ist, und zwar nicht nur *vor* dem Abzug der Steuern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch ist es schwierig, auf zwei ganz verschiedenen Niveaus, dem militärischen und dem zivilen, lange zu funktionieren, da die technologische Diffusion innerhalb eines Landes unabwendbar ist: Eisenbahnen und Stahl etwa und viele andere Dinge sind beiden Sektoren gemeinsam, was wir hier allgemeine Technologie nennen. Zum Beispiel ist es für den Vortragenden eine große intellektuelle Erleichterung gewesen, daß die CIA ihre Vermutungen über die Produktionskosten sowjetischer Waffen neuerdings verdoppelt hat[1]. Der Annahme der alten, sehr niedrigen Kosten zufolge müßte es erstaunlich wenig inländische Diffusion gegeben haben, was sogar unter sowjetischen Umständen kaum zu erklären war.

Ich bestreite also keinesfalls die Wichtigkeit des zivilen technischen Fortschritts. Ich sage nur, er sei nicht oft der Motor der Entwicklung gewesen. Vor allem, wenn wir mit Recht sagen, die internationale Weitergabe oder Nicht-Weitergabe der Technologie bestimme das Schicksal der Völker, denken wir ebenfalls an die militärische Seite. Ein Nationalökonom, ein Sozialwissenschaftler überhaupt, neigt dazu, diese Seite zu vernachlässigen. Vielleicht leiden wir alle unter der Tatsache, daß die britische Industrialisierung, mit der die moderne Industrie in der ganzen Welt ihren Anfang nahm, nichts mit Militär zu tun hatte. Aber das ist eine Ausnahme und braucht als paradoxes Ereignis eine eigene Erklärung. Die militarisierten Nachahmer der Briten sind viel leichter zu verstehen.

Sie werden mir einen übersimplifizierenden Blick auf die Menschheitsgeschichte vorwerfen, denn es gibt schließlich nicht nur die britische Ausnahme, sondern überhaupt: Welchen Platz räume ich der Rolle ein, die Ideen und Ideologien spielen? Sie sind meist wichtig, indem sie militärischen Einfluß haben! Sicher ist, daß gewisse Ideologien und Religionen trotz militärischer Schwachheit des betreffenden Volkes gedeihen konnten. Da sind die wirklich friedlichen Religionen zu nennen, die absolut nichts mit den kriegerischen Traditionen des alten Testaments zu tun haben: der Buddhismus und der Hinduismus. Der Hebraismus ist dagegen ein komplizierter Fall, der eher für meine Behauptung spricht[2].

Es gibt also nur zwei Beispiele einer zwar gelungenen, aber gleichzeitig militärisch schwachen Ideologie (oder Religion?); das ist nicht viel

---

[1] Vgl. Businessweek, 28. Februar 1977; ebenfalls *P. Wiles* in: Lloyds Bank Review, Januar 1978, S. 22.

[2] Im ersten Jahrhundert unserer Epoche und auch in diesem Jahrhundert hätte ein dichtbevölkerter, gut bewaffneter, durch Allianzen verteidigter jüdischer Staat die „Endlösung" unmöglich gemacht. In diesem Zusammenhang erwähne ich auch die spanischen Juden; ihre erzwungene Katholisierung oder Emigration war auch eine Art „Endlösung".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Vergleich mit den christlichen und islamischen Religionen und der kommunistischen Ideologie bzw. ihren mannigfaltigen Sekten. Ohne Staatsgewalt, auf internationaler wie auch nationaler Ebene, überlebt eine ernstzunehmende Ideologie kaum. Die Tatsache des Gewalt ausübenden Staates ist die primäre Tatsache der Geschichte.

Den Einfluß einer Religion oder Ideologie auf den technischen Fortschritt und den kriegerischen Willen eines Volkes bestreite ich natürlich nicht — ich unterstreiche ihn sogar. Ideen sind in der Geschichte äußerst wichtig, aber meistens durch den Einfluß, den sie auf den jeweiligen Staat ausüben. Auf lange Sicht gilt zwar: cuius regio — eius religio, das Ergebnis der regio aber hängt von der religio ab. — Wenden wir uns nun der nächsten Frage zu:

III. Die Voraussetzungen für technischen Fortschritt

a) Die erste Voraussetzung

Sie ist eine Gruppe von Experten, die miteinander in Kontakt stehen. Der Kontakt braucht nicht freundschaftlicher Natur zu sein — eher im Gegenteil: Die Konkurrenz ist ein wichtiger Anreiz; schon von daher soll eine gewisse Dezentralisation herrschen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Der amerikanische Indianer, vor allem in Zentralamerika, hat sehr viel erdacht und entwickelt: Schrift, Astronomie, Bautechnik, Skulptur, Töpferei. Für eine so kleine Bevölkerung, die keinerlei Verbindungen zum Eurasischen Land hatte[3], ist diese Liste imponierend. Deshalb ist es nicht allzu verwunderlich, wenn der moderne Indianer, gegeben die Parität sozialer Umstände, sich auf der amerikanischen Schulbank behauptet; aber seine Vorfahren haben weder den Stahl noch das Rad erfunden, und zufällig gab es auch keine Pferde in Amerika. Cortez und Pizarro konnten deshalb, als Vertreter einer sehr viel größeren und miteinander konkurrierenden Bevölkerung (auf eurasischem Boden) ohne große Schwierigkeiten diesen kleineren Teil der Menschheit unterwerfen bzw. ausrotten. Solche Expertengruppen finden sich bei den Kommunisten aller Prägungen ganz offensichtlich.

b) Die zweite Voraussetzung

Eine zweite Voraussetzung für technischen Fortschritt ist, daß die Organisation der Gesellschaft Neuerungen fördern muß und daß Religion bzw. Ideologie die Neugier nicht behindern darf. Diese Voraussetzung

[3] Auch wenn Thor Heyerdahl recht hat, widersprechen seine Erkenntnisse nicht dem Gesagten: Denn es sind nur *einige* Boote gewesen, die zu *einer* ganz bestimmten Zeit kamen, und sie haben auch nur einige wenige Technologien an die einheimische Bevölkerung weitergegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trifft für den Kommunismus nicht zu, wie wir später sehen werden. Hier ein historisches Beispiel: Es steht fest, daß etwa im Jahre 1280 Marco Polo in China eine technisch fortgeschrittenere Gesellschaft vorfand, Matteo Ricci etwa um 1590 dagegen eine rückständigere. Polo staunte über die Chinesen, die Chinesen staunten über Ricci. Was war zwischen diesen Daten passiert? Ich nehme an, die Chinesen haben immer den langsameren, bescheidenen, ihnen naturgemäßen Fortschritt gemacht, die Europäer haben dagegen die Technologie in zunehmend schnellerem Tempo entwickelt — aber von einem niedrigeren Niveau aus als die Chinesen begonnen. Ganz schematisch läßt sich das etwa so darstellen:

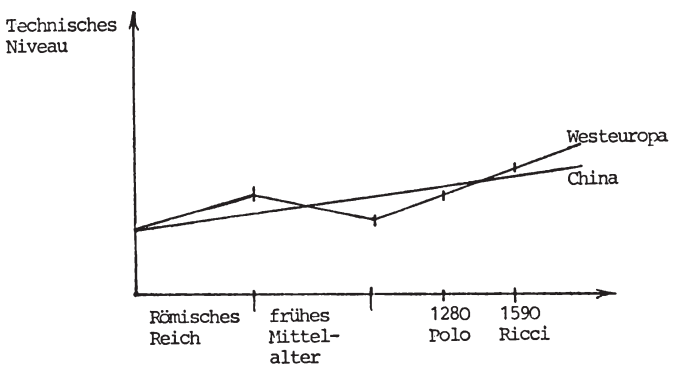


Abb. 1

Danach war das Römische Imperium China technisch noch überlegen, China jedoch durchlebte keinen Zusammenbruch der Zivilisation („Dark Ages"). Unmittelbar nach den Dark Ages hat Europa sich bei seinem Aufstieg dadurch geholfen, daß es viele chinesische Technologien (Druckerei, Kompaß, Schießpulver) und auch arabische Erfindungen importierte. Darüber hinaus wurden die eigenen weiterentwickelt. Man war neugierig in Europa — und nicht sehr stolz. Westeuropa war das Japan des Mittelalters. Dazu kam, daß die Konkurrenz besonders dadurch verstärkt wurde, daß es viele freie Städte gab; sogar eine Reihe von Feudalherren war praktisch unabhängig. China aber war das Reich der Mitte: Es hatte schon alles, es strahlte aus, es akzeptierte kein anderes Licht. Das war insbesondere der Fall unter der neuen chinesischen Ming-Dynastie (zu Riccis Zeiten)[4]. Man muß beachten, daß damals die neuen technischen Führer der Welt nicht sofort und eben dadurch in

[4] Denn der mongolische Kubilai hat Marco Polo noch persönlich empfangen und mit Aufgaben beladen, aber Wan-li hat Ricci nie gesehen und ihm nur am Ende das Wohnrecht in Peking erteilt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihren Fortschritten gebremst wurden. Heute müssen die Japaner und sogar die Russen, wenn sie sich den Amerikanern annähern, eine solche „Bremsung" in Kauf nehmen, da sie unvermeidlich ist. Die Amerikaner wissen fast alles und wenden fast alles an, was es überhaupt zu wissen und anzuwenden gibt. Sie treiben den Fortschritt so schnell voran, wie es nur menschenmöglich ist. Sie sind dabei keine Chinesen, die etwa einen zufälligen Vorsprung haben. Nur in der Anfangsphase sind andere schneller als die Amerikaner.

Der Ost-West-Gegensatz besteht bis in unsere Tage: Dem immer neugierigen, konkurrenzorientierten Westen standen oder stehen die zwei kommunistischen Ming-Dynastien der UdSSR und — nach wie vor — China gegenüber. Erst seit 1971 (mit dem Anfang der détente) und 1976 (mit dem Sturz der Vierer-Bande) hat man ernsthaft begonnen, die Technologie aus dem Ausland zu importieren. Im sowjetischen Fall mußte man dazu auch etwas dezentralisieren.

c) Die dritte Voraussetzung

Sie läßt sich entwickeln aus der Beobachtung, daß die Chinesen und Europäer nicht wußten, wer nun eigentlich gerade den Vorsprung hatte. Die Frage stellte sich gar nicht, und sie wäre auch schwierig zu beantworten gewesen, denn die Verbindungen waren sehr schlecht und die militärische Drohung über eine so große Entfernung gleich Null. Heute dagegen ist der militärtechnische Vorsprung fast der entscheidende Faktor, weil jeder gut bewaffnete Staat jeden anderen auf der Erde bedroht, und die Verbindungen so gut sind, daß jedermann die allgemeine Lage erkennt. Diese Kenntnis ist meine dritte Voraussetzung für den technischen Fortschritt. Es besteht nicht nur Konkurrenz der Forscher, sondern auch der Staaten untereinander, und hier spielt der militärische Anreiz eine besondere Rolle. Wir berühren damit die Motivierung des Staates für den technischen Fortschritt: eine Abwehrkrise oder einen Aggressionsplan. Für diese Zwecke ist der Staat, wie wir gesehen haben, bereit, sehr viel Geld auszugeben.

Der technische Fortschritt ist für jede Gesellschaft unbequem. Änderungen der Produktionsweise stören die Ideologie, die Verteilung des Einkommens und das tägliche Leben. Wenn diese Störungen sehr groß sind und die Struktur der Gesellschaft radikal bedrohen, braucht man eine starke Medizin, um etwas leisten zu können und zu wollen. Das klassische Beispiel dafür ist Japan in den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Unter der Bedrohung durch die überlegenen westlichen Kriegsmarinen hat Japan die Isolationspolitik aufgegeben, den Shogun gestürzt, den Feudalismus abgeschafft und die großkapitalistische Produktionsweise eingeführt. Abwehr und Aggression sind

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier schwer zu trennen: Dem Erfolg dieser Maßnahmen folgten in kurzer Zeit die Siege über China und Rußland und die Annektion Koreas. Wir werden später überlegen, ob es möglich ist zu hoffen, daß die Einfuhr der Technologie in die UdSSR *nicht* denselben militärischen Zwekken dient wie die ursprüngliche Entscheidung der Japaner.

d) Die vierte Voraussetzung

Eine weitere Voraussetzung ist, daß der Staat und das Volk reich genug sein müssen, um ausländische Maschinen kaufen zu können, um ausländische Experten für eine vorübergehende Zeit einzustellen, und um große Summen zu investieren, mit denen die Ausbildung des einheimischen Nachwuchses finanziert wird. Das bedeutet nicht einen unendlich hohen Reichtum, besonders dort, wo der Wille und die Disziplin nicht fehlen. Mit etwa 170 Dollar[5] pro-Kopf-Einkommen (Werte von 1970) haben die Japaner 1868 und die Russen 1861 begonnen, den Westen einzuholen. Schritt für Schritt entwickelten sie sich bis 1914 nebeneinander her. Wir können vermuten, daß China im Mittelalter und wohl sogar bis 1950 zu arm gewesen wäre, um raschen Fortschritt zu machen.

IV. Kommunismus und Forschung

Kommen wir nun auf die Experten zurück, deren Vorhandensein wir unter Punkt III a) als erste Voraussetzung für technischen Fortschritt erkannt haben. Wie können sie am besten funktionieren? Im modernen Zeitalter gehören sie bestimmten Berufen an oder bilden Unterberufe; sie werden bezahlt, Neugier ist Pflicht geworden. Trotzdem gibt es bzw. gab es im Kommunismus, wie erwähnt, das merkwürdige Phänomen einer modernen, aber nicht neugierigen Gesellschaft, die sehr viel Geld für Neugier ausgibt. Wie erklärt sich dieses Paradoxon? Wir haben hier nur Zeit, die Frage schlagwortartig zu beantworten. Ganz im allgemeinen geht es dabei natürlich um Spannungen zwischen den Gruppen und Widersprüchen in der herrschenden Philosophie und im Wirtschaftssystem, nicht etwa um die Schizophrenie der Individuen.

(1) Die herrschende Philosophie war — und sie ist es bis zu einem gewissen Grade immer noch — eine Naturphilosophie. Wer den offiziellen Marxismus studiert hat[6] und hohen Parteirang besitzt, weiß also, welcher Art die Entdeckungen der Wissenschaftler sein

[5] Für Japan handelt es sich um meine eigene Schätzung. Die früher allgemein akzeptierte Angabe liegt bei etwa 70 Dollar.

[6] Diese Tendenz stammt von Engels, der die Dialektik auf die Natur anwenden wollte. Von daher kann man nicht feststellen, daß die Russen den „echten" Marxismus in dieser Hinsicht verzerrt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollen. Diese Einstellung hat die Forschung, insbesondere im Bereich von Psychologie, Biologie und Kernphysik, beträchtlich behindert. Heute gilt dies nur noch für die Sozialwissenschaften.

(2) Der russische Chauvinismus blieb immer stark, und er neigt auch zum *technologischen Chauvinismus*. Jede Nation bringt diesem falschen Gott Opfer; als ob die Natur und die Maschinen nicht in jedem Teil der Erde denselben Gesetzen gehorchen und die beste Idee der Menschheit nicht ebensogut wie die beste Idee eines Volkes wäre. Aber da die russische Nation gleichfalls die erste sozialistische Nation ist, geht es in diesem Fall nicht nur um Nation- sondern auch um Systemchauvinismus. Diese Einstellung behindert die notwendige technologische Einfuhr.

(3) Die moderne Forschung ist, außer in Bezug auf das Militär, ihrem Wesen nach international. Der Erfinder, der Entdecker, hat Weltrekord; Nationalrekord gilt nichts. Jeder kleine „Unterberuf" des „von Berufs wegen neugierigen Experten" bildet sein eigenes Weltdorf. Man begegnet sich auf Konferenzen, man telefoniert miteinander, man muß nicht erst den Sonderdruck abwarten. Aber der KGB macht all das äußerst schwierig. Ohne guten Kontakt zur Welt kann der sowjetische Experte aber kein Weltniveau erreichen.

(4) Um technologischer Weltführer zu werden, müßte die UdSSR mehr tun, als nur bessere Verbindungen herzustellen. Sie müßte fremde Experten ins Land lassen und sehr hohe Gehälter zahlen. Aber der KGB ist kein Freund von Immigration und das Gehaltsniveau läßt sich in keinem Lande so abstufen, daß Einheimische andere Löhne als Ausländer erhalten.

(5) Es gibt noch eine weitere ähnliche Schwierigkeit. Bei der Einfuhr der Maschinen oder Lizenzen benötigt man auch die praktischen Erfahrungen des jeweiligen Spezialisten, der die Maschine bedienen kann, d. h. sein technisches „Know-how". Aber der KGB ist auch hier dagegen — obwohl für kürzere Zeit ein differenziertes Lohnniveau akzeptabel wäre, vor allem, wenn der Besucher noch sein Heimatgehalt genießt.

(6) Ein urrussisches, offensichtlich aber auch ein dem Wesen nach kommunistisches Phänomen ist das der Gerontokratie. Der Institutsdirektor ist ein altes Parteikampfroß (old party war horse). Er monopolisiert die Kontakte nach außen, und er hat das Vorrecht, das Institut zu vertreten. *Er* bekommt das Auslandsvisum vom KGB, aber er hat es eben eher durch Linientreue als durch Erfindungsgeist verdient. Da er alt ist und nur den Marxismus-Leninismuskurs mit einer guten Note bestanden hat, taugt er nicht viel. Das gilt auch für China und Japan, aber im nichtkommunistischen Ja-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pan ist es offensichtlich, mit welchen Tricks man die traditionelle Gerontokratie umgeht. Der kluge Junge, der die wirkliche Triebkraft des Instituts oder Unternehmens darbietet, begleitet den verehrten Alten. Er spricht an zweiter Stelle, aber er spricht länger. Er bekommt selbstverständlich ein Auslandsvisum, d. h. es sind keine notwendig.

(7) Die Tatsache, daß niemand zur finanziellen Rechenschaft gezogen wird, ist ein Merkmal des Sozialismus — wo auch immer. Das gilt auch für den Marktsozialismus, sogar für seine extrem-logische, jugoslawische Form. Die jugoslawische Bank steht zwischen dem Unternehmen und dem Bankrott. In unserem Zusammenhang bedeutet die fehlende Übernahme von finanzieller Verantwortung, daß weder Dezentralisation[7] noch Zentralisation und direkte Staatsunterstützung viel daran ändern, daß die Forschungs- bzw. Entwicklungsprojekte schlecht geplant und willenlos durchgeführt werden. Man verändert ständig die Kriterien für Prämien: Die Grundtatsache bleibt, daß schlechte Arbeit immer noch bezahlt wird.

(8) Die Konkurrenz kann man in der tagtäglichen Produktion durch gute Zentralplanung ersetzen; diese hat sogar gewisse Vorteile. Aber in Forschung und Entwicklung ist das nicht der Fall. In der UdSSR und in den Comeconstaaten gibt es wenigstens in den militärischen Sektoren eines Landes mehrere Institute. Sie bewerben sich tatsächlich gleichzeitig um Aufträge, und die Bedingungen für die Konkurrenz bestehen in der Wirklichkeit. Aber das kommunistische Ethos ist monopolistisch, und auf anderen Sektoren sind diese Länder zu arm, um mehrere Institute zu finanzieren. Meist werden Projekte möglichst bald einem einzigen Institut übergeben.

(9) Das Individuum bleibt immer noch ein wichtiger bedingender Faktor für die Erfindung. Streng genommen ist es undenkbar, daß Erfindung anders stattfinden kann; jede Idee oder Teilidee wird in *einem* Kopf geboren. Das „Kollektiv", unter dessen Namen im Kommunismus alles gemacht wird, kann nur dabei helfen. Aber es kann auch hindern! Das ist der Fall des Outsiders, der allein Recht hat, und um so mehr, wenn es gegen das Kollektiv geht. Der Kapitalismus beutet den Outsider aus — er erhält selten seine gerechte Belohnung —, aber er läßt ihn funktionieren. Der Kommunismus unterdrückt ihn.

---

[7] Tatsächlich hat die große sowjetische Reform von 1965 nach der Reaktion von 1971 nicht sehr viel dezentralisiert. Die Ministerien finanzieren, was vorher das Staatsbudget bezahlte. Wirklich „dezentral" wird nicht sehr viel mehr finanziert. Vgl. U. S. Dept. of Commerce, The Financing of Research, Development and Innovation in the USSR, Foreign Economic Report No. 9, April 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Kommunismus und Entwicklung

So weit zur „Forschung", oder: zur reinen und zur angewandten Wissenschaft. Wir haben hier wenig Zeit, uns mit der Frage der Entwicklung zu befassen, d. h. wie man Erfindungen wirtschaftlich brauchbar macht und deren Diffusion von einem Unternehmen an ein anderes absichert. Auch hier versagt das Sowjetsystem auf verschiedene Weise:

a) Eine Entwicklung beginnt mit einem funktionierenden *Prototyp*. Den Prototyp hat niemand, ex definitione, zuvor hergestellt. Der Besteller muß neue Verbindungen anknüpfen und Spezifizierungen, Preise und Termine aushandeln, für die es keine Präzedenzfälle gibt. Auf einem Markt kann er all das zwar nicht ohne Schwierigkeit, aber doch mit dem Telefon, innerhalb eines Monats und vor allem ohne Rücksicht auf seine Übergeordneten. Auf dem Markte hat er ja keine. Unter der Zentralplanung dauert der gleiche Prozeß ein Jahr oder länger, und er kann nicht „horizontal" durchgesetzt werden. Der Besteller kann nur „vertikal" vorgehen, d. h. der Weg führt über seine vorgesetzten Behörden. Wenn der Lieferant einem anderen Ministerium angehört, muß man streng genommen über den Gosplan gehen.

b) Der vorgeschlagene Lieferant des Prototyps lehnt den Auftrag ab, weil seine Prämie durch die Neuerung verunsichert wird. Die Planer versprechen ihm weder eine feste Prämie im Falle des Unglücks, noch einen sehr hohen Preis, so daß er im Erfolgsfall hoch profitieren könnte.

c) Dasselbe gilt für den ersten Benutzer des Prototyps. Aus genau denselben Gründen der Verunsicherung seiner Prämie lehnt er die Neuerung ab. Und der zweite Benutzer lehnt sie auch ab, was die sowjetische Form des Diffusionsproblems ausmacht. Man sagt im allgemeinen, der technische Fortschritt sei ein Segen unter dem Kapitalismus, ein Unglück im sowjetischen Sozialismus.

VI. Détente und die Weitergabe der Technologie

Lohnt es sich, die eigene Technologie an einen Feind oder an den am wenigsten wahrscheinlichen Freund weiterzugeben? Da wir hier mit historischen Parallelen an die Sache herangehen, blättern wir wieder erst einmal im Geschichtsbuch. In der Geschichte wollte niemand die *militärische* Technologie dem Feinde übertragen und will es auch heute nicht. Aber wie ist das mit der zivilen und der sogenannten allgemeinen Technologie? Die natürliche Antwort des gesunden, aber nicht ausgebildeten Menschenverstandes ist: „nein". Mein Feind soll so arm und unwissend wie möglich gelassen werden. In diesem Geiste funktionierte der Merkantilismus des 17. und 18. Jahrhunderts: Man wollte zwar dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Feinde möglichst viel verkaufen, auch während eines Krieges, unter den damaligen Umständen wohl auch zu Recht[8]. Aber die Technik der Produktion wollte man eben deshalb geheimhalten.

Mit dem 19. Jahrhundert kamen Laissez-faire und Freihandel, die Allheilmittel, die zur gleichen Zeit inländische Prosperität, politische Freiheit und internationalen Frieden herbeiführen sollten. Es kam auch die Nationalökonomie, und der gesunde Menschenverstand wich dem beruflich ausgebildeten Verstand. Die gesetzliche Geheimhaltung der Ziviltechnologie wurde abgeschafft, z. B. 1825 in Großbritannien[9], so daß es nunmehr keinen Unterschied zwischen Technologie- und Produktexporten gab. Es wurden Stimmen laut, die sogar sagten, es gäbe keine Nationalökonomie des Krieges.

Im vorkommunistischen Zeitalter war es nicht lächerlich anzunehmen, der Freihandel bringe den Frieden mit sich. Der Freihandel schloß theoretisch den Imperialismus aus, und die unausgesprochene Annahme war, daß mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dadurch, daß jedes Land durch die Bedingungen de Freihandels auch dem kulturellen westlichen Beispiel ausgesetzt war, schließlich auch jedes Land eine parlamentarische Demokratie würde. Eine noch höhere Form der Gesellschaft, oder eine Gesellschaft, die sich selbst ernsthaft als eine höhere Form ansah, stellte man sich nicht vor; noch weniger eine solche Form, die sich dem Kapitalismus und der Demokratie gegenüber feindlich verhalten würde. In jedem Fall, auch unter all diesen Bedingungen, war die Hoffnung falsch. Erstens, weil dann, wenn die Partner ungleich sind — etwa im Falle der USA und Kubas —, der Freihandel zu einer Art von Imperialismus wird; zweitens, weil die Antwort auf die Frage, ob der Freihandel die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigt oder bremst, seit Friedrich List höchst umstritten ist; und drittens gibt es ganz offensichtlich Fälle, wo die Entwicklung selbst zum Militarismus führte. Diese Punkte lassen sich weiter so fortsetzen — wir brauchen hier nicht das gesamte Argument zu wiederholen. Es genügt, daß ein ohnehin lükkenhaftes Argument unzuverlässig wird, wenn man es auf den Kommunismus anwendet.

Die Form der menschlichen Zukunft ist nicht mehr sicher. Es existiert eine Großmacht (oder sogar zwei Großmächte), die — auch in der Periode der sogenannten Détente — kalten Krieg gegen uns führt; die Territorien und Staaten mit Gewalt an sich reißt; die unsere Gesell-

---

[8] Vgl. *P. Wiles,* Communist International Economics, Oxford 1969, Kap. 16.

[9] Damals wurde das Emigrationsverbot für gelernte Handwerker („Artisans") aufgehoben und das Verbot der Ausfuhr von Maschinerie erheblich erleichert (*William Smart,* Economic Annals of the Nineteenth Century, London 1910, Vol. II).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsform zerstören will; die uns aber technologisch unterlegen ist, und sich vielmehr auf Steuerdisziplin, starken Willen und eine brauchbare Ideologie stützt. Die Rivalität der Briten und Franzosen in Afrika im vergangenen Jahrhundert war nur für die Briten, die Franzosen und die betreffenden Afrikaner wichtig. Für den Rest der Welt war es bloß interessant: Es ging nicht um ihren Lebensstil oder ihre Gesellschaftsform. Darum ging es auch nicht für die Briten und die Franzosen, und gewissermaßen auch nicht für die betroffenen Afrikaner. Wenn man jetzt Großbritannien und Frankreich 80 Jahre nach Fashoda ansieht, wird die weltgeschichtliche Unwichtigkeit dieses Zwischenfalles klarer denn je. Dasselbe kann man heute über Afrika oder über den Rest der Welt, der die afrikanischen Ereignisse beobachtet, nicht sagen.

Wie reagiert diese neue Großmacht auf das Laissez-faire des anderen? Auf den Einkauf der Technologie des anderen? Wir haben schon die ganz spezifisch wirtschaftlichen Schwierigkeiten gesehen, die die Entwicklung seiner eigenen Technologie hemmen. Ist es nicht höchst wahrscheinlich, daß sein politisches System auch auf ganz spezifische Weise auf den technischen Fortschritt und der Übertragung der Technologie reagieren wird? Auf welcher wissenschaftlichen Basis lassen sich die nicht sehr gut fundierten Argumente des vergangenen Jahrhunderts auf diese neue Gesellschaft übertragen? Noch mehr: Die Japaner haben unsere Technologie importiert und sie dazu benutzt (Deutschland ausgenommen), uns anzugreifen. War das nicht ganz natürlich? Aber das imperialistische Japan war keineswegs so eigenartig, so „unwestlich" wie die UdSSR[10].

Die offizielle Prognose lautet, wir können die sowjetische Außen- und Innenpolitik durch Verkauf unserer Technologie, und zwar mit billigen staatlichen Krediten, *in absehbarer Zeit mildern,* also z. B. ein paar Jahre, bevor das letzte Stück Afrika an die Sowjetunion „verlorengeht". Das ist eine sozialwissenschaftliche Prognose, die sogar zwei quantitativ geschätzte Zeitabläufe einschließt: die Dauer des Milderungsprozesses und die Dauer der Eroberung Afrikas. Wenn die Eroberungsphase kürzer ist als die des Milderungsprozesses, wage ich eine andere Prognose: Der Sieger beutet seinen Sieg aus, er nimmt erst alles (d. h. auch uns), und dann wird er milder.

Der Gelehrte oder der Politiker, der solche Prognosen macht, fungiert zur Zeit als Sozialwissenschaftler. Das heißt, er rechtfertigt seine Meinung mit einem Gesetz oder einer Wahrscheinlichkeitsaussage, d. h. er

---

[10] Für die offizielle sowjetische Einstellung zur militärischen Rolle der Technologie siehe *Moses L. Harvey* et al., Science and Technology as an Instrument of Soviet Policy, Miami 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zieht Schlüsse aus Ergebnissen in der Vergangenheit, am besten der jüngsten Vergangenheit. Es gibt, soweit ich weiß, nur einen wenigstens teilweise zuverlässigen Vergleich mit der heutigen UdSSR: die UdSSR in den 20er und 30er Jahren. Damals hat das Land sich große Mühe gegeben, um westliche Technologie einzuführen. Es hat seine Wirtschaft völlig umstrukturiert, um sie für ausländisches Risikokapital anziehend zu machen. Es hat Rapallopolitik — also Détente — getrieben, und mit der Reichswehr technisch zusammengearbeitet. All das fand sein Ende lange vor dem Aufstieg Hitlers. Schon 1929 (Erster Fünfjahresplan) war die Zeit der Konzessionen vorbei und die Wirtschaft geriet, zusammen mit der Außenpolitik, in die Isolation[11]. Zur gleichen Zeit verschwanden die begrenzten Menschenrechte der NEP. All das war natürlich nicht das *Resultat* der Einfuhr der Technologie: Aber es war unbestreitbar die nächste Phase der Sowjetgeschichte. Ich prophezeie für diesmal nicht dieselbe stalinistische Reaktion. Ich bestätige nur das völlige Fehlen einer wissenschaftlichen Basis für Optimismus. Insbesondere stelle ich die Frage: Warum nicht eine „japanische" Reaktion?

VII. Ein paar unberührte Fragen

Wenn man ein langes und verwickeltes Argument versucht, auf ein paar Zeilen zu konzentrieren, stellt man am Ende des Vortrages fest, mein Gott, ich habe nur die Punkte a bis k gestreift und l bis z sind völlig unter den Tisch gefallen. Und dann beginnt man den letzten Absatz mit den sich sich selbst widersprechenden Worten: „Ich verschweige folgende Punkte ..." Nun, welche Punkte muß ich hier sozusagen verschweigen? Da ist die Frage: Sind reiche kommunistische Nationen, sind reiche Nationen überhaupt friedlicher als arme? Nach langer Überlegung wage ich zu dieser Frage kein sicheres Ja oder Nein. Jede kommunistische Nation hat natürlich eine Sonderstellung. Welches ist die Sonderstellung der DDR? Obgleich es mir unangenehm ist, es Ihnen zu sagen, halte ich die Tatsache der Geheimdienstoffiziere in Afrika für wichtiger als den „Zufall" der Deutschsprachigkeit.

Kann man die Weitergabe der militärischen Technologie allein unterbinden? Nein, weil die gemeine Technologie ein breiter Begriff ist. Außerdem setzt die rein zivile Technologie Geld frei, das man für alle Kriegszwecke verwenden kann. D. h. die Konsumgüter werden billiger und die Umsatzsteuer vergrößert sich. Man kann daraus inländische militärische Forschung und Entwicklung finanzieren.

---

[11] Der Genauigkeit halber sollte man sagen, daß dies nur vom Beginn des Zweiten Fünfjahresplans gilt; 1929 bis 1931 wurden noch Maschinen importiert, aber nur gegen fixe Kredite, die man zwischen 1932 und 1937 zurückzahlte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was meinen nun die Kommunisten zu diesem Fragenkomplex? Sie geben ihren Feinden keine Kredite, nur ihren ausgesprochenen Freunden — oder aber gegen diplomatische Barmünze. Das gilt für jedes Land in der Dritten Welt und jedes andere kommunistische Land. Die Chinesen erhalten nichts von der Sowjetunion und geben nichts an die Mongolei oder Angola. Abgesehen von Krediten ist die Ausfuhr von hoher Technologie und Experten ebenso politisch motiviert. Einfache Maschinen aber werden eher als eine normale Ware behandelt, wie auch in kapitalistischen Ländern. Die Kommunisten leiden offensichtlich am „gesunden Menschenverstand", den ich oben erwähnt habe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Albach

Die Diskussion bezog sich zum einen auf Teilaspekte des von Albach entwickelten Ansatzes einer betriebswirtschaftlichen Theorie des Staates in den wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen; zum anderen wurden einige Implikationen und Weiterungen dieses Ansatzes aus volkswirtschaftlicher Sicht diskutiert. Auf die in der schriftlichen Fassung bereits betonte Interdependenz beider Fragenkomplexe wies der Referent noch einmal nachdrücklich in seinem Kurzvortrag hin. Der Vorschlag Albachs, spezifische Aufgaben des Staates in der Osthandelspolitik aus der Perspektive alternativer unternehmerischer Exportstrategien (Push-Strategie, Pull-Strategie und Full-Service-Strategie) zu deduzieren, wurde als ein origineller und nützlicher Weg zur systematischen Erfassung und Analyse exportwirtschaftlicher Interessen auf westlicher Seite aufgenommen. Daß auch die osteuropäischen Staatshandelsländer besonders an der Pull-Strategie interessiert sind, wurde in der Diskussion mit dem Hinweis erklärt, entsprechende Geschäfte, insbesondere die gegenseitigen Lieferungen im Rahmen der industriellen Kooperation, seien besonders geeignet, den zentralen Planungserfordernissen Rechnung zu tragen. Albachs kritischer Beurteilung der Full-Service-Strategie wurde entgegengehalten, die inkriminierten Kompensationsgeschäfte seien — wie eine verbreitete Form des Waffengeschäfts zwischen westlichen Ländern zeige — keine Besonderheit des Ost-West-Handels.

Demgegenüber bekräftigte der Referent seinen Standpunkt, daß die Full-Service-Strategie sowohl aus dem Blickwinkel wohlverstandener unternehmerischer Interessen als auch aus ordnungspolitischen Gründen nur vorübergehend als Notlösung akzeptiert werden könne. Allerdings war Albach nicht der Meinung eines Diskutanten, der prinzipielle Zweifel an der Integrierbarkeit der ost-westlichen Wirtschaftsbeziehungen in die marktwirtschaftliche Ordnung äußerte. In diesem Zusammenhang wurde auf die spezifischen volkswirtschaftlichen Probleme hingewiesen, die sich daraus ergeben, daß systemkonträre Außenhandelsordnungen zu koordinieren sind. Der östlichen Seite gehe es, so wurde betont, im Verkehr mit dem Westen primär um eine staatlichen Präferenzen Rechnung tragende Maximierung der Devisenerlöse; dieses Ziel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lasse sich aus der Sicht der östlichen Außenhandels- und Devisenmonopole durchaus im Sinne einer konsequenten Anwendung der Theorie der komparativen Kosten erreichen. Zur Verwirklichung dieses Zwecks würden die bekannten handelspolitischen Lenkungsmethoden der Außenwirtschaftsmonopole eingesetzt. Wie sehr gegenüber einer solchen Außenwirtschaftspolitik die Begriffe „Marktstörung", „Diskriminierung" oder „Dumping" versagten, würden die Erfahrungen lehren, die die Welt in den 30er Jahren mit der nationalsozialistischen Außenwirtschaftspolitik machen mußte. Der Frage, welche Lehren sich daraus für heute gewinnen lassen, wurde in der Diskussion jedoch nicht weiter nachgegangen.

Zur kontroversen Frage der Vorteilhaftigkeit wurde darauf hingewiesen, daß der Ost-West-Handel dem starren Planwirtschaftssystem mehr Elastizität verleihe und daß dieser Import von marktwirtschaftlichen Problemlösungen die Funktionsfähigkeit der Planwirtschaft erhöhe. Nach dieser Auffassung wäre die Planwirtschaft weniger produktiv, könnte sie nicht auf den „Problemlöser" Marktwirtschaft bauen. Betont wurde auch der Nutzen, den die westlichen Marktwirtschaften aus dem Wirtschaftsverkehr mit den osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften ziehen; nach Albach gibt es Unternehmen und ganze Branchen in der Bundesrepublik Deutschland, die auf den Osthandel inzwischen geradezu angewiesen sind. Angesprochen wurden ferner die Entwicklungschancen des intersystemaren Wirtschaftsverkehrs. Deshalb dürfe der heutige Zustand nicht als alleiniger Maßstab zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des Ost-West-Handels dienen. Offensichtlich als ausgemacht wurde in der Diskussion unterstellt, daß der Osthandel stets reine Zusatzgeschäfte bringen könne und daß besondere staatliche Aktivitäten unumgänglich sind, um die Vorteile dieses Wirtschaftsverkehrs bestmöglich zu realisieren.

Albach hob die Notwendigkeit der Entwicklung von funktionsfähigen Regeln und Institutionen hervor, um den intersystemaren Wirtschaftsverkehr möglichst frei von schweren Marktstörungen koordinieren zu können. Es gelte insbesondere zu verhindern, daß östliche Anbieter, wie dies zum Beispiel heute schon auf dem westlichen Verkehrssektor der Fall ist, beherrschende Einflüsse auf unseren Märkten ausüben können. Die in der Diskussion geäußerte Meinung, in der Struktur des Ost-West-Handels bilde sich — wie empirische Studien zeigten — immer deutlicher eine Entwicklung zu normalen und stabilen Austauschmustern heraus, so daß staatliche Schutzvorkehrungen zur Abwehr von marktstörenden Einflüssen überflüssig würden, teilte der Referent nicht. Nach seiner Ansicht geht es bei der Frage nach der Rolle des Staates nicht um das Problem der wechselseitigen Angebotsstrukturen, sondern um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Schaffung und Überwachung von Spielregeln, die sicherzustellen haben, daß die marktwirtschaftliche Ordnung vor allem in ihrem Kernbereich, der Wettbewerbsordnung, vor systemfremden Einflüssen geschützt wird. Die Frage, ob die bestehenden staatlichen Vorkehrungen dieser Aufgabe gerecht werden, wurde in der Diskussion nicht ausdrücklich behandelt. Umstritten blieb im Zusammenhang mit der Behandlung von Fragen des Zahlungsbilanzausgleichs im Ost-West-Handel, ob eine staatliche Förderung oder auch nur Absicherung unternehmerischer Exportstrategien, soll es sich um langfristig erfolgreiche Aktivitäten handeln, nicht eine entsprechende Importförderungsstrategie auf der anderen Seite erforderlich machen. Das ernstzunehmende Verschuldungsproblem der osteuropäischen Staatshandelsländer gegenüber dem Westen indiziert nach Albach zwar eine asymmetrische Entwicklung der gegenseitigen Austauschbeziehungen; weil jedoch die im Referat angeführten staatlichen Aktivitäten nach seiner Ansicht keinen exportfördernden Charakter tragen, besteht logischerweise auch kein Anlaß für eine importfördernde Osthandelspolitik, die über die im Referat ausdrücklich genannten Maßnahmen hinausgeht.

B. Zum Referat Wiles

Die schriftliche Fassung des Referats lag dem Arbeitskreis nicht vor. Die Diskussion schloß deshalb an den Kurzvortrag von Wiles an. Der Referent sprach sich gegen eine Weitergabe von westlicher Technologie an die Ostblockländer aus, weil der Technologieimport, mag er über Handelsverkehr oder auf anderen Wegen zustandekommen, in erster Linie militär-technischen Zwecken dieser Länder, insonderheit der UdSSR, diene. Nach Wiles läßt die Geschichte Zweifel aufkommen, ob die vielfach gehegte Erwartung wirklich begründet ist, nach der die sowjetischen Technologieimporte aus dem Westen überwiegend das technologische Niveau der Zivilwirtschaft verbessern und allenfalls indirekt der militärischen Produktion dienen. Der sowjetische Sozialismus sei einerseits aus innen- und außenpolitischen Gründen auf den Primat des Militärs und auf ein hohes Entwicklungsniveau der Waffentechnologie angewiesen. Andererseits böten aber die politischen und wirtschaftlichen Ordnungsbedingungen des sowjetischen Sozialismus — ganz im Gegensatz zu den liberalen Marktwirtschaften — äußerst ungünstige Voraussetzungen für die technologische Forschung und Entwicklung.

Dieser zuletzt genannten These stimmten die meisten Diskutanten zu. Ergänzend zu den von Wiles angeführten Gründen wurde eine Reihe weiterer systemspezifischer Einflüsse genannt, die es den Planwirtschaften sowjetischen Typs verwehren, eigenen technischen Fortschritt im gewünschten Umfang hervorzubringen und in der Praxis so wirkungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

voll zu nutzen, wie dies unter marktwirtschaftlichen Bedingungen der Fall ist: Die unzureichende Finanzierung und Organisation des technischen Fortschritts, der fehlende interne Innovationsanreiz der Staatsbetriebe, der unzureichende externe Neuerungs- und Modernisierungsdruck auf die Betriebe, die mangelnde personelle Zurechenbarkeit von Fehlern oder Versäumnissen auf diesem Gebiet, die fortschrittsfeindliche Zentralisierung und Bürokratisierung von Forschung und Entwicklung und der damit verbundene Verzicht auf mehrspurige (konkurrierende) Bemühungen um gleichartige und verwandte Lösungen bei mehreren möglichen Wegen, die fehlende Verzahnung von Forschung und Entwicklung auf der einen und von Produktion und Marketing auf der anderen Seite, das Fehlen eines der Marktwirtschaft vergleichbaren Informations- und Adaptionsverfahrens, mit dessen Hilfe es möglich ist, den wirklich notwendigen Technologieimport zu erkennen und bestmöglich zu nutzen.

So einvernehmlich diese Diskussion verlaufen ist, so kontrovers blieb die Ansicht des Referenten, der Technologieimport der UdSSR aus dem Westen werde überwiegend als Waffe der (Militär-)Politik mißbraucht und erhöhe die Kriegsgefahr. Bezweifelt wurde vor allem, ob die im Vortrag angeführten geschichtlichen Erfahrungen für die Gestaltung der heutigen Osthandelspolitik hohen Erkenntniswert beanspruchen können, zumal andere Beispiele der Geschichte zeigten, daß eine militärtechnologische Überlegenheit nicht zum Krieg führen müsse. Es könne, so wurde aus einer anderen Perspektive argumentiert, wohl nicht ausgeschlossen werden, daß der Osten mit der westlichen Technologieeinfuhr seinen Entwicklungsrückstand sehr viel stärker in der Militärtechnologie als in der Ziviltechnologie zu verringern trachte. Entscheidend sei aber, daß in dem Maße, in dem heute die moderne Militärtechnik fortentwickelt werde, auch die Wahrscheinlichkeit ihrer Nutzung abnehme. Insgesamt werde also mit der Weitergabe von technischen Neuerungen an den Feind zwar dessen militärische Stärke direkt erhöht, zugleich aber indirekt seine Zähmung betrieben. Bekräftigt wurde diese These durch das Argument, mit dem west-östlichen Technologietransfer seien intensivere der gegenseitigen Verständigung dienende menschliche Kontakte und eine wachsende Abhängigkeit des Ostens vom Westen verbunden. Außerdem begünstige die Weitergabe von westlicher Technologie den internationalen imitatorischen Wettbewerb und verstärke damit bei uns wiederum den Herausforderungsdruck für Neuerungsaktivitäten. Es wurde auch darauf hingewiesen, daß sich mit der Anwendung von westlicher Technologie die Komplexität der östlichen Wirtschaftssysteme erhöhe, was zu einer qualitativen Veränderung dieser Ordnungen führe und in einem verstärkten Druck zur Dezentralisierung zum Ausdruck komme. Dadurch könnte die zentralistisch-tota-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

litäre Komponente der östlichen Staats- und Wirtschaftssysteme zurückgedrängt werden. Der Export von Technologie in die osteuropäischen Staatshandelsländer wurde schließlich mit dem Argument befürwortet, eine Überlegenheit des Ostens könne dadurch ohnehin nicht entstehen, weil der technische Fortschritt im Westen auch in Zukunft aus einer Reihe von Gründen vergleichsweise höhere Wachstumsraten haben werde.

In seiner Erwiderung präzisierte Wiles noch einmal seine Einschätzung des aktuellen Erkenntniswertes von historischen Analogien. Er räumte ein, daß seine Feststellung, in der Geschichte sei mit der Weitergabe von technischem Wissen an den Feind dessen Stärkung betrieben worden, ohne etwas für den Frieden zu gewinnen, keineswegs eine absolute Beweiskraft für heute beanspruchen könne. Für ihn sei vielmehr entscheidend, daß die Wissenschaftler und Politiker, die vom Ost-West-Handel wohlstands- und friedensstiftende Wirkungen erwarten, ihr Urteil auf optimistische Prognosen stützten, für die die Geschichte keine erfahrungswissenschaftlich hineinreichenden Anhaltspunkte liefere. So gibt es nach Ansicht von Wiles keinen Grund zu der Annahme, der Freihandel, der im vorkommunistischen Zeitalter den Imperialismus ausschloß und der parlamentarischen Demokratie förderlich war, könne gleiches heute gegenüber der UdSSR bewirken. Wiles sieht auch keine Anzeichen dafür, daß im Gefolge eines intensiveren Technologieimports aus dem Westen eine wirkliche Dezentralisierung der Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs entstehen könne. Die Erfahrungen der 20er Jahre in der UdSSR und — wie in der Diskussion ergänzt wurde — neuerdings auch in Polen zeigten vielmehr, daß nach Phasen einer gewissen Dezentralisierung ein Gegendruck zur Rezentralisierung entsteht, mit dem die Kommunistische Partei ihren totalitären Anspruch in Politik und Wirtschaft allen noch so gut gemeinten westlichen Zukunftsvisionen zum Trotz durchzusetzen versucht. Wiles sieht keine Möglichkeit, die UdSSR durch westlichen Technologieexport zu liberalisieren und in ihrem imperialistischen Expansionsdrang, der sich augenblicklich auf Afrika konzentriere, zu bremsen. Hinsichtlich der Grundthematik des Arbeitskreises „Staat und Wirtschaft in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen" sprach sich Wiles für eine strikte Zurückhaltung des Staates gegenüber Vorschlägen und Wünschen für eine gezielte Osthandelsförderung aus, wenn man ihm schon nicht die Aufgabe zumuten wolle, den Handel mit dem Osten rigoros zu beschränken.

Alfred Schüller, Marburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/I

Arbeitsmarkt und Staat I

Leitung: Carl Christian von Weizsäcker, Bonn

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick

Von *Harald Gerfin,* Konstanz

I.

Vor wenigen Wochen hat die Bundesanstalt für Arbeit eine umfangreiche Studie unter dem Titel „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik"[1] publiziert. Sie stellt eine Aktualisierung der „Überlegungen I" dar, die kurz vor dem Ausbruch der weltweiten Rezession abgeschlossen und Anfang 1974 veröffentlicht worden waren[2]. Beides sind eindrucksvolle Dokumente ihrer Zeit, und sie bilden einen geeigneten Startpunkt für die Diskussion einiger wesentlicher Aspekte des Themas.

Die „Überlegungen I" galten — zusammen mit einem gleichzeitig erschienen Beitrag des Bundesarbeitsministeriums[3] — in erster Linie der Konkretisierung der Zielvorgaben sowie dem Entwurf eines zielgerechten und nach damaligem Wissensstand problemadäquaten instrumentellen Konzepts der Arbeitsmarktpolitik nach dem 1969 in Kraft getretenen Arbeitsförderungsgesetz (AFG), dessen Generalvorschrift folgenden Wortlaut hat (§ 1): „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind *im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung* darauf auszurichten, daß ein *hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten,* die *Beschäftigungsstruktur ständig verbessert* und *damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.*" Es geht also um eine spezifische Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne, der die gesamte Wirtschafts- und Sozialpolitik — zu recht — den Rahmen vorgibt. Dies ist ein Punkt, der heute zuweilen nicht gebührend beachtet wird.

Noch 1973 war es gemeinsame Überzeugung von staatlichen Instanzen, Unternehmen und Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Forschungsinstituten etc., daß die wirtschaftlichen Expansionskräfte Bestand haben und auf ein hohes und stetiges Wachstumstempo in gewohnter Weise

---

[1] Nürnberg 1978.

[2] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974.

[3] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

drängen würden. Ernsthafte Probleme erwartete man lediglich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Zwar hatte man richtig vorhergesehen, daß das inländische Arbeitskräftepotential — vor allem durch das Heranwachsen starker Geburtenjahrgänge sowie durch erheblich steigende Frauenerwerbsquoten — ab Mitte der 70er Jahre für eine Periode von etwa eineinhalb Jahrzehnten deutlich zunehmen würde, nachdem es zuvor ständig stark gesunken war. Trotzdem ergaben alle Projektionen übereinstimmend ein wachsendes Arbeitskräfte-Defizit. Der *Entstehung* einer solchen Angebotslücke dadurch vorzubeugen, daß man eine Wirtschaftspolitik dauerhafter Drosselung der Güternachfrageentwicklung einleitete, wurde als nicht wünschenswert verworfen. Auf der anderen Seite galt aber auch eine Fortsetzung der bisherigen, permissiven Ausländerbeschäftigungspolitik zur *Füllung* der Potentiallücke als arbeitsmarktpolitisch zweifelhafte und gesamtpolitisch zumindest bedenkliche Strategie.

Unter dieser Konstellation ließen sich die Grundelemente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gemäß AFG relativ einfach definieren. So heißt es in der Einleitung zu den „Überlegungen I" (S. 7): „Als wichtigste Teilgebiete für ein arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept werden besonders behandelt: Entwicklung des inländischen Potentials bis 1980 bis 1990; inländische Arbeitsmarktreserven (Frauen und besondere Personengruppen); Ausländerbeschäftigung ... [Steuerung und Integration des Bestandes], Verringerung von Ungleichgewichten durch gezielte Strukturpolitik; berufliche Aus- und Fortbildung zur Qualifizierung des Arbeitskräftepotentials und zur Verringerung des sozialen Risikos." Der im AFG verlangte Beitrag von Maßnahmen auf diesen und mit ihnen zusammenhängenden Gebieten zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bestand einerseits in der generellen Angebotsvermehrung durch Erschließung latenter Reserven, zweitens in der Vorsorge gegenüber dem Entstehen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit aufgrund struktureller Diskrepanzen zwischen den Merkmalsprofilen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und drittens in der Verminderung der vielfältigen Friktionen im permanenten, quantitativ sehr starken Labor-Turnover-Prozeß. Derartige Maßnahmen wirken überdies den inflatorischen Tendenzen allgemeiner Überschußnachfrage, wie sie seinerzeit herrschte, entgegen. Sie stehen schließlich in voller Übereinstimmung mit den vorherrschenden Zielen der Sozialpolitik.

Im Gegensatz zu damals und zu den damaligen Erwartungen ist der bundesdeutsche Arbeitsmarkt seit nunmehr fünf Jahren ein ausgeprägter Käufermarkt. Was folgt aus dieser Konstellationen-Umkehr für Aufgaben und Konzeption der Arbeitsmarktpolitik? Kein Zweifel: Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne bleibt bedeutsam und unverzicht-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bar. Aber auch durch optimalen Einsatz ihrer Instrumente zur Reduktion von Friktionen, zur qualitativen, regionalen etc. Anpassung des Arbeitspotentials an die Struktur des Bedarfs, zur Sicherung von Arbeitsplätzen etwa durch Unterstützung von Kurzarbeit, zur Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und dergleichen läßt sich das zentrale Problem nicht lösen, das in einem *globalen Nachfragedefizit auf dem Arbeitsmarkt* besteht. Erforderlich ist vielmehr eine sehr viel weiter ausgreifende, zahlreiche Politikbereiche fordernde Gesamtstrategie zur baldigen und dauerhaften Schließung dieser globalen Lücke.

II.

Bereits diese Grundthese ist nicht unbestritten. In Teilen der Wissenschaft, vor allem aber in der politischen und publizistischen Öffentlichkeit mehren sich Vermutungen und Behauptungen, die bestehende Arbeitslosigkeit sei, jedenfalls zu großen Teilen, gar nicht unfreiwilliger Natur. Dabei mischen sich zwei Arten von Hypothesen. Die eine zielt auf sogenannte Drückeberger und Mitnehmer, die die Zahl der registrierten Arbeitslosen um eine „unechte" Komponente aufblähen, die zweite sieht eine wesentliche Quelle des Arbeitslosigkeitsanstiegs in freiwilligen Änderungen in den Verhaltensweisen der Arbeitnehmer. Beide Hypothesen rekurrieren auf das System der sozialen Sicherung.

Zum ersten Punkt: Jedes Sicherungssystem birgt Gefahren des Mißbrauchs, und es wäre illusorisch anzunehmen, alle Personen, die sich als arbeitslos registrieren lassen, stünden dem Arbeitsmarkt wirklich zur Verfügung. Manche melden sich beim Arbeitsamt, um noch für eine Weile Arbeitslosenunterstützung zu beziehen oder um Ansprüche auf Kindergeld zu erhalten oder um Ansprüche an die Rentenversicherung zu begründen oder zu erweitern etc. Es liegt auf der Hand, daß die Chancen für Mißbrauch bei ungünstiger Arbeitsmarktsituation besser sind als bei hohem Beschäftigungsgrad. Trotzdem lassen die vorliegenden Informationen darauf schließen, daß der Anteil solcher Fälle gegenwärtig weniger als zehn Prozent der Arbeitslosenzahl beträgt. Natürlich ist das keine zu vernachlässigende Größenordnung, und die Verhinderung von Mißbrauch bedarf weiterer Bemühungen. Aber hier liegt sicher nicht das Kernproblem. Wer diese Erscheinungen in den Vordergrund rückt, verstellt den Zugang zur zentralen arbeitsmarktpolitischen Problematik.

Zum zweiten Punkt: Unter dem Einfluß der bereits von Keynes attakkierten, durch die „Neue Mikroökonomie" wiedererstarkten neoklassischen Denkweise breitet sich die Überzeugung erneut aus, gemessene Arbeitslosigkeit bestehe überwiegend aus Personen, die entweder frik-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsbedingt zum Erhebungszeitpunkt ohne Beschäftigung sind oder denen die Arbeitsplatzangebote wegen der Lohnhöhe oder aus anderen Gründen nicht zusagen, so daß sie — eventuell durch Illusionen fehlgeleitet — *freiwillig* nach attraktiveren Jobs suchen oder vorübergehend mit konkretem Arbeitsangebot überhaupt warten. Zu dieser Denkschule und den im Widerspruch zu empirischen Erkenntnissen stehenden Implikationen ihrer Argumentation ließe sich im einzelnen vieles sagen[4]. Hier genügt die Feststellung, daß unbestreitbar seit Jahren die von den Arbeitgebern gewollte Beschäftigungszahl signifikant unter der Zahl derjenigen liegt, die zu den herrschenden Bedingungen einen Job zu übernehmen wünschen. Die Haushalte können ihr Arbeitsangebot nicht voll am Markt absetzen. Dann aber gilt, was Rothschild[5] kürzlich so ausgedrückt hat: „ Wenn ... nur ein kleiner Teil der Arbeitslosen die Unterstützungszahlungen der Arbeitsaufnahme vorzieht, dann ist ihre Existenz für das Arbeitslosenproblem nur insoweit relevant, als sie beeinflußt, *wer* von den Arbeitslosen zunächst einen der ungenügend vorhandenen Arbeitsplätze bekommt. Das Gesamtproblem der Arbeitslosigkeit wird durch die Gesamtzahl der Arbeitslosen trotzdem recht gut umrissen." Rothschild bezieht dabei die beschränkt Vermittelbaren sowie die Entmutigten in der Stillen Reserve ausdrücklich in die Problemmasse unfreiwillig Arbeitsloser mit ein und verweist mit Recht auf den Tatbestand, daß sich ihre Wiedereingliederung in Aufschwungphasen bisher stets rasch vollzogen hat. Besteht also ein allgemeiner Mangel an Arbeitsplätzen, so darf aus individuell längeren Such- und Wartezeiten nicht auf Freiwilligkeit der Arbeitslosigkeit geschlossen werden: Wer länger sucht, erhöht die Chancen anderer, einen der knappen Arbeitsplätze zu erhalten. Im übrigen steigt die durchschnittliche Dauer der individuellen Arbeitslosigkeitsperioden schlicht als Reflex des Nachfragedefizits, und hier Vorsorge zu treffen ist auch das Ziel des Sicherungssystems insofern, als es erlaubt, nach eignungs- und neigungsgemäßen Plätzen zu suchen und so die Begründung *stabiler* Beschäftigungsverhältnisse zu fördern. Die Dauer der Suchprozesse kann nicht als alleiniges Kriterium der Allokationseffizienz auf dem Arbeitsmarkt gelten. Malinvaud[6] spricht von der Einsicht des gesunden Menschenverstandes, daß steigende Arbeitsmobilität im Kampf gegen Arbeitslosigkeit unwirksam ist, solange in allen Bereichen auch nur ein wenig an unfreiwilliger Arbeitslosigkeit existiert. Dies ist in der Bundesrepublik weitestgehend der Fall. Folglich lenkt der „apologetische

---

[4] Siehe dazu *H. Gerfin,* Einige neuere Entwicklungen und Perspektiven der Arbeitsmarkttheorie, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134, 1978, S. 410 ff.

[5] *K. Rothschild,* Arbeitslose — gibt's die?, in: Kyklos, Vol. 31, 1978, S. 30.

[6] *E. Malinvaud,* Macroeconomic Rationing of Employment, hektogr., Sept. 1978, S. 30.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Versuch, die existierende Arbeitslosigkeit als ‚freiwillig' zu entproblematisieren"[7], ebenfalls von der Inangriffnahme der ökonomisch wie sozial höchst bedeutsamen Aufgabe ab, geeignete Strategien zu konzipieren, die in erster Linie auf eine Schließung der globalen Arbeitsplatzlücke gerichtet sein müssen.

III.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung[8] hat im April dieses Jahres eine mittelfristige status quo-Projektion der Arbeitsmarktentwicklung vorgelegt, deren Hauptergebnisse mit der vorherrschenden Einschätzung wohl gut übereinstimmen. Aggregativ ergibt sich für den Zeitraum von 1977 bis 1985 ein jahresdurchschnittliches Realwachstum des Bruttoinlandsprodukts von 2,5 v. H. Dies führt unter den getroffenen Annahmen dazu, daß die derzeitige Zahl von Erwerbspersonen ohne Arbeitsplatz in der Größenordnung von 1,8 Mill. (1,1 Mill. registrierte Arbeitslose und 0,7 Mill. „Stille Reserve") nicht nur nicht abgebaut, sondern auf etwa 2,6 Mill. im Jahre 1985 ansteigen würde — davon rd. 2 Mill. offen Arbeitslose. Zu den getroffenen Annahmen gehört bereits eine erhebliche Beschleunigung der Jahresarbeitszeitverkürzung gegenüber dem bisherigen Trend, und zwar ohne produktivitätssteigernden Effekt, sowie eine weitere drastische Reduktion des ausländischen Arbeitspotentials — Annahmen, die die zu erwartende Beschäftigungslage eher zu günstig erscheinen lassen. Auf Einzelheiten kommt es jedoch nicht so sehr an. Entscheidend ist die voraussehbare Tendenz zu einer weiteren kräftigen Öffnung der Schere zwischen der Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage und des (inländischen) Erwerbspersonenpotentials für den Fall, daß nicht bald, wirksam und massiv gegengesteuert wird. Das Vertrauen in genügend schnelle und starke Selbstheilungskräfte, das sich in wirtschaftspolitischen und wichtigen politikberatenden Kreisen lange, nach dem Eingeständnis sogar des Sachverständigenrates[9] (Jahresgutachten 1977/78, Tz 335) allzulange gehalten hat, ist verflogen. Aber vielleicht gerade deswegen, weil die Unabdingbarkeit weitreichender steuernder Eingriffe nicht mehr begründet bestritten werden kann, sind die Auseinandersetzungen über die einzuschlagende Strategie in letzter Zeit noch kontroverser, aggressiver und gereizter geworden.

Grundsätzlich gibt es zwei denkbare Stoßrichtungen. Die eine besteht in expansiver Beschäftigungspolitik, die andere in Arbeitsangebotsverknappung, eventuell verbunden mit Arbeitsplatzverteilungspolitik. In-

---

[7] *K. Rothschild,* Arbeitslose, a.a.O., S. 30.

[8] DIW-Wochenbericht 15/78 vom 13. 4. 78.

[9] Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1977/78, Tz. 335.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nerhalb beider Richtungen sind sehr verschiedenartige Ansatzpunkte und Ausgestaltungsweisen vorstellbar und Gegenstand der aktuellen Diskussion. Darüber hinaus können natürlich die beiden Grundstrategien einer Arbeitsplatzvermehrung und einer Arbeitsangebotsverminderung in unterschiedlichen Formen und Mischungsverhältnissen kombiniert verfolgt werden.

In ihren „Überlegungen II" hat die Bundesanstalt für Arbeit ein derartiges Bündel von Aktionsbereichen zu einem „möglichen Handlungsrahmen für Vollbeschäftigung" zusammengefaßt. Sie betont dabei mit Recht: „Keines der vorgeschlagenen Instrumente ist frei von unerwünschten Nebenwirkungen, Finanzierungsproblemen, Durchsetzungsschwierigkeiten und Realisierungshindernissen. Eine Diskussion über Alternativstrategien, die lediglich einen Lösungsvorschlag oder nur einzelne seiner Bestandteile herausgreift, hilft nicht weiter. Die Strategiediskussion könnte wesentlich versachlicht werden, wenn stets das gesamte Programmpaket einbezogen wird, so daß eine gleichzeitige Ablehnung aller Vorschläge je nach Interessenstandpunkt nicht möglich ist." In der Tat laufen viele Erörterungen des Problems, zuweilen wohl den Beteiligten unbewußt, darauf hinaus, das Ziel einer Überwindung der Arbeitslosigkeit aufzugeben oder auf eine ferne Zukunft zu verschieben.

Den „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik" ist ein besonderes Gewicht deshalb zuzumessen, weil sie vom Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit, der paritätisch aus Vertretern der öffentlichen Hand, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften gebildet ist, insgesamt einstimmig gebilligt worden sind — sicher ein bemerkenswertes Faktum in der sonst so konfusen und zerstrittenen Diskussion, selbst wenn zu gewissen Einzelfragen zwischen den Gruppen der Selbstverwaltung Auffassungsnuancierungen bestanden.

Der vorgeschlagene Handlungsrahmen besteht aus zwei Komplexen, einem auf Beschäftigungserhöhung gerichteten und einem auf Angebotsregulierung zielenden Teil. Zum ersten Teil gehören die folgenden fünf Bereiche (S. 52):

„1. Eine am Ziel hohen Beschäftigungsstandes orientierte Wachstumspolitik, welche die vorhandene Arbeitsplatzreserve besser auslastet und mehr Arbeitsplätze schafft und dabei Rücksicht auf das Stabilitätsziel nimmt;

2. Weitere Möglichkeiten einer expansiven Beschäftigungspolitik bei nicht ausreichendem Wachstum;

3. Öffentliche Beschäftigung und Dienstleistungstätigkeiten;

4. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im weiteren Sinne;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Berufsqualifizierende und berufsfördernde Maßnahmen, die den gegenwärtigen und langfristigen Qualifikationsanforderungen entsprechen und den Arbeitsmarkt entlasten."

Diese fünf Bereiche werden als *vorrangig* eingestuft, während die drei Bereiche aus dem zweiten Komplex als *„nachrangige,* allenfalls *sinnvoll ergänzende* Alternativen" bezeichnet werden. Es sind dies:

„6. Ergänzend sinnvolle Verminderung des angebotenen Arbeitsvolumens;

7. Nachrangige Verkürzungen und Flexibilisierungen der Arbeitszeit im engeren Sinne;

8. Nutzungen von Möglichkeiten einer Arbeitskräfteschutzpolitik."

Die Gewerkschaften sehen den zweiten Komplex von Aktionsbereichen zwar mit dem ersten Komplex als gleichrangig an, weil „nach den vorliegenden Projektionen im Hinblick auf die Vollbeschäftigung die Wachstumslösung skeptisch zu beurteilen" sei, aber auch die beiden anderen gesellschaftlichen Gruppen teilen die Auffassung, daß die „ursprünglich nachrangigen, allenfalls sinnvoll ergänzenden Alternativen Vorrang" gewinnen, „wenn (die) Ansätze für eine aktive Beschäftigungsförderung und Qualifikationspolitik nicht unverzüglich und im erforderlichen Umfang eingeleitet oder für undurchführbar, unfinanzierbar oder erfolglos erklärt werden". Es besteht demnach kein Dissens in der dem Grundpostulat des AFG entsprechenden Prioritätsskala des Wünschbaren, sondern nur eine graduell divergierende Einschätzung des Erreichbaren.

IV.

In jüngster Zeit scheint sich die Front derer, die einen Ausweg nur noch oder zum ganz überwiegenden Teil in Reduktion und Umverteilung des Arbeitspotentials erblicken, immer mehr zu verstärken. Selbst Dieter Mertens, früher ausdauernder und vehementer Verfechter expansiver Beschäftigungspolitik, vertritt neuerdings dezidiert diese Auffassung. So sagte er im Mai dieses Jahres[10] u. a.: „Das IAB ist prinzipiell weiterhin Anhänger des Rezepts gestalteten und öffentlich geförderten Wachstums, und wie gezeigt wurde, rührt aufkommende Skepsis auch nicht aus objektiven Bedenken und Hindernissen, etwa im Bereich des Wachstumsbedarfs oder der Finanzierungsmöglichkeiten. Es ist vielmehr zu registrieren, daß der gesellschaftliche Wille zur Wachstumslösung erlahmt ist, daß das Vollbeschäftigungsziel trotz aller Sonn-

[10] *D. Mertens,* Argumente für eine integrations- und solidaritätsorientierte Arbeitsmarktpolitik, in: Konjunkturpolitik, Beiheft 25, 1978, S. 121 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tagsreden in der politischen Praxis tatsächlich in den Hintergrund tritt, daß man sich auf mittelfristige Problemstagnation einstellt ..." (S. 130 f.), und an späterer Stelle (S. 146 f.): „Es ist dringend notwendig, daß sich das Denken in Umverteilungskategorien ausbreitet, da andere Lösungsmodelle nicht mehr ernsthaft gehandelt werden, zumindest nicht Modelle, die noch systemgerecht wären." Er gewinnt dieser Strategie sogar derartige Vorzüge ab, daß sie „nicht einmal nur eine ultima ratio" (S. 146) darstellt und schließt (S. 147): „Was jetzt Not tut, sind eine praktikable Konzeption und ein handfester Aktionsplan zur Umwandlung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit einiger in freiwillige Zeitverwendungsentscheidungen vieler, damit möglichst alle beruflch integriert werden können bzw. integriert bleiben."

Ich selber sehe eine resignative Einstellung gegenüber beschäftigungspolitischen Vorwärtsstrategien, trotz aller bisherigen Enttäuschungen, nach wie vor nicht als nötig an, ich halte sie sogar für gefährlich. Für mich ist es undenkbar, daß die enorme und unter status quo-Bedingungen noch kräftig zunehmende Problemmasse auf dem Weg einer Angebotsreduktion und Arbeitsplatzumverteilung innert nützlicher Frist auf ein erträgliches Maß zurückgeführt werden kann. Damit will ich wohlgemerkt nicht behaupten, das (in Stunden gemessene) derzeitige Arbeitsangebot einschließlich der stillen Reserve reflektiere in Volumen und Struktur durchweg die idividuellen Präferenzen und entspräche dem kurzfristigen oder gar längerfristigen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Optimum. Mit großer Wahrscheinlichkeit liegt das tatsächliche (offene und latente) Angebotsvolumen zu einem gewissen Grade über dem Optimum, das seinerseits, je Einwohner, einen sinkenden historischen Trend aufweist. Deswegen sind Bestrebungen zum Abbau von Barrieren gegenüber von heutigen institutionalisierten Normen abweichenden Zeitverwendungen prinzipiell begrüßenswert. Neben der Schaffung von größeren Wahlräumen zu flexiblerer Zeitnutzung kann ein solches Programm auch sinnvolle obligatorische Komponenten enthalten, insbesondere im Bildungsbereich. Bestrebungen zu Arbeitsmarktentlastungen durch Kombination vielfältiger Formen von Lebensarbeitszeitverkürzungen, die hier nicht im einzelnen erörtert werden können, sind also durchaus nicht abwegig, im Gegenteil.

Worauf es jedoch ankommt, ist die Wiedergewinnung eines Arbeitsmarktausgleichs in einer Periode von ganz wenigen Jahren. Nach meiner festen Überzeugung ist es völlig illusorisch, im Hinblick auf dieses Ziel von Arbeitszeitmaßnahmen i. w. S. mehr als eine gewisse flankierende Unterstützung zu erwarten. Die vorliegenden Horrorprojektionen der Arbeitsmarktentwicklung unter status quo-Bedingungen enthalten ja bereits eine Fortsetzung (z. T. sogar eine Beschleunigung) des bishe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rigen Trends von Arbeitszeitverkürzungen aller Art, und das bisherige Tempo war sehr hoch. Selbst seine Verdoppelung könnte das Problem bei weitem nicht lösen. Zwar gibt es keine genauen und gesicherten Kenntnisse über Beschäftigungseffekte der verschiedenen Arbeitszeitverkürzungsformen, aber die Elastizität liegt zweifellos weit unter eins — der Rest (vielleicht die Hälfte oder mehr) entfällt auf Güternachfrageminderung und Produktionseinschränkungen und vor allem auf induzierte Produktivitätsfortschritte. Auch wenn die technisch-organisatorischen Schwierigkeiten und die Kosteneffekte sowie die Hindernisse seitens der Arbeitnehmermobilität einer Anpassung an forcierte Arbeitszeitverkürzungen in der öffentlichen Diskussion vermutlich überdramatisiert werden, wäre es unrealistisch, im wesentlichen auf diese Strategie zu vertrauen. Gerade angesichts der vielen ungeklärten Fragen, auch im Blick auf die Zeit nach 1990, in der das inländische Potential wieder schrumpfen wird (Stichwort: Reversibilität der Maßnahmen), ist zu befürchten, daß eine lange Phase von kontroversen Auseinandersetzungen die Problemlösung erheblich verschiebt, wenn nicht gar blockiert. Ich halte die Widerstände auf diesem Feld für weit hartnäckiger als diejenigen gegen Expansionsstrategien. Deshalb stimme ich dem in den „Überlegungen II" präsentierten Handlungsrahmen mit seiner Prioritätensetzung (natürlich einschließlich sinnvoll ergänzender Verminderung und Flexibilisierung des Arbeitsangebots) voll zu. Auch die Bundesregierung hat im Jahreswirtschaftsbericht 1978 als Grundlinie ihrer Beschäftigungspolitik die dauerhafte Belebung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität bestätigt: „Das zentrale Problem für die Wirtschaftspolitik in den kommenden Jahren wird die Sicherung eines sich selbst tragenden, nachhaltigen Wirtschaftsaufschwungs bleiben. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für die Schaffung ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten und einen fortschreitenden Abbau der Arbeitslosigkeit."[11]

V.

Setzt man primär auf Belebung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität, so stößt man sofort auf den wohl brisantesten Punkt in der aktuellen beschäftigungspolitischen Kontroverse, nämlich die Frage, ob überhöhtes Lohnniveau oder Güternachfragemangel für die beharrliche Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen ist. Zur Überwindung der dogmatischen Verengung und Versteifung dieser Auseinandersetzung hilft die „Neue Makroökonomie"[12] — eine Theorie kurzfristiger totaler „Gleich-

[11] Bundestagsdrucksache 8/1471 vom 26. 1. 1978, S. 5.

[12] Siehe insbes. *J. R. Barro* and *H. I. Grossman*, Money, Employment, and Inflation, Cambridge, Mass. 1976, sowie *E. Malinvaud*, The Theory of Unemployment Reconsidered, Oxford 1977. Vgl. auch *H. Gerfin*, Einige neuere Entwicklungen, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewichte" bei inflexiblen Löhnen und Preisen und dafür Mengenrationierungen auf den verschiedenen Märkten. Sie zeigt, daß es zentral auf die Konstellation am *Güter*markt ankommt. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit (Rationierung der Arbeitsanbieter) kann in Verbindung mit Überschußnachfrage auf dem Gütermarkt herrschen. Dann resultiert die Unterbeschäftigung daraus, daß der Reallohnsatz oberhalb des vollbeschäftigungskonformen Niveaus liegt. Dieser Fall wird, verkürzt, als „klassische" Arbeitslosigkeit bezeichnet. Besteht dagegen zu herrschenden Löhnen und Preisen ein Nachfragemangel auf dem Gütermarkt, dann resultiert die Unterbeschäftigung aus einer Angebotsrationierung der Firmen. Das Grenzprodukt der Arbeit übersteigt den Reallohnsatz. Die Unternehmen würden Produktion und Beschäftigung zu den gegebenen Löhnen und Preisen, ja sogar zu einem höheren Reallohnsatz ausdehnen, wenn nur genügend und genügend sichere Absatzmöglichkeiten vorhanden wären oder erwartet würden, während gleichzeitig unbeschäftigte Personen zum herrschenden, eventuell sogar zu einem niedrigeren Reallohnsatz einen Arbeitsplatz übernehmen möchten. Man spricht in diesem Fall, ebenfalls verkürzt, von „keynesianischer" Arbeitslosigkeit. Im ersten, „klassischen" Fall fehlt es an rentablen Produktionsmöglichkeiten, im zweiten, „keynesianischen" Fall an genügender Aufnahmebereitschaft des Gütermarktes für an sich — nach der Preis-Kosten-Relation — profitable Produktion. Diese Unterscheidung zweier Grundtypen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit je nach Konstellation am Gütermarkt macht die „Neue Makroökonomie" allgemeiner als die Allgemeine Theorie von Keynes, der bei seinen Analysen jeweils geräumte Güter- (und Geld-)märkte unterstellte, d. h. den Grenzfall zwischen den beiden Typen behandelte. Schließlich ergibt sich als dritter relevanter Rationierungsfall „zurückgestaute Inflation", d. h. gleichzeitige Überschußnachfrage auf Güter- und Arbeitsmarkt.

Löst man sich also von der unrealistischen Annahme hoher Lohn- und Preisreagibilitäten in bezug auf Überschußangebot oder Überschußnachfrage mit der Folge, daß man nicht mit rascher Markträumung via Preismechanismus rechnen kann, auch nicht auf den Gütermärkten, so ist es nicht mehr möglich zu behaupten, wie es der Sachverständigenrat noch kürzlich tat: „Ein mehr als nur zeitweiliges Überangebot am Arbeitsmarkt *muß* (...) mit einem zu hohen Lohn zu tun haben."[13] Diese noch immer verbreitete Auffassung erweist sich als ebensowenig allgemeingültig wie die Behauptung, die Ursache läge stets in Güternachfragemangel. Die „Neue Makroökonomie" erlaubt es, die beiden fundamental verschiedenen Erklärungsansätze in dem Sinne zu vereinigen, daß sie als Unterfälle aus einem einheitlichen, übergeordneten Theorie-

[13] Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1977/78, Tz. 297.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebäude abgeleitet werden. Auf diesem Wege lassen sich die kontroversen Positionen, die die aktuelle beschäftigungspolitische Diskussion scheinbar unversöhnlich prägen, systematisch ordnen und als prinzipiell gleichberechtigt konsequent gegeneinander abgrenzen.

Bei Vorliegen „reiner" Fälle unfreiwilliger Arbeitslosigkeit ergeben sich in *kurzfristiger Betrachtung* folgende generelle politische Konklusionen. Ist die Arbeitslosigkeit „klassischer" Natur, so ist (relative) Reallohnsenkung (zurückhaltende Lohnpolitik) notwendige und zugleich hinreichende Bedingung für Beschäftigungsvermehrung. Stimulierung der Güternachfrage wäre dagegen wirkungslos, im Hinblick auf andere Ziele sogar schädlich. Im Original-Keynes-Fall sind (relative) Reallohnsenkungen ebenfalls unerläßlich, aber nicht hinreichend. Güternachfragestimulierung muß hinzutreten (auch, um via Preiserhöhungen die Reallöhne herabzudrücken). Im Falle „keynesianischer" Arbeitslosigkeit hingegen bleibt eine wie immer herbeigeführte Dämpfung der Reallohnentwicklung unwirksam. Entscheidend ist die Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, wobei jedoch der Weg über forcierte Bruttolohnsteigerungen im Effekt höchst zweifelhaft ist.

Diese Resultate, die die Abhängigkeit des Zusammenhangs zwischen Lohn und Beschäftigung vom Grad der Anspannung auf dem Gütermarkt aufdecken, implizieren übrigens die Unzulässigkeit der wieder so stark propagierten einseitigen Übertragung der beschäftigungspolitischen Verantwortung sei es auf den Staat, sei es auf die Tarifparteien. Beide tragen eine Teilverantwortung. Die Tarifparteien haben Sorge dafür zu tragen, daß die Wirtschaft nicht in die Situation „klassischer" Arbeitslosigkeit gedrückt wird, während es dem Staat obliegt, ein Abrutschen in „keynesianische" Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. aus einer solchen Situation herauszuführen[14].

Da nun alle einschlägigen Variablen — Preise, Nominallohnsätze, Arbeitsproduktivität, Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage etc. — ständigen Änderungen teils marktendogener, teils exogener Art unterliegen, schwankt die tatsächliche Entwicklung um den Pfad walrasianischer Gleichgewichtskonstellationen. Zu erwarten wäre demnach das abwechselnde Auftreten „keynesianischer" Arbeitslosigkeit, „klassischer" Arbeitslosigkeit und „zurückgestauter Inflation". Manches spricht jedoch für die von Malinvaud (1977 und 1978) vertretene Auffassung, daß sich diese Fälle sowohl in der Wahrscheinlichkeit ihres Entstehens als auch im Hinblick auf ihre Dauerhaftigkeit unterscheiden. Er hält es für ein Charakteristikum westlicher Industrieländer, daß Fluktuationen der Güternachfrage viel häufiger und viel ausgeprägter

[14] Siehe dazu *H. Gerfin,* Arbeitsmarkttheoretische Kontroversen, in: Konjunkturpolitik, Beiheft 25, 1978, S. 9 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind als Abweichungen von Reallohnsatz und Arbeitsproduktivität von ihren Trendwerten. Der Konjunkturablauf vollzieht sich dann in der Regel als Wechsel zwischen „keynesianischer" Arbeitslosigkeit und „zurückgestauter Inflation". Man kann zeigen, daß „klassische" Arbeitslosigkeit nur auftritt, wenn bei mittelstarker Güternachfrage die Reallöhne im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität ungewöhnlich nach oben ausschlagen.

Es kommt jedoch hinzu, daß Preise und Löhne in gewissem Umfang, aber in asymmetrischer Weise auf Angebots- oder Nachfrageüberschüsse reagieren, nämlich nach oben flexibler als nach unten. Bei „zurückgestauter Inflation" herrscht Überschußnachfrage auf Güter- und Arbeitsmarkt, was Preise und Löhne — wie erforderlich — ansteigen läßt. Im Falle „klassischer" Arbeitslosigkeit herrscht Übernachfrage auf dem Gütermarkt: Die Güterpreise werden steigen und dadurch — wie erforderlich — den Reallohnsatz senken. „Keynesianische" Arbeitslosigkeit, gekennzeichnet durch Angebotsüberschuß auf beiden Märkten, wird dagegen kaum Preis- oder Lohnänderungen induzieren (wobei es vor allem auf Güterpreissenkungen ankäme). Diese Situation besitzt folglich nicht nur eine hohe Auftretenswahrscheinlichkeit, sondern ist auch besonders zählebig und bedarf der Bekämpfung durch nachfragestimulierende Maßnahmen, während die beiden anderen Fälle viel stärkere Selbstheilungskräfte in sich tragen, also eher vorübergehender Natur sind.

In Wirklichkeit hat man es freilich nie mit absolut reinen Formen zu tun. Auch in Zeiten eines äußerst angespannten Gesamtarbeitsmarktes gibt es Bereiche, in denen die Beschäftigung nicht durch Mangel an Arbeitskräften, sondern durch zu hohe Löhne oder durch Absatzschranken limitiert wird, und auch in Zeiten scharfer Rezessionen halten oder bilden sich Inseln zurückgestauter Inflation in einer Gesamtsituation hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit, die ihrerseits teilweise „klassische", teilweise „keynesianische" Merkmale aufweist. Die Anteile der verschiedenen Typen von Rationierung und die davon betroffenen Bereiche ändern sich im Zuge des Strukturwandlungsprozesses sowie im Verlauf der konjunkturellen Bewegungen. In der Bundesrepublik beobachtet man seit etwa 1960 (im Gegensatz zur Periode davor) starke Beschleunigung des Strukturwandlungstempos (das im Trend nicht steigt, sondern eher zurückgeht) in Phasen der Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität. Dies kompliziert die Aufgabe der auf Beschäftigungssteigerung gerichteten Politik. Es begründet die eingangs schon betonte Notwendigkeit im engeren Sinne arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch bei unzureichendem Gesamtangebot an Arbeitsplätzen. Daneben aber verstellt es leicht den Blick auf das Kernproblem der Arbeitsmarktpolitik, nämlich das globale Defizit an angebotenen Arbeits-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

plätzen. Wären hartnäckige Strukturverwerfungen, wie es oberflächlich betrachtet den Anschein hat, eine Hauptursache der Arbeitslosigkeit, so müßte den Arbeitslosen eine beträchtliche Zahl längerfristig unbesetzbarer Arbeitsplätze gegenüberstehen. Das ist in der Bundesrepublik aber nicht der Fall. Im großen und ganzen funktionieren die notwendigen Reallokationen im Zuge des bei uns stets massiven Labor-Turnover-Prozesses, unterstützt durch die Arbeitsmarktpolitik i. e. S., reibungsarm. Der Strukturproblematik wird in der Öffentlichkeit ein ungebührliches Gewicht beigemessen. Ähnliches gilt übrigens auch für technische Umstellungen, Rationalisierungen etc., die, obgleich der Produktivitätsfortschritt sich insgesamt nicht beschleunigt hat, vielfach für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden. Woran es fehlt, ist die entsprechende kompensierende Arbeitskräftenachfrage.

Nach Einschätzung der Unternehmen[15] ist gegenwärtiger und für die nächste Zeit erwarteter Auftragsmangel die bei weitem dominante Ursache für das Ausbleiben der Beschäftigungsexpansion. Nur eine kleine Minderheit der Ifo-Berichtsfirmen sieht dagegen Lohn- und Lohnnebenkosten als wesentlichen Hinderungsgrund an[16]. Gegen die häufig geäußerte Vermutung, es fehle an *rentablen* Produktionssteigerungsmöglichkeiten, spricht auch das Befragungsergebnis, wonach in verarbeitender Industrie und Baugewerbe über eine halbe Million Personen ohne Rückgriff auf zur Zeit stillgelegte, möglicherweise unrentabel gewordene Anlagen allein durch stärkere Auslastung *derzeit* (teil-)*genutzter* Anlagen zusätzlich beschäftigt werden könnte — eine Situation, die natürlich auch zu vermehrten, arbeitsplatzschaffenden Investitionen nicht anreizt. Diese und andere empirische Befunde, aber auch der Vergleich der Reallohnentwicklung der letzten Jahre mit normalen, full-capacity-Produktivitätsfortschrittsraten stützen nicht die These, wir hätten es im wesentlichen mit Unterbeschäftigung „klassischen" Typs zu tun. Ich bin mit Malinvaud[17] und anderen der Überzeugung, daß die heutige Arbeitslosigkeit in ihren „main features" eindeutig „keynesianisch" ist. Daraus folgt, daß staatlicher Nachfragebelebungspolitik die zentrale Rolle zur Wiedergewinnung eines hohen Beschäftigtenstandes zufällt, wenn sie auch unterstützender und flankierender Maßnahmen anderer Politikbereiche bedarf.

---

[15] *W. Friedrich, G. Nerb, L. Reyher* und *E. Spitznagel*, Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential an zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der Verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 11. Jg. 1978, S. 235 ff.

[16] Mangel an geeignetem Kräfteangebot spielt in den Antworten eine noch geringere Rolle.

[17] *E. Malinvaud*, The Theory, a.a.O., S. 109.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trifft dieses Urteil zu, dann ist die lohnorientierte Argumentation des Sachverständigenrates in der aktuellen Situation unzutreffend und fehlleitend. Der Rat räumt im letzten Jahresgutachten[18] zwar ein, niemand wisse „auch nur nachträglich zu sagen, wie die Lohnentwicklung hätte aussehen müssen, die im Verlauf des jüngsten Aufschwungs eine ausreichende Reaktion des gesamtwirtschaftlichen Angebots sichergestellt hätte", fährt jedoch fort: „Diese Einräumung ändert ... nichts an der These, daß ... weniger Lohn mehr Beschäftigung gebracht hätte" (Tz 289), und, zukunftsbezogen: „Verfehlt wäre es, den Nachfragemangel als autonomes Problem zu sehen und dieses der staatlichen Konjunkturpolitik zur Lösung zuzuweisen. Natürlich kann der Staat mehr Nachfrage erzeugen. Das wäre aber ein Kurieren am Symptom, das nur dann zu mehr Beschäftigung führt, wenn die Mehrnachfrage Preissteigerungen zur Folge hat, die die Löhne real senken" (Tz 297). Das sind Schlußfolgerungen, die nur gelten, wenn der Gütermarkt ein Käufermarkt („klassische" Arbeitslosigkeit) oder gerade geräumt ist (Original-Keynes-Fall), wofür der Rat Belege schuldig bleibt und was er auch gar nicht hätte belegen können. Derzeit scheint die Lohnentwicklung nicht der blockierende Faktor auf dem Weg zu höherer Beschäftigung zu sein. Es sei jedoch nochmals betont, daß eine expansive Politik des Staates, durch die die Lösung offenbar initiiert werden muß, in ihrer längerfristigen Wirksamkeit von flankierenden Maßnahmen, auch und gerade auf dem Feld der künftigen Lohnpolitik, abhängig ist, damit ein Umkippen in dann „klassische" Arbeitslosigkeit vermieden wird. Die potentielle Gefährdung eines hohen Beschäftigtenstandes durch überzogene Lohnpolitik kann niemand ernsthaft leugnen. Man sollte nur in der konkreten Lage unmittelbar wirksame Maßnahmen von einzuhaltenden Nebenbedingungen sauberer und theoretisch sowie empirisch fundierter trennen, als es der Sachverständigenrat tut, der ja, wenn auch gewunden und zähneknirschend, weil seiner Grundüberzeugung zuwiderlaufend, jetzt staatliche Impulse befürwortet[19].

VI.

Gegen staatlich geführte und geförderte Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität werden vielfältige Kritikpunkte geltend gemacht, von denen einige zumindest einer kurzen Kommentierung bedürfen. Da ist zunächst das Argument, ein gutes Dutzend fiskalpolitischer Programme sei in den vergangenen Jahren in Kraft gesetzt worden, ohne daß das Beschäftigungsproblem gelöst worden wäre; fiskalpolitische In-

---

18 Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1977/78 Tz. 289.

19 Ebenda (z. B. Tz. 318 ff., 335 ff. und 418 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strumente hätten sich damit als stumpf erwiesen. Dieses Argument ist sicher nicht stichhaltig. Wenn die erhofften Wirkungen nicht eingetreten sind, so liegt das z. T. an der Zersplitterung in viele kleindimensionierte, oftmals auch kurz befristete Programme, die kaum spürbare Veränderungen in Lage und Erwartungen brachten, die z. T. aber auch nicht auf das Zentralproblem eines globalen Arbeitsplatzmangels gezielt waren, sondern — wohl im Vertrauen auf ausgeprägte Selbstheilungskräfte — spezielle Hilfestellungen und Anreize boten, wie etwa Maßnahmen zur Mobilitätsförderung oder gezielte Zuschüsse zu Lohn- und Einarbeitungskosten, Förderungen bestimmter Problemgruppen des Arbeitsmarktes etc., also Ansätze, die, wie eingangs schon dargelegt, unter Bedingungen generellen Überschußangebots signifikante Erfolge nicht zeitigen können. Es gab daneben jedoch auch globale Konjunkturbelebungsprogramme, die trotz späten Einsatzes und eher bescheidenen Umfangs einen noch tieferen Einbruch verhindert und zu dem leichten Wiederaufschwung ab Mitte 1975 beigetragen haben. Doch mit den ersten Anzeichen einer Lageverbesserung ging man sofort mit Nachdruck an die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, vor allem im Bereich der staatlichen Investitionen und Einstellungen in den öffentlichen Dienst, mit der Folge, daß — bei Weiterführung partieller Stützungsmaßnahmen — der expansive Nettoeffekt der Gesamthaushalte nahezu völlig abgebaut wurde. Als Ergebnis haben wir seit 1976 wieder Stromgleichgewicht am Arbeitsmarkt: Wie vor 1974 entspricht die jährliche Zahl der Neubegründungen von Arbeitsverhältnissen derjenigen der Auflösungen (Entlassungen oder Kündigungen), aber mit einem wesentlich höheren Durchschnittsbestand an Arbeitslosen. Es wurde also nur der Einbruch von 1974/75 gestoppt und die Entwicklung auf niedrigem Niveau stabilisiert. Zu den Gefahren eines dauerhaft niedrigen Beschäftigungsniveaus komme ich noch zurück. Hier ist nur festzuhalten, daß es nicht grundsätzlich mangelnder Wirksamkeit der Fiskalpolitik zuzuschreiben ist, daß weitere Belebungseffekte ausblieben. Inzwischen wurden die öffentlichen Haushalte auf der Steuer- wie auf der Ausgabenseite wieder auf expansiveren Kurs gebracht — ein Tatbestand, der vielleicht Anlaß zu gewissem Optimismus sein kann.

Trotz des zu beobachtenden gestärkten politischen Willens zu beschäftigungspolitischer Vorwärtsstrategie bleibt das Argument in der Diskussion, die möglichen oder vertretbaren fiskalischen Aktivitäten würden nur vorübergehend Löcher stopfen und Strohfeuer entfachen, wo es doch um die Einleitung eines beständigen, sich selbst tragenden Wirtschaftsaufschwungs gehe, für den es insbesondere auf Belebung der privaten Investitionen ankomme. In dem Ziel, einen solchen Prozeß ingang zu setzen, und in der Beurteilung der zentralen Bedeutung der privaten Investitionen hierfür — auf der Nachfrage- wie auf der Angebotsseite —

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herrscht weitgehend Konsens. Strittig ist nur, wie die Initialzündung erreicht werden kann.

Ich bin nach wie vor der Meinung, daß eine höhere Nachfrageintensität eine conditio sine qua non für einen Abbau der Investitionsenthaltsamkeit darstellt. Da wesentliche Intensitätssteigerungen weder aus dem Ausland noch spontan vom inländischen privaten Sektor wahrscheinlich sind, bleibt nur der Staat, der sich wohlgemerkt keineswegs auf eigene Nachfrageentfaltung beschränken muß und soll, aber auf diesem Wege Hindernisse für das Wirksamwerden direkter Förderungsmaßnahmen und Anreize für wachsende, arbeitsplatzschaffende private Investitionen auszuräumen hat. Ob jedoch heute noch, wie 1966/67 und vermutlich 1976 im Anschluß an die vorangegangenen Erfolge, durch ein oder zwei kräftige Expansionsschübe der Funke bald überspringen würde und längerfristig günstige Absatz- und Ertragserwartungen erzeugt werden könnten, erscheint sehr fraglich. Deswegen sympathisiere ich mit einem Programm von der Art, wie sie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in der schon zitierten Studie vorgeschlagen hat. Es besteht im Kern darin, das bereits laufende „Programm für Zukunftsinvestitionen" im Volumen erheblich aufzustocken und in der Laufzeit zu verlängern, um — ganz im Sinne der vielbeschworenen mittelfristigen Verstetigung der Politik, nur nicht unter Tolerierung einer Fortführung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität auf niegrigem Niveau — konsequent auf Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung hinzuwirken.

Das DIW glaubt, daß mit einem über sieben Jahre verteilten, hauptsächlich investiven Zusatzprogramm von real 130 Mrd. DM private Zusatznachfrage von 250 Mrd. DM, davon rd. 150 Mrd. DM private Investitionen induziert werden könnten, wodurch insgesamt bis 1985 gegenüber der status quo-Projektion die Beschäftigung um fast zwei Millionen gesteigert und somit nahezu Vollbeschäftigung erreicht würde. Die implizierten realen Zuwachsraten der Nachfrageaggregate sind keineswegs utopisch. Sie erhöhen sich gegenüber der status quo-Variante, jeweils im Jahresdurchschnitt, wie folgt[20]:

Privater Verbrauch:	von 2,4	auf	3,0 v. H.
Öffentlicher Verbrauch:	von 2,0	auf	2,7 v. H.
Anlageinvestitionen:	von 2,3	auf	5,3 v. H.
Unternehmen:	von 3,0	auf	6,1 v. H.
Wohnungen:	von 0,5	auf	3,1 v. H.
Staat:	von 2,5	auf	5,6 v. H.

[20] DIW-Wochenbericht, a.a.O., S. 156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausfuhr:	unverändert		4,0 v. H.
Einfuhr:	von 3,8	auf	4,8 v. H.
Bruttoinlandsprodukt:	von 2,5	auf	3,4 v. H.

Auch wer von zunehmenden Sättigungstendenzen überzeugt ist, kann derartige Größenordnungen nicht als unrealistisch verwerfen.

Überhaupt wird die Sättigungsthese häufig überstrapaziert. Abgesehen davon, daß in Zeiten stockender Entwicklung die Abschwächung stets von vielen als Anzeichen des allmählichen Erliegens der Wachstumsmöglichkeiten interpretiert wird, übersieht man gegenwärtig meist, daß es sich hier nicht um säkulare Probleme handelt, sondern um besondere Aufgaben für etwa ein Jahrzehnt, nach dessen Ablauf das Arbeitsangebot stark rückläufig werden wird. Niemand kann überzeugend begründen, daß es auf diese mittlere Sicht an sinnvollen, wohlstandsmehrenden, wünschbaren Expansionsmöglichkeiten fehle. Es geht vielmehr darum, die große Chance des vorübergehend reichlichen Arbeitspotentials für eine Verbesserung der Versorgung in wichtigen Bereichen zu nutzen und sie nicht durch „Untertunnelung" des Berges mit ihren gravierenden Arbeitslosigkeitsfolgen zu verschenken.

Das ist kein Plädoyer für die künstliche Aufblähung der Produktion in „herkömmlichen" Strukturen — die ja auch in der Vergangenheit massiven Wandlungen unterlagen. Schon das Initialprogramm hat neue Schwerpunkte zu setzen — Qualität der Wohnungsversorgung, Stadtsanierung, soziale Dienste, Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität und vieles andere —, und gerade wer an die Effizienz marktwirtschaftlicher Steuerung glaubt, sollte doch überzeugt sein, daß sich auch die induzierten Expansionseffekte im privaten Sektor auf neuartige oder bislang ungenügend befriedigte Bedarfsbereiche und damit auf längerfristig lohnende Aktivitäten richten werden. Probleme der sog. Qualität des Wachstums und des sog. zurückgestauten Strukturwandels sollten sich in einem expansiven und optimistischen Klima viel leichter lösen als bei tatsächlichem Fortbestehen oder vorherrschender Erwartung näherungsweiser Stagnation.

Auch Finanzierungsargumente ziehen nicht. Zwar würde das Zusatzprogramm des Staates dessen Anteil an der Verwendung der inländischen Produktion in gewissem (eher geringfügigem) Umfang vergrößern, aber Arbeitslosigkeit ist für den Staatshaushalt einschließlich der Parafisci außerordentlich teuer. Nach den Berechnungen des DIW würde die Verwirklichung seines Vorschlags durch Reduktion der Unterstützungszahlungen und Anstieg der Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen gegenüber der status quo-Projektion mittelfristig netto sogar zu einer nennenswerten Entlastung der öffentlichen Haushalte insgesamt führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich handelt es sich noch nicht um ein ausgereiftes und umfassendes Programm. Wichtige Politikbereiche sind (noch) nicht einbezogen, und manche der Prämissen erscheinen übervereinfacht und z. T., wie bereits gesagt, überoptimistisch. Dennoch glaube ich, daß hier für einen essentiellen Bereich einer vollbeschäftigungsorientierten Politik unter Überprüfung einiger gewichtiger Folgewirkungen eine grundsätzlich überzeugende Perspektive aufgezeigt wird. Eine konsequente Fortsetzung der Steuerreformpolitik ist als weitere Abstützung zweifellos nützlich, wenn nicht gar erforderlich, würde für sich allein aber kaum die nötigen Auftriebskräfte schaffen können.

VII.

Es gibt eine Vielzahl von Gründen, forcierte Beschäftigungspolitik *ohne weiteren Aufschub* in Angriff zu nehmen. Im Vordergrund steht selbstverständlich das Ziel, Wohlfahrtsverluste der Gesellschaft und materielle sowie immaterielle Arbeitslosigkeitsbelastungen individueller Arbeitnehmer und ihrer Familien zu minimieren. Zu beachten ist jedoch, daß bei längerem Fortbestand hoher Arbeitslosigkeit ihre Bekämpfung zunehmend erschwert wird. Einige dieser Gründe seien kurz aufgeführt.

(1) Im Verlauf von („keynesianischen") Arbeitslosigkeitsperioden bleibt der Staat nicht gänzlich untätig. Erfolgen jedoch nur sporadische und halbherzige Maßnahmen, die keine sichtbaren Erfolge zeitigen, so erlahmt allmählich der politische Wille oder das Vertrauen in die Wirksamkeit verfügbarer Instrumente. Darüber hinaus gewinnt das wachsende Defizit in den öffentlichen Haushalten an Gewicht in der politischen Auseinandersetzung. Weitere Schuldenakkumulation wird mehr und mehr als untragbar angesehen und — wenn auch fälschlich — als Argument gegen Belebungsaktionen und für Konsolidierung akzeptiert.

(2) Die Lohnpolitik reagiert üblicherweise bald nach Beschäftigungseinbrüchen mit einer Mäßigung der Nominalzuwächse, was sich auch realiter niederschlägt und als Beitrag zur Wiedergewinnung hoher Beschäftigung verstanden wird. Mehrjährige Erfolglosigkeit im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit läßt den Eindruck vergeblicher Opfer entstehen und stärkt die Auffassung, eine Rückkehr zu Umverteilungsstrategien zugunsten der (beschäftigten) Arbeitnehmer schade den Arbeitslosen nicht, sondern steigere sogar via Kaufkrafteffekte die Nachfrage nach Arbeitskräften. Auch im Falle „keynesianischer" Arbeitslosigkeit stellt jedoch forcierte Nominallohnpolitik ein höchst fragwürdiges Rezept zur Beschäftigungssteigerung dar, und sie kann leicht zu einem Reallohnniveau führen, bei dem staatliche Nachfragestimulierungsmaß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nahmen nicht mehr oder nicht voll greifen — die ursprünglich „keynesianische" Arbeitslosigkeit erhält eine „klassische" Komponente.

(3) In die Zone „klassischer" Arbeitslosigkeit kann die Wirtschaft auch gedrückt werden, wenn — bei unveränderter Nominallohnpolitik — wirksamer Widerstand gegen die Einführung technischer Neuerungen und rationellerer Fertigungsverfahren geleistet wird in der (insgesamt bislang unzutreffenden) Annahme, zu rascher Produktivitätsfortschritt sei die primäre Quelle des Mangels an Beschäftigungschancen. Dieser Eindruck wächst mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit.

(4) Abschwächungen der Güternachfrage bedeuten Unterauslastungen der technischen Produktionskapazitäten und reduzieren die Investitionsneigung der Unternehmen. Erweiterungsinvestitionen unterbleiben, Ersatzinvestitionen werden zumindest aufgeschoben. Die sich zunächst aufbauende Reserve durchaus rentabler Produktionsmöglichkeiten, also eines rasch mobilisierbaren Arbeitsplatzpotentials, schrumpft dahin. Da die Umkehrung des Prozesses der Veraltung von Anlagen und der Verminderung des Arbeitsplatzpotentials sehr zeitraubend ist, verengt sich der Spielraum expansiven Nachfragemanagements mehr und mehr. Auch auf diesem Wege gewinnt die Arbeitslosigkeit zunehmend „klassische" Merkmale und verlangt dann wachsende Zurückhaltung in der Lohnpolitik — möglicherweise gerade zu einer Zeit, in der Gewerkschaften und Arbeitnehmern deren Wirksamkeit nicht mehr glaubhaft gemacht werden kann.

(5) Länger anhaltende „keynesianische" Arbeitslosigkeit fördert im übrigen die Unsicherheit der Firmen. Eine Höhereinschätzung von Investitionsrisiken erfordert einen Anstieg der Profitraten gegenüber denjenigen, die in Perioden näherungsweiser Märkteräumungen ausreichen. Dies mindert weiter die Wirksamkeit expansiver Programme (gegebener Dimension und Fristigkeit) und stellt auch eine Art „klassischer" Komponente in einer ursprünglich „keynesianischen" Situation dar.

(6) Es gibt demnach eine Reihe von dynamischen Mechanismen, die zu einer Umwandlung „keynesianischer" in „klassische" Arbeitslosigkeit führen können. Für „klassische" Arbeitslosigkeit war an früherer Stelle die a priori-Vermutung geäußert worden, sie neige zu rascher Selbstheilung, weil sie Güterpreissteigerungen induziere und so den Reallohnanstieg bremse. Malinvaud hat kürzlich[21] jedoch die Möglichkeit angedeutet, daß „klassische" Arbeitslosigkeit nicht in Vollbeschäftigung einmünden, sondern (erneut) „keynesianische" Arbeitslosigkeit auslösen könnte. Der Preisauftrieb hat einerseits Realvermögenseffekte, und er bewirkt andererseits eine Umverteilung des Einkommens zugunsten der

[21] *E. Malinvaud,* The Theory, a.a.O., S. 22 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Profitempfänger, deren Ausgabenneigung vermutlich geringer ist als die der Lohnempfänger. Beides senke die Güternachfrage bzw. erhöhe den Anteil von Sektoren, die sich in der „keynesianischen" Situation befinden. Dieser Prozeß überlagert sich mit den in den vorigen Punkten aufgeführten Reaktionen und erschwert es ggf. weiter, einer festsitzenden Arbeitslosigkeit Herr zu werden.

(7) Hinzu treten gravierende Komplikationen unmittelbar am Arbeitsmarkt. Allgemein trifft nachlassende Arbeitskräftenachfrage die verschiedenen Gruppen von Erwerbspersonen stets in unterschiedlichem Ausmaß. Typischerweise werden Arbeitskräfte, die in der einen oder anderen Hinsicht ohnehin benachteiligt sind, deutlich überproportional freigesetzt — man beobachtet eine Konzentration der Arbeitslosigkeit auf bestimmte Problemgruppen. Anfangs ist dieser Prozeß leicht reversibel. Entgegen dem Eindruck, den die Bestandsstatistik vermittelt, behindern strukturelle Arbeitsangebotsbeschränkungen eine Wiederausweitung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und die Wiedereingliederung der Beschäftigungslosen in der Regel nicht oder kaum. Mit fortschreitender Zeit verhärten sich jedoch die Strukturprobleme. Im Zuge der Arbeitskräfteumschläge findet eine kumulative Selektion statt, als deren Folge der Anteil Schwervermittelbarer und somit auch der Langfristarbeitslosen ein beträchtliches Gewicht gewinnt. Ein solcher harter Kern ist schwer wieder abzubauen, zumal das Qualifikations- oder allgemeiner das Eignungsniveau der beschäftigten Personen, an dem sich die „hiring standards" der Unternehmen orientieren, durch die sukzessive Auslese merklich angestiegen ist, und die Kluft im Eignungsniveau zwischen Beschäftigten und Nicht-Beschäftigten aufgrund von Lern- und Verlerneffekten etc. zur Verbreiterung tendiert (Polarisierung). So nimmt ursprünglich globale Arbeitslosigkeit, sei sie „klassischer" oder „keynesianischer" Natur, mehr und mehr strukturelle Züge an.

(8) Andauernd niedriges Aktivitätsniveau und vorherrschend pessimistische Zukunftserwartungen der Unternehmen können darüber hinaus die Arbeitgeber zu einem geänderten Arbeitsnachfrageverhalten veranlassen, vor allem dann, wenn ein weitreichender Kündigungsschutz besteht. Unverkennbar sind auch bei uns seit längerem die Bestrebungen, mit relativ kleinen Stammbelegschaften aus (auch firmenspezifisch) qualifizierten Fachkräften zu operieren, diesen Stamm auch bei Auftragsflauten durchzuhalten, bei Marktbelebungen jedoch nicht durch zusätzliche Dauerplätze zu erweitern, sondern mit Überstunden, kurzfristigen Einstellungen von Aushilfskräften, vermehrten Produktionsverlagerungen auf Zulieferfirmen, Ausdehnung der Lieferfristen oder gar Auftragsablehnungen „abzupuffern". Greifen diese Praktiken um sich und etablieren sie sich als Normalverhalten, dann bilden sich Segmen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tierungserscheinungen heraus, wie sie die „duale Arbeitsmarkttheorie" beschreibt. Neben einem „primären"Arbeitsmarkt mit gutbezahlten, sicheren und auch im Hinblick auf Weiterbildung und Aufstieg attraktiven Arbeitsplätzen, der dem Einfluß politischer Maßnahmen ebenso wie den Wirkungen der Lohnpolitik weitgehend entzogen ist, entsteht ein beträchtlich dimensionierter „sekundärer" Arbeitsmarkt mit unattraktiven Jobs und „pathologischer Instabilität" im Beschäftigungsverhalten sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber. Im sekundären Sektor sind gerade die benachteiligten Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Ausbildungsstand gefangen, und wegen der Instabilität gibt es weder für sie noch für ihre Arbeitgeber einen Anreiz zu Investitionen in Humankapital, die den Übertritt in einen gegebenenfalls wachsenden primären Sektor erleichtern würden.

Die Gefahren einer Verfestigung von Arbeitslosigkeitssituationen bestehen folglich einmal in zunehmender struktureller Dauerarbeitslosigkeit und zum anderen in der Ausbreitung instabilen Beschäftigungsverhaltens, also häufiger Wechsel zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und zeitweiliger Nichtzugehörigkeit zum Arbeitspotential. Beides ist als Zustand sozial inakzeptabel, und es reduziert zugleich die Effektivität vollbeschäftigungsorientierter Maßnahmen.

(9) Schließlich ist ein Punkt von großer langfristiger Tragweite hervorzuheben, der bereits mehrfach anklang und der auch im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeitsverfestigung gesehen werden muß. Er betrifft die berufliche Qualifikation des Nachwuchses. Bildungs- und Ausbildungspolitik ist ein zentraler Bestandteil erfolgversprechender Vorwärtsstrategie. Sie muß auf die Qualitätserfordernisse zukünftigen Wachstums bei Vollbeschäftigung ausgerichtet sein, und diese Erfordernisse werden in der Bundesrepublik weiterhin zunehmen. Ernstzunehmende Arbeitsmarktforschung kommt zu dem Resultat, daß — bei aller Unsicherheit über Details des zukünftigen Bedarfs — Unterqualifikation viel bedrohlicher ist als Überqualifikation, zumal spätere Qualifikationskorrekturen um so schwieriger sind, je niedriger das ursprüngliche Ausbildungsniveau ist.

Angesichts der wachsenden Jahrgangsstärken sind in allen Bereichen „außergewöhnliche Anstrengungen nötig, wenn es in den nächsten Jahren gelingen soll, genügend Ausbildungsplätze ... zu schaffen"[22]. Ein Hemmnis für die Expansion des Bildungssektors, sowohl auf seiten des Staates wie der Privatwirtschaft, liegt in der Furcht, Kapazitäten aufzubauen, die schon bald wegen rückläufiger Nachwuchszahlen überschüssig sein könnten. Bereits aus diesem Grunde besteht also auch hier die gefährliche Tendenz zu einer „Untertunnelung des Berges". Verschärfend

[22] Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1977/78, Tz. 459.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirkt jedoch die anhaltend schwache Konstitution des Arbeitsmarktes, die trotz aller begrüßenswerten und durchaus nicht vergeblichen Initiativen dennoch das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen nicht im notwendigen Umfang steigen läßt und vermutlich gegenüber dem Bedarf auch strukturell verzerrt. Eine weitere Verschärfung kommt von Wandlungen in der Struktur der Bildungsnachfrage. Seitdem auch Absolventen des tertiären Bildungsbereichs auf zunehmende Absorptionsschwierigkeiten am Arbeitsmarkt stoßen, sinkt die Neigung, derartige Ausbildungsgänge einzuschlagen. Stattdessen wächst die Attraktivität mittlerer Ausbildungsgänge, speziell derer mit dem Hauptlernort Betrieb, wo ohnehin schon Übernachfrage herrscht, mit dem zu recht oft beschworenen Effekt einer Verdrängung von oben nach unten und einer Herausdrängung wachsender Anteile der Jugendlichen aus berufsqualifizierender Ausbildung überhaupt.

Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik bedingen sich demnach wechselseitig. Erfolgreiche Beschäftigungspolitik fördert das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen, korrigiert die Deformation in der Struktur sowohl des Bildungsplatzangebots als auch der Bildungsnachfrage und entlastet kurzfristig den Arbeitsmarkt durch die Entzugseffekte des — natürlich auch durch direkte staatliche Ausbildungsplatzvermehrung — expansiven Bildungssystems, das seinerseits diejenige Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotentials schafft, die langfristig unbedingte Voraussetzung für Wachstum und Vollbeschäftigung darstellt. Auch unter diesem Gesichtspunkt zeigt sich, daß rasches Handeln erforderlich ist, um kaum noch kurierbaren Dauerschäden vorzubeugen.

VIII.

Abschließend zwei Bemerkungen. Erstens: Ich glaube nicht, daß die skizzierten Verhärtungstendenzen, obwohl unverkennbar vorhanden, schon so weit fortgeschritten sind, daß systemgerechte und im Prinzip konventionell konzipierte Lösungsansätze zum Scheitern verurteilt wären. Nur müssen sie rasch und entschlossen politisch konkretisiert und in die Wege geleitet werden. Und ich sehe trotz der anhaltend kontroversen Auseinandersetzung gewisse Anzeichen wachsender Bereitschaft, das Problem entlang der hier grob umrissenen Linien ernsthaft und mit erhöhtem Nachdruck anzugehen.

Zweitens: Selbstverständlich sind die Warnungen berechtigt, expansive Programme könnten zu einem baldigen Wiederaufleben scharfer Verteilungskämpfe führen, die entweder politisch nicht zu duldende inflatorische Effekte oder — bei wirksamer restriktiver Geldpolitik — Gewinnkompressionen auslösen und, so oder so, über kurz oder lang

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die beschäftigungspolitischen Erfolge in Frage stellen würden. Das ist jedoch kein Argument *speziell gegen staatliche Expansionspolitik.* Die Gefahr einer Konterkarierung anfänglicher Erfolge durch überzogene Gruppenansprüche besteht gleichermaßen bei einer Politik der Arbeitsangebotsverknappung wie auch bei der Strategie zurückhaltender Lohnpolitik — sollte sie gegenwärtig überhaupt Anfangserfolge zeitigen. Ich vermute sogar, daß die Konflikte noch heftiger ausbrechen würden und noch schwieriger zu regulieren wären. Das gesamte Steuerungssystem kann nur funktionieren, wenn die Träger von Teilverantwortungen hinreichend kooperativ handeln. So ist es eine höchst wichtige Aufgabe, sich darüber Gedanken zu machen, wie ohne Verletzung der Tarifautonomie und ohne unzumutbare Beeinträchtigung der Arbeitnehmer sowie der Gewerkschaften als Organisationen die Lohnpolitik in stetigere Bahnen gelenkt werden kann. Das gilt aber ganz *unabhängig* davon, für *welche Strategie* zur Wiedergewinnung von Vollbeschäftigung man sich entscheidet. Mit dem Argument drohender Verteilungskämpfe allein richtet man sich gegen *jede* Politik zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, wodurch letztlich der Boden für radikale Kräfte bereitet würde. Die Aufgeschlossenheit für kooperatives Handeln würde bei den Gewerkschaften sicherlich gestärkt, wenn sie darauf setzen können, daß auch der Staat seinen Part in der Beschäftigungspolitik voll übernimmt. Der Staat scheint mir spätestens jetzt am Zuge zu sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren — Erste vorläufige Überlegungen

Von *Jürgen Kühl,* Nürnberg

> Wir haben keine Wahl zwischen Plan und Nicht-Plan. Wir haben nur eine Wahl zwischen demokratischer Planung und totaler Reglementierung.
> Lord Beveridge: Full Employment in a Free Society, 1944.

A. Einleitung: Die Auffassung von einem Arbeitsgesamtplan

Der Beitrag zielt darauf ab, einige der gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen und Erfordernisse der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik auf einer konzeptionellen, gesamtpolitischen und strategischen Ebene zu diskutieren. Das Hilfsmittel für diese so dringende Debatte stellen Überlegungen zu einem Arbeitsgesamtplan[1] für Vollbeschäftigung spätestens binnen fünf Jahren dar. Darunter wird ein von möglichst allen Beteiligten und Betroffenen gemeinsam erarbeiteter und getragener Rahmenplan für eine mittel- und langfristig abgestimmte Entwicklung von Umfang, zentralen Eckwerten und auch Grobstrukturen des Beschäftigungssystems verstanden. Seine Hauptzielsetzung besteht in der umgehenden Wiederherstellung und langfristigen Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie in einer Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen. Insofern handelt es sich um eine Konkretisierung und Weiterentwicklung der im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vorgesehenen quantitativen und qualitativen Arbeitsmarktausgleichspolitik. Dort bestimmt § 2, 1 AFG, daß „weder Arbeitslosigkeit und un-

---

[1] Bei dem gegenwärtigen Reifegrad der Idee werden in dem Beitrag synonym folgende Bezeichnungen verwendet:
— Beschäftigungsgesamtplan, -gesamtprogramm, -aktionsprogramm
— Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung
— Konzept der Beschäftigungszielfindung
— Strategisches Beschäftigungskonzept = präzisierte und konkretisierte Konzeption
— Strategischer Rahmen für Vollbeschäftigungspolitik
— Arbeitsmarktentwicklungskonzept, -fortschrittsprogramm
— langfristiger Orientierungsrahmen für die Entwicklung und Strukturen des Beschäftigungssystems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortdauern" solle.

Der Begriff und seine Definition sollten keine ordnungspolitischen oder in der Erfahrung mit faschistischer oder planwirtschaftlicher Arbeitseinsatzpolitik begründete Mißverständnisse hervorrufen. Dadurch würden nur gemeinsame, abgestimmte und gesamtpolitische Lösungen noch länger verhindert oder verzögert werden. Es geht um ein Planungskonzept i. S. von rationaler Orientierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie der sie tangierenden Politikbereiche an konsensfähigen Zielgrößen, Realisierungsschritten, Implementations- und Finanzierungsformen[2]. Man könnte auch von einer organisatorischen Voraussetzung für die Verständigungsfähigkeit hinsichtlich der Beschäftigungsaufgabe sprechen (Scharpf).

Angesichts der Fülle arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Diagnose- und/oder Therapievorschläge[3] ist trotz des großen und drängenden Handlungsbedarfs auf diesem Gebiet ein „Strategiepatt", ein politischer Entscheidungsattentismus, eine Überfülle häufig zu klein dimensionierter Programme, mitunter eine Konterkarierung staatlicher Beschäftigungspolitik durch fehlende gesamtpolitische oder vertikale Abstimmung, der Hang zu kosmetischen Lösungen und allenfalls eine ad-hoc-Orientierung praktizierter Arbeitsmarktpolitik eingetreten. Schon die genannte Fristwahl ist umstritten, binnen welchen Zeitraums Vollbeschäftigung erreicht werden soll, obwohl ein Arbeitsmarktausgleich innerhalb weniger Jahre vordringlich ist.

Ein Entwurf eines Arbeitsgesamtplans i. S. einer Verfahrensgrundlage für eine rationale Strategie und Stellenwertdiskussion und einer Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung stellte gleichsam ein Mittel dar, Möglichkeiten und Grenzen eines Grundkonsenses über beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele, Instru-

---

[2] So stellt z. B. Mertens, „der Arbeitsmarktpolitik in der gegenwärtigen Phase des Übergangs zwischen naivem Liberalismus und systematisch verschaffter Zieltransparenz als Aufgabe
a) eine klarere Bestimmung des Stellenwerts arbeitsmarktpolitischer Ziele und
b) die Herstellung rationaler, rechenhafter Entscheidungskalküle".
D. Mertens, Quantitative Arbeitsmarktpolitik. Aktuelle Zielprobleme der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung, in: H. Lampert (Hrsg.), Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 81, Berlin 1975, S. 11 f.

[3] Vgl. *W. Tegtmeier*, Diagnose der gegenwärtigen Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Maßnahmen der Bundesregierung, in: K. G. Zinn (Hrsg.), Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Köln 1977, S. 23 - 26. Ferner die Literaturzusammenstellung in: Bundesanstalt für Arbeit (*J. Kühl, A. G. Paul, D. Blunk*), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 58 und Übersicht 6 auf S. 54 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mente, Programme und ein Vollbeschäftigungsbudget festzustellen. Bei Nicht-Planung bestünde jederzeit eine totale Exkulpationsmöglichkeit der für die Vollbeschäftigung verantwortlichen Wirtschaftseinheiten, Instanzen und Politikbereiche. Vorhandene und zu erwartende Interessenkonflikte würden vertagt, verdrängt, kanalisiert oder verschärft, aber nicht ausgetragen. Eine politische Diskussion arbeitspolitischer Prioritäten und Posterioritäten fiele aus, künftig anzustrebende gesellschaftliche Zustände blieben im Unklaren. Eine Grundsatzdebatte über alternative Strategien der wachstumsinduzierten Beschäftigungssteigerung, der autonomen Beschäftigungspolitik im öffentlichen und privaten Dienstleistungsbereich, der selektiven Arbeitsmarktpolitik (Rotations- und Umschichtungspolitik unter Arbeitslosen) und der Arbeitszeitpolitik (Verkürzung, Flexibilisierung, Wahlfreiheit und Teilzeitarbeit) unterbliebe. Erörterungen über mehr Optionalität des Einzelnen bei der Entscheidung zwischen vollständiger Privatheit, mehr Freizeit, Bildungsarbeit, sozial-nützlicher Nicht-Erwerbstätigkeit und Erwerbsarbeit fänden nicht statt. Die verengte Stetigkeit der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verlangt aber gerade nach Zielgrößen und Realisierungskonzepten, welche die Verläßlichkeit individueller und gruppenorientierter Entscheidungskriterien erhöhen. Die Verteilung aller zu leistenden Arbeit beharrte bei dem Zweiklassenmodell von Arbeitsbesitzern und Arbeitslosen. Konservative Vorstellungen von der natürlichen Notwendigkeit hoher Dauerarbeitslosigkeit würden ebenso bestätigt wie systemkritische Auffassungen industrieller Reservearmeen als Funktionsbedingung von Arbeitsmarktwirtschaften. Schließlich bliebe das Verhältnis zwischen individueller und der Gesamtrationalität ungeklärt.

B. Begründungen für einen Arbeitsgesamtplan

Neben diesen grundsätzlichen Begründungen für ein Verfahren zu rationaler Ziel- und Mitteldiskussion sind vor allem folgende Tatbestände maßgebend, die Konturen eines strategischen Beschäftigungskonzepts zu erörtern:

Die Gesamtbeschäftigung sank seit 1973 bis Mitte 1978 ununterbrochen insgesamt um etwa 1,7 Mio. auf knapp über 25 Mio. Erwerbstätige. Selbst wenn dieser nie erlebte Einbruch 1978/79 zum Stillstand kommt, so bedeutet die Stagnation des Beschäftigungsgrades auf niedrigem Niveau von rd. 91 % des verfügbaren Arbeitsstundenangebots, daß das Vollbeschäftigungsziel das am stärksten verletzte und gefährdete Ziel der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik war, ist und bleibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ohne die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Programme der Bundes- und Landesregierungen[4] einerseits und ohne die arbeitsmarktentlastende Wirkung der Programmhaushalte der Bundesanstalt für Arbeit[5] andererseits, die im Durchschnitt der vergangenen Krisenjahre jährlich je rd. eine Viertelmillion Beschäftigungsverhältnisse (auf Jahresbasis) schufen oder sicherten, wäre die Arbeitslosigkeit noch viel höher ausgefallen und eine Trendwende am Arbeitsmarkt ausgeblieben.

Das vierjährige Verharren der registrierten Arbeitslosigkeit an der Millionengrenze zuzüglich einer Stillen Reserve von gut einer halben Million Menschen zeigt jedoch, daß sowohl die politischen Absichtserklärungen zum Vorrang der Vollbeschäftigung mit der realen Arbeitsmarktentwicklung, als auch der genannte Mitteleinsatz mit den tatsächlichen Arbeitsmarkterfordernissen als auch verbale und reale Prioritätensetzungen unter den zentralen Zielen der Wirtschaftspolitik offensichtlich stark auseinanderklaffen. Die Funktionsdefizite von Krisenpolitik belegen dies, es besteht ein Verdacht der Konzeptionslosigkeit. Hier böte ein strategischer Rahmen für eine echte Vollbeschäftigungspolitik Abhilfe.

Ein langfristiges Beschäftigungsgesamtprogramm ist nicht nur zur Überwindung des anhaltenden Angebotsdefizits an Arbeitsstellen nötig, sondern auch zur beruflichen Eingliederung des Zuwachses an deutschen Erwerbspersonen um rd. 1 Mio. binnen 10 Jahren, zur Hälfte Jugendliche, die im Anschluß an ihre Berufsausbildung die zunehmend geforderte Berufserfahrung erwerben müssen. Bezieht man sich nur auf die üblichen Erwerbsjahrgänge und potentielle Arbeitnehmer, so ist der Potentialanstieg sogar mehr als doppelt so groß. Die Beschäftigungsaufgabe in den nächsten zehn Jahren besteht also darin, etwa 2 - 3 Mio. Beschäftigungsmöglichkeiten mehr als heute einzurichten und zu erhalten oder arbeitszeitpolitische Alternativstrategien mit mehr Wahlfreiheiten zwischen Alternativrollen zur Erwerbsarbeit zu verfolgen[6].

Aus der Geburtenentwicklung ergeben sich für das Bildungs-, Ausbildungs-, Beschäftigungs- und Rentensystem Entwicklungslinien, die sich in Wellenbewegungen bzw. als ein sich ständig fortwälzender Berg (Schülerberg, Studentenberg, Erwerbspersonenberg, Rentnerberg) darstellen. Die Gipfelpunkte dieses „wandernden Berges“ signalisieren

---

[4] Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 30.

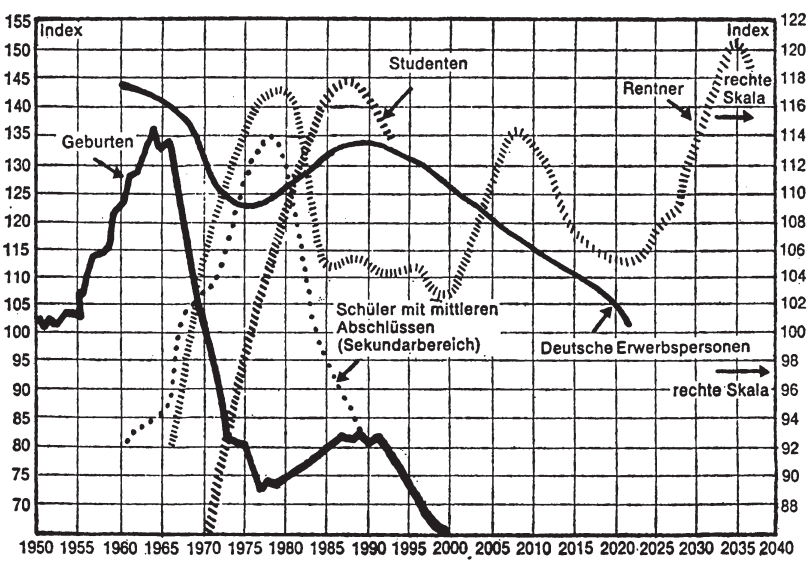
[5] Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 (insgesamt und regional) —Entwicklung, Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1, 1978, S. 60 - 62.

[6] Vgl. die ausführliche Problemdarstellung in: Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die zu erwartenden Probleme in den einzelnen Bereichen des Bildungssystems, an der Nahtstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, in der Erwerbstätigkeit sowie im Rentensystem (vgl. Schaubild 1). Die fristen-, intensitätsmäßige und gruppenspezifische Abstimmung dieser demographischen Wellen mit der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik erfordert ebenfalls einen langfristigen konzeptionellen Rahmen. Auch die Gesundheits-, Wohnungsbau-, Schul- und Verkehrspolitik orientieren sich stark an demographischen Grundgrößen.

Mehrfache Relativierungen des Vollbeschäftigungsziels und Versuche seiner inhaltlichen, definitorischen und politischen Verwässerung sind unverkennbar. Sie würden jedoch in einem Arbeitsmarktentwicklungskonzept offengelegt, den dahinterstehenden Interessengruppen zugeordnet und politisch entschieden oder zurückgewiesen bzw. als „Kosmetik" erkennbar. Giersch verweist z. B. darauf, daß der Übergang von absoluter Vollbeschäftigung bei 1 % Arbeitslosenquote zu relativer Vollbeschäftigung (2 - 3 %) dadurch bedingt sei, daß unter Bedingungen einer sogenannten Vollbeschäftigungsgarantie Geld- und Lohnpolitik nicht koordiniert wurden.



Quelle: Blüm/Frenzel/Weiler: Vom Schülerberg zum Rentnerberg – Die programmierte Dauerkrise? In: Battelle-Information 24, Frankfurt 1976

Schaubild 1: Vom Schülerberg zum Rentenberg
Die Entwicklung im Bildungs- und Arbeitsmarkt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die politische Zielzahl für einen hohen Beschäftigungsstand, in unzureichender Form offiziell immer noch an der Quote registrierter Arbeitslosigkeit gemessen, orientiert sich nicht mehr an der vor 1973 konsensfähigen, verwirklichten und nach der Krise von 1967 rasch wieder hergestellten Größenordnung um 1 % Arbeitslosenquote. Vielmehr wird der Vollbeschäftigungsindikator zahlen- und zeitmäßig verschoben (Mittelfristige Finanzplanung bis 1982, 21. Rentenanpassungsgesetz, Sozialbericht '78)[7]. Im 7. Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur haben Bund und Länder ihre ursprünglichen Erwartungen von 430 000 neuen Arbeitsplätzen von 1978 - 1981 auf 301 000 Stellen (75 250 pro Jahr) heruntergeschraubt[8]. Mit der stillen Zielzahlrevision auf rd. 1 Mio. registrierte Arbeitslose bis einschließlich 1982 geht die Gewöhnung (SVR, Bundesbank, auch Bundesrechnungshof)[9] an eine häufig als „natürlich" hingestellte Millionenarbeitslosigkeit einher, die zudem von seriösen Institutsvorausschätzungen[10] und von den mittelfristigen Beschäftigungserwartungen der Unternehmen[11] unter politischen status-quo-Bedingungen bestätigt wird. Auch Revisionen der

---

[7] Vgl. die Belegkette bei *D. Mertens*, Argumente für eine integrations- und solidaritätsorientierte Arbeitspolitik, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Bd. 25, 1978. Ferner: Das Sozialbudget 1978 vom 13. Januar 1978 nennt bei einer Arbeitslosenquote von 3 % im Endjahr 1981 680 000 Arbeitslose, bei einer 4 %-Quote 910 000 Arbeitslose für 1982. Das 21. Rentenanpassungsgesetz vom März 1978, Bundestagsdrucksache 8/1615, S. 14 geht von durchgehend 1 Mio. registrierten Arbeitslosen aus (4,4 %). Im Sozialbericht '78, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, Juni 1978, wird bis 1982 mit einem sehr starken Anstieg der Aufwendungen für Arbeitslosenhilfe gerechnet, worin sich ebenfalls eine Problemverschärfung ausdrückt (ebenda, S. 110). Ferner: Der Finanzplan des Bundes 1978 - 1982, Bundestagsdrucksache 8/2151 vom 8. 9. 1978.

[8] Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 67 vom 21. 6. 78.

[9] So betont der SVR in seinem jüngsten Sondergutachten, daß sich auch auf weitere Sicht ein Abbau der Arbeitslosigkeit nicht abzeichne. Ohnehin gäbe es wohl keine wirtschaftspolitische Strategie, die zuverlässig und rasch zu einem befriedigenden Beschäftigungsstand zurückführen kann (Ziff. 7 und 9). SVR: Zur wirtschaftlichen Lage im Juni 1978, Vervielfältigung vom 19. 6. 78. Ferner unter Bezug auf *D. Mertens*, Argumente, a.a.O., S. 14.

[10] Vgl. *W. Lamberts*, Langfristige Entwicklungsbedingungen der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: RWI-Mitteilungen, H. 1, 1978, S. 1 - 22. Ifo-Institut, Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: ifo-Schnelldienst 18/19, 31. Jg., S. 98 ff. (Wachsendes Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt bis Ende der achtziger Jahre — Folgerungen für die Beschäftigungspolitik) vom 26. 6. 1978. DIW, Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 15/78 vom 13. 4. 1978. Das Erwerbspersonenpotential ohne Arbeitsplatz wird dort für 1985 auf 2,6 Mio. Personen beziffert.

[11] *W. Friedrichs, G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel*, Zu den Beschäftigungserwartungen, den Arbeitsplatzreserven und zum Potential aus zusätzlichen Teilzeitarbeitsplätzen in der Verarbeitenden Industrie und im Bauhauptgewerbe. Ergebnisse einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2, 1978, S. 235 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genannten Angebotsvorausschätzungen nach unten werden dazu verwendet, die Vollbeschäftigungsaufgabe zu verkleinern.

Häufig werden von interessierter Seite generelle Zweifel an der Echtheit, dem Arbeitswillen und der Konzessionsbereitschaft (Bereitschaft zu Wohnorts-, Berufs-, Betriebs-, Tätigkeits- und Eingruppierungswechsel) von Arbeitslosen als wichtiger Grund für die anhaltende Arbeitslosigkeit genannt[12]. Zugleich wird sie hauptsächlich auf zahllose Strukturprobleme zurückgeführt. Als Haupthilfsmittel werden folglich genannt bzw. praktiziert:

— häufigere oder längere Sperrzeiten für Arbeitslose beim Leistungsbezug,

— die schärfere Fassung der Definition zumutbarer Arbeit, so daß Abstiegsmobilität vorgesehen wird, ohne den Konflikt zum AFG-Ziel einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur zu klären,

— eine entschiedenere Bekämpfung der Schwarzarbeit,

— die Befolgung des Haupternährer-Ansatzes, der lediglich dem Haushaltsvorstand ein Arbeitsverhältnis zugesteht, die Arbeit von Familienmitgliedern, insbesondere von Frauen, jedoch zurückstehen lassen will,

— eine Aussonderung eines angeblich beschäftigungspolitisch unbeeinflußbaren Teils der Arbeitslosen und

— Ansätze gefordert, die auf eine Verdrängung/Fernhaltung ganzer Gruppen aus beruflicher Bildung oder aus dem Arbeitsmarkt hinauslaufen würden.

Stattdessen wäre der sich allmählich abzeichnenden Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit in Form längerfristiger oder ständig wiederholter Beschäftigungslosigkeit und der drohenden Segmentarisierung in flexibilitätsarme, also voneinander bei steigender Gesamtnachfrage abgeschottete Teilarbeitsmärkte, entgegenzuwirken.

Ein quantitativer Orientierungsrahmen der Arbeitspolitik[13] würde es ausschließen, daß die politischen Maßstäbe des Beschäftigungsziels und

---

[12] Jüngst durch die Befragung von Arbeitslosen und Betrieben als generell unhaltbar, allenfalls in Übergangssituationen, Ausnahme- und Zweifelsfällen beobachtbar belegt durch Infratest-Sozialforschung, Infratest-Wirtschaftsforschung, *W. Sörgel*, Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, München 1978.

[13] Der Begriff „Arbeitspolitik" soll die bisherigen Auffassungen von Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik in einem Oberbegriff zusammenfassen. Das verbreitete Verständnis der lediglich flankierenden Rolle der Arbeitsmarktpolitik kann die Problembewältigung erschweren. Zur weiteren Begriffsklärung vgl. Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 128 - 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur sowie die ausgewiesene Arbeitslosigkeit quantitativ, qualitativ, definitorisch oder in der zeitlichen Bewältigung verschoben werden, ohne daß sich an der Unterauslastung verfügbarer Arbeitsstunden, an unterwertiger Beschäftigung und an der Unterqualifikation eines großen Teils der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen etwas geändert hat. Sogenannte „kosmetische" Ansätze würden sich vorab ausscheiden lassen.

Ohne eine systematische Strategiediskussion gibt es keinen Fortschritt bei der Lösung der Beschäftigungsaufgabe. Es ist sehr zu begrüßen, daß viele gesellschaftliche Gruppierungen das Problem hoher Dauerarbeitslosigkeit aufgriffen, ihre Lösungsvorschläge aus ihrer Interessenlage konkretisiert und z. T. geschlossene Vollbeschäftigungsprogramme vorgelegt haben[14]. Keines der vorgeschlagenen Instrumente ist frei von unerwünschten Nebeneffekten, Durchsetzungsschwierigkeiten, Strukturfragen, Finanzierungs- und Kostenproblemen sowie Realisierungshindernissen. Erschwerend tritt hinzu, daß einige Mechanismen des Arbeitsmarktausgleichs wie die Rückführung ausländischer Arbeitnehmer, das Fernhalten bestimmter Gruppen vom Arbeitsmarkt, Produktivitätsdrosselungen, umfassende Schutzpolitiken für Arbeitsplätze, Exportoffensiven, rein quantitative Wachstumslösungen usw. nicht eingreifen können, sondern durch andere Strategiebündel abzulösen sind.

Werden nur einzelne Lösungsvorschläge oder nur unzusammenhängende Bestandteile/Teillösungen aufgegriffen, endet alles im „Strategiepatt". Die Diskussion könnte wesentlich versachlicht und der beschäftigungspolitische Handlungsbedarf rascher erfüllt werden, wenn über Gesamtlösungen mit integrierten Strategieteilen befunden würde, statt je nach Interessenstandpunkt im Ergebnis alle realistischen Vorschläge abzulehnen und weiter halbherzig abzuwarten. Gibt es keine Gesellschaftspolitik mehr?

Die Debatte um eine Beschäftigungsgesamtpolitik wäre ein geeignetes heuristisches Mittel, um von einer interessen- und ordnungspolitischen Realisierungsdiskussion einzelner Maßnahmen wegzukommen. Sie führte zu einer zusammenhängenden, in sich stimmigen Erörterung von Strategien und Maßnahmen, deren Wirkung auf die Prozesse der Entstehung, Besetzung, Veränderung und Verminderung von Arbeitsplätzen einigermaßen bekannt ist. Stellt sich als Ergebnis kein Konzept als möglich heraus, so ergibt sich doch ein Transparenzfortschritt hinsichtlich der vertretenen Positionen und Interessenlagen.

Von mancher Seite wird dem Bildungssystem die Herstellung oder die Reproduktion bestimmter Bildungsstrukturen angesonnen, ohne daß

[14] Vgl. Anmerkung 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für diese Forderungen ein Realisierungskonzept im Beschäftigungssystem vorgelegt wird. Unter dem geforderten Beschäftigungsbezug des Bildungssystems wurde auch eine möglichst detaillierte Quoten-, Struktur- und Inhaltsfestlegung verstanden. Dafür fehlt aber bisher jeder wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Bezugsrahmen. Wer z. B. den Anteil der Ungelernten und Angelernten nicht minimieren oder den der Hochqualifizierten einfrieren oder gar zurückschrauben möchte, ist in der Pflicht anzugeben, wie bei freier Ausbildungs-, Berufs- und Arbeitsplatzwahl und bei dem gesetzlichen Ziel zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur die dann programmierten Beschäftigungskonflikte zu lösen sind.

Der Bildungsgesamtplan[15] hat (bei allen Schwächen, da er normative Konzepte auf einer formalen Ebene kompatibilisierte und eine Konfliktverlagerung unterstellte, weil er die Eingliederung der Ausgebildeten in das Beschäftigungssystem zu wenig thematisierte) gezeigt, welche bedeutsame und heilsame Rationalisierung von Ziel- und Strategiedebatten bei Langfristobjekten ausgeht. Der Bildungsgesamtplan war ein entscheidender Fortschritt der Verfahren der Zielfindung und Politikorientierung. Auf vielen Gebieten wirkt er bis heute positiv fort. Nur haben sich kurz nach seiner Verabschiedung wichtige Rahmenbedingungen geändert, was aber in der gegenwärtigen Fortschreibung berücksichtigt wird. Diese Erfahrung zeigt gerade, daß langfriststrategische Überlegungen nicht mehr getrennt für die Bereiche Bildung und Beschäftigung angestellt werden können.

C. Die Entstehungsbedingungen für einen Arbeitsgesamtplan

Die Forderung nach einem langfristigen Orientierungsrahmen für Entwicklung und Grobstrukturen des Beschäftigungssystems wurde schon vor der Beschäftigungskrise erhoben und wird neuerdings mehrfach bekräftigt, zum Teil auch schon mit konkreten Entwürfen bedient. Sie reicht noch in eine Zeit verbreiteter Langfristplanung zurück, wie sich am Beispiel des Bildungsgesamtplans, quantifizierter wachstums- und konjunkturpolitischer Programme, der Mittelfristigen Finanzplanung, an der Verkehrs- und Landwirtschaftsplanung und in den Sozialbudgets zeigt. Auch Parteien, Verbände und Interessengruppen kleideten ihre Grundpositionen und Verbalziele vereinzelt schon in quantifizierte Eckwerte.

---

[15] Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK): Bildungsgesamtplan, Band I und II, Drs. K 50/73, Bonn 1973. Ferner BLK-Abkommen vom 25. 6. 1970, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 90, S. 891 vom 3. Juli 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So forderte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitsgeberverbände (BDA) 1974 mit Blick auf künftige Produktions-, Qualifikations- und Beschäftigungsstrukturen und deren Wandel:

„Deshalb kommt einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die vorausschauend, planvoll, tatsachenorientiert und zielbewußt handelt, eine zunehmende Bedeutung zu. Ihre Einordnung in eine konsistente und klar umrissene gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenkonzeption ist dabei ebenso notwendig wie ihre enge Verflechtung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik. Arbeitsmarktpolitik darf nicht länger nur als Resultante anderer Planungen erscheinen. Auch den Betrieben obliegt es, ihre langfristigen Personalplanungen besser an der künftigen Entwicklung des Arbeitsvolumens auszurichten."[16]

Das Angebot der BDA von Anfang 1978, das Problem der Arbeitslosigkeit als eine „Gemeinschaftsaufgabe" zwischen Tarifparteien und der Bundesregierung zu lösen, kann dieser Denkweise zugeordnet werden. Nach Artikel 91 a des Grundgesetzes wird für gesetzliche Gemeinschaftsaufgaben, deren Durchführung unter der Mitwirkung des Bundes den Ländern obliegt, ein gemeinsamer Rahmenplan für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bei jährlicher Fortschreibung erstellt. Er enthält die jährlich vorgesehenen Maßnahmen, gibt die Förderungsarten und anhand allgemeiner Grundsätze die Zielvorstellungen für die Einzelmaßnahmen an. Neu wäre die Einbeziehung privater Unternehmen und Verbände in öffentliche Gemeinschaftsaufgaben.

Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel griff die erste Forderung in ihrem Schlußgutachten auf:

„Im Hinblick auf die Erfahrungen mit den konjunkturellen und strukturellen Störungen von 1973 - 1976 und angesichts der zu erwartenden Beschäftigungsprobleme erscheint die Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Konzeption und des Instrumentariums verbesserungsbedürftig. Damit das Arbeitskräftepotential eine vollwertige Beschäftigung findet, darf Arbeitsmarktpolitik nicht länger darauf beschränkt werden, nur die Resultate anderer Politiken aufzufangen; sie muß gleichrangig neben die Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- oder Raumordnungspolitik treten. Dazu bedarf es einer Einordnung in eine konsistente und klar umrissene gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenkonzeption.

Eine Minderheit in der Kommission fordert ein Vollbeschäftigungsgesetz, das die Bedeutung der Vollbeschäftigung auch rechtlich hervorhebt und das als Rahmengesetz die Ziele, Ansatzpunkte und Maßnah-

---

[16] Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Erklärung zu gesellschaftlichen Grundsatzfragen, Köln 1974, S. 65.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men einer autonomen bzw. integrierten Arbeitsmarktpolitik in ihrem Zusammenhang mit anderen Politikbereichen zum Ausdruck bringt."[17]

1974 legte die Bundesanstalt für Arbeit den „Entwurf eines arbeitsmarktpolitischen Konzepts nach dem AFG" u. a. mit der Begründung vor, dieser Politikbereich habe „einen großen Nachholbedarf bei der Langfristplanung und der Verdichtung der instrumentalen und finanziellen Möglichkeiten des AFG in ein zielgerechtes mittelfristiges Aktions- und Finanzprogramm"[18]. 1978 erhebt die Bundesanstalt die Forderung nach einer „beschäftigungsorientierten Gesamtpolitik und der Konzentration aller gesellschaftlichen Kräfte auf die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung". Sie legt zu diesem Zweck einen arbeitsmarktpolitischen Handlungsrahmen mit acht zusammenhängenden Aktionsbereichen vor[19]. Als Fortschritt in der arbeitspolitischen Diskussion ist zu werten, daß sich die drei in der Selbstverwaltung der Bundesanstalt vertretenen Gruppen auf eine Diskussionsgrundlage der gegenwärtigen und zukünftigen Beschäftigungsprobleme geeinigt haben.

Der Wissenschaftliche Beirat vom Bundesministerium für Wirtschaft beklagte Ende 1977, daß sich die zahlreichen Maßnahmenvorschläge „nicht zu einer systematischen Gesamttherapie zusammenfügen lassen, die als beschäftigungspolitische Konzeption verstanden werden kann". Der Beirat ziele auf eine solche Konzeption ab[20].

Die Referenten der Bundesländer für Arbeitsmarktpolitik stellen in ihren „Vorstellungen zur Arbeitsmarktpolitik" fest: „Es kommt auch künftig maßgeblich darauf an, daß die für die Arbeitsmarktpolitik zuständigen politischen und administrativen Instanzen in Bund, Ländern und Gemeinden zu einer integrierten Beschäftigungspolitik beitragen, indem sie auf andere Politikbereiche — wie insbesondere die Konjunktur- und die Wachstumspolitik, die regionale und die sektorale Strukturpolitik, die Bildungspolitik, die Personalpolitik im öffentlichen Dienst und die Sozialpolitik i. e. S. — einwirken, damit deren Maßnahmen so beschäftigungswirksam wie möglich gestaltet werden. Dies erfordert

---

[17] Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland (Gesamtgutachten), Bonn 1976, S. 522.

[18] Bundesanstalt für Arbeit (Autoren: *A. G. Paul, K. Knöferl, J. Kühl, L. Taplick*), Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 9.

[19] Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 50 - 112.

[20] Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Aktuelle Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 120 vom 29. 11. 1977, S. 1100.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch ein hohes Maß an Koordination der Arbeitsmarktpolitik vor allem mit der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie der Bildungspolitik."[21]

Ähnlich heißt es im Sozialbericht '78:

„Bis 1982 wird sich unter status-quo-Bedingungen die Zahl der Arbeitslosen nicht wesentlich verändern, weil eine vor allem aus demographischen Gründen erheblich ansteigende Zahl von Erwerbspersonen vom Beschäftigungssystem aufgenommen werden muß. Daher wird die Gesamtpolitik, insbesondere die Wirtschafts- und Finanzpolitik, verstärkt beschäftigungspolitisch auszurichten sein. Die Arbeitsmarktpolitik wird hierzu einen flankierenden Beitrag leisten. Demgemäß werden die Leistungen der Arbeitsförderung bis 1982 im Durchschnitt um neuneinhalb Prozent jährlich steigen." (Ziffer 128)[22].

Schließlich kann auch die Auffassung des Bundeskanzlers H. Schmidt die Forderung nach abgestimmten Gesamtlösungen stützen:

„In einer offenen demokratischen Gesellschaft, wie wir sie haben und bewahren werden, deren Wirtschaftsordnung sehr weitgehend marktwirtschaftliche Züge trägt, ist die Wiederherstellung eines hohen Beschäftigungsstandes und die Sicherung von Vollbeschäftigung eine gemeinsame Bringschuld aller, die an der gesellschaftlichen Wertschöpfung beteiligt sind, und aller, die an der Politik beteiligt sind. ... Deshalb bedarf Vollbeschäftigung der gesellschaftlichen Kooperation und Koordination aller."[23]

Diesen Forderungen nach gesamtstrategischen Lösungen für die Beschäftigungsaufgabe sind mehrere konkret auf die hiesige Situation zugeschnittene Programmentwürfe nachgekommen:

(1) Für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im Rahmen einer gezielten Vollbeschäftigungspolitik sieht Prognos[24] vier Ansatzpunkte:

— Gezielte Technologieförderung zur Lösung weltweiter Engpaßprobleme

— Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen im Wohnungs- und Siedlungswesen

---

[21] Länderreferenten für Arbeitsmarktpolitik, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Vorstellungen zur Arbeitsmarktpolitik, vervielfältigtes Manuskript, Bonn 1978, S. 8.

[22] Sozialbericht '78, a.a.O., S. 109 (Ziff. 128).

[23] *H. Schmidt*, Mitverantwortung für die Sicherung der Vollbeschäftigung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 97 vom 7. Oktober 1977, S. 891.

[24] Prognos AG *(W. Bierter, H. E. Grundmann, D. Schröder, I. Weidig)*, Potentielle strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, Basel 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Mehr Beschäftigung mit sozialen Randgruppen

— Ausweitung der Entwicklungshilfe.

Insgesamt ergibt sich — nach Prognos — ein Primäreffekt von netto 900 000 Arbeitsplätzen, der Sekundäreffekte von rd. 300 000 Stellen, vor allem im Dienstleistungsbereich, nach sich zieht. Dieser Kräftebedarf wird zusammen mit dem normalen Wachstum als ausreichend für Vollbeschäftigung bezeichnet.

(2) Das DIW geht in einem Vorschlag[25] zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung davon aus, daß bis 1985 unter status-quo-Bedingungen mit einer Rückkehr zur Vollbeschäftigung nicht zu rechnen sei, da sich ohne weitere Belebung der Nachfragekomponenten Verbrauch, Staatstätigkeit und -beschäftigung sowie Investitionen zum einen und wegen der zu geringen Beschäftigungseffekte der bisherigen Konjunkturprogramme zum anderen die Beschäftigungsprobleme noch verschärfen würden. Das Erwerbspersonenpotential ohne Arbeitsplatz würde sich 1985 auf 2,6 Mio. Personen (kaum weniger als 2,0 Mio. registrierte Arbeitslose, 0,6 Mio. Stille Reserve) belaufen. Da eine solche Entwicklung aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen nicht hinzunehmen sei, autonome Kräfte (Investitionen, Export) allein jedoch die Vollbeschäftigung nicht herbeiführen würden, wird eine Strategie für einen hohen Beschäftigungsstand vorgeschlagen. In Fortführung des Programms für Zukunftsinvestitionen wird — ähnlich wie von Prognos — die Erschließung neuer Nachfragebereiche wie Umweltqualität, Lebensqualität der Städte, neue, energie- und rohstoffsparende Technologien und Maßnahmen zur Integration und besseren Versorgung von benachteiligten Gruppen der Gesellschaft vorgeschlagen. Durch ein Vollbeschäftigungsprogramm würden bis 1985 1,9 Mio. Beschäftigungsmöglichkeiten mehr als 1978 eingerichtet und das gesamtwirtschaftliche Wachstum um nicht ganz 1 %-Punkt erhöht.

(3) Eine Abschätzung der denkbaren Größenordnung des personellen Mehrbedarfs im Staatssektor legte Mitte 1977 das DIW[26] mit dem Ergebnis vor, daß bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Sozialversicherungsträgern bis 1980 rd. 260 000 zusätzliche Arbeitsplätze mit Vollbeschäftigten und über 40 000 Stellen mit Teilzeitkräften zu besetzen wären. Der jahresdurchschnittliche Zuwachs der

---

[25] DIW, Eine mittelfristige Strategie, a.a.O.

[26] *D. Vesper*, Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, in: DIW-Wochenbericht 28/1977. Ferner *St. Heckhausen*, Nachholbedarf an haushaltsorientierter Infrastruktur in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 114, Göttingen 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beschäftigungszahl entspräche 2 %, also weniger als die Zunahme um durchschnittlich 2,7 % von 1960 - 1974. Dort wird auch die Notwendigkeit betont, das staatliche Einstellungsverhalten zu überdenken und die Bedarfsfelder mittel- wie langfristig klar festzulegen. Diese Arbeit ist auch vom Vorgehen her interessant, da sie Bedarfsäußerungen von Bürgern, Parteien, Verbänden sowie Ressortwünsche und politische Absichtserklärungen beschäftigungsmäßig zu quantifizieren sucht und dann den staatlichen Aufgabenbereichen zuordnet.

(4) Auch der bereits erwähnte Handlungsrahmen für Vollbeschäftigung der Bundesanstalt für Arbeit, der in acht Aktionsbereichen den Handlungsbedarf einer Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung beschreibt, gehört in die Reihe konkreter Konzepte.

(5) Schließlich liegt es nahe, die vorliegenden Synopsen von Politikvorschlägen der politischen und der Tarifparteien auf Übereinstimmung zu prüfen, sie mit Vorschlägen Dritter abzustimmen und so auf der konkreten Maßnahmenebene Realisierungskonzepte zu entwerfen.

An dieser Stelle bleibt festzuhalten, daß die künftigen Entwicklungen und Erfordernisse des Arbeitsmarktes eine gesamtstrategische Orientierung gebieten, daß sich diese Forderung seit einiger Zeit ausbreitet, ohne daß sie politisch umgesetzt würde, und daß durchaus Vorarbeiten bestehen, einen Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung spätestens binnen fünf Jahren zu entwerfen.

Ein solches Vorgehen folgte internationalen Vorgehensweisen oder Vorhaben[27]. Ende 1976 empfahl die USA-Kommission für Arbeitspolitik[28] ein nationales Bekenntnis zur vorrangigen Beschäftigungspolitik und in den Jahren 1977 - 1980 die jährliche Schaffung von netto zusätzlich 2,5 Mio. Beschäftigungsmöglichkeiten. Seit dem Eintreten der Beschäftigungskrise konnten dort rd. 10 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze besetzt und die Arbeitslosigkeit erheblich gesenkt werden. Neuerdings postuliert die Humphrey-Hawkins-Bill mit einer 4 %-Arbeitslosenquote ein mittelfristiges Beschäftigungsziel, das sogar bundesdeutsche Zielgrößen bis 1982 leicht überbietet. Für die über 20jährigen soll in den USA bis 1983 sogar eine 3 %-Quote realisiert werden. Das gesamte Programm ist in ein „Vollbeschäftigungsrahmengesetz" gekleidet.

---

[27] Beispielhaft noch immer das Vollbeschäftigungskonzept für Großbritannien nach dem 2. Weltkrieg von *Lord Beveridge*, Full Employment in a Free Society, London 1944.

[28] National Commission for Manpower Policy, An Employment Strategy for the United States — Next Steps, Second Annual Report to the President and the Congress, Washington D. C., December 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frankreich verabschiedete im Juli 1977 einen „Pacte national pour l'emploi des jeunes", der mit 2,5 Mrd. Francs die Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen soll. Belgien hat ein „Objectif 70 000"-Programm.

Die EG-Kommission[29] will 1978 im Rahmen ihres wirtschafts- und währungspolitischen Aktionsprogramms die Kohärenz aller Stadien der Beschäftigungspolitik (Schule, berufliche Orientierung, Ausbildung, Vermittlung, Beschäftigung) verbessern und einen systematischen Ansatz für die mit der Beschäftigung verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme entwickeln.

D. Die Konstruktionsprinzipien für einen Arbeitsgesamtplan

Es kann gegenwärtig nur darum gehen, die Bestandteile und Konstruktionsprinzipien eines Arbeitsgesamtplans zu beschreiben. Im Mittelpunkt der Erörterungen steht also gleichsam eine Vorgehensweise, kein Vorschlag für ein fertiges Produkt. Dies kann und darf von Einzelnen auch gar nicht erwartet oder geleistet werden.

Zugleich sind wichtige Voraussetzungen für ein solches Vorhaben nur unzureichend erfüllt.

Es gibt nämlich noch immer keine befriedigende Partial- oder gar Gesamttheorie von erklärungsfähigen Sachverhalten, Entwicklungen und Strukturen gesellschaftlicher Arbeitsmarktrealität. Gerade die zentralen Prozesse, die zu Beschäftigung bzw. Erwerbslosigkeit führen, und die dahinterstehenden Entscheidungen der Betriebe/Verwaltungen, die über Einrichtung, Angebot, Besetzung, Veränderung und Untergang von Arbeits- und Ausbildungsplätzen verfügen, sind noch nicht genügend geklärt[30]. Es fehlt ebenfalls eine integrierte Theorie über die Entstehung von Arbeitskraft- und Arbeitsplatzangeboten, über die Allokation und die flexible Abstimmung ihrer Profile, über die Verteilung der Risiken und Chancen von Arbeit einschließlich ihrer Ergebnisse und über die Stabilisierung der Beschäftigung auf hohem Stand bei ständiger Verbesserung der Beschäftigungsstruktur[31]. Die Wirtschafts-

---

[29] EG-Kommission Dokument R/415/78; gleich der Bundesratsdrucksache 109/78 vom 1. März 1978, S. 25.

[30] Vgl. aber die Vorarbeiten des Münchner Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung; Projektgruppe im WSI, Betriebliche Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Interessenvertretung, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 34, Köln 1977; *J. Kühl*, Bereitstellung und Besetzung von Arbeitsplätzen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, 1976, S. 414 ff.

[31] Vgl. den Ansatz zu einer geschlossenen Theorie des Arbeitsmarktes bei *J. Kühl, L. Pusse, E. Ulrich, B. Teriet*, Bezugssystem für Ansätze einer Theorie der erwerbswirtschaftlichen und kontrahierten Arbeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4, 1975, S. 287 ff. Auf der Politik-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik kleidet ihr Rechenwerk und Zielsystem in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Warum wird die Arbeitsmarktgesamtrechnung des IAB nicht entsprechend vervollkommnet und dann offiziell verwendet?

Man kann jedoch nicht auf die Lösung einiger Grundlagenaufgaben warten. Die empirischen Befunde der Arbeitsmarktforschung liefern durchaus konkrete Anhaltspunkte[32]. Die Beschreibung der Teile und Prinzipien eines Arbeitsgesamtplans kann auf wichtige Vorarbeiten zurückgreifen[33].

Der gegenwärtige Zustand der Langfristplanung, insbesondere im Beschäftigungsbereich kann auch auf Versäumnisse der Forschungspolitik zurückgeführt werden. Diese sind u. a. begründet in einigen schlechten Planungserfahrungen, verbreiteter Planungsabstinenz und ausweglosen ordnungspolitischen Scheindebatten. Wissenschaft kann allerdings politische Entscheidungen über Langfristziele und Arbeitsmarktfortschritt auch nicht ersetzen. Sie kann aber die Vorbereitung zur Zielfindung und -formulierung unterstützen und bei der technokratischen Ausgestaltung helfen. Einen solchen Verfahrensvorschlag stellen die Überlegungen zu einem Arbeitsgesamtplan dar.

I. Die Bestandteile eines Arbeitsgesamtplans

Einige der Elemente eines Arbeitsgesamtplans für Vollbeschäftigung lassen sich in formaler Analogie aus dem Aufgabenkatalog[34] der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung oder aus dem Katalog des Stabilitätsgesetzes ableiten. Auf die Problematik des Beschäftigungssystems angewandt ergeben sich folgende Bestandteile:

(1) Ein gemeinsamer langfristiger Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung von Umfang, Art und auch Grobstrukturen des Beschäftigungssystems. Dies erforderte eine Einigung über die strategischen Eckgrößen dieses Systems, über die zu verwendenden Meßlatten, über die Interpretation und Quantifizierung der Zielgrößen und über ihre Rangfolge. Zugleich wäre Konsens über die Berechtigung von Eingriffen herzustellen.

---

ebene: *G. Schmid*, Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84, Göttingen 1975.

[32] Z. B. *G. Kühlewind, D. Mertens*, Arbeitsmarktpolitische Strategien im Spiegel der IAB-Forschung, in: H. Markmann, D. B. Simmert (Hrsg.), Krise der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1978.

[33] Z. B. *D. Mertens*, Rationale Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M. 1970.

[34] Bund-Länder-Verwaltungsabkommen (BLK-Abkommen) vom 25. 6. 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Mittelfristige Stufenpläne, die realistische Zwischenziele verfolgen, Zielrevisionen ermöglichen und die in Aktionsprogrammen jeweils vordringlicher Maßnahmen konkrete Ausgestaltung finden.

(3) Feststellungen zum Finanzbedarf für die Verwirklichung der Pläne und Programme und Vorschläge für die Finanzierung und Bereitstellung der Mittel (Vollbeschäftigungsbudget). Darin sind die direkten und indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit und Größenordnungen ihrer gesellschaftlichen Folgekosten zu berücksichtigen und mit den Aufwendungen für Bildungs-, Beschäftigungs- und Alternativrollenprogramme zu vergleichen.

(4) Ein wesentliches Element ist auch die Kontrolle der Zielrealisierung, die Rückkoppelung zu den Akteuren und Betroffenen arbeitspolitischer Entscheidungen und die Fortschreibung eines Arbeitsgesamtplans (Evaluation finaler Programme).

Darüber hinaus werden bei der Ausfüllung dieser Bestandteile eine Reihe von Prinzipien zu beachten sein.

II. Konstruktionsprinzipien

1. Das Vorsorgeprinzip

Nach dem Vorsorgeprinzip ist es arbeitspolitisch vorrangig, Arbeitslosigkeit, unterwertige Beschäftigung und zu geringe Qualifikation nicht erst entstehen zu lassen, so daß die Notwendigkeit, sie gemeinsam oder einzeln zu überwinden oder zu lindern, nicht auftritt. Hilfen beim Erwerb beruflicher Qualifikationen und die Förderung der beruflichen Bildung sind auch als Investitionen in Menschen anzusehen. Da die Chancen zur Wieder- oder Weiterbeschäftigung nachweislich mit dem Niveau der Ausbildung und der beruflichen Qualifikation steigen, helfen solche Investitionen beim langfristigen Arbeitsmarktausgleich und sie ersparen künftige Lohnersatzleistungen bei längerfristig oder sich ständig wiederholender Arbeitslosigkeit.

Berufsqualifizierende und berufsfördernde Maßnahmen, die gegenwärtig den Arbeitsmarkt sinnvoll entlasten und gleichzeitig den gegenwärtigen und langfristigen Qualifikationserfordernissen dienen, sind ein unverzichtbarer Bestandteil vorausschauender Arbeitsmarktpolitik.

Der Schwerpunkt sollte weiterhin bei Hilfen für die Erstqualifizierung von Unqualifizierten liegen. Die Zahl der Ausbildungsverzichter nach Schulschluß sollte verringert werden. Während der Erwerbstätigkeit sollte die Nachqualifizierung Ungelernter und Angelernter Schwerpunkt der Bildungsinvestitionen sein. Die inzwischen eingeleitete För-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derungspräferenz für Arbeitnehmer mit geringem Stand ihrer Qualifikation ist richtungsweisend und gleichzeitig arbeitsmarktpolitisch richtig.

2. *Das Prinzip der Outputorientierung (statt Inputorientierung)*

Nach diesem Prinzip ist stets das Ergebnis arbeitspolitischer Maßnahmen und Aufwendungen, spezifiziert nach Zielgruppen, erreichten Programmteilnehmern und Zieljahren, anzugeben. Es reicht nicht hin, laufende und künftige Aufwendungen festzulegen, wie dies z. B. für den Bereich der Arbeitsförderung im Sozialbericht '78 bemerkenswert detailliert geschieht[35]. Vielmehr wäre festzuhalten, was wann für wen (mit den eingesetzten Mitteln) erreicht werden soll und welche Beschäftigungswirkungen bzw. Entlastungseffekte für die Arbeitslosigkeit sich ergeben. Dies bedeutet auch, daß im Bereich der Kannleistungen öffentlicher Arbeitsförderung das Prinzip individueller Antragstellung ergänzt wird durch systematische Programmkonzepte für die einzelnen Maßnahmen und Leistungen. Dies müßte ein offensives Anbieten öffentlicher Arbeitsmarktkonzepte und spezielle Anstrengungen zur Gewinnung von Programmteilnehmern einschließen, die normalerweise mangels eigener Aktivität, Vorschriftenkenntnis und Antragsroutine nicht erreicht werden.

3. *Das Quantifizierungsprinzip*

Nach dem Quantifizierungsprinzip bedarf die langfristige Orientierung der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Leitvorstellungen der Festlegung quantitativer und qualitativer Eckwerte. Es kann sich auch um Zielkorridore, Zielbündel, Warnindikatoren, Margen, Ungleichungen oder Optimierungsaufgaben handeln. Zielorientierte Arbeitspolitik setzt sich für die Planung, Beeinflussung und Steuerung des Arbeitsmarktprozesses konkrete, quantitative, autonome und sozialstrategische Richtwerte. An numerisch formulierten Zielen oder Zielbündeln richtet sie den Einsatz ihrer Maßnahmen, Instrumente und finanziellen Leistungen aus, um den gesetzlich vorgegebenen, quantitativ interpretierten Rahmenzielen der Arbeitspolitik möglichst nahe zu kommen[36]. Sie sorgt für die Abstimmung ihres bezifferten Zielsystems quantitativer und qualitativer Werte mit den Beteiligten und Betroffenen.

---

[35] Vgl. Sozialbericht '78, Budgetteil „Arbeitsförderung", a.a.O., Übersicht 31, S. 110.

[36] *J. Kühl*, Zielorientierte Arbeitsmarktpolitik, in: G. Schmid, D. Freiburghaus (Hrsg.), Konferenz über aktive Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten Ländern, IIMV, Berlin 1975, S. 43 - 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Quantifizierung bedeutet, daß die arbeitspolitischen Ziele interpretiert und spezifiziert, in ihrer Rangfolge, ihrem Geltungsbereich und Bedingungsgefüge geklärt, in kurz-, mittel- und langfristige Ziele unterschieden und in einen Kosten- und Finanzierungsrahmen gestellt sind. Auf der Angebotsseite werden politisch erstrebte Zielgrößen für gruppenspezifische Erwerbsbeteiligungen nebst Arbeitszeiten benötigt[37]. Auf der Nachfrageseite geht es um die erforderlichen Arbeits- und Ausbildungsplätze und die nötigen Verhaltensweisen der Betriebe/Verwaltungen bei deren Bereitstellung, Besetzung, Veränderung und Aufhebung.

Das Quantifizierungsprinzip wird vermutlich in diesem Umfang nicht zu verfolgen sein. Möglicherweise sollte erst eine entsprechende Arbeitsmarktberichterstattung mit den realisierten Größen und deren Bestimmungsfaktoren eingerichtet werden. Hinzu kommen als Haupteinwände gegen das Prinzip, daß der Vorteil, sich durch Nicht-Festlegung auf arbeitspolitische Eckwerte jederzeit umfassend exkulpieren zu können, eben viel stärker ist als die Risikobereitschaft von Politikern, sich durch mittel- und langfristige Handlungsbindungen festzulegen und Erfolgskontrollen sowie Legitimationszwängen zu unterwerfen. Zielquantifizierungen würden auch eine Änderung bzw. Abschaffung der Arbeitsmarktpufferfunktionen bedeuten. Grenzen der Ressortzuständigkeiten, schlechte Erfahrungen mit anderen quantitativ formulierten Politikzielen, ordnungspolitische Bedenken und Zweifel an dem statistischen Ausgangsmaterial, der Güte von Prognosen und der Tauglichkeit von Alternativrechnungen kommen hinzu.

4. *Das Strukturierungsprinzip*

Dieses Prinzip verlangt, daß nicht nur die globalen Eckwerte wie erstrebter Beschäftigungsgrad, gewollte Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeit etc. politisch erörtert und festgelegt werden, sondern daß auch die Grobstrukturen des Beschäftigungssystems einzubeziehen sind.

Fragen der künftigen Beschäftigungsstrukturen sind sicherlich am schwersten zu klären. Denn einmal ist das Beschäftigungssystem durch eine umfangreiche strukturelle Flexibilität auf der Arbeitsplatzentstehungs- und -besetzungsseite gekennzeichnet. Schon jetzt kann mit jährlich rd. 1 Mio. Zu- und Abgänge von Arbeitsplätzen, 5 - 6 Mio. Fällen von Einstellungen und Entlassungen, von nahezu ebenso vielen innerbetrieblichen Umsetzungen und von vielen Arbeitsplatzänderungen nach längeren Vakanzen gerechnet werden. Die Teilbarkeit von Voll-

---

[37] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen I, a.a.O., S. 10 f. und *D. Mertens*, Quantitative Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 20 - 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeitarbeitsplätzen in Teilzeit-, Schicht-, Zwillingsarbeitsplätze etc. ist viel größer als bisher angenommen[38].

Zum anderen kommt eine erhebliche Anpassungsbereitschaft und -leistung der Arbeitnehmer in beruflicher, qualitativer, regionaler, aufgabenspezifischer und entlohnungsmäßiger Hinsicht hinzu[39].

Es ist allerdings auch erklärtes Ziel des Gesetzgebers, unterwertige Beschäftigung zu vermeiden und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern (§§ 1 und 2 des AFG).

Zur Eingrenzung der Erscheinungsformen und Verbreitung unterwertiger Beschäftigung hat die Bundesanstalt für Arbeit die Prüfung folgender Kriterien[40] vorgeschlagen:

a) Bedingungen, Organisation, Ablauf und Begleitumstände der Arbeit

Arbeitsformen; Belastungen, auch an Fließbändern; Arbeitsorganisation; Dispositionsfreiheit und Autonomie des Arbeitenden; soziale Isolierung am Arbeitsplatz; Möglichkeiten, die Arbeitszeit einzuteilen; Sozialinvestitionen am Arbeitsplatz, Mindeststandards für Arbeitsschutz und Unfallverhütung; Unterschreitung von Mindestarbeitsinhalten.

b) Eigenschaften der Beschäftigung

Überdurchschnittlich risikoreich im Hinblick auf die saisonale, konjunkturelle Dauer der Beschäftigung; Unfallgefahr, Verlust der Arbeitskraft durch vorzeitigen Verschleiß, Abstieg und Übersetzung. Unterdurchschnittliche Chancen zur Qualifizierung und zu beruflichem Aufstieg; zu geringer gesellschaftlicher Nutzen der Tätigkeit; Prestige inner- und außerhalb des Betriebes.

c) Qualifikationsverwertung

Unterauslastung erworbener Qualifikationen aus schulischer und betrieblicher Aus- und Weiterbildung; zu große berufliche Distanz zu der bei hohem Beschäftigungsstand üblicherweise ausgeübten Tätigkeit; unterduchschnittlicher Zugewinn neuer, breiterer Qualifikationen; tatsächliche Entqualifizierung; Unterschreitung von Mindestausbildungsinhalten.

---

[38] Vgl. W. *Friedrich* u. a., a.a.O., S. 246 - 250. Ferner das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport von Rheinland-Pfalz, Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung in der Wirtschaft. Technisch-organisatorische Voraussetzungen für die zeitliche Arbeitsplatzteilung, Mainz 1978.

[39] Diese Erkenntnisse wurden erneut bestätigt durch die Auftragsstudie der Bundesregierung von Infratest-Sozialforschung u. a., Arbeitssuche, a.a.O.

[40] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen I, a.a.O., S. 18 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Einkommen

Unterdurchschnittliches Einkommen für vergleichbare Qualifikation und Tätigkeit.

e) Technische Ausstattung des Arbeitsplatzes

Die Kapitalausstattung eines Arbeitsplatzes weicht überdurchschnittlich von der branchenüblichen Kapital-Arbeits-Kombination nach unten ab, obwohl bei dem gegebenen Verhältnis von Lohn- und Zinskosten die Arbeit voll von Maschinen erledigt werden könnte.

Das AFG enthält eine Reihe von Vorschriften über Maßnahmen und Leistungen zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur nach Gebieten und Wirtschaftsbereichen. Da die Beschäftigungsstruktur einerseits Arbeitskräfte und Auszubildende, andererseits Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze umfaßt, erscheint die Beschränkung auf regionale und sektorale Verbesserungen zu eng. Zusätzlich sind qualifikations-, gruppen-, einkommens-, arbeitsbedingungs-, risiko- und chancenspezifische Kriterien vorgeschlagen worden[41]. Da sich die Beschäftigungsstruktur auch verbessert, wenn unterwertige Beschäftigung abgebaut wird, können die dort genannten Kriterien zur Beschreibung dieses Ziels mit herangezogen werden.

Die Qualitätskriterien für Arbeitsplätze und die Förderungspräferenz für Ausbildungsplätze im 6. und 7. Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bieten erste Anhaltspunkte, auch für die politische Umsetzung[42]. In den USA arbeitet man ohne exakte Definition lediglich mit der pragmatischen Unterscheidung in „gute" und „schlechte" Arbeitsplätze in der Beschäftigungspolitik[43]. Erste Versuche könnten auch mit Grobstrukturen der Beschäftigungsaufteilung auf Qualifikationsebenen, nach Alter oder Geschlecht gemacht werden.

5. *Das Arbeitsmarktausgleichsprinzip*

Das Prinzip besagt, daß die durch die Geburtenentwicklung induzierten, durch Verhaltensänderungen nicht auszugleichenden oder gar verstärkten Wellenbewegungen im Bildungs-, Berufsbildungs-, Beschäftigungs- und Rentensystem durch zeitlich, intensitätsmäßig und gruppenspezifisch abgestimmte Maßnahmen möglichst auszugleichen sind.

---

41 Ebenda, S. 19 f.

42 7. Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

43 Vgl. *E. Ginzburg*, The Job Problem, in: Scientific American, Vol. 237, No. 5, November 1977, S. 43 - 51. Ohne die Gütekriterien explizit zu nennen, wird dort für die USA angegeben, daß ein knappes Drittel der seit 1950 bis heute zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft als gut einzustufen sind, im öffentlichen Sektor dagegen zwei Drittel.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bestimmte Ausgleichsformen sind von vornherein auszuschließen, z. B. solche, die auf unfreiwilliges Ausscheiden/Fernbleiben ganzer Gruppen aus beruflicher Bildung und/oder Arbeit hinauslaufen würden. Die positiven Erfahrungen mit arbeitszeitpolitischen Maßnahmen (Kurzarbeit, Überstundenbegrenzung, Teilzeitarbeit) legen es nahe, daß ein Zeitausgleich einem Personenausgleich vorzuziehen ist. Bestimmte Formen der Eingliederungspolitik werden vorrangig zu verfolgen sein, z. B. bei Berufsanfängern, Frauen, Dauerarbeitslosen, Leistungsgeminderten und arbeitswilligen Schwerbehinderten. Maßnahmen der Ausgliederungspolitik bieten sich dort an, wo gesellschaftspolitische Grunderfordernisse oder bereits beschlossene Maßnahmen zeitlich vorgezogen und verstärkt werden können. Zu denken ist hier an das 10. und 11. Schuljahr, Mutterschaftsurlaub, eine weitere Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, Langzeiturlaub etc. Einige Maßnahmen müßten befristet oder reversibel sein, andere für möglichst große oder viele unterschiedliche Personengruppen vorzusehen sein.

6. Das Freiwilligkeits- und Optionalitätsprinzip

Das Freiwilligkeitsprinzip bedeutet Beeinflussung durch finanzielle und andere Anreize statt Verordnungen mit Sanktionsdrohung. Nach diesem Prinzip wären alle Maßnahmen grundsätzlich auf freiwillige Inanspruchnahme auszulegen und könnten gleichzeitig echte und mehr Wahlmöglichkeiten zwischen Arbeit, freiwilliger Arbeitslosigkeit und Bildung eröffnen. So sollten für Beschäftigte und Arbeitslose mehr Optionen zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit angeboten werden. Die Eintritts- und Austrittsgrenzen des Erwerbssystems könnten flexibler gestaltet werden. Die starren Arbeitszeitregelungen sollen allmählich überwunden werden. Teilzeitarbeit wäre stärker, auch tarifvertraglich, zu regeln. Die erzwungene, nicht gewünschte Freizeit z. B. von Arbeitslosen und Kurzzeitarbeitern wäre durch freiwillige, gewünschte Freizeit bei diesen und anderen Personen zu ersetzen.

Es sollten Modelle mit freiwilligen Arbeitszeitvereinbarungen vorgesehen werden. Zu denken ist an unbezahlten Erholungsurlaub, Langzeiturlaub, Sabbaticals, vorübergehende und periodisch wiederkehrende Arbeitsunterbrechungen, freiwillige Optionen für Arbeitslosigkeit, Überstundenverzicht, Übergang zu freiwilliger Teilzeitarbeit usw. Hier gilt es, die hinderlichen Starrheiten des Beschäftigungssystems zu überwinden und auf freiwilliger Basis zu mehr Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen sozial und finanziell gesicherten Daseinsformen zu gelangen.

Es wäre sinnvoll, Modellversuche zu unternehmen, in denen eine freiwillige Arbeitsenthaltung befristeter Art im Rahmen eines ruhen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, später wieder auflebenden Arbeitsverhältnisses mit dem Anspruch auf öffentliche Leistungen geboten würde. Dabei wäre davon auszugehen, daß entlohnte Erwerbstätigkeit, Bildung und Lernen sowie Arbeit in der Familie oder Gemeinde sozial gesehen gleich wichtig sind. Es wäre zu gewährleisten, daß es sich um gesellschaftlich sinnvolle, gemeinnützige Tätigkeiten handelt. Es werden mehr und bessere Verbindungen zwischen Beschäftigung und arbeitsorientiertem Lernen, Arbeit und Freizeit, Berufsarbeit und Tätigkeit in anderen Lebensbereichen benötigt. Die bestehenden Maßnahmen zur Einkommenssicherung sollten für soziale Experimente mit neuen Formen gesellschaftlicher Teilhabe genutzt werden.

7. *Das Kooperationsprinzip*

Das Freiwilligkeits- und das Kooperationsprinzip sind deshalb so wichtig, weil sie zwei der Garantien sind, daß es sich bei einem Arbeitsgesamtplan um ein demokratisches, systemverträgliches, bürgernahes und konsensorientiertes Verfahren handelt.

Grundvoraussetzung für eine Einigung auf ein strategisches Vollbeschäftigungskonzept ist es, daß die beteiligten Träger der Arbeitspolitik und die Betroffenen rechtzeitig und eng untereinander kooperieren. Beschäftigte, Arbeitslose, Betriebe, private Organisationen, Tarifparteien und politische Parteien müssen an Entwurf, Planung, Ein- und Durchführung sowie an der Erfolgskontrolle der einzelnen Realisierungsprogramme beteiligt werden.

Das nötige enge Informations- und Aktionsverhältnis sollte nicht nur auf Verordnungen, Durchführungsanweisungen und Finanzanreizen beruhen, sondern auch gemeinsame Vorgehensweisen der Akteure und der Betroffenen vorsehen, statt alle Problemlösungen rechtlich oder finanziell vorab festzulegen. Wenn bestimmte Warnindikatoren des Arbeitsmarktes überschritten werden oder wenn die vorgesehenen Zwischenziele nicht erreicht werden, könnten vor Ort mehrere Vorgehensweisen vorgesehen werden[44].

Für Regionen und/oder Sektoren mit gleichartigen Beschäftigungsproblemen könnten die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter und

---

[44] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, a.a.O., S. 117 ff. Ferner *N. Möller-Lücking*, Möglichkeiten besserer Zusammenarbeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit (BA) und Betrieben/Verwaltungen, in: WSI-Mitteilungen 4, 1978, S. 188 - 194. Die Implementationsforschung zur Arbeitsmarktpolitik hat nachgewiesen, daß gemeinnützige und soziale Hilfsagenturen von großer Bedeutung für die wirksame Umsetzung arbeitspolitischer Hilfen für Angehörige sozialer Randgruppen sind. Sie gehören deshalb in verbundene Verhandlungssysteme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Landarbeitsämter eventuell auch bezirksübergreifend unter Beteiligung von Sachverständigen der lokalen Stellen, der Arbeitgeber und Betriebsräte, der Tarifparteien und ggf. unter Einbeziehung der betroffenen Beschäftigten und Arbeitslosen Unterausschüsse bilden. Die schwedischen Anpassungsgruppen geben ein Beispiel. Die Beteiligten und Betroffenen können so problem- und situationsgerechte Lösungen erarbeiten und gemeinsame Beschlüsse für abgestimmte und zielorientierte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik fassen.

In diesem Zusammenhang sind auch Möglichkeiten für eine Stärkung der regionalen und örtlichen Selbstverwaltung der Arbeitsämter zu sehen, z. B. in regelmäßigen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Gesprächen, bei der Durchsetzung öffentlicher Programme zur Arbeitsmarktpolitik, bei der Ermittlung regionaler Versorgungsdefizite mit Infrastrukturen, bei dem Entwurf mittelfristig orientierter Programme zur Arbeitsbeschaffung, bei der Planung von Dienstleistungsprogrammen. Auch eine stärkere Verzahnung der Struktur- und Regionalpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik kommt als wichtige Aufgabe in Frage. Eine Prüfung des Betriebsverfassungsgesetzes und des AFG ergab, daß eine integrierte Beschäftigungspolitik nach beiden Gesetzen nur recht eingeschränkt möglich ist. Dies wird auch für die Unternehmensmitbestimmung behauptet[45]. Allerdings dürften die Möglichkeiten einer umfassend orientierten Mitbestimmung noch nicht erschöpft sein.

Die für Umsetzung und Vollzug der Arbeitsmarktpolitik angedeutete Dezentralisation besagt nicht, daß die übergeordnete Verantwortung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik des Bundes und der Länder für Vollbeschäftigung gemindert wird. Allerdings wird eine vorausschauende Verzahnung und eine kooperative Abstimmung zwischen öffentlicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik und der betrieblichen Beschäftigungs-, Arbeits- und Ausbildungsplatzpolitik immer wichtiger. Als wesentliche Voraussetzung und als wichtiges Hilfsmittel dafür hat die betriebliche Personalplanung in den letzten Jahren an Verbreitung, Reichweite, Untergliederung, Vergleich- und Verzahnbarkeit sowie Transparenz und auch Treffsicherheit gewonnen (bei allen nötigen Einschränkungen)[46].

Es wird auch darauf ankommen, die bestehenden Verhandlungssysteme zu verbessern und neue zu erfinden, z. B. eine noch stärkere Nut-

---

[45] Vgl. *W. Kropp*, Probleme einer integrierten Beschäftigungspolitik nach dem AFG und BetrVG, Vervielfältigung, Bremerhaven, Juli 1978.

[46] Vgl. *D. Mertens*, Unternehmerische Antizipation von Arbeitskräftebedarf und Arbeitskräfterekrutierung. Ein Instrument für die Arbeitsmarktvorausschau?, in: H. J. Ehreiser, F. R. Nick, Betrieb und Arbeitsmarkt, Wiesbaden 1978, S. 77 - 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zung der Rahmentarifpolitik für arbeitspolitische Ziele. Schließlich soll das Kooperationsprinzip sicherstellen, daß auch bei wechselnden parlamentarischen Mehrheiten der gesellschaftliche Grundkonsens über arbeitspolitische Ziele und die Kontinuität ihrer Verwirklichung nicht verloren geht. Vielmehr könnten in diesem Falle lediglich einzelne Ziele anders betont, einzelne Mittel zeit- oder intensitätsmäßig anders als vorher eingesetzt werden. Eine gewisse Unabhängigkeit von wirtschaftsstrukturellen, politischen und gesellschaftlichen Änderungen kann auch durch wechselnde Instrumente mit unterschiedlichen Akzentsetzungen erreicht werden.

8. *Das Budgetausgleichsprinzip*

Als ein Haupthindernis bei der Durchsetzung arbeitsmarktentlastender Vorschläge gelten die „finanzpolitischen Partikularismen" (Mertens). Denn gerade die jeweils zuständigen Finanzierungs- und Durchführungsträger stehen häufig realistischen Abhilfen ablehnend gegenüber.

Bei gesamtfiskalischer Betrachtung sind 1975 auf Jahresbasis 18 500 DM Gesamtkosten pro Empfänger von Arbeitslosengeld entstanden. 1977 waren es bereits rd. 20 000 DM[47]. Darin sind die Gesamtausgaben für Arbeitslose und deren Krankenversicherung sowie die Einnahmeverluste bei direkten und indirekten Steuern und bei den Beiträgen zur Rentenversicherung und zur Bundesanstalt für Arbeit enthalten.

Wie Kostenrechnungen zeigen, sind unter Einbeziehung aller Ausnahme- und Einnahmeposten Beschäftigungs- und Bildungsprogramme für Arbeitslose per Saldo für Steuer- und Beitragszahler nicht teurer als Arbeitslosigkeit. In einer Art sozialer Kosten-Nutzen-Rechnung ergäben sich sogar finanzielle Vorteile, wenn die Folgen von Dequalifizierung, beruflicher Desintegration, unfreiwilliger Arbeitsentwöhnung sowie die gesellschaftlichen Spätwirkungen der Arbeitslosigkeit bilanziert würden. Hinzu kämen sekundäre Kreislaufeffekte.

Nur werden in derartigen Nachweisen gleich teurer beschäftigungspolitischer Alternativen zur Arbeitslosigkeit die beteiligten Steuer- und Parafisci (Bund, Länder, Gemeinden, Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) als ein Fiskus behandelt, in dem sich beide Kostenarten ausgleichen. Auch die gesamtwirtschaftliche Nettofinanzlage wie auch das individuelle Nettoeinkommen jedes Steuer- und Beitragszahlers ändern sich nicht, wenn z. B. die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfeträger eine Maßnahme finanzieren, die Rentenversiche-

---

[47] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, a.a.O., S. 35 ff.; ferner Bundestagsdrucksache 8/86 vom 31. 8. 1977, Finanzielle Auswirkungen der verschlechterten Arbeitsmarkt- und Konjunkturentwicklung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung aber entlastet wird. Es fehlt also ein interfiskalischer Budgetausgleich, ein Transferausgleichssystem, in dem die unterschiedlichen Be- und Entlastungen durch arbeitspolitische Maßnahmen im Gesamtinteresse ausgeglichen würden[48].

Für einen Teilausgleich gibt es im In- und Ausland zahlreiche Beispiele. Die Rentenversicherung der Arbeitslosen, die die Bundesanstalt ab 1. 7. 1978 an deren Träger leistet, wird in diesem Jahr vom Bund erstattet. Werden Berufsunfähigkeitsfälle zu Frühverrentungen, zahlen die Berufsgenossenschaften der Rentenversicherung einen Ausgleich. Die frühere Pensionierung von Schwerbehinderten, von denen gegenwärtig 58 190 (Dezember 1978) arbeitslos sind, wird der Rntenversicherung vom Bundeshaushalt bis 1981 finanziert. Belgien kennt Leistungskombinationen aus Steuer- und Sozialversicherungskonten, wenn auf Arbeitsplätzen von vorzeitig Pensionierten jugendliche Arbeitslose beschäftigt werden.

Eine Budgetausgleichspolitik müßte in dem Realisierungsbudget des Arbeitsgesamtplans verfahrensmäßig festgelegt, u. U. nach den einzelnen Leistungsarten (direkte, indirekte Steuern, Abgaben, Vergütungen, bonus-/malus-Regelungen usw.) unterschieden werden. Schon die genannten Gesamtkosten der Beschäftigungslosigkeit räumen einen häufigen Einwand aus, daß zusätzliche beschäftigungspolitische Maßnahmen nicht finanzierbar seien.

9. Das Kodifizierungsprinzip

Konkrete Planungen im Bereich der Arbeit müssen auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen gelöst werden. Dies könnte in Form eines „Vollbeschäftigungsgesetzes" erfolgen. Ein solches Gesetz müßte die vorrangige Bedeutung eines hohen Beschäftigungstandes auch rechtlich betonen und quantitative wie qualitative Ziele, Maßnahmen und Finanzgrundlagen einer integrierten Arbeitspolitik auch im Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen herausstellen. Eine Minderheit der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat in ihrem abschließenden Gutachten die Forderung nach einem Vollbeschäftigungsgesetz erläutert[49].

---

[48] Vgl. *D. Mertens,* Liberalisierung der Arbeitszeit, in: liberal, Heft 9, 1978.

[49] Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O., S. 522 f. Die Forderung geht zurück auf D. Mertens' Vorschlag für ein „arbeitsmarktpolitisches Rahmengesetz" in: *D. Mertens,* Rationale Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/Main 1970, S. 63 f. Sie wird aufgenommen bei *U. Engelen-Kefer,* Beschäftigungspolitik, Köln 1976, S. 317.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Vollbeschäftigung im Sinne der Zielsetzung eines Rechts auf Arbeit ist ein vorrangiges Ziel der Gesamtpolitik. Es handelt sich nicht nur um quantitative Zielsetzungen, auch die qualitativen Aspekte wie regionale Verteilung, Nutzung vorhandener Qualifikationen oder Integration von Gruppen mit besonderen Problemen sind zu lösen.

— Bei Maßnahmen anderer Politikbereiche sind die beschäftigungspolitischen Auswirkungen anzugeben und im Planungsprozeß mit den arbeitskräftepolitischen Zielen abzustimmen. Aktuelles Beispiel: Dies gilt auch für die Diskussion um die Rationalisierung im öffentlichen Dienst, deren Beschäftigungswirkungen nicht außer Ansatz bleiben dürfen. Dabei müssen kurz-, mittel- und langfristige Effekte unterschieden werden.

— Es müssen deshalb die Bedingungen präzisiert werden, die eine Koordinierung der beschäftigungswirksamen Maßnahmen im öffentlichen Sektor betreffen, wobei die Prioritäten einer qualitativ orientierten Vollbeschäftigungspolitik anzugeben sind. Ein solches in sich abgestimmtes Konzept kann die Beschäftigungsentscheidungen des privaten Sektors langfristiger orientieren. Zu diesem Zweck müssen Instrumente und Maßnahmenkombinationen entwickelt werden, die die betriebliche und die öffentliche Arbeitskräftepolitik einschließlich der Aktivitäten der Tarifvertragsparteien enger miteinander verbinden, zumindest jedoch die Voraussetzungen dafür schaffen. Dies schließt ein, daß die betriebliche Arbeitskräftepolitik in sich rationaler gestaltet wird, z. B. durch Mitbestimmung und das Instrumentarium betrieblicher Personalpolitik.

— Diese Perspektive erfordert allgemeine Kriterien und Standards auf Bundesebene wie einen größeren Stellenwert der Beschäftigungspolitik in einzelnen Regionen. Dazu ist ein entsprechendes Informationssystem auszubauen, das sowohl global als auch strukturell zu orientieren ist und das als Entscheidungshilfe wie für Erfolgskontrollen unerläßlich sein wird. Soziale und private Kosten und Erträge sind in die Betrachtung einzubeziehen.

— Eine neue Beschäftigungspolitik ist mit neuen Finanzierungsüberlegungen verbunden. Dabei ist sicherzustellen, daß sowohl die Koordination und das Ausmaß des Gesamteinsatzes staatlicher Mittel als auch die besonderen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit berücksichtigt werden.

— Die internationalen Dimensionen, die durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der EG gegeben sind, müssen in Betracht gezogen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ähnliche Forderungen sind z. B. in den USA schon in konkreten Gesetzgebungsverfahren ihrer Realisierung näher gebracht worden. Die „Full Employment and Balanced Growth Bill" der Senatoren H. Humphrey und A. Hawkins stellt auf gesetzlich festgelegte Grenzen für die globale und die gruppenspezifische Arbeitslosigkeit ab. Sie wird nach der Zustimmung durch den Präsidenten gegenwärtig beraten.

Nach dem Kodifizierungsprinzip würden die nötigen Aktivitäten und Finanzbeiträge der beteiligten Akteure festgelegt, so daß z. B. Budgetausgleichsoperationen mit geregelt würden. Ein Konterkarieren bundespolitischer Beschäftigungspolitik durch landespolitische Haushaltskonsolidierung wäre dann eingeengt. Über das Kooperationsprinzip würden sich auch Vorgehensweisen zwischen staatlichen Instanzen und Tarifparteien finden lassen, welche die Tarifautonomie wahren. Wenn nämlich Vollbeschäftigung eine Bringschuld aller Beteiligten ist, so müssen deren Rollen, Maßnahmen und Aufwendungen vorab geklärt und konkret festgelegt werden.

E. Schlußbemerkungen

Gesellschaftliche Planung — i. S. einer mehr rationalen und systematischen Zielfindung, -interpretation und -verfolgung sowie Ressourcenallokation — wird in Zukunft wieder wichtiger werden. Nur schwer überwindbare Wachstumsschwächen bei unaufhaltsamem Produktivitätsfortschritt, große Erwartungen in den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, zumindest in die Besitzstandssicherung, und eine vordringliche Beschäftigungsaufgabe erfordern Planungsüberlegungen auch im Bildungs- und Beschäftigungssystem.

Hier wurde bewußt kein inhaltlicher Arbeitsgesamtplan für Vollbeschäftigung binnen fünf Jahren und danach entworfen, sondern ein technokratisches Verfahren erörtert. Hier besteht ein großes Defizit. Wir haben allerdings kein Ideendefizit: Es gibt eine Fülle von Anregungen, Ideen, Maßnahmenvorschlägen, Vollbeschäftigungsprogrammen. Sie reichen von der wachstumsinduzierten Beschäftigungspolitik über autonome Beschäftigungspolitik bei Staat und Dienstleistungen, selektive Arbeitsbeschaffungspolitik, entlastende, gleichsam rotationsorientierte Arbeitsmarkt-Ein- und -Ausgliederungspolitik und Arbeitszeitpolitik bis hin zu mehr Wahlfreiheiten und Alternativrollenkonzepten und sozialer Schutzpolitik für Arbeitskräfte und Arbeitsplätze.

Wir haben vielmehr ein Konzeptions-, Entscheidungs- und Vollzugsdefizit. Dies könnte mit der Diskussion um einen Arbeitsgesamtplan, der bis zu seiner Realisierung auf gesetzlicher Grundlage verfolgt würde, abgebaut werden. Wir haben ein Defizit an output-orientierten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konzepten dafür, wie in welcher Frist die Arbeitslosenquote auf die vor Eintritt der Beschäftigungskrise gesetzte und verwirklichte Vollbeschäftigungsgröße zurückgeführt werden kann und welche der genannten Ziele dann zugleich für wen Wirklichkeit sein sollen.

Die Einigung auf quantitative und qualitative Arbeitsmarkt-Eckwerte setzte zugleich bestimmte Verhaltensweisen der Verantwortlichen in Betrieben und Verwaltungen voraus, die über Arbeits- und Ausbildungsstellen verfügen. Der „Staat" hat in unserem Ordnungssystem nämlich nicht so viele Zuständigkeiten, wie ihm in Krisenfurcht bisweilen angedient werden. Auch hier ist zu fragen, ob Betriebe/Verwaltungen aus ihrer einzelwirtschaftlichen Interessenlage mehr Rationalität und mehr Rahmenvereinbarungen wollen können, selbst wenn sie gesellschaftlich geboten sind und der Herstellung rationaler Erwartungen dienen. Es kann auch Interesse an fortdauernder Unterauslastung von Kapital und Arbeit in Teilbereichen bestehen, wenn es um eine Neuordnung von Marktanteilen, Konzentration, die Ausschaltung unbequemer Wettbewerber, die Übernahme von Spezialbetrieben und die Anwerbung von Facharbeitern der niedrig ausgelasteten Betriebe geht.

Ein Ansatz für die Forschung böte sich in Form von Interessentableaus an, in denen die Interessenlage und die zugehörigen Realisierungsstrategien z. B. nur zu der Frage offengelegt werden, ob die Interessenten weniger, unverändert hohe, eine andere, stets umgeschichtete oder gar mehr Arbeitslosigkeit wollen. Man kann wohl gerade kein allseits vorhandenes und gleich starkes Interesse an Vollbeschäftigung unterstellen.

Die Idee gehört zum Thema „Staat und Wirtschaft". Wo, in welchen Gremien, in welcher Öffentlichkeit soll sie aber fortgeführt werden? Wird sie alsbald vorgeschobenen Pluralismus- und Förderalismusängsten zum Opfer fallen oder als unvereinbar mit der Tarifautonomie hingestellt werden? Wird die nötige „Funktionsfähigkeit" der Arbeitsmärkte angeführt, weil man neue Institutionen, Konfliktregulierungsweisen, Reglementierungen und Perfektionismen befürchtet? Ist nicht schon genug diskutiert worden, wo die Problemlösung doch so drängt?

Wo soll man anfangen? Zunächst müßten einmal die Bestandteile der gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, wie sie praktiziert und bis 1982 geplant werden, darauf geprüft werden, ob sie sich zu einer problemadäquaten Gesamtpolitik für Vollbeschäftigung und berufliche Bildung zusammenfügen oder verbinden lassen. Bestätigt sich die Befürchtung bisher unzureichender Aktivitäten und Ausgaben, wären die vorgeschlagenen Vollbeschäftigungsprogramme auf ihre Wirksamkeit, Machbarkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen und mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der aktuellen Politik zu der allseits geforderten Gesamtpolitik zu verbinden. Hilfreich wären „Scenarien" über alternative Arbeitsmarkt-Zukünfte. Auch „Interessentableaus" der von den am Wirtschafts-, Bildungs- und Arbeitslosigkeitsgeschehen Beteiligten und Betroffenen verfolgten Grundwerte, Ziele und Strategien könnten weiterhelfen. Gesellschaftliche Zielsysteme sind auch auf dem Gebiet der Beschäftigung in der Sozialberichterstattung mittels sozialer Indikatoren beschrieben worden[50]. Hier hätte man ein Gerüst von Ziel- und Zielrealisierungsindikatoren.

Auch weiterführende Überlegungen sollten gerade wegen ihres realitätsfernen, ja utopischen Charakters, einbezogen werden. Hierzu gehört die Erweiterung des Arbeitsbegriffs in Richtung auf eine schöpferische Arbeitslosigkeit[51], die Idee der Eigenarbeit[52] und der Lust-Arbeit[53] sowie die Neueinteilung der Arbeitswelt in einen Notwendigkeits-, einen Überfluß- und einen Freizeitsektor[54]. Ideen gibt es genug. Machen wir sie langfristig nutzbar!

---

[50] Z. B. *H. H. Noll*, Soziale Indikatoren der Beschäftigung: Daten für eine zielorientierte Politik, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31, 1978, S. 107 - 160.

[51] Vgl. *I. Illich*, Le chômage créateur, Paris 1977. Ferner: *H. Arendt*, Vom Sinn der Arbeit, in: Technologie und Politik 10, Reinbek bei Hamburg 1978, S. 64 - 174.

[52] Vgl. das Kapitel „Schöpferische Arbeitslosigkeit — Für eine Erweiterung des Arbeitsbegriffs", ebenda, S. 175, insbesondere *Ch.* und *E. von Weizsäcker*, Für ein Recht auf Eigenarbeit, ebenda, S. 185 - 189.

[53] Vgl. *J. Krebs*, Lust in der Zukunft, in: Frankfurter Rundschau vom 26. 8. 1978.

[54] Vgl. *G. Adler-Karlsson*, Nein zur Vollbeschäftigung. Hinweis nach Handelsblatt vom 22. 8. 1978. Original: Nej til fuld beskoeftigelse — Ja til material grundtryghed, København 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problemgruppen des Beschäftigungssystems und öffentliche Arbeitsmarktpolitik

Von *Hartmut Seifert*, Düsseldorf

A. Problemstellung

Vor dem Hintergrund der durch die Wirtschaftskrise 1974/75 ausgelösten und nach wie vor mit nahezu ungebrochener Hartnäckigkeit andauernden Massenarbeitslosigkeit zeichnen sich immer schärfer konturierte Verteilungsmuster der Arbeitslosigkeit ab. Einzelne Gruppen von Arbeitskraftanbietern mit bestimmten demographischen oder sozialen Merkmalen wie Geschlecht, Alter, gesundheitlicher Status, berufliche Qualifikation usw. sind überproportional häufig und/oder lange erwerbslos.

So lag z. B. die Arbeitslosenquote von Frauen im Mai des Krisenjahres 1975 mit 5,0 vH deutlich über der Durchschnittsquote von 4,4 vH und sie erhöhte sich bis zum Mai 1978 noch weiter auf 5,6 vH, obwohl die registrierte Gesamtarbeitslosenzahl während dieses Zeitintervalls um rd. 100 000 oder 10 vH auf eine Quote von 4,0 vH zurückging[1]. Ferner läßt eine gezielte personalpolitische Auslese immer mehr Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Einschränkungen arbeitslos werden. Der relative Anteil dieser Gruppe stieg in dem genannten Zeitraum von 18,0 vH auf 28,8 vH. In einem überdurchschnittlichen Maße geht die Beschäftigungskrise auch zu Lasten älterer Arbeitnehmer. So nahm die Arbeitslosenquote der Altersgruppe 55 - 60 Jahre stetig zu. Außerdem kann sich eine fehlende Berufsausbildung in einem vergleichsweise überproportionalen Beschäftigungsrisiko niederschlagen: Mehr als 55 vH der Arbeitslosen im Mai 1978 hatten keine abgeschlossene berufliche Ausbildung.

Wenn schließlich mehrere dieser beschäftigungsrelevanten Merkmale bei einer Person auftreten, wächst das Risiko der sozial sehr einschnei-

---

[1] Vgl. Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit, zuletzt in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 10/1978, S. 1180 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denden Dauerarbeitslosigkeit[2]. Wie die aktuelle Entwicklung zeigt, begünstigt die insgesamt defizitäre Arbeitskräftenachfrage eine gezielte Personalauslese, die immer mehr Arbeitslosen die Chance auf eine erfolgreiche Wiederbeschäftigung verbaut. So hat sich zwischen Mai 1975 und Mai 1978 die Zahl der über 1 Jahr Arbeitslosen von rd. 71 000 auf 203 000 nahezu verdreifacht.

Solche Beschäftigtengruppen, die überproportional häufig und lange von Arbeitslosigkeit betroffen sind und nur vergleichsweise geringe Chancen auf ein stabiles Beschäftigungsverhältnis besitzen, bezeichnet man in der arbeitspolitischen Diskussion als sogenannte Problemgruppen[3].

Die besondere arbeitsmarktpolitische Komplikation wird schließlich noch dadurch unterstrichen, daß sich die Unterbeschäftigung in den letzten Jahren immer mehr auf einzelne Problemgruppen konzentriert hat, obwohl die Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig versucht hat, diesen Selektionsprozeß durch verschiedene Maßnahmen aufzuhalten. Schon gar nicht reichten die arbeitsmarktpolitischen Interventionen aus, die voranschreitende Segmentierung der Beschäftigungschancen wieder rückgängig zu machen.

Angesichts dieser nur grob angedeuteten beschäftigungspolitischen Konstellation soll hier zunächst einmal skizziert werden, wie, mit welchem Mitteleinsatz und mit welchen Wirkungen die öffentliche, durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) definierte Arbeitsmarktpolitik versucht hat, den Strukturierungsprozeß der Arbeitslosigkeit zu beeinflussen und unter Kontrolle zu halten. Der selektiven Funktion der Arbeitsmarktpolitik soll dabei am Beispiel von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, von Lohnkostensubventionen sowie von Fördermaßnahmen zur beruflichen Bildung nachgegangen werden.

Anschließend ist vor dem Hintergrund jener Bestimmungsfaktoren und Strategien, die als wesentlich für das Entstehen von Problemgruppen angesehen werden, zu untersuchen, welche Steuerungsdefizite selektive Arbeitsmarktpolitik kennzeichnen und daran hindern, das Entstehen von Problemgruppen wirkungsvoll zu unterbinden.

---

[2] Vgl. *F. Egle*, Dauer, Häufigkeit und Abbau der Arbeitslosigkeit. Eine kombinierte Bestandsanalyse der Arbeitslosen von Mai bis September 1977, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1978, S. 7 ff.; *Ch. Brinckmann*, Strukturen und Determinanten der beruflichen Wiedereingliederung von Langfristarbeitslosen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1978, S. 178 ff.

[3] Vgl. *C. Offe, K. Hinrichs*, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage „benachteiligter" Gruppen von Arbeitnehmern, in: C. Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied 1977, S. 32 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Zum Einsatz selektiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise

I. Funktionen und Instrumente selektiver Arbeitsmarktpolitik

Das 1969 kodifizierte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) definiert die Grundlage der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik. Neben dem generellen Ziel eines globalen Beschäftigungsgleichgewichts wird hier außerdem (§ 2 AFG) postuliert, die Beschäftigungschancen einzelner besonders benachteiligter Arbeitnehmergruppen zu fördern und zu verbessern. Hinter der gesonderten Hervorhebung problemgruppenspezifischer Aufgaben steht die Überlegung, daß sich der Gesamtarbeitsmarkt in einzelne Teilmärkte untergliedert, deren jeweilige Allokationsbedingungen von unterschiedlichen Steuerungsparametern abhängen können. Aus differenzierten Arbeitsmarktbedingungen resultieren dann entsprechend unterschiedliche Beschäftigungschancen für die einzelnen, nach verschiedenen demographischen und sozialen Merkmalen gruppierten Anbieter von Arbeitskraft.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Ziel „allen Arbeitnehmern die Möglichkeit zu verschaffen, sich in der Berufs- und Arbeitswelt zu behaupten und zu entfalten"[4], nur realisierbar, wenn die Arbeitsmarktpolitik mit entsprechend differenzierten Instrumenten ausgestattet ist. Diese Instrumente müssen dann entweder strukturelle Fehlentwicklungen des Arbeitsmarktes *nachträglich* korrigieren oder aber durch gezielte Präventivmaßnahmen *von vornherein* ausschalten können. Auf jeden Fall konditioniert die geforderte Steuerungsfunktion, daß die Arbeitsmarktpolitik in die strukturbestimmenden Ablaufmechanismen und -bedingungen des Arbeitsmarktes eingreift. Dabei müssen die Steuerungsinstrumente so konzipiert sein, daß sich sowohl Angebots- als auch Nachfragedeterminanten des Arbeitsmarktes variieren lassen. Instrumente, mit deren Hilfe sich gruppenspezifische Beschäftigungsstrukturen beeinflussen lassen, sollen hier als selektiv bezeichnet werden. Das Merkmal selektiv umschreibt dabei eine spezielle Funktion der umfassenderen und mit dem Attribut aktiv charakterisierten Arbeitsmarktpolitik, die durch das AFG definiert ist. Ihre allgemeine Funktion wird vor allem darin gesehen, mit Hilfe gezielter und vorbeugender Interventionen voraussehbare Beschäftigungsschwierigkeiten zu vermeiden oder zumindest klein zu halten[5]. Kompensatorischen bzw.

---

[4] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitik — Bericht der Bundesregierung an die OECD, Bonn 1972, S. 64.

[5] Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

therapeutischen Aufgaben weist dieses Konzept nur eine subsidiäre Funktion zu[6].

Analog zu den arbeitsmarktpolitischen Hauptfunktionen lassen sich auch die einzelnen Instrumente nach den beiden Merkmalen passiv-therapeutisch und aktiv-gestaltend typologisieren. Obwohl die Zuordnung der einzelnen Maßnahmearten nicht in jedem Fall analytisch eindeutig begründet ist, da die Dimensionen der Merkmale aktiver bzw. passiver Arbeitsmarktpolitik nur vage definiert sind, werden folgende Einzelaufgaben dem mehr aktiven Maßnahmetyp zugeordnet[7]: die Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Bildung und zur beruflichen Rehabilitation, Hilfen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Gegenüber der Systematisierung des AFG, die den zuletztgenannten Komplex wiederum in Kurzarbeitergeld, die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung untergliedert, wird hier das Kurzarbeitergeld als eine spezielle Form von Lohnersatzleistungen definiert[8].

Aus dem Katalog der als aktiv apostrophierten Einzelmaßnahmen richtet sich im folgenden das spezielle Interesse auf:

— die begrifflich als Lohnkostensubventionen zusammengefaßten Zuschüsse an Arbeitgeber nach dem AFG (Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfe und Lohnkostensubventionen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme),

— Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

— und Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung.

Für diese Beschränkung spricht, daß die beiden zuerst angeführten Instrumente im Rahmen der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Bemühungen besonders favorisiert wurden, um die gruppenspezifisch unterschiedlichen Beschäftigungsrisiken zu mindern. Zweitens erscheinen die genannten Instrumente im Vergleich zu den übrigen eher in der Lage, sowohl das Niveau als auch die Struktur der Arbeitslosigkeit zu verändern. Diese Bedingung ist vor allem dann unabdingbar, wenn der Struktureffekt nicht nur aus einer Umschichtung zwischen einzelnen Arbeitslosengruppen resultieren soll. Maßnahmen zur Förderung der

---

[6] Vgl. Bundestags-Drucksache 7/403 vom 23. 3. 1973 (Arbeits-Förderungsbericht), S. 13; Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 25.

[7] Vgl. *W. Hoppe*, Der Präventions-Gedanke im Arbeitsförderungsgesetz, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 7/1977, S. 381 ff.

[8] Vgl. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beruflichen Bildung wurden schließlich vom Gesetzgeber als das Kernstück einer aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet, um Arbeitslosigkeit oder unterwertige Beschäftigung zu verhindern.

II. Zum Einsatz von Lohnkostensubventionen

Insgesamt kann die öffentliche Arbeitsmarktpolitik ein breit gefächertes und aus sehr unterschiedlichen Einzelkomponenten bestehendes Bündel finanzieller Anreize einsetzen, um die Nachfrager nach Arbeitskraft zu beschäftigungspolitisch intendierten Verhaltensweisen zu stimulieren. Der Erfolg solcher Incentives hängt in sehr starkem Maße von der Initiative, den beschäftigungspolitischen Optionen sowie den objektiven Handlungsmöglichkeiten der Betriebe ab[9]. Die Erfolgschancen hängen dann in einem starken Maße davon ab, inwieweit die betrieblichen Handlungsgrößen von den arbeitsmarktpolitischen Anpassungszielen abweichen.

Öffentlich finanzierte Zuschüsse zu den Lohnkosten sollen die Beschäftiger veranlassen, zusätzliche und dauerhafte Personaleinstellungen vorzunehmen bzw. Arbeitsuchende zu beschäftigen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist. Solche Arbeitsplatzsubventionen werden für einen bestimmten Zeitraum (maximal 2 Jahre) gewährt und betragen in der Regel 60 vH des tariflichen Arbeitsentgelts. Zu diesem Leistungstyp lassen sich die Einarbeitungszuschüsse (§ 49 AFG) ebenso wie die Eingliederungsbeihilfen (§ 54 AFG), die Zuschüsse zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer (§ 97 AFG) und die verschiedenen im Rahmen der Sonderprogramme gewährten Lohnkostenzuschüsse zuordnen[10].

Das gemeinsame Steuerungsprinzip dieser Instrumente läßt sich auf das Erklärungsmodell der neoklassischen Arbeitsmarkttheorie zurückführen, nach der längerfristige Arbeitslosigkeit „durch überhöhte Einstellungs- und Lohnkosten im Vergleich zur Produktivität des individuellen Arbeitnehmers“[11] bedingt sein muß. Eine Anpassung über den Preis findet nicht statt. Im Sinne der orthodoxen Theorie läßt sich dann argumentieren, daß hierfür nicht der Marktmechanismus selbst verantwortlich ist, sondern daß politische Eingriffe den Preismechanismus

---

[9] Vgl. *G. Schmid*, Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: M. Bolle (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1976, S. 180.

[10] Vgl. *W. Hoppe*, Hilfen des AFG zur Begründung von Arbeitsverhältnissen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 9/1978, S. 193. Die Lohnkostenzuschüsse nach § 97 AFG werden nachfolgend entsprechend der amtlichen Statistik unter den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen abgehandelt.

[11] *H.-D. Hardes*, Das Arbeitsmarktprogramm der BRD, in: Wirtschaftsdienst, Heft 1/1977, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

außer Kraft gesetzt haben. Da die Löhne nach unten inflexibel geworden sind, sollen Lohnkostensubventionen einen Ausgleich schaffen und somit beschäftigungskonforme Lohn-Leistungs-Relationen herstellen.

Gemessen am Mittelaufwand haben die Eingliederungsbeihilfen im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Gesamtkonzepts zwar in den letzten Jahren an Bedeutung gewinnen können. Mit einem relativen Anteil von 1,8 vH (absolut: 266,2 Mio. DM) an den Gesamtausgaben des Jahres 1977 spielen sie aber immer noch eine bescheidene Rolle. Dies gilt auch, wenn man die Einarbeitungszuschüsse (absolut: 51,6 Mio. DM) und die Mittel aus den Sonderprogrammen hinzuzählt[12].

Im Jahre 1977 wurde die Eingliederungshilfe für die Einstellung von rd. 103 000 Personen gezahlt, nachdem es 1974 erst rd. 10 000 waren. Außerdem erhielten die Unternehmen aus arbeitsmarktpolitischen Mitteln einen Zuschuß in Höhe von etwa 60 vH der Tariflöhne für 15 400 Arbeitskräfte, die hiermit eingestellt und auf die betriebsspezifischen Bedürfnisse eingearbeitet wurden[13].

Über die Effekte der Lohnkostenzuschüsse aus den Sonderprogrammen lassen sich bislang nur einige Angaben zu den Maßnahmen vom Dezember 1974 machen. Von den insgesamt zur Bekämpfung langfristiger Arbeitslosigkeit bereitgestellten 600 Mio. DM für Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätszulagen wurden nur gut zwei Drittel (408,3 Mio. DM) ausgeschöpft, wobei mit 382 Mio. DM an Lohnkostenzuschüssen rd. 78 900 Einstellungen finanziert wurden[14].

Inwieweit die jeweiligen Personaleinstellungen einen tatsächlichen Nettobeschäftigungseffekt oder nur Mitnahmeeffekte, d. h. ohnehin durchgeführte Einstellungen bzw. Personalumschichtungen darstellen, läßt sich kaum angeben oder gar quantifizieren. Verschiedene Anzeichen und Überlegungen deuten aber daraufhin, daß die Nettobeschäftigungseffekte erheblich kleiner ausgefallen sein dürften als die angeführten Personaleinstellungen auf den ersten Blick suggerieren mögen.

(1) Angesichts einer wirtschaftlichen Situation mit unterausgelasteten Kapazitäten einerseits und einer verhaltenen Nachfrageentwicklung auf den Gütermärkten bestehen erhebliche Bedenken, ob eine

---

[12] Hierzu geöhren 382 Mio. DM für Lohnkostensubventionen (Programm vom Dezember 1974), 100 Mio. DM für Förderungsmaßnahmen zur Beschäftigung von Jugendlichen und Schwervermittelbaren (Programm: Februar 1976), 100 Mio. DM für finanzielle Anreize zur Einstellung Schwerbehinderter (Programm: November 1976), 180 Mio. DM für Eingliederungshilfen zur Einstellung Schwervermittelbarer (Programm: November 1976).

[13] Vgl. *W. Hoppe*, Zuschüsse an Arbeitgeber nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), in: Der Betrieb, 25. Jg. 1972, S. 2399.

[14] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, in: ANBA, Heft 3/1976, S. 280 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch Subventionen finanzierte Lohnkostenentlastung *allein* ausreicht, die Arbeitskräftenachfrage anzukurbeln. Die nur teilweise Ausschöpfung der Mittel aus dem Sonderprogramm legt vielmehr den Schluß nahe, daß hier in erster Linie der Hauptstörfaktor für die defizitäre Arbeitskräftenachfrage, die konjunkturell ungünstige Entwicklung auf den Gütermärkten, eine Personalausweitung behinderte. Diesen Sachverhalt fundieren auch empirische Erhebungen für den Bereich der Industrie. Danach würden 93 vH der befragten Unternehmen selbst Lohnkostenzuschüsse und 91 vH der Unternehmen auch Einarbeitungszuschüsse nicht zum Anlaß für Neueinstellungen nehmen, solange es nicht gleichzeitig zu Impulsen auf der Absatzseite kommt[15].

(2) Selbst die erfolgten Einstellungen sind noch nicht als ein eindeutiger Indikator für eine zusätzliche Beschäftigung zu werten. Nach Berechnungen von Schmid fallen bei dem Programm von 1974 die Nettobeschäftigungseffekte relativ gering aus gegenüber den Mitnehmereffekten[16]. Die verschiedenen Möglichkeiten, durch branchenmäßige, innerbetriebliche oder intertemporale Umschichtung einen Personalbedarf zu deklarieren und öffentliche Mittel für ohnehin geplante, vorgezogene oder verlagerte Einstellungen abzurufen, hatten bereits Hackmann und Keiter sehr augenscheinlich vorgeführt[17].

Bei den wenigen Angaben in der öffentlichen Statistik über gruppenspezifische Beschäftigungseffekte fällt auf, daß mit Eingliederungsbeihilfen ebenso wie mit Einarbeitungszuschüssen und den Lohnkostenzuschüssen aus dem Sonderprogramm 1974 überproportional häufig männliche Arbeitskräfte eingestellt wurden. Ferner förderten Einarbeitungszuschüsse in einem stärkeren Maße die Beschäftigung jüngerer Arbeitskräfte als die der schwer zu vermittelnden älteren Arbeitslosen. Bei den Männern (Frauen) fielen 1977 26,4 vH (30,5 vH) bzw. 21,5 vH (16 vH) auf die Altersstufen 20 - 25 und 25 - 30 Jahre, während jeweils 15,7 vH (19,5 vH) bzw. 14,0 vH (16,7 vH) der Arbeitslosen diesen Stufen angehörte.

---

[15] Vgl. *G. Nerb, L. Reyher, E. Spitznagel,* Struktur, Entwicklung, Bestimmungsgrößen der Beschäftigung in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1977, S. 305.

[16] Vgl. *G. Schmid,* Wage-Cost Subsidy Programme In Germany 1974/75. Some circumstancial evidence of its impact and effekt — A quantitative study, Internationales Institut für Management und Verwaltung (Hrsg.), discussion papers dp/77-111, Berlin 1977.

[17] Vgl. *J. Hackmann, H. Keiter,* Lohnkostenzuschüsse nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität" vom 12. Dezember 1974 in theoretischer Sicht, in: Finanzarchiv, Bd. 34, 1975/76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der geringe Frauenanteil an den geförderten Einstellungen erklärt sich teilweise aus der relativ starken Konzentration der Fördermittel auf Wirtschaftszweige, in denen weibliche Beschäftigte unterrepräsentiert sind. So beschäftigt z. B. die Bauindustrie als ein gewichtiger Adressat von Lohnkostenzuschüssen vorrangig männliche Arbeitskräfte.

Schließlich lassen die relativ weit definierten Bewilligungskriterien noch ausreichend Spielraum für eine gezielte Personalauslese, die vor allem jüngere und qualifiziertere Arbeitskräfte bevorzugt.

Es läßt sich resümieren, daß nicht nur die Nettobeschäftigungseffekte von Lohnkostensubventionen relativ gering einzuschätzen sind, sondern daß außerdem nicht gesichert ist, ob und inwieweit die vorgenommenen Einstellungen in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse einmünden. Die vorliegenden Daten lassen auch keine die Arbeitslosenstruktur verbessernden Wirkungen erkennen. Es ist sogar die Möglichkeit zu vermuten, daß die unternehmerische Personalpolitik öffentliche Einstellungshilfen in ihre Kosten-Nutzen-Kalküle einbezieht und im Sinne einer rotationsmäßigen Entlassungs-Einstellungspolitik abberuft. Unter diesen Bedingungen würden die arbeitsmarktpolitischen Aktionen zunehmend ihre eigentlichen Zielsetzungen konterkarieren. Es würde ein Mechanismus unterstützt, der gezielte Entlassungen von Problemgruppen fördert, da deren spätere Einstellung mit öffentlichen Prämien honoriert wird.

III. Zum Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91 ff. AFG) eine direkt nachfragewirksame Strategie dar[18], um sowohl Niveau als auch Struktur der Beschäftigung zu beeinflussen. Im Gegensatz zu dem Instrument der Lohnkostensubventionierung wird hier nicht versucht, die Beschäftigungsnachfrage durch Lohnkostenreduktionen anzukurbeln, sondern Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Interesse induzieren. Mit den eingesetzten Mitteln sollen Arbeiten in Angriff genommen werden, „die sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden" (§ 91 Abs. 2 AFG).

Gemessen an den arbeitsmarktpolitischen Gesamtaktivitäten wurde dieses Instrument ebenso wie die Lohnkostensubventionen bislang noch relativ bescheiden angewandt. Ohne die Mittel aus den Sonderprogrammen standen 1975 mit 127 Mio. DM nur 0,7 vH der Gesamtausgaben der BA für ABM zur Verfügung, und zwei Jahre später hatte sich der ab-

[18] Vgl. *D. Freiburghaus, G. Schmid,* Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, in: H. Seifert, D. B. Simmert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977, S. 105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solute Betrag zwar relativ stark auf 581 Mio. DM ausgeweitet, im Verhältnis zu den Gesamtausgaben waren es aber nur 3,8 vH. Wenn man die bislang verausgabten Mittel aus den Sonderprogrammen einbezieht, dann erhöht sich das jährliche Ausgabevolumen für ABM für 1975 auf 134 Mio. DM, 1976 auf 682 Mio. DM und 1977 auf 829 Mio. DM. Diesem expansiven Ausgabenkurs entsprach eine erhöhte Beschäftigungswirkung. So hat sich die Zahl der direkt durch ABM beschäftigten Arbeitnehmer von 15 800 im Jahre 1975 auf knapp 38 800 zwei Jahre später mehr als verdoppelt. Trotz dieser kräftigen Zunahme erscheinen die Beschäftigungswirkungen vor dem Hintergrund der außerordentlich hohen Arbeitslosenzahl als relativ bescheiden. 1977 verhalfen ABM lediglich 3,7 vH der Arbeitslosen zu einer Wiederbeschäftigung und 1975 sogar nur etwa 0,6 vH. Selbst unter Berücksichtigung der gesamten durch ABM induzierten direkten und indirekten Beschäftigungseffekte haben die Maßnahmen bislang nur einen relativ geringen Beitrag zur Lösung der Beschäftigungsprobleme leisten können. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben ABM 1977 für insgesamt 72 000 (1974: 80 000; 1975: 41 000; 1976: 75 000) Arbeitnehmer ein Beschäftigungsverhältnis geschaffen oder gesichert[19].

Mit der quantitativen Ausweitung hat sich auch die Komposition der Einzelmaßnahmen erheblich verschoben. Während 1975 in den Bereichen Bauwirtschaft, Versorgungsanlagen und Forstwirtschaft knapp die Hälfte sämtlicher durch ABM direkt geförderten Beschäftigungsverhältnisse abgeschlossen wurde, ging die ausgeprägte Konzentration auf die mit männlichen Beschäftigten überrepräsentierten Außenberufe in den beiden folgenden Jahren auf etwa ein Drittel zurück. Gleichzeitig stieg der Förderungsanteil im Büro- und Verwaltungsbereich von 10,6 vH auf 36 vH.

Während nach dem arbeitsmarktpolitischen Programm vom 27. 8. 1975 zwei Drittel der 600 Mio. DM für ABM allein für Maßnahmen im Baubereich reserviert waren[20], setzten die jüngsten Maßnahmen einen eindeutigen Schwerpunkt im Büro- und Verwaltungsbereich. In dem ebenfalls mit 600 Mio. DM ausgestatteten Programm vom 25. Mai 1977 waren 330 Mio. DM ausdrücklich dafür vorgesehen, Arbeitsplätze für Problemgruppen (Ältere, Frauen, langfristig Arbeitslose, Angestellte) zu schaffen[21].

---

[19] Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 (insgesamt und regional). Entwicklung, Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1978, S. 61.

[20] Vgl. Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 106 vom 2. 9. 1975.

[21] Vgl. ders., Bulletin Nr. 56 vom 27. 5. 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch bei den Sonderprogrammen haben sich die Schwerpunkte des Mitteleinsatzes deutlich verlagert. Während im Rahmen des Sonderprogramms von 1975 noch zwei Drittel der Mittel in den Baubereich flossen, sollten die 1977 zusätzlich eingesetzten Mittel eine verstärkte Beschäftigungsnachfrage im Büro- und Verwaltungsbereich sowie im sozialen Sektor induzieren. Schließlich wurden auch die Vergabekriterien problemgruppenbezogener definiert, um Arbeitsplätze für Ältere, Frauen (speziell für Teilzeitarbeitsuchende), langfristig Arbeitslose und Angestellte zu schaffen. Es ist deshalb zu erwarten, daß die Problemgruppen häufiger als bisher durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigung finden werden. Im Mai 1978 war nur etwa ein Viertel sämtlicher durch ABM geförderter Personen weiblich, womit die Förderungsintensität bei dieser Personengruppe ähnlich niedrig ist, wie bei den Lohnkostensubventionen. Etwas erfolgreicher als die Lohnkostensubventionen sind bei ABM die Bemühungen, die Arbeitslosigkeit unter Älteren zu verringern. Im Durchschnitt der letzten 3 Jahre waren Arbeitnehmer mit 45 und mehr Jahren relativ häufiger durch ABM als durch Lohnkostensubventionen beschäftigt. Dieser Wert übertraf sogar den altersspezifischen Anteil an den Arbeitslosen, der in den letzten 3 Jahren (jeweils September) zwischen 25 vH und 27 vH schwankte. Erklären lassen sich die divergierenden Werte mit den speziellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer. Danach können Arbeitgeber zeitlich unbefristete Lohnkostensubventionen in Höhe von 50 vH des Arbeitsentgelts (§ 97 AFG) oder auch Zuschüsse bzw. Darlehen für arbeitsplatzschaffende Investitionen (§ 98 AFG) erhalten, wenn sie Arbeitssuchende über 45 Jahre beschäftigen.

Allein die Tatsache, daß die finanziellen Unterstützungen unbefristet gezahlt werden, charakterisiert ein arbeitsmarktpolitisches Dilemma: Für eine relevante Gruppe von Arbeitskraftanbietern, auf die immerhin etwa 27 vH aller abhängig Beschäftigten und 29 vH aller Arbeitslosen entfallen, werden demnach a priori zumindest potentiell verminderte Erwerbs- und Wiederbeschäftigungschancen eingeräumt. Indem das beschäftigungsbeeinträchtigende Merkmal der Leistungsminderung in einem engen Kontext zum Alter gesehen wird, attestiert die Arbeitsmarktpolitik folgerichtig die Möglichkeit dauerhaft eingeschränkter Erwerbschancen, die deshalb mit Hilfe permanenter Leistungen an die Arbeitgeber kompensiert werden sollen. Hiermit akzeptiert die Arbeitsmarktpolitik ein Beschäftigungsprinzip, das altersbedingte Leistungsminderungen allein nach unternehmerischen Rentabilitätsinteressen behandelt. Auf die Möglichkeit alternativer Lösungsansätze im Interesse der abhängig Beschäftigten wird dadurch grundsätzlich verzichtet. Einer aktiven, d. h. vorausschauend gestaltenden Arbeitsmarktpolitik würde es vielmehr entsprechen, den Arbeitsprozeß so zu gestalten und zu or-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ganisieren sowie einzelne Arbeitsplätze so zu besetzen, daß sich die Besonderheiten altersbedingter Leistungspotentiale weder auf die Einkommens- noch die Beschäftigungsinteressen der Betroffenen nachteilig auswirken.

Schließlich sind auch analog zu dem Instrument der Lohnkostensubventionierung die Beschäftigungswirkungen von ABM insofern zu relativieren, als die zeitliche Limitierung der Maßnahmen keine dauerhafte Beschäftigung garantieren kann. Solange die Beschäftigungsnachfrage nicht von der Dynamik eines dauerhaften wirtschaftlichen Aufschwungs getragen wird, ist mit einer neuerlichen Arbeitslosigkeit zu rechnen. Im Mai 1978 wurden rd. 10 500 Arbeitslose gezählt, die zuvor in ABM beschäftigt waren. Gemessen an der Gesamtzahl der gleichzeitig in ABM Beschäftigten betrug ihr Anteil 19,1 vH. Zwei Jahre zuvor waren es erst 14 vH.

IV. Zur Förderung der beruflichen Bildung

Im Gegensatz zu den beiden zuvor behandelten Instrumenten sind Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung angebotsorientiert und können deshalb auch nicht das Nachfrageniveau nach Arbeitskräften beeinflussen. Bei der Verabschiedung des AFG wurden Weiterbildungsmaßnahmen primär unter dem Aspekt ausgebaut, hiermit den Arbeitsmarkt flexibel zu halten. Eine vorausschauende Weiterbildungspolitik sollte den abhängig Beschäftigten die Möglichkeit bieten, ihre beruflichen Qualifikationen rechtzeitig an die sich ändernden Anforderungen der Wirtschaft anzupassen. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung verfolgen darüberhinaus das Ziel, die berufliche Situation von Problemgruppen zu verbessern. Entweder sollen berufliche Qualifikationsdefizite nachgeholt oder Fehlentscheidungen in der beruflichen Ausbildung korrigiert werden, so daß sich die Beschäftigungsstruktur verbessert und die Arbeitsplatzrisiken bislang benachteiligter Gruppen vermindern[22].

Eine rechtzeitige, ausreichend dimensionierte und auf die Qualifikationsdefizite der Beschäftigten zugeschnittene Weiterbildungspolitik kann zwar nicht die insgesamt zu schwache Beschäftigungsnachfrage beheben. Es läßt sich jedoch auf jeden Fall die individuelle Konkurrenzfähigkeit der Arbeitskraftanbieter verbessern. Unter sonst gleichen Bedingungen wird die Beschäftigungsselektion damit auf eine höhere Qualifikationsebene verschoben. Anders ausgedrückt: Für Arbeitslose erhöht sich die individuelle Wiedereingliederungschance, wenn sie an

[22] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 19 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Dieser Zusammenhang ist auch empirisch gesichert[23].

Obwohl in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des AFG bei der beruflichen Weiterbildung Mitteleinsatz und Teilnehmerzahlen kräftig expandierten, blieb das geforderte Ziel ausgeglichener beruflicher Chancen unerreicht. Verschiedene Erhebungen haben bereits vor einigen Jahren aufgezeigt, daß die beruflichen Qualifikationsdefizite bei einzelnen Beschäftigtengruppen nicht aufgeholt wurden[24]. Deutlich unterrepräsentiert an der beruflichen Weiterbildung waren vor allem Un- und Angelernte sowie Frauen und ältere Beschäftigte. Dieses Strukturbild hat sich bislang nicht grundsätzlich geändert. Zwar ist der relative Anteil weiblicher Bildungsteilnehmer in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, jedoch 1977 mit etwa 26 vH bei der beruflichen Fortbildung und 35,7 vH bei der beruflichen Umschulung immer noch unterrepräsentiert. Auch die Selektion nach dem Alter oder dem Qualifikationsstatus bleibt weiterhin bestehen. Nach einer Untersuchung über die berufliche Umschulung „wirkt sich der Grad der allgemeinen oder beruflichen Vor- und Weiterbildung ebenso selektiv aus wie die soziale Herkunft, das Alter und die Qualität des Arbeitsplatzes, den jemand innehat"[25].

Selbst diese, ohnehin weit von den arbeitsmarktpolitischen Zielen entfernten Resultate haben sich seit 1976 noch weiter verschlechtert. So haben die im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes vorgenommenen Änderungen des AFG[26] die Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen erheblich gedrosselt.

Während 1975, als das Unterhaltsgeld für Teilnehmer noch 90 vH des letzten Nettoverdienstes betrug, etwa 253 000 Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung gezählt wurden, waren es zwei Jahre später nur noch 120 600. Dementsprechend schrumpfte

---

[23] *Ch. Brinckmann, K. Schober-Gottwald*, Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen während der Rezession 1974/75. — Methoden und erste Ergebnisse (Aus der Untersuchung des IAB über Ursachen und Auswirkungen von Arbeitslosigkeit), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1976, S. 101 ff.

[24] Vgl. z. B. *Ch. Brinckmann, W. Dadzio, P. König, H. Kraft, H. J Richter*, Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderungsprogramms" (Aufstiegsförderung), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 2, Nürnberg 1970; *Ch. Brinckmann, K. Gottwald, L. Schuster*, Die berufliche Fortbildung männlicher Erwerbspersonen, Teil I und II, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1/1972 und Heft 2/1972.

[25] *M. Baethge* u. a., Sozialpolitik und Arbeiterinteresse, Frankfurt 1976, S. 415.

[26] Vgl. BGBL. 1975, I., S. 3113.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Mittelbedarf zwischen 1975 und 1977 von 2,87 Mrd. DM um nahezu die Hälfte auf 1,49 Mrd. DM.

In erster Linie dürfte diese Entwicklung auf den drastisch verminderten Unterhaltsgeldanspruch zurückzuführen sein. Je nachdem, ob die Bildungsmaßnahme als arbeitsmarktpolitisch notwendig (bei Arbeitslosigkeit) oder nur als zweckmäßig kategorisiert wird, verringert sich das Unterhaltsgeld auf 80 vH bzw. 58 vH des letzten Nettoverdienstes. Diese Regelung zwingt die abhängig Beschäftigten, einen höheren individuellen Beitrag als bislang zu übernehmen, wenn sie den Verwertungsgrad ihrer Arbeitskraft qualifikatorisch aufrechterhalten oder verbessern wollen. Veränderte Qualifikationsanforderungen im Rahmen des wirtschaftsstrukturellen Wandels erfordern aber eine permanente Anpassungsbereitschaft an einen Wirtschaftsprozeß, den die abhängig Beschäftigten nicht kontrollieren und deshalb auch nicht beeinflussen können.

Wie die dezimierten Teilnehmerzahlen zeigen, besteht nicht nur wenig Bereitschaft, einen erhöhten Eigenbeitrag aufzubringen, sondern ein Teil der potentiellen Bildungsteilnehmer dürfte aus finanziellen Gründen hierzu kaum in der Lage sein. Für einkommensschwache Personen würde die finanzielle Reproduktionsbasis zu schmal werden, denn ein auf 58 vH vermindertes Unterhaltsgeld unterschreitet dann häufig sogar die Sozialhilfeschwelle[27]. Da insbesondere Bezieher niedriger Einkommen in aller Regel nicht zu den beruflich besser Qualifizierten zählen, sondern als Un- und Angelernte eher relativ hohe Beschäftigungsrisiken tragen[28], haben die Änderungen des AFG die soziale Selektion der Beschäftigungschancen noch weiter zuungunsten der Problemgruppen vorangetrieben.

Da zusätzlich auch noch die Anspruchsvoraussetzungen (§ 42 AFG) restriktiver gefaßt wurden (mindestens drei Jahre berufliche Tätigkeit für Teilnehmer mit und sechs Jahre für Teilnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung), schrumpfte zwischen 1975 und 1976 sogar die Zahl der arbeitslosen Teilnehmer von 84 300 auf 49 800. Mittlerweile wurden diese überzogenen Regelungen z. T. wieder gelockert[29]. Die Überbetonung des kurzfristigen Krisenaspektes erwies sich als arbeitsmarktpolitisch wenig praktikabel, da sie die Problemlösungsfähigkeit

---

[27] Vgl. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport von Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Begleiter der Arbeitslosigkeit: Abstieg und Arbeit, o. O., o. J.

[28] Vgl. *F. Butler, K. Gerlach, P. Liepmann,* Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut — Das Alte an der „Neuen Sozialen Frage", in: H. P. Widmaier (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 95, Berlin 1978, S. 16.

[29] Vgl. BGBL. 1976, I, S. 3606.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieses Instrumentes übermäßig einschränkte. Angesichts einer erlahmenden Weiterbildungsbereitschaft droht sich nämlich der Rekrutierungsspielraum der Unternehmen zu verengen.

Neben den beschriebenen Anspruchskriterien, die insbesondere die Problemgruppen treffen und von einer Weiterbildung ausschließen, zielt auch das Bildungsangebot gerade an jenen Personen vorbei, die am unteren Ende der Bildungsskala stehen. Sowohl das quantitative Bildungsangebot „als auch Probleme der Abschlüsse, Berechtigungen und beruflicher Umsetzungs- und Verwertungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt"[30] richten sich an einen Adressatenkreis, der bereits über qualifizierende Bildungsabschlüsse verfügt.

Insgesamt erscheinen Fortbildungsmaßnahmen unter den gegebenen institutionellen, finanziellen und inhaltlichen Bedingungen kaum geeignet, die Beschäftigungsschwierigkeiten von Problemgruppen zu beseitigen. Im Gegenteil dürften die krisenbedingten Anpassungen eher dazu beigetragen haben, daß die selektive Wirkung der Weiterbildungspolitik noch weiter Personen begünstigt, die bereits relativ günstige Beschäftigungschancen besitzen.

C. Zwei Erklärungsansätze zur Entstehung von Problemgruppen

Um die grundsätzlichen konzeptionellen Möglichkeiten und Grenzen selektiver Arbeitsmarktpolitik abschätzen zu können, bedarf es eines Erklärungsbildes jener Faktoren und Prozesse, die das Verteilungsmuster der Arbeitslosigkeit bestimmen.

Aus der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Diskussion lassen sich zwei Erklärungsansätze besonders hervorheben:

— Der neoklassische Ansatz erscheint unter dem Gesichtspunkt arbeitsmarktpolitischer Lösungsmuster vor allem deshalb relevant, weil hier, seiner angebotsorientierten Diagnose entsprechend, Vorschläge propagiert werden, die im wesentlichen an den Beschäftigungsbedingungen der Arbeitskraftanbieter ansetzen.

— Demgegenüber versucht der vom Institut für Sozialforschung (ISF) entwickelte Segmentationsansatz die enge angebotsorientierte Perspektive zu überwinden und die Diagnose auch für Verhaltensdispositionen der Nachfrageseite zu öffnen und sie in die Analyse einzubeziehen.

---

[30] *S. Adler,* Berufliche Bildungsmaßnahmen für Erwachsene ohne Berufsausbildung am Beispiel von Hessen — Ergebnisse empirischer Untersuchungen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 4/1978, S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Der neoklassische Erklärungsansatz

Einige aktuelle Arbeiten, speziell aus dem Kieler Institut für Weltwirtschaft, versuchen das Phänomen der Problemgruppen mit Hilfe der orthodoxen Theorie zu erklären[31]. Dabei wird von der These ausgegangen, daß vor allem politische Regelungen die Anpassungsfunktion des Preismechanismus paralysiert hätten. In dem Erklärungsmodell gilt der Lohnsatz als zentraler Allokationsparameter der Arbeitskraft. Bei gegenseitiger Substituierbarkeit von Arbeit und Kapital existiert dann für jedes Arbeitsangebot ein entsprechender Reallohnsatz, bei dem der Arbeitsmarkt geräumt wird und Vollbeschäftigung herrscht. Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, die als kurzfristige Folgen von wirtschaftsstrukturellen Änderungen auftreten können, werden durch Preisanpassungen bereinigt. Es wird dann davon ausgegangen, daß in diesem System immer eine starke Tendenz zu einem Arbeitsmarktgleichgewicht existiert, solange der Preismechanismus ungehindert wirken kann.

Um diesen Erklärungsansatz von der globalen Ebene des Gesamtarbeitsmarktes auch auf die differenzierten Aspekte in einem System unterschiedlicher Teilarbeitsmärkte übertragen zu können, wird vor allem die im traditionellen Modell postulierte Homogenitätsbedingung der Arbeitskraft modifiziert[32]. Bei unterschiedlichen Graden in der Humankapitalausstattung und — gemäß der Humankapitaltheorie — hiermit korrespondierenden Produktivitätsdifferentialen existiert dann ein System von relativen Preisen, bei dem ein mittel- und langfristiges Gleichgewicht auch auf den Teilarbeitsmärkten gesichert ist. Dabei entscheidet allein die jeweilige (personale oder gruppenspezifische) „Rentabilitätsposition" über das Ausmaß der Beschäftigungsprobleme. Diese ist zum einen definiert durch die jeweilige Kosten-Ertrags-Relation, die sich nach dem Verhältnis von Humankapitalausstattung zu Effektivlöhnen bemißt. Zum anderen werden einige als außerökonomisch definierte Determinanten, wie sozialpolitische oder tarifvertragliche Regelungen, in das Modell integriert.

Auf der Basis dieses modelltheoretischen Konzeptes wird dann im rein logisch-konditionalen Sinne deduziert, daß die überproportionale Unterbeschäftigung von Jugendlichen, Frauen und Älteren in erster Linie disparaten Kosten-Ertrags-Relationen (aufgrund von Mindest-

---

[31] Vgl. besonders: *R. Soltwedel, D. Spinanger*, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 10, Nürnberg 1976; *S. Nehring, R. Soltwedel*, Probleme der Beschäftigungspolitik, in: Konjunkturpolitik, Heft 4/1976; *R. Soltwedel*, Konjunkturelle oder strukturelle Arbeitslosigkeit — ungelöstes Zurechnungsproblem, in: WSI-Mitteilungen, 5/1977.

[32] Vgl. *R. Soltwedel, D. Spinanger*, a.a.O., S. 2 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lohnregelungen und schematischen Änderungen der Lohnstruktur), administrativen Regelungen im Rahmen der Sozial- und Bildungspolitik (Entlassungsschutzgesetze für ältere Arbeitnehmer, Bildungsgesetze) sowie nicht näher erläuterten Diskriminierungen geschuldet ist.

Da derartige Interventionen den Anpassungsmechanismus des Preises restringieren, ist die Arbeitslosigkeit auch nicht dem Marktmechanismus zuzuschreiben, sondern den intervenierenden Instanzen. Bei ihnen liegen auch die Steuerungsmöglichkeiten. Analog zu dem Diagnosemodell sehen die Lösungsvorschläge vor, entweder die den Preismechanismus restringierenden tarif- und sozialpolitischen Eingriffe zu lockern oder die disparaten Kosten-Ertrags-Relationen durch Subventionen auszugleichen.

II. Der Segmentationsansatz des ISF

Die Vertreter des Segmentationsansatzes messen hingegen der Steuerungsfunktion des Lohnes für die Allokation der Arbeitskraft nur eine relativ geringe Effektivität bei[33]. Ihr Konzept versucht unter Einbeziehung humankapitaltheoretischer Elemente sowie einiger Bausteine der Dual-Labor-Market-Theorie einen für den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik übertragbaren Segmentationsansatz zu formulieren[34]. Sie gehen davon aus, daß unternehmerische Strategien der Profitsicherung beim Einsatz von Arbeitskraft eine tendenzielle Aufspaltung des Gesamtarbeitsmarktes in durch bestimmte Merkmale von Arbeitskräften oder Arbeitsplätzen abgegrenzte Teilarbeitsmärkte mit unterschiedlichen Allokations- und Gratifikationsregelungen auslösen. Idealtypisch lassen sich Teilarbeitsmärkte für unspezifische, für fachliche und für betriebsspezifische Qualifikationen unterscheiden.

Ein wesentliches Motiv für die Herausbildung von z. T. relativ abgeschotteten betrieblichen Teilarbeitsmärkten wird in dem Beschäftigerinteresse gesehen, bereits getätigte oder auch geplante Humankapitalinvestitionen möglichst rentabel werden zu lassen. Es wird argumentiert, daß sich die Unternehmer zu dem Schritt forcierter betriebsinterner Qualifizierung vor allem durch den akuten Arbeitskräftemangel während der 60er Jahre veranlaßt sahen. Aber auch säkulare Tendenzen, wie die zunehmende Marktgröße oder der steigende Konzentra-

---

[33] Vgl. besonders: *B. Lutz, W. Sengenberger,* Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen 1974; *W. Sengenberger,* Arbeitsmarktstruktur — Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarktes, München 1975; *ders.,* Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik — Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1976; *ders.,* Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktstruktur, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1977.

[34] Vgl. *D. Freiburghaus, G. Schmid,* Theorie der Segmentierung von Arbeitsmärkten, in: Leviathan, Heft 3/1975, S. 423 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsgrad, vertiefen die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung und erhöhen damit den Bedarf an betriebs- und unternehmensspezifischen Qualifikationen.

Da mit steigendem Umfang und zunehmender Spezifität der Qualifikation erhöhte Mobilitäts- und Substitutionskosten einhergehen, folgern die Segmentationstheoretiker, daß sowohl Beschäftiger als auch Beschäftigte ein gesondertes und in diesem Aspekt konvergierendes Interesse an stabilen und kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen haben. Da aber die Eigentumsverhältnisse bei Humankapital anders liegen als bei Sachkapital, läßt sich eine lange Beschäftigungsdauer nur über gesonderte personalpolitische Strategien durchsetzen. Durch spezielle Formen der Lohngestaltung, Bindungsklauseln sowie Nachfolge- und Karrieremuster lassen sich betriebliche Teilarbeitsmärkte institutionalisieren und nach außen hin abschirmen. Mit steigenden Investitionen in die Rekrutierung und Qualifizierung der Arbeitskraft wachsen die fixen Personalkosten und es verstärkt sich die Tendenz, die Gesamtbelegschaft in ein stabiles Element, dem die Arbeitskräfte mit betriebsspezifischen Qualifikationen und relativ hohen Bildungsinvestitionen zugeordnet sind, sowie in eine instabile Randbelegschaft mit nur geringen Qualifikationsanforderungen zu unterteilen. Diese Parzellierung gewährleistet die notwendige Flexibilität, konjunkturell induzierte Beschäftigungsschwankungen im Sinne betrieblicher Rentabilitätsinteressen aufzufangen.

Um in den primären, durch höhere Beschäftigungssicherheit gekennzeichneten Sektor zu gelangen, sind „Entwicklungsfähigkeit und potentiell lange Beschäftigungsdauer im Unternehmen“[35] vorausgesetzt. Es wird dann weiter argumentiert, daß vor allem Frauen und Ausländer diese Voraussetzungen nur bedingt erfüllen, da sie durchschnittlich kürzere Beschäftigungsperioden in einem Betrieb erwarten lassen. Auch jüngere und ältere Arbeitnehmer, „bei denen das in sie investierte betriebsspezifische Humankapital umfangmäßig noch gering ist bzw. im Falle der älteren Arbeitnehmer bereits amortisiert und die Ertragsperiode für weitere betriebliche Investitionen stark gekürzt“[36], sind eher dem Segment instabiler Arbeitsplätze zugeordnet.

Somit lassen sich mit Hilfe dieses Konzeptes die derzeitigen konkreten Arbeitslosigkeitsstrukturen als Produkt segmentierter betrieblicher Arbeitsmärkte erklären. Dabei spiegelt deren Herausbildung die von den Beschäftigern eingeleiteten und kontrollierten Bemühungen wider, die Rentabilitätssicherung von Humankapitalinvestitionen auch bei Störungen auf den Gütermärkten durchzusetzen.

---

[35] *W. Sengenberger,* Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktstruktur, a.a.O., S. 217.

[36] *Ders.,* Innerbetriebliche Arbeitsmärkte, a.a.O., S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Kritische Anmerkungen

Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, deren Entstehung in gesonderten, von der Problemgruppenanalyse unabhängigen — hier aber ausgeblendeten — Faktoren zu suchen ist, kann der neoklassische Ansatz auf einem recht allgemeinen Niveau zweifellos einen plausiblen Erklärungsbeitrag für gruppenspezifisch unterschiedliche Beschäftigungsrisiken liefern. (Diese Aussage impliziert aber keinesfalls, auch die beschäftigungspolitischen Schlußfolgerungen zu akzeptieren.) Sicherlich besitzen Kosten-Nutzen-Kalküle in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem mit autonomen Produktions-, Investitions- und Personalentscheidungen der privaten Unternehmen einen zentralen Stellenwert für die Selektion von Arbeitskräften.

Besonders anschaulich belegt die steigende Zahl von Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen, welche Resultate ein allein nach ökonomischer „Rationalität" funktionierender und nicht durch externe Eingriffe gestörter Marktmechanismus produziert: Den Arbeitsmarktinteressen der abhängig Beschäftigten ist gegenüber dem Profitmaximierungsziel nur eine nachgeordnete Rolle zugeordnet. Gerade aber diese Bedingungen machen arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Interventionen überhaupt erst notwendig als „Reaktionen auf inakzeptable Allokations- und Verteilungsmuster"[37], die der Marktmechanismus selbst hervorgebracht hat. Beispielhaft hierfür stehen die beschäftigungssichernden Regelungen für ältere Arbeitnehmer, die erst als eine sozialpolitische Antwort auf die überproportional hohe Arbeitslosigkeit dieser Gruppe während der Rezession 1966/67 erfolgten.

Aber auch Erklärungen, die versuchen, die wachsende Arbeitslosigkeit von Problemgruppen, wie z. B. von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit disparaten Lohn-Leistungs-Relationen zu erklären, greifen zu kurz und bleiben letztlich vordergründig. Zwar ist hiermit eine nach dem Rentabilitätskalkül funktionierende Personalauslese in durchaus realistischer Weise beschrieben. Andererseits offenbart sich aber ein einseitig verengter Abbildungs- und Erklärungsansatz. Es wird nämlich nicht thematisiert, ob und inwieweit leistungs- bzw. gesundheitsverändernde Faktoren aus der jeweiligen organisatorischen Gestaltung des Produktionsprozesses resultieren, der von den betroffenen Beschäftigten weder kontrolliert noch beeinflußt werden kann. Für die negativen Folgen zeichnen sie aber nach der Logik der orthodoxen Theorie in doppelter Weise durch Leistungsminderung und anschließenden Arbeitsplatzverlust verantwortlich.

---

[37] *W. Sengenberger*, Einführung: Die Segmentation des Arbeitsmarktes als politisches und wissenschaftliches Problem, in: ders. (Hrsg.), Der gespaltene Arbeitsmarkt. Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt-New York 1978, S. 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerade die hiermit implizit angesprochenen Aspekte von ökonomischer Macht und Herrschaft bleiben in der orthodoxen Analyse weitgehend ausgeblendet und werden in den Datenkranz unrealistischer Annahmen über die gegensätzlichen Interessen der Arbeitsmarktparteien verbannt. Es reicht dann auch nicht der allgemeine Hinweis von Soltwedel und Spinanger, daß Diskriminierungen eine selektive Beschäftigungswirkung haben können, um das System stark differenzierter betrieblicher Herrschaftsstrukturen und -strategien (z. B. Spaltung der Belegschaft) zu erklären.

Gegenüber der orthodoxen Arbeitsmarkttheorie bedeutet es keinen grundlegenden Widerspruch, wenn der Segmentationsansatz des ISF einige Komponenten einführt, die die zentrale Allokationsfunktion des Lohnes modifizieren. Für die Diskussion arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist vor allem wichtig, daß der Ansatz die aktuellen Spaltungstendenzen des Arbeitsmarktes auf unternehmerische Strategien zurückführt, mit deren Hilfe sie versuchen, ihre Profit- und Rentabilitätsinteressen auch und gerade bei Nachfrageschwankungen auf den Gütermärkten durchzusetzen.

Ungeklärte bzw. widersprüchliche Momente des Segmentationsansatzes haben Freiburghaus und Schmid aufgezeigt. Als besonders problematisch wird dabei die überbetonte bzw. vereinseitigte Bedeutung von Humankapitalinvestitionen angesehen, „weil der Begriff der Humankapitalinvestitionen mit sozialpsychologischen, kognitiven und sozialen Faktoren überlastet wird“[38].

Dieser Einwand wird mittlerweile durch eine Untersuchung von Bosch empirisch erhärtet und konkretisiert[39]. Danach ist die Zugehörigkeit zu einzelnen betrieblichen Arbeitsmarktsegmenten weniger durch die Spezifität der beruflichen Qualifikation bestimmt. Da die Betriebe an einer möglichst ungebrochenen Kontinuität des Produktionsablaufes und einer hohen Qualität der Produktion interessiert sind, werden allgemeine oder soziale Qualifikationen wie berufliche Erfahrung und Kooperationsfähigkeit sowie Loyalität in einem hohen Maße vorausgesetzt bei der Besetzung von relativ sicheren Arbeitsplätzen, für deren Zugang dann das Senioritätsprinzip wichtig ist.

Ferner ist der Einfluß institutioneller Regelungen (Betriebsverfassungsgesetz, Betriebsvereinbarungen), die der Interessenvertretung der Arbeitnehmer gewisse Einwirkungsmöglichkeiten bei der Einstellung, Entlassung und Qualifizierung der Arbeitskräfte geben, kaum oder gar

---

[38] Vgl. *D. Freiburghaus, G. Schmid,* a.a.O., S. 430 f.

[39] Vgl. *G. Bosch,* Arbeitsplatzverlust — Die sozialen Folgen einer Betriebsstillegung, Frankfurt-New York 1978, S. 89 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht im Segmentationsansatz berücksichtigt. So sind überall dort, wo gem. § 95 Betriebsverfassungsgesetz Betriebsvereinbarungen über Auswahlrichtlinien getroffen werden, auch die Auswahlkriterien bei Entlassungen geregelt.

Es ist aber auch die selektive Wirkung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten zu berücksichtigen, die keineswegs, wie angedeutet, zu einer verbesserten Wettbewerbsposition von Problemgruppen führen muß. Wie eine Erhebung zeigt, kann auch die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsämter den Selektionsprozeß der Problemgruppen noch begünstigen, indem die Arbeitsverwaltung den Rekrutierungsoptionen der Unternehmen entgegenkommt und schon eine gezielte Vorauswahl unter den Stellenbewerbern trifft. Damit trägt die Arbeitsvermittlung „selbst zu dem ‚Siebeffekt' bei, der den Anteil von Schwervermittelbaren unter den Arbeitslosen beständig ansteigen läßt . . ."[40].

Auch wenn im Segmentationsansatz eine Reihe möglicher Einflußgrößen für die Entstehung von Problemgruppen noch unzureichend berücksichtigt ist, sollte dennoch deutlich geworden sein, daß der Allokationsmechanismus über den Preis auf einzelnen Teilarbeitsmärkten durch weitere Faktoren überlagert werden kann. Hierbei spielen differenzierte unternehmerische Kalküle, die sich aus den ökonomischen und politischen Interaktionen der Arbeitsmarktparteien sowie der beteiligten Institutionen ergeben, eine wichtige Rolle.

D. Arbeitsmarktpolitische Folgerungen

Die Beantwortung der Frage, warum trotz arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten der Strukturierungsprozeß der Arbeitslosigkeit nicht aufgehalten und verhindert werden konnte, läßt zwei Erklärungen zu: Zum einen können die eingesetzten Instrumente zwar prinzipiell richtig sein; sie sind aber nur nicht problemadäquat dosiert und auch nicht genügend auf die Arbeitslosenstruktur spezifiziert. Zum anderen könnte das Funktionsprinzip der Instrumente fehlkonstruiert sein, so daß arbeitsmarktpolitische Interventionen nicht in der Lage sind, jene Faktoren zu beeinflussen, die die unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen hervorbringen.

Zu der ersten Alternative läßt sich sagen, daß die Arbeitsmarktpolitik sicherlich einen größeren Erfolg hätte verbuchen können, wenn sie das Paket der als aktiv bezeichneten Instrumente und hier wiederum die

[40] Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung, Forschungsbericht durchgeführt von Infratest Sozialforschung, Infratest Wirtschaftsforschung, Dr. Werner Sörgel, München 1978, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selektiv wirkenden stärker akzentuiert hätte. Der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Mittel entfiel jedoch in den letzten Jahren zu mehr als der Hälfte auf die kompensatorischen Lohnersatzleistungen. Damit setzte sich eine Strategie durch, die auf Arbeitslosigkeit vor allem mit eher passiven Maßnahmen reagierte. Eine alternative Strategie hierzu, die den arbeitsmarktpolitischen Zielen der Vollbeschäftigung und ausgewogener Beschäftigungschancen weit mehr entspricht, ist dabei nicht einmal aus Kostengründen zu verwerfen. Wie Vergleichsrechnungen zeigen, „sind unter Einbeziehung aller Ausgaben- und Einnahmeposten Beschäftigungs- und Bildungsprogramme per Saldo für Beitrags- und Steuerzahler nicht teuerer als die Arbeitslosigkeit"[41].

Aber selbst eine erhebliche Mittelaufstockung für gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dürfte die Entstehung von Problemgruppen nicht prinzipiell und auf Dauer verhindern können. Denn die beschriebenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente leiden grundsätzlich darunter, daß sie keinen direkten Einfluß auf die betriebliche Personalpolitik nehmen können, die als zentrale betriebliche Instanz über die Selektion von Arbeitskräften entscheidet. Differenzierte Strategien der Beschäftiger, innerbetriebliche und gegeneinander abgeschottete Arbeitsmärkte mit unterschiedlicher Beschäftigungssicherheit zu bilden, für deren Zugang neben differenzierten Qualifikationsstrategien auch soziale Verhaltensweisen, Diskriminierungen oder institutionelle Regelungen entscheiden, lassen sich nicht unmittelbar nach Vorgabe der arbeitsmarktpolitischen Ziele mit den Instrumenten des AFG beeinflussen. Betriebliche Rentabilitätsinteressen dominieren gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Zielen. Die Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik reichen dabei nicht aus, das Ziel ausgewogener Beschäftigungschancen auch gegen einzelwirtschaftliche Interessen und Widerstände durchzusetzen.

Dies gilt ebenso für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wie für Lohnkostenzuschüsse. Mit beiden Instrumenten lassen sich zwar für eine bestimmte Zeitdauer sowohl das Beschäftigungsniveau anheben als auch die Arbeitslosenstruktur verbessern. Dauerhafte Effekte werden aber nur dann eintreten, wenn die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen so konstruiert sind, daß sie sich in die personalpolitischen Optionen einfügen lassen und nicht umgekehrt. In diesem Fall ist der Gedanke autonom bestimmter Ziele in der Arbeitsmarktpolitik genau in das Gegenteil gekehrt. Prinzipiell bleiben die betrieblichen Selektionsstrategien also unangetastet und dominieren nach wie vor gegenüber den gesamtgesellschaftlichen Zielen, wie sie in der arbeitsmarktpolitischen Programmatik gefordert werden.

---

[41] Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weiterbildungsmaßnahmen sind konzeptionell von vornherein auf die Angebotsseite beschränkt. Vorausgesetzt es gelingt, bestehende institutionelle, finanzielle, organisatorische und inhaltliche Barrieren und Beschränkungen abzubauen, die die Weiterbildung von Problemgruppen behindern, dann würde dieses Instrument sicherlich deren Wettbewerbsposition verbessern können.

Damit ist jedoch keinesfalls impliziert, daß eine qualifikationsadäquate Beschäftigung erfolgt. Denn bleiben die qualifikatorischen Anforderungsprofile der Arbeitsplätze konstant, dann kommt es nur zu einem verschärften Wettbewerb der Arbeitskraftanbieter um eine unveränderte Arbeitsplatzstruktur.

Eine selektive Arbeitsmarktpolitik müßte also Einfluß nehmen können auf die betrieblichen Entscheidungen sowohl über Einstellungen, Umsetzungen, Qualifizierungen oder Entlassungen als auch über die vorgelagerte Gestaltung der Arbeitsplätze und des Arbeitsprozesses.

In weiterführenden Überlegungen wäre deshalb zu untersuchen, inwieweit z. B. gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen die öffentliche Arbeitsmarktpolitik flankieren oder ergänzen könnten. Dies würde auch neue Organisationsformen der Arbeitsmarktpolitik notwendig machen. In der konzeptionellen Grundlage müßten vor allem verstärkte Koordinationsmöglichkeiten von öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und anderen beschäftigungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten geschaffen werden, um den Handlungsrahmen gegenüber der betrieblichen Personalpolitik zu erweitern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Die Diskussion im Arbeitskreis 5/I verlief in zwei Teilen. Nach dem einleitenden Referat von Herrn Gerfin wurde dieses diskutiert. Abschließend wurden alle drei Referate noch einmal diskutiert.

Die Diskussion des Referats von Herrn Gerfin:

Das zentrale theoretische Gerüst des Gerfinschen Referats, die von Malinvaud entwickelte Methode der Analyse des Keynesschen Systems, wurde von verschiedenen Diskussionsteilnehmern kritisiert. So sei wegen der Annahme kurzfristig fixer Preise die Reaktion der Preise auf veränderte Marktbedingungen nicht im Modell enthalten, die Funktion des Wettbewerbs — auch für die Konjunktursteuerung — werde damit völlig vernachlässigt. Hierauf wurde insbesondere vom Referenten, aber auch anderen erwidert, daß empirisch sehr viele Preise relativ rigide sind. Dies braucht kein Widerspruch zu einer Wettbewerbsstruktur eines Marktes zu sein. Der im Multiplikatorprozeß zusammengefaßte feedback zwischen Arbeitslosigkeit und Konsumnachfrage gehe empirisch offenbar schneller als die Preise sich im Durchschnitt ändern. Zwar gebe es möglicherweise einen Lohn, der zum Ausgleich des Arbeitsmarktes führt, dieser aber ist kurzfristig keinesfalls durchsetzbar und würde zu derart dramatischen Veränderungen der gesamten Preisstrukturen Anlaß geben, daß der Anpassungsprozeß mehr Probleme schaffe als löse. Von seiten des Sachverständigenrates wurde insbesondere darauf hingewiesen, daß die Malinvaud-Unterscheidung zwischen Keynesscher und klassischer Arbeitslosigkeit empirisch schwer nachvollziehbar ist. Aus diesem Grunde seien Mischstrategien, die der Sachverständigenrat vorschlägt, vorzuziehen. Jede reine Strategie trage große Gefahren in sich, wenn die Diagnose, auf der sie beruht, sich als falsch herausstellt. Das Problem des crowding-out dürfe nicht vernachlässigt werden. Herr Gerfin repliziert, daß die Annahme eines crowding-out in der Malinvaudschen Sprache bereits das Akzeptieren des Falls klassischer Arbeitslosigkeit sei. Ob diese gegeben sei, sei eben gerade die Frage, und er bezweifle es. Investitionen seien im übrigen wesentlich nachfrageabhängig, das komme aus Unternehmensbefragungen auch in neuester Zeit immer wieder heraus. Es wurde bemerkt, daß früher die Frage gestellt worden sei, wie man den Reallohn senken könne, wenn Arbeitslosigkeit herrscht, heute werde gefragt: Ist der Lohn zu hoch oder zu niedrig? Diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andersartige Perspektive müsse beachtet werden. Nach Ansicht von Herrn Gerfin ist es aber durchaus richtig, wenn man eine Politik der Nachfragestimulierung, die er im Referat begründet, kombiniert mit einer Politik der Lohnzurückhaltung, damit die Nachfragestimulierung vor allem einen Mengeneffekt und nicht so sehr einen Preiseffekt habe. Die Frage, ob es Strukturverwerfungen gebe, so daß die Arbeitsplätze, die zu besetzen sind, wegen des Fehlens komplementärer Produktionsfaktoren gar nicht erst entstehen, beantwortete Gerfin negativ. Strukturprobleme seien nicht das Entscheidende, da offensichtlich die Zahl der Arbeitsuchenden sehr viel größer sei als die Zahl der offenen Stellen und diese auch sehr schnell besetzt werden können. Der hohe Umschlag von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt spreche gegen eine strukturelle Erklärung der Arbeitslosigkeit.

Zur Generaldiskussion über alle drei Referate:

Es wurde gefragt, warum denn in den 50er Jahren die Probleme der Arbeitslosigkeit in einer an sich doch sehr viel schwierigeren Situation mit starkem Bevölkerungszuwachs aufgrund von Zuwanderungen hätten gelöst werden können. Als Erklärung für die Diskrepanz wurde von Diskussionsteilnehmern ergänzend zu den Referaten auf folgende Faktoren hingewiesen. Die Einstellung von Arbeitskräften sei heute wegen des geltenden Arbeitsrechts eine mittel- bis langfristige Investition. Die Sozialpolitik bürde den Arbeitgebern zum Teil sozialpolitische Leistungen auf, wie etwa die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die in keinem Zusammenhang mit ihren eigentlichen Produktionskosten stehe. Das bringe Wettbewerbsverzerrungen mit sich und behindere auch die Einstellung von Arbeitskräften. Im Zusammenhang mit der langfristigen Investition, die eine Einstellung bedeutet, seien Risiken unkalkulierbar geworden, die im Zusammenhang mit der möglichen Änderung gesetzlicher Bestimmungen entstehen. Sozialpolitisch motivierte Lasten müßten durch die Solidargemeinschaft und nicht, wie zum Teil heute gegeben, durch die Arbeitgeber getragen werden, wenn man Beschäftigungseffekte und Wettbewerbsgleichheit erreichen wolle. Ferner wurde zu den Referaten, insbesondere zu dem von Herrn Kühl, darauf hingewiesen, daß es in den Vereinigten Staaten einen Arbeitsgesamtplan nicht gebe, und dort trotzdem in den letzten Jahren 16 Millionen Arbeitsplätze geschaffen worden seien. Allerdings sei im Gegensatz zur Bundesrepublik in den Vereinigten Staaten das Reallohnniveau in den letzten Jahren auch nicht gestiegen. In Erwiderung auf einige früher gemachte Diskussionsbemerkungen wurde darauf hingewiesen, daß die mangelnde Bereitschaft der Bauindustrie, Arbeitskräfte einzustellen, nicht so sehr durch die vorher genannten Faktoren motiviert sei, sondern darauf beruhe, daß man der weiteren Entwicklung der Baukonjunktur mißtraue. So sei die Forderung nach Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stetigung der Konjunkturpolitik insbesondere auch im Hinblick auf ihre Wirkungen auf den Baumarkt zu erheben. Dies führe zu größerem Mut in der Einstellung von Arbeitskräften in dieser Branche. Gegen das Beispiel der Schweiz als einem Land mit sehr geringer Arbeitslosigkeit wurde ins Feld geführt, daß die Schweiz durch die drastische Reduktion von Fremdarbeitern praktisch jedes Beschäftigungsproblem für ihre eigenen Arbeiter lösen könne. Weiterhin wurde darauf hingewiesen, daß die Bürokratie mobilisiert werden könne; Arbeitsämter seien sehr unterschiedlich gut in der Erledigung ihrer Aufgabe der Unterbringung von Jugendlichen auf Arbeitsplätzen. Solche Arbeitsämter, die sich hier viel Mühe geben, hätten erhebliche Erfolge gehabt. Skepsis wurde gegenüber dem von Herrn Kühl vertretenen Gedanken des Arbeitsgesamtplans deswegen geäußert, weil er nicht verträglich sei mit einer dem marktwirtschaftlichen Prinzip entsprechenden autonomen Politik der Unternehmen. Aufgrund der Untersuchung des DIW wurde seitens des DIW die Grundposition von Herrn Gerfin unterstützt, die als wesentliche Komponente eine Politik der Nachfrageexpansion vorsieht.

Carl Christian von Weizsäcker, Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Podiumsdiskussion

Staat und Wirtschaft

Leitung: Erich Streißler, Wien

Teilnehmer:

Herbert Ehrenberg, SPD, Bonn
Kurt Biedenkopf, CDU, Bonn
Martin Grüner, FDP, Bonn
Herbert Giersch, Kiel
Hans Karl Schneider, Köln

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 9.00 - 11.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

Während der Podiumsdiskussion zwischen Politikern und Wissenschaftlern wurde entsprechend dem Vorschlag des Diskussionsleiters, Prof. Streißler, insbesondere über die drei Themenbereiche Konjunktur- und Budgetpolitik, Arbeitsmarktpolitik und staatliche Forschungsförderung gesprochen. Nicht einig war man sich über die Wirkung der in den vergangenen Jahren durchgeführten Konjunkturprogramme. Von seiten Herrn Biedenkopfs wurde in Zweifel gestellt, ob die expansive Wirkung solcher Programme nicht durch die lähmende Wirkung ständig vergrößerter staatlicher Defizite aufgewogen werde. Der enorme Kreditbedarf des Staates treibe den Realzinssatz hoch, bzw. halte ihn zu hoch, was die privaten Investitionen lähme. Demgegenüber wurde auf die im internationalen Vergleich guten Ergebnisse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik von seiten Herrn Grüners und Herrn Ehrenbergs hingewiesen. Wenn nicht die Investitionspolitik der Gemeinden manche staatliche Maßnahme konterkariert hätte, wären die Konjunkturprogramme auch noch wirksamer gewesen. Herr Ehrenberg stellte in Zweifel, ob der Zins ein wesentlicher Einflußfaktor für die Investitionen sei und meinte, diese seien vor allem nachfrageinduziert. Von Herrn Grüner wurde die Regierungspolitik ebenfalls verteidigt, allerdings brachte er, wie Herr Biedenkopf, seine Sorge über die hohen Defizite zum Ausdruck, die das Vertrauen schädigen können. Es wurde dann über die Frage gesprochen, ob man einen Zusammenhang zwischen dem Wahlzyklus und dem Konjunkturzyklus beobachten könne, dergestalt, daß der Versuch seitens der Regierenden jeweils unternommen werde, günstige Konjunkturbedingungen zu Wahlzeiten zu haben. Ein solcher wahlpolitisch induzierter Konjunkturzyklus wurde von Herrn Ehrenberg, zumindest, was die Bundesrepublik betrifft, in Abrede gestellt. Als besonderes und wichtiges Problem wurde der Einfluß staatlicher Politik auf die Preisstruktur und auf die Rigidität der Preisstruktur diskutiert. Wie weit ist staatliche Politik heute dabei, durch regulierende Maßnahmen den Preismechanismus immer mehr zu blockieren und dadurch eine marktorientierte Konjunkturpolitik ebenfalls zu erschweren? Gibt es so etwas wie eine Arteriosklerose unseres Wirtschaftssystems? Gibt es noch die Schumpeterschen Unternehmer? Sind wir noch eine Schumpeter-Volkswirtschaft? Oder ist ihr Fehlen verantwortlich für niedrigere Wachtsumsraten? Wie kommt es, daß in der Bundesrepublik die Zahl der Arbeitsplätze sinkende

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tendenz, in den Vereinigten Staaten aber stark steigende Tendenz hat? Wie weit ist Arbeitslosigkeit konjunkturell, wie weit strukturell, wie weit unfreiwillig, wie weit freiwillig? Die Antworten der Politiker auf diese Fragen waren offensichtlich nicht erschöpfend. Gemeinsam war ihnen die Betonung der Notwendigkeit eines Grundkonsens in der Wirtschaftspolitik zwischen Regierung und Opposition und den gesellschaftlichen Gruppen. Der Grundkonsens sei auch notwendig zur Schaffung des die Investitionen voraussetzenden Vertrauens. Dort, wo in der Vergangenheit der Konsens nicht erreicht werden konnte, wichen naturgemäß die Meinungen der Politiker voneinander ab, wenn es darum ging, die Ursachen dafür festzustellen. Dies galt insbesondere in einer Kontroverse über die Probleme der Rentenpolitik.

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik wurde insbesondere Einigkeit darüber erzielt, daß die heute vorgefundene Arbeitslosigkeit sehr stark auf Teilzeitarbeiter, Frauen und ungelernte Arbeitskräfte konzentriert ist. Damit wird Arbeitsmarktpolitik mehr als nur Konjunkturpolitik. Von Herrn Grüner wurde betont, daß die Kosten einer Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Problemgruppen im Interesse der Wettbewerbsgleichheit nicht von den Unternehmen getragen werden sollen. Kontrovers war die Frage, ob die Löhne und die Lohnstruktur einen wesentlichen Einfluß auf das Ausmaß der Arbeitslosigkeit haben. Herr Ehrenberg bestritt, daß die Löhne einen wesentlichen Effekt auf die Arbeitslosigkeit der ungelernten Arbeiter hätten, und meinte, daß das Lohnniveau allgemein nicht zu hoch sei, sonst seien die Exportüberschüsse der deutschen Wirtschaft nicht verständlich. Demgegenüber meinte Herr Biedenkopf, daß gewerkschaftlich durchgesetzte Löhne durchaus zu hoch sein könnten und daß sich hier auch wichtige Probleme für den Zusammenhang von Mitbestimmung, Tarifpolitik und Arbeitsmarktpolitik ergeben. Nur am Rande wurde der Zusammenhang zwischen regionalen Lohnrelationen und regionalen Arbeitslosigkeitsproblemen besprochen.

Beim Thema Forschungsförderung war man sich nicht einig, in welchem Ausmaße projektorientierte und in welchem Ausmaße allgemeine Forschungsförderung im privatwirtschaftlichen Bereich durchgeführt werden soll. Herr Grüner betonte, daß das Gesamtbild verzerrt wird durch den großen Anteil der beiden Blöcke Kernenergie und Luftfahrt. Er hält es für gut, wenn in vielen Bereichen die Forschungsförderung quantitativ pro Förderungsvorgang nach oben beschränkt wird. Dies sei im Interesse einer Kompensation der heute vielfach behaupteten Bevorzugung großer Unternehmen bei der Forschungsförderung wichtig. Skepsis wurde seitens Herrn Biedenkopfs geäußert über die Vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellung, der Staat könne besser als die Wirtschaft erkennen, was die richtigen und guten Forschungschancen sind. Aus diesem Grunde plädierte er stärker für die indirekte als für die projektgebundene Forschungsförderung.

Carl Christian von Weizsäcker, Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/II

Arbeitsmarkt und Staat II

Leitung: Carl Christian von Weizsäcker, Bonn

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beschäftigungspolitik und langfristige Unternehmensplanung am Beispiel der IBM Deutschland

Von *Walther A. Bösenberg*, Stuttgart

1. Der Zusammenhang von Unternehmensplanung, Beschäftigungspolitik und Personalpolitik

Jeder Unternehmensleiter weiß heute mehr denn je um die Notwendigkeit präziser und empfindsamer Planungsinstrumente zur erfolgreichen Steuerung seines Unternehmens durch diese unsicheren Zeiten. Der dramatische Anstieg von Firmenkonkursen und Arbeitslosigkeit hat uns in den letzten Jahren deutlich gezeigt, wie schnell man sich gerade auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsplanung verkalkulieren kann. Letztere muß daher unbedingt ein integrierter Bestandteil der langfristigen Unternehmensplanung sein.

Planung allein genügt jedoch nicht. Unsere Planung muß von unseren Mitarbeitern verwirklicht werden. Unser Management soll dafür garantieren, daß wir die richtigen Mitarbeiter zur rechten Zeit zur Verfügung haben und — so möchte ich hinzufügen — daß wir Mitarbeiter mit der richtigen Einstellung zu ihren Aufgaben und zu den Zielen des Unternehmens zur Verfügung haben.

Betriebliche Beschäftigungspolitik kann als die Summe der Maßnahmen eines Unternehmens zur Beschaffung und Erhaltung von Arbeit und der damit verbundenen Beschäftigung von Menschen beschrieben werden.

Personalpolitik dagegen ist die Summe der Maßnahmen eines Unternehmens zur Sicherstellung einer hohen Leistungsmotivation und Leistungsfähigkeit und zur Gewährleistung persönlicher Zufriedenheit bei dem einzelnen Mitarbeiter durch eine faire Behandlung, welche einen ständigen Interessenausgleich im Auge hat. Der personalpolitische Aspekt der Beschäftigungspolitik hat daher eine nicht zu unterschätzende Bedeutung.

Nicht zuletzt schaffen wir die Erreichung unserer langfristig geplanten Ziele immer wieder auch durch die Anpassung unserer Organisationen an die neuen Erfordernisse. Organisationsänderungen sind aber auch ein Mittel zur Beseitigung von Verkrustung, Bequemlichkeit und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eingefahrenem Denken. Solche Haltungen können wir uns nicht leisten, wenn wir auf Dauer erfolgreich sein wollen.

Mit diesen komplexen Themen: Planung, Management und Mitarbeiter, personalpolitische Voraussetzungen und Aufgaben zur Realisierung unserer langfristigen Planung, werden sich meine Ausführungen befassen. Beginnen möchte ich mit dem Planungssystem der IBM Deutschland.

2. Das Planungssystem der IBM Deutschland

2.1 Überblick

Im Planungssystem der IBM Deutschland unterscheiden wir zwei grundsätzlich verschiedene Planungsarten. Die erste kann man als *programm- oder projektorientierte* Planung bezeichnen. Zu ihren Aufgaben gehören zum Beispiel die Erarbeitung von Prognosen und Plänen für neue Produkte oder die planerische Vorbereitung von größeren Investitionsprojekten. Auf diese Planungsart möchte ich jedoch nicht näher eingehen.

Im Zusammenhang mit unserem Thema ist die zweite Art langfristiger Planung wichtiger, die man als *zeitraumorientierte* Planung bezeichnet. Diese Planungsart ist ein Instrumentarium zur Zusammenfassung unserer verschiedensten betrieblichen Aktivitäten vom Absatz über die Produktion bis zur Installation unserer Produkte beim Kunden. Sie zeigt die angenommene Umsatz-, Kosten- und Gewinnentwicklung und trifft nicht zuletzt Aussagen über die Anzahl der Mitarbeiter, die wir benötigen, um die geplante Unternehmensleistung erbringen zu können.

Im Rahmen der zeitraumorientierten Planung operieren wir in der IBM mit drei Plänen:

An erster Stelle steht der *Strategische Plan* als Hauptteil unserer langfristigen Unternehmensplanung. Er umfaßt grundsätzlich einen Zeitraum von sechs Jahren. Auf Ziel, Struktur und Aussagen dieses Planes komme ich noch detailliert zu sprechen. Im Moment sei lediglich gesagt, daß seine Erkenntnisse und Zielvorstellungen als Zielvorgaben in den sogenannten *„Operating Plan“* einfließen. Dieser umfaßt lediglich einen Planungszeitraum von zwei Jahren. Aus ihm wiederum wird schließlich der *Jahresplan* mit monatlichen Leistungsmeßzahlen entwickelt, die als Grundlage für die Steuerung der laufenden betrieblichen Aktivitäten dienen. Die bei der Erreichung der Jahresziele gesammelten Erfahrungen fließen letztendlich wieder in den Strategischen Plan ein, der Jahr für Jahr in der ersten Jahreshälfte überprüft wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da mein Thema „Beschäftigungspolitik und *langfristige* Unternehmensplanung" heißt, möchte ich mich im folgenden ausschließlich mit der strategischen Planung der IBM befassen und an ihr gleichzeitig die beschäftigungspolitischen Voraussetzungen, Ziele und Maßnahmen des Unternehmens entwickeln. Vorab jedoch folgende Bemerkung:

Planung setzt die Bereitschaft voraus, Konfliktmöglichkeiten zu definieren, sie zu Ende zu denken und damit zuerst einmal denkerisch zu akzeptieren. Unternehmerische Planung kann daher als denkerische Vorwegnahme unternehmerischer Zielkonflikte und Probleme, aber auch unternehmerischen Erfolgs verstanden werden. Es geht nämlich nicht nur darum, Konflikte und Probleme greifbar zu machen und sie einzugrenzen, sondern vielmehr auch nach Möglichkeiten zu suchen, sie aufzulösen. In der langfristigen Planung kommt unter diesem Gesichtspunkt daher alles darauf an, den richtigen Konflikt vorauszusehen und mögliche Antworten zu seiner Lösung zu finden.

2.2 Der Strategische Plan

Die *Ziele* des Strategischen Plans sind es daher, langfristige Entwicklungstendenzen aufzuzeigen, rechtzeitig auf wesentliche Problemkreise aufmerksam zu machen und durch iterativ zu entwickelnde Strategien sicherzustellen, daß unsere langfristigen Ziele durch wirkungsvolle Maßnahmen erreicht werden können.

Die *Struktur* des Strategischen Plans wird durch folgende drei Elemente bestimmt:

1. Durch die unternehmenspolitischen Grundsätze und die sich daraus ableitenden Handlungsvorschriften.
2. Durch eine Reihe von Grundannahmen, zu denen beispielsweise Annahmen über unsere zukünftigen Produkte, ihre Leistung und ihren Preis gehören. Hinzu kommen Annahmen über die politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes, sowie Prognosen volkswirtschaftlicher Schlüsselzahlen, die verdeutlichen sollen, in welchem Rahmen sich unser Geschäft entwickeln kann.
3. Diesen Grundannahmen stehen die Zielvorgaben der Unternehmensleitung für die Planungsperiode gegenüber. Solche Vorgaben bestehen aus wenigen Kerndaten für den Unternehmenserfolg, also zum Beispiel den Daten über Umsatz, Gewinn und Rendite.

In diesen Grundannahmen spiegelt sich die Dynamik wider, die durch das Zusammenspiel von unternehmerischem Erfolgswillen und gesamtwirtschaftlicher Situation mit deren oft schwer kalkulierbaren Veränderungen zustande kommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein zusätzliches Spannungselement entsteht dadurch, daß das erste Strukturelement — die unternehmenspolitischen Grundsätze und die sich daraus ableitenden Handlungsvorschriften — relativ konstant bleibt und dadurch wesentlich die zur Lösung von angenommenen oder gegebenen Konfliktsituationen möglichen Handlungsalternativen mitbestimmt. Konkret und in Verbindung mit unserem Thema „Beschäftigungspolitik" heißt das folgendes:

In den Strategischen Plan der IBM Deutschland geht grundsätzlich der Unternehmensgrundsatz der IBM in bezug auf ihre Mitarbeiter ein. Dieser Grundsatz lautet: „Die Achtung vor dem einzelnen Mitarbeiter muß erhalten und gefördert werden." Die beschäftigungspolitische Konsequenz dieses Grundsatzes drückt sich in dem Ziel und dessen praktischer Verwirklichung aus, allen Mitarbeitern — unabhängig von der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens — eine dauerhafte Beschäftigung zu sichern. Diese Praxis der IBM ist so alt wie ihr Bestehen.

Gerade aber weil unser unternehmerisches Handeln oft nicht die einfachsten Antworten zur Lösung von Konflikten suchen darf, sondern sich in der Regel auf der Grundlage definierter und einzuhaltender Grundsätze und Prinzipien abzuspielen hat, bedarf es gründlicher und durchdachter langfristiger Überlegungen.

Am Ende des Planungsprozesses hat der von der Unternehmensleitung zu verabschiedende Plan daher Aussagen zu folgenden Fragen zu treffen:

1. Wie weit wurden die angestrebten Zielvorstellungen erreicht?
2. Welche Maßnahmen müssen zur Verbesserung geplanter Entwicklungen eingeleitet werden?
3. Wo sind neue zukünftige Problemkreise sichtbar und welche Strategien können eine erfolgreiche Antwort für ihre Lösung sein?

3. Die Beschäftigungsplanung der IBM Deutschland als Teil des Strategischen Plans

Im Rahmen des Strategischen Plans der IBM Deutschland besitzt die Beschäftigungsplanung einen hohen Stellenwert. Wir verstehen darunter einmal die Beschaffung und Erhaltung von Arbeit und als zweite Größe die Beschäftigung und den richtigen Einsatz unserer Mitarbeiter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1 Beschäftigungsplanung als Endphase oder Ausgangspunkt der Planung

Beschäftigungsplanung im Sinne der Beschaffung von Mitarbeitern ist eine abgeleitete Größe und steht am Ende unserer planerischen Überlegungen. Hier ist es unsere Aufgabe — ausgehend von einer primär geplanten und festgelegten Unternehmensleistung irgendwelcher Art —, den quantitativen und qualitativen Bedarf an Mitarbeitern zu planen, die in der Lage sind, diese Leistung zu erbringen.

Beschäftigungsplanung mit der Zielrichtung der Sicherung der Arbeitsplätze und der Beschäftigung der vorhandenen Mitarbeiter jedoch ist eine *gegebene* Größe. Hier ist zu planen, welche Absatzmenge oder Produktionsleistung zu erbringen ist, um vorhandene Mitarbeiter — auch unter Ertragsgesichtspunkten — wirtschaftlich und sinnvoll weiterbeschäftigen zu können. Beschäftigungsplanung steht hier also am Beginn des Planungsgeschehens.

Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, daß Beschäftigungsplanung immer diese beiden Vorgehensweisen berücksichtigen sollte und daß sich deren Gewicht in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Gesamtsituation und der Stellung des Unternehmens im Markt ständig verschieben kann.

In unserem Hause rechnen wir mit Hilfe eines computergestützten Zielplanungsmodells mehrere Alternativen mit den verschiedensten Parametern durch, um zu einer optimalen Kombination beider Planungsgrößen zu gelangen. Ausgangspunkt hierbei sind unsere Zielvorstellungen hinsichtlich des zu erwirtschaftenden Gewinns. Limitierende Größe aufgrund unserer Personalpolitik ist — zunächst ohne Berücksichtigung des Qualifikationsbedarfs und der vorhandenen Qualifikationsstruktur — der vorhandene Mitarbeiterbestand, der notfalls lediglich um die vorauszusehenden Personalabgänge gekürzt werden kann. Bei einer Gesamtfluktuation von zur Zeit unter zwei Prozent wahrlich kein großer Spielraum. Hieraus ergibt sich dann die Untergrenze des zu beschäftigenden Mitarbeiterbestandes.

3.2 Bestimmung des langfristigen Arbeitsvolumens

Ich werde nun etwas näher auf die Planung des Mitarbeiterbedarfs zu sprechen kommen, möchte jedoch folgende Bemerkungen vorausschicken:

Selbstverständlich haben wir es auch innerhalb dieses Planungssegments mit Zahlen und Meßgrößen zu tun. Dieser quantitative Teil ist notwendig, um zu greifbaren Aussagen zu gelangen. Andererseits vergessen wir aber nie, daß wir es dabei mit Menschen zu tun haben,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit Mitarbeitern unseres Unternehmens. Das heißt, daß letztendlich die Entscheidungen, die hier zu treffen sind, nicht lediglich auf der Grundlage quantitativer Produktivitätsüberlegungen entstehen, sondern ebenso auf der Grundlage unserer personalpolitischen Vorstellungen. Diese beinhalten nicht nur Leistungsanforderungen, sondern gehen davon aus, daß wir die von uns angestrebte Leistung auf Dauer nur erreichen, wenn wir den Bogen nicht überspannen und den berechtigten Eigeninteressen unserer Mitarbeiter Raum zur Verwirklichung lassen. Dazu gehören nicht nur eine herausfordernde Arbeit, sondern auch genügend Zeit für das Privatleben und nicht nur Leistung, sondern auch Vermeidung von Überforderung und Streß beim Erbringen dieser Leistung. Für die Messung der Mitarbeiterproduktivität im Rahmen der Beschäftigungsplanung stehen uns eine Reihe von Meßinstrumenten zur Verfügung, die auch als Grundlage für die Planung des *Mitarbeiterbedarfs* verwendet werden können.

Dabei bedeutet es keine geringe Schwierigkeit, daß die im Unternehmen zu erbringenden Leistungen aufgrund der Verschiedenartigkeit der Aufgabenstellungen in den einzelnen Funktionen unterschiedliche Inhalte haben und damit bei ihrer Erfassung auch verschiedene Meßinstrumente erfordern. Der Verkauf eines Produkts verlangt eben andere Meßgrößen als zum Beispiel die Produktion dieses Produkts. Noch schwieriger wird es, wenn wir die „richtige" Mitarbeiterzahl für interne Dienstleistungsbereiche wie zum Beispiel für das Finanzwesen oder die Rechtsabteilung bestimmen wollen.

Um die mit Produktivitätsmessungen verbundene Problematik besser lösen zu können, haben wir die durch die anfallende Arbeit entstehende Arbeitsbelastung in drei Kategorien aufgeteilt und kamen auf diese Weise zu drei verschiedenen Tätigkeitsgruppen im Unternehmen, nämlich zu

— volumenabhängigen Tätigkeiten
— personalabhängigen Tätigkeiten
  und
— sonstigen Tätigkeiten.

Damit haben wir bessere Beurteilungsmöglichkeiten zumindest für die kurz- und mittelfristige Planung des Mitarbeiterbedarfs erhalten.

Etwas schwieriger ist es auf dem langfristigen Planungssektor. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit weist langfristige Planung nie den Detaillierungsgrad auf, der für kurzfristige Planung möglich und notwendig ist. Der Datenteil langfristiger Unternehmensplanung ist gekennzeichnet durch einen hohen Aggregationsgrad. Für die Bestimmung der benötigten Mitarbeiter können deshalb auch nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenige und verdichtete Leistungskriterien und nur wenige Produktivitätskennzahlen Anwendung finden. Diese Kennzahlen entstehen einmal aus der Weiterentwicklung von Vergangenheitswerten, zweitens durch unsere unternehmerische Entscheidung hinsichtlich des gewollten Produktivitätsanstiegs und drittens durch die Einbeziehung finanzwirtschaftlicher Größen wie Aufwand und Ertrag.

Auf der Grundlage des geplanten Umsatzes in Verbindung mit den Zielvorstellungen hinsichtlich unseres langfristigen Gewinns kommen wir dann zu unseren Zielvorstellungen hinsichtlich der Anzahl von Mitarbeitern. Dabei müssen selbstverständlich zwei Grundvoraussetzungen eingehalten werden:

1. Daß wir unsere Unternehmensleistung am Markt mit den von uns selbst gesetzten Anforderungen erbringen
   und — ich habe es eben bereits ausgeführt —
2. daß die personalpolitischen Grundsätze in bezug auf unsere Mitarbeiter eingehalten werden.

Mittels der Kombination verschiedener Überlegungen und Vorgehensweisen, oft auch unterstützt durch spezielle Studien, wie zum Beispiel hinsichtlich des zukünftigen Aufwandes für eine Verkaufsleistung, des erweiterten und vermehrten Einsatzes von Textverarbeitungssystemen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands, gelangen wir dann zu dem für eine bestimmte Leistungserstellung notwendigen „Arbeitsvolumen".

Das so ermittelte Arbeitsvolumen wird dann in Beziehung gesetzt zu der im Planungszeitraum zur Verfügung stehenden Mitarbeiteranzahl.

Ist der Bedarf größer als die Anzahl der vorhandenen Mitarbeiter, dann soll uns dies hier nicht weiter beschäftigen. Ich möchte jedoch gerne mit einigen Worten auf die umgekehrte Situation eingehen.

3.3 Das Management von Beschäftigungsproblemen

Aufgrund unseres Grundsatzes der Sicherung einer dauerhaften Beschäftigung für den einzelnen Mitarbeiter waren wir schon immer zu einer vorsichtigen Personaleinstellungspolitik gezwungen. Im Rahmen des Gesamtunternehmens konnten wir dadurch längerandauernde Überplansituationen vermeiden. Wir hoffen, daß uns dies bei erschwerten Bedingungen auch in der Zukunft gelingen wird.

Aber wir waren auch schon immer von Umstrukturierungsproblemen betroffen und standen deshalb auch schon immer vor der Situation,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in einigen Bereichen Überplansituationen und in anderen Unterplansituationen zu haben, die es auszugleichen galt. Um der Dynamik des Marktes und den berechtigten Erwartungen unserer Kunden gerecht zu werden, wird es auch in der Zukunft unsere Aufgabe sein, notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten. Diese ständigen Prozesse bedürfen nicht nur einer überlegten Planung, sondern müssen durch geeignete personalpolitische Maßnahmen unterstützt werden. Damit wäre ich beim personalpolitischen Aspekt unserer Beschäftigungspolitik angelangt, dessen Bedeutung für ihren Erfolg nicht überschätzt werden kann.

4. Personalpolitische Aspekte der Beschäftigungspolitik

Eine der Hauptaufgaben des Managements in den Unternehmen war schon immer die Sicherstellung von Leistung und deren Steigerung nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern gerade auch bezüglich ihrer Qualität. Wir haben diese Aufgabe in unserem Unternehmen unter den speziellen Bedingungen dauernder technologischer Veränderungen und der personalpolitischen Praxis der Sicherung einer dauerhaften Beschäftigung für den einzelnen Mitarbeiter zu erfüllen. Diese beiden Gegebenheiten veranlassen uns, auf dem Gebiet der Personalpolitik ganz bestimmte Schwerpunkte zu setzen und alle Anstrengungen zu unternehmen, damit unsere Vorstellungen in diesem Zusammenhang auch verwirklicht werden.

Unser erstes Bestreben ist es, Management und Mitarbeiter in den Planungsprozeß im Unternehmen zu integrieren. Zweitens betrachten wir die Planung der beruflichen Weiterbildung und die Planung der beruflichen Laufbahn von Mitarbeitern als die Kernaufgabe des Managements zur Erhaltung und Steigerung der Mobilität. Schließlich richten wir uns bei der Planung und Durchführung personeller Einzelmaßnahmen nach bestimmten Prinzipien und Regeln, die uns helfen sollen, Chancengleichheit und relative Gleichbehandlung im Unternehmen zu gewährleisten. Auf diese wichtigen Aspekte unserer Personalpolitik gehe ich im folgenden näher ein.

4.1 Die Integration von Management und Mitarbeitern in den Planungsprozeß

Unser Unternehmen stellt ein kompliziertes Zielsystem dar, das nur funktionieren kann, wenn die Prozesse von Planung, Zielfindung und Aufgabendefinition auf allen Ebenen stattfinden und auf einem reibungslosen und durchgehenden Informationsfluß von oben nach unten und umgekehrt beruhen, an dem grundsätzlich auch die Mitarbeiter beteiligt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die dazu nötigen Kommunikationswege müssen vom Management organisiert werden, das andererseits ein wichtiger Träger dieser Kommunikation ist. Diese Aufgabe kann von der einzelnen Führungskraft erfolgreich nur dann erfüllt werden, wenn sie weiß — und entsprechend darauf vorbereitet wird —, daß „Planen" zu ihren Grundverantwortlichkeiten gehört und wenn sie von Anfang an in die Planungsprozesse einbezogen wird. Damit erreichen wir einen gemeinsamen Informationsstand bezüglich unserer Vorhaben, eine Ausrichtung auf unsere gemeinsamen Ziele, ein größtmögliches Verständnis für die zu ihrer Erreichung notwendigen Anstrengungen und dadurch insgesamt einen hohen Grad an Identifizierung, aus dem heraus die Bereitschaft entsteht, für die Lösung der auf uns zukommenden Aufgaben Verantwortung zu übernehmen.

Selbstverständlich integrieren die Führungskräfte ihrerseits ihre Mitarbeiter in diesen Planungsprozeß. Andererseits erachten wir dies in unserer Situation als für nicht ganz ausreichend. Wir verlangen von immer mehr Mitarbeitern in immer mehr Unternehmensbereichen Leistungen schöpferischer Art und Leistungen des fortgesetzten Lernens und Umlernens. Wir müssen daher auch dafür sorgen, daß kreative Ideen, aus der aktuellen Arbeitssituation heraus geboren, systematisch Gehör finden und verwirklicht werden.

Zur Erreichung dieses Ziels dient uns seit einigen Jahren das Instrument unserer innerbetrieblichen Meinungsumfrage. Wir führen solche Umfragen seit langem in Abständen von einem oder höchstens zwei Jahren durch. In diesem Jahr werden wir zum Beispiel alle 25 000 Mitarbeiter unseres Unternehmens befragen.

Die Umfragen sind schriftlich und anonym. Die Beteiligungsquote lag in diesem Jahr bis jetzt zwischen 82 % und 94 %.

Anhand eines standardisierten Fragebogens mit ungefähr 100 Fragen nehmen unsere Mitarbeiter detailliert zu Aspekten der Arbeit und Zusammenarbeit, zu dem ihrer Meinung nach vorhandenen „Betriebsklima" und zu vielen anderen Fragen Stellung. Sie drücken dabei den Grad ihrer Zufriedenheit, ihre Erwartungen und Enttäuschungen aus. Schriftliche Kommentare werden häufig zusätzlich abgegeben.

Die Ergebnisse werden pro Abteilung ausgewiesen, sofern mehr als acht Mitarbeiter einer Abteilung an der Umfrage teilgenommen haben.

Innerhalb von zwei Wochen nach der Datenerhebung besitzt jeder Abteilungsleiter die detaillierten Aussagen seiner Mitarbeiter. Er stellt sie nach typischen Schwerpunkten und Problemkreisen zusammen und führt bereits innerhalb der nächsten zwei bis drei Wochen ein erstes ausführliches Abteilungsgespräch mit seinen Mitarbeitern durch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wichtigste Zielsetzung solcher Besprechungen ist die Entwicklung von Aktionsplänen unter intensiver Beteiligung der Mitarbeiter. Dabei wird genau unterschieden zwischen Plänen, die im Rahmen der eigenen Abteilung realisiert werden können und solchen, die weitergereicht werden müssen und im Rahmen größerer organisatorischer Einheiten zu verdichten sind. Eine Reihe von Problemen, die auf diese Weise definiert werden, haben langfristigen Charakter und gehen in unsere langfristigen Pläne ein.

Auf diese Weise findet im Unternehmen, unabhängig von unseren festgelegten Planungszyklen, ein ständiger Innovationsprozeß mit der Blickrichtung „Zukunft" statt.

4.2 Planung der beruflichen Weiterbildung und Laufbahnplanung als Kernaufgabe des Managements zur Steigerung der Mobilität

Wir werden die vor uns liegenden Aufgaben nur erfüllen können, wenn es uns gelingt, diese Fähigkeit und Bereitschaft unserer Mitarbeiter zu kreativer Mitarbeit und geistiger Mobilität zu erhalten und zu steigern. Darüber hinaus geht es aber auch noch um Mobilität und Mobilitätsbereitschaft in ihrer örtlichen und zeitlichen Bedeutung.

Wie können wir diese Bereitschaft erhalten und fördern?

Ich bin der Meinung, es gelingt nur dann, wenn wir in den Unternehmen so handeln, daß der einzelne Mitarbeiter die Anforderungen, die wir an ihn stellen, für sich und seine Arbeit, seine berufliche Zukunft und seine Familie als planvoll und sinnvoll erfährt und daher akzeptiert.

Dies zu gewährleisten, ist Aufgabe des Managements und Hauptinhalt seiner Personalverantwortung. Diese Aufgabe nimmt einen breiten Raum in der Tätigkeit jeder einzelnen Führungskraft ein, denn in bezug auf den Umfang der Personalverantwortung besitzt jede Führungsebene gleiche Aufgaben und Kompetenzen. Konsequenterweise haben wir daher bei rund 25 000 Mitarbeitern annähernd 2 500 Führungskräfte mit Personalverantwortung. Im Unternehmensdurchschnitt berichten also nicht mehr als 10 Mitarbeiter an einen Vorgesetzten.

Zur systematischen Planung der beruflichen Weiterbildung dient uns unter anderem das sogenannte Beratungs- und Förderungsgespräch. Jede Führungskraft ist verpflichtet, mit jedem der an sie berichtenden Mitarbeiter mindestens alle zwölf Monate ein solches Gespräch zu führen. Der Ausgangspunkt für die Planung der beruflichen Weiterbildung ist dabei die Zielplanung für die kommende Arbeitsperiode. Die Weiterbildungspläne selbst beschränken sich jedoch keineswegs auf solche Maßnahmen, welche die Erreichung der kurzfristigen Arbeits-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziele des Mitarbeiters gewährleisten sollen. Maßnahmen zur Umschulung, zur Verbesserung der Einsatzbreite, zur Vorbereitung des Wechsels von einer fachlichen Laufbahn in eine andere oder die Vorbereitung des Wechsels von einer Fachlaufbahn in die Managementlaufbahn werden ebenso sorgfältig geplant und durchgeführt. So haben wir im Jahr 1977 in der IBM Deutschland rund 60 000 Teilnehmer an rund 360 000 Teilnehmertagen in unseren Fach- und Management-Schulen weitergebildet und umgeschult und das bei einem Personalstand von rund 25 000 Mitarbeitern.

Auch die Aufgabe der Laufbahnplanung, die sich in diesem Zusammenhang ergibt, möchte ich erläutern, denn sie ist mit ein wichtiger Bestandteil unserer Beschäftigungspolitik. Dabei will ich vordringlich den Aspekt behandeln, bei unseren Mitarbeitern langfristig Führungstalent aufzubauen.

Wir stellen in der IBM keine Führungskräfte von außen ein. Andererseits müssen wir nicht nur Führungskräfte für die IBM Deutschland heranbilden, sondern unserer internationalen Organisation auch international geschulte Führungskräfte zur Verfügung stellen, die gewohnt sind, in internationalen Kategorien zu denken. Auch dazu waren bestimmte Gepflogenheiten, Verfahren und Instrumente notwendig.

Zuerst einmal gilt es bei uns als ausgesprochen gute Fähigkeit einer Führungskraft auf allen Ebenen, Managementtalente zu entdecken. Jede Anstrengung auf diesem Gebiet ist gerechtfertigt. Systematisch erfaßt wird der Erfolg dieser Bemühungen in den sogenannten individuellen Entwicklungsplänen, welche die Führungskräfte für die in Frage kommenden Mitarbeiter aufzustellen haben. Die Förderung der so identifizierten Talente wird langfristig geplant. Sie kann einen systematischen Wechsel zwischen Linien- und Stabspositionen umfassen, wobei für besonders fähige Mitarbeiter Auslandsaufenthalte immer eingeschlossen sind. Heute sind über 600 Mitarbeiter der IBM Deutschland in rund 20 Ländern der Erde tätig, einige davon in sehr großer Verantwortung.

Hand in Hand mit der Erweiterung des Gesichtskreises dieser Kandidaten hinsichtlich ihres fachlichen Könnens und ihrer Erfahrung als Führungskraft in einer internationalen Umwelt geht selbstverständlich eine systematische Schulung. Hierzu dienen unsere nationalen und internationalen Schulungseinrichtungen und darüber hinaus viele Institute und Universitäten in Europa und den Vereinigten Staaten.

Unsere Ausleseprogramme werden durch ein anderes sehr wichtiges Programm ergänzt, das wir Nachfolgeplanung nennen. Für wichtige Positionen in den Tochtergesellschaften, in den internationalen Stäben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und in der Muttergesellschaft werden Nachfolger geplant und aufgebaut. Das erfordert einen ständigen Dialog der hierfür verantwortlichen Führungskräfte auf nationaler und internationaler Ebene. Der von diesem Programm erfaßte Mitarbeiterkreis ist zum Teil identisch mit dem vorstehend genannten, im allgemeinen umfaßt er jedoch davon die Erfahreneren oder Älteren.

Es ist uns auf diese Weise meistens gelungen, „Wachablösungen" oder die Besetzung neuer, durch Umorganisationen entstandener Positionen in geplanter Weise vorzunehmen und im richtigen Augenblick den besten verfügbaren Kandidaten zu befördern.

4.3 Prinzipien von Einstellung, Auswahl und Versetzung und Praxis des innerbetrieblichen Personalausgleichs

Unsere Führungskräfte haben ihre Aufgaben der Entwicklungs- und Einsatzplanung ihrer Mitarbeiter und deren Verwirklichung unter der Bedingung der Chancengleichheit durchzuführen. Da wir uns zum Leistungsprinzip und zum Wettbewerb bekennen, müssen wir im Unternehmen auch dafür sorgen, daß die Teilnahmebedingungen an diesem Wettbewerb auf nichts anderem als auf Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft beruhen.

Eine zweite Voraussetzung ist die der möglichst hohen Gerechtigkeit bei der konkreten Verteilung von Belohnungen und Lasten. Das ist besonders wichtig auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik. Das Festhalten am Prinzip der Gleichbehandlung wird allgemein begrüßt, wenn es um gemeinsame Vorteile geht. Der gemeinsame Vorteil des Schutzes vor Arbeitslosigkeit bringt jedoch eine Reihe von Belastungen mit sich. Auch diese müssen auf der Basis prinzipieller Gleichbehandlung verteilt werden. Damit sind Menschen naturgemäß — und in unserer Wohlstandsgesellschaft wohl erst recht — nicht mehr ohne weiteres einverstanden. Wenn eine Gleichverteilung der Lasten hier jedoch auf Dauer nicht gelingen würde, hätte das eine mögliche Aushöhlung des Leistungsgedankens, unter dem wir angetreten sind, zur Folge.

Wir legen daher nicht nur Wert auf die rechtzeitige und systematische Planung der beruflichen Weiterbildung und Entwicklung des einzelnen Mitarbeiters. Wir achten auch darauf, daß bei der Planung und Durchführung personeller Einzelmaßnahmen von der Einstellung über die Auswahl und Plazierung bis zur Versetzung nach bestimmten Grundsätzen und allgemein gültigen Regeln verfahren wird.

Diese stellen sich im Zusammenhang wie folgt dar:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neueinstellungen erfolgen grundsätzlich im Rahmen der Personalplanzahlen des gültigen Operating Plans auf der Grundlage definierter Qualifikations-Anforderungen.

Bei der Besetzung neuer oder freiwerdender Positionen gilt jedoch zuerst einmal der Grundsatz „innen vor außen". Wir haben daher schon seit Jahren eine unternehmensweite interne Stellenausschreibung.

Bei den Neueinstellungen, zu denen wir uns entschließen, haben die langfristig wichtigen Qualifikationen grundsätzlich Vorrang gegenüber den momentan kritischen. Entscheidungen in diesem Zusammenhang treffen die Leiter der Geschäftsbereiche.

Für notwendige innerbetriebliche Versetzungen gilt der Grundsatz, daß zuerst die Belange des Unternehmens zu berücksichtigen sind unter Einbeziehung der zur Zeit feststellbaren Eignung, des zukünftig abzuschätzenden Potentials und der persönlichen Vorstellungen des Mitarbeiters. Wir wollen freiwerdende Positionen eben möglichst mit den für diese Position am besten qualifizierten Bewerbern besetzen. Die Effektivität solcher Maßnahmen hängt jedoch entscheidend davon ab, welche Bereitschaft an Mobilität bei den einzelnen Mitarbeitern durch planvolle Förderungsmaßnahmen und systematische Gespräche über Fortkommen und Einsatzalternativen bereits geweckt wurde. Hier zeigt sich ein enger Zusammenhang zwischen globaler Beschäftigungsplanung und deren Verwirklichung durch vorausschauende individuelle Führung.

Versetzungen mit Ortswechsel müssen so klein wie möglich gehalten werden. Sofern sie unvermeidbar sind, muß das Unternehmen Vorsorge treffen, daß daraus keine wirtschaftlichen oder persönlichen Nachteile entstehen. Hier wird die Grundanforderung an das Management zur Gewährleistung einer erfolgreichen betrieblichen Beschäftigungspolitik deutlich. Diese ist es, die Planvorgaben auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik zu erfüllen und dabei in ebenso hohem Maß die sozialen Belange des einzelnen Mitarbeiters zu berücksichtigen.

Vor der Ernennung zur Führungskraft mit Personalverantwortung — diese Führungskräfte stellen wir grundsätzlich nicht von außen ein — ist bei bestimmten Positionen eine Rotation im Inland oder Ausland erforderlich.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien und Regeln gelang es uns bis jetzt auch in kritischen Jahren, die zur Erhaltung der Beschäftigung für alle Mitarbeiter notwendigen innerbetrieblichen Personalbewegungen auf der Basis von Freiwilligkeit auf seiten der Mitarbeiter durchzuführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So haben wir zum Beispiel 1975 bei einer Belegschaft von rund 24 000 Mitarbeitern annähernd 2 200 Mitarbeiter zwischen den einzelnen Unternehmensbereichen in neue Tätigkeiten versetzt. Da jede Versetzung einen offenen Arbeitsplatz zur Folge hat, der durch Folgeversetzungen wieder besetzt werden muß, stieg die Gesamtzahl der Tätigkeitswechsel in jenem Jahr auf über 5 000. Davon waren rund 800 Versetzungen mit Ortswechsel verbunden.

Allerdings überwacht und koordiniert eine zentrale Steuerung seit einigen Jahren laufend die Einhaltung des geplanten Personalausgleichs zwischen Überplan- und Unterplanbereichen. Sie entwickelt Umsetzungspläne und Versetzungskonditionen und erteilt die Freigaben für die Einstellungen von außen.

5. Zukünftige Voraussetzungen für eine „aktive Beschäftigungspolitik"

Nachdem ich nun versucht habe, am Beispiel meines Unternehmens zu zeigen, welche Ziele, Aufgaben und Schwerpunkte unternehmerische Beschäftigungspolitik heute haben kann, möchte ich zum Schluß meines Referats versuchen, zukünftige Voraussetzungen und Gestaltungsmöglichkeiten der Beschäftigungspolitik in unserem Land zu umreißen. Dabei möchte ich kurz unsere gemeinsame Ausgangssituation skizzieren.

Ich gehe davon aus, daß aufgrund der strukturellen Arbeitslosigkeit die Nachfrage nach Arbeitsplätzen in den nächsten Jahren größer sein wird als das Angebot. Ein weiteres Problem wird sein, daß wir nach wie vor eine Diskrepanz zwischen benötigten und vorhandenen verfügbaren Qualifikationen haben werden. Damit wird auch von dieser Seite her eine Verringerung der Arbeitslosigkeit erschwert werden. Wenn es den Unternehmen in absehbarer Zukunft trotzdem gelingen sollte, das Beschäftigungsniveau insgesamt aufrecht zu erhalten, würden sie bereits einen hervorragenden arbeitsmarktpolitischen Beitrag leisten.

Lassen Sie uns nun aber davon ausgehen, daß wir zukünftig möglichst eine „aktive Beschäftigungspolitik" zur Lösung des strukturellen Arbeitslosenproblems betreiben sollen. Ich verstehe darunter nicht nur die Sicherung und Erhaltung der derzeitigen Arbeitsplätze, sondern vielmehr die Schaffung neuer und anspruchsvoller Arbeitsplätze zur Beschäftigung neuer Mitarbeiter und damit zur weitergehenden Entlastung unseres Arbeitsmarktes.

Um hier Erfolg zu haben, bedarf es umfangreicher Anstrengungen aller gesellschaftlich relevanten Gruppen einschließlich der Unternehmen. Auf einige wichtige möchte ich etwas näher eingehen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für langfristige Dispositionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze wird es notwendig sein, das Vertrauen in die Stetigkeit und Beständigkeit unserer wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Damit wird es den Unternehmen dann auch möglich werden, neue Aufgabengebiete zu suchen, dafür Investitionen zu tätigen und neue Arbeitsplätze bereitzustellen.

Zweitens wird es notwendig sein, wieder zu einem stetigen Wachstum der Volkswirtschaft ohne inflationäre Nebenerscheinungen zurückzukommen. Hierdurch wird eine erhöhte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen erzeugt werden, was wiederum die Investitionstätigkeit des einzelnen Unternehmens beleben wird.

Darüber hinaus müssen alle am Wirtschaftsprozeß Beteiligten erkennen, daß die Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit von Staat, Unternehmen und Bürger ihre Grenzen erreicht hat und die Leistungsbereitschaft ernsthaft bedroht. Wenn hier Abhilfe geschaffen wird, ist eine wesentliche Voraussetzung erfüllt, damit die einzelnen Unternehmen ihre Beiträge für eine aktive Beschäftigungspolitik erhöhen können.

In diesem Zusammenhang möchte ich die Frage der Verkürzung des Arbeitsvolumens ansprechen, ohne in irgendeiner Form abschließend dazu Stellung zu nehmen. Für mich erscheint es ganz wesentlich, daß in dieser Frage keine voreiligen und einseitigen Entschlüsse gefaßt werden, sondern daß die Entscheidungsvorbereitung im Rahmen eines intensiven Dialogs aller Beteiligten unter Einschluß der Unternehmen stattfindet. Bei der Wichtigkeit dieses Problems ist es unabdingbar, daß man hier zu einer sowohl für die Gesellschaft als auch für die Unternehmen und den einzelnen Mitarbeiter optimalen Lösung kommt. Dabei wird bei der heutigen Wettbewerbssituation auf den internationalen Märkten die Frage der Kostenbelastung eine eminent wichtige Rolle spielen. Fehlentscheidungen in diesem Zusammenhang können dazu führen, daß sich die von einer Verkürzung des Arbeitsvolumens erhofften positiven Auswirkungen durch den Verlust von Märkten — sei es im Inland oder im Ausland — ins Gegenteil verkehren.

Ich bin der Überzeugung, daß es bei einer Verbesserung dieser Rahmenbedingungen die Unternehmen aus eigener Kraft schaffen werden, zu einer verstärkten Investitionstätigkeit zurückzukehren und im Verlauf des nächsten Jahrzehnts in steigendem Maße zum Wohl der gesamten Gesellschaft aktive Beschäftigungspolitik zu betreiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beschäftigungspolitik im Rahmen der Planung eines Unternehmens am Beispiel von Siemens

Von *Max Günther*, München

Zunächst möchte ich Herrn Professor v. Weizsäcker sehr herzlich danken für die Gelegenheit, heute vor diesem Gremium berichten zu dürfen.

Erlauben Sie mir einige *Vorbemerkungen:*

Ich sehe aus der Sicht des Einzelunternehmens die Frage der Beschäftigung als eine Sache der Personalplanung im Zusammenhang mit den Unternehmens- — und noch konkreter — mit den Geschäftsplanungen. Daraus wird deutlich, daß die Frage nach der Beschäftigung nicht absolut für sich betrachtet werden kann, sondern daß sie jeweils im Rahmen des für das Einzelunternehmen relevanten gesamtwirtschaftlichen Datenkranzes und den daraus — wiederum für das Einzelunternehmen — sich bietenden Geschäftsmöglichkeiten zu sehen ist.

Zu den gesamtwirtschaftlichen Daten maße ich mir nicht an, diesen sachverständigen Zuhörern Neues bieten zu können; Ziel meiner Ausführungen soll daher der Versuch sein, aus der konkreten Tagesarbeit des Unternehmens, dem ich angehöre, einige Beiträge zu dem erörterten Thema zu liefern.

Eines möchte ich allerdings vorausschicken — und darüber sind wir auch mit unserem Betriebsrat und der Gewerkschaft einig: Kein Unternehmen, auch nicht ein gut geführtes, kann auf Dauer Menschen beschäftigen, für die längerfristig keine Arbeit vorhanden ist. So könnten Unternehmen gerade in Zeiten des beschleunigten Strukturwandels wohl kaum ihre Funktion erfüllen. — Andererseits bedeutet dies natürlich nicht, daß den Unternehmern die Lage am Arbeitsmarkt gleichgültig sein kann. Das vitale Interesse der Unternehmer an einem etwa ausgeglichenen Arbeitsmarkt folgt auf die Dauer allein schon aus der Notwendigkeit eines sozialen Consensus für das Funktionieren unserer Wirtschaftsordnung.

Noch eine weitere Vorbemerkung: Ich werde die für mein Thema relevanten Entwicklungen und Zusammenhänge weitgehend anhand von Zahlenreihen darzustellen versuchen. Dabei sehen wir natürlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehr deutlich, daß hinter den nüchternen Zahlen viele menschliche Schicksale und zum Teil auch schmerzliche Anpassungsprobleme für einzelne und Gruppen stehen. Wie in der Nationalökonomie zeigen sich auch bei uns nur in der statistischen Aggregation die Zusammenhänge und Entwicklungen, aus denen man dann Schlüsse ziehen und notwendige Maßnahmen ergreifen kann. Dabei bleibt uns selbstverständlich bewußt, daß die Mitarbeiter, die für das Unternehmen arbeiten, insgesamt das Unternehmen tragen. Darum wird die größtmögliche Sicherung der sozialen Existenz unserer Mitarbeiter schon seit der Gründung von Siemens als ein verpflichtender Bestandteil der Unternehmenspolitik angesehen.

In diesem Zusammenhang glaube ich Ihnen noch schuldig zu sein, mit ein paar Bemerkungen zu *Siemens* meinen Standort und den Hintergrund meiner Ausführungen kurz zu umreißen:

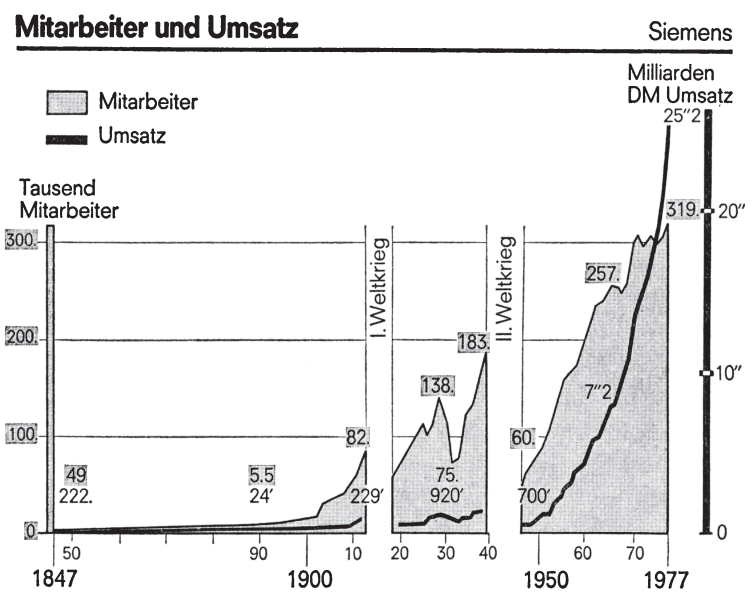


Abb. 1

Die erste Abbildung zeigt dazu *Umsatz- und Mitarbeiterzahlen* seit Gründung des Unternehmens über 130 Jahre. Sie macht deutlich, wie nach dem letzten Weltkrieg mit einem steilen Anstieg der roten Umsatzkurve auf rd. 25" die Mitarbeiterzahl in die Größenordnung von mehr als 300. gekommen ist. Auffällig ist, daß seit den 70er Jahren die Beschäftigtenzahl mehr oder weniger stagniert — abgesehen von einem jüngsten Anstieg, der auf die Einbeziehung der Kraftwerk

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Union AG und der Transformatoren Union AG zurückgeht. Diese Entwicklung läßt sich zum einen auf ein abgeschwächtes Umsatzwachstum, zum anderen aber auch auf Gründe, die ich später noch behandeln werde, zurückführen.

Die Abb. 2 vermittelt einen Überblick über die Präsenz von *Siemens im Ausland* mit Vertriebsaktivitäten durch Landesgesellschaften, Stützpunkte und Vertretungen in 128 Ländern. 97 Fabriken fertigen unsere Technik in 32 Ländern.

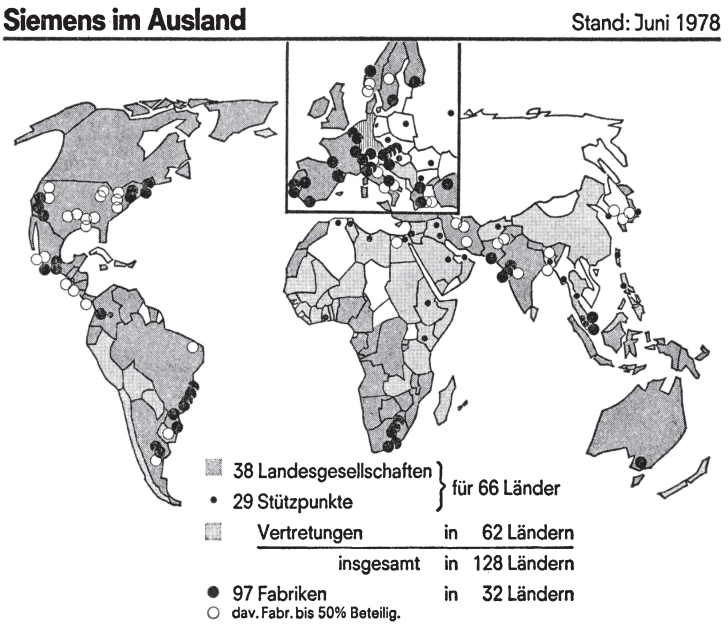


Abb. 2

Gestiegenes Geschäftsvolumen, weltweite Aktivitäten und ein sehr breites Produktspektrum waren Ende der 60er Jahre der Anlaß, das Unternehmen zu divisionalisieren und in seiner Führungsstruktur weiter zu dezentralisieren. Die in Abb. 3 dargestellten Unternehmensbereiche haben die weltweite fachunternehmerische Produkt- und Geschäftsverantwortung. Damit ist auch der *Planungsprozeß* weitgehend dezentralisiert. Nach Abstimmung der wesentlichen Entwicklungsziele mit der Unternehmensleitung baut sich die operative Planung der Organisationsstruktur folgend — nach Kommunikation mit den regionalen Einheiten wie den Zweigniederlassungen im Inland und den Landesgesellschaften im Ausland — mit Rückkoppelung von Stufe zu Stufe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

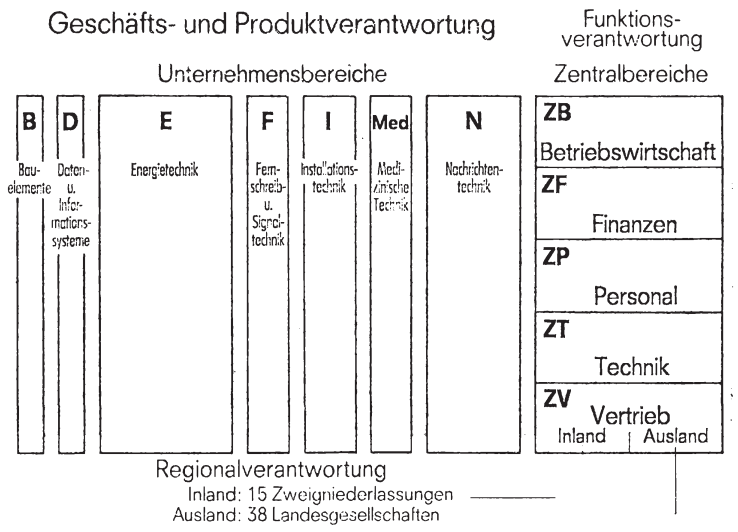


Abb. 3

von unten nach oben auf. Die Planung — auch die Personalplanung — wird damit vornehmste Aufgabe der Chefs aller Ebenen.

Damit schon genug zum besseren Verständnis der im folgenden darzulegenden Probleme.

Strukturänderungen in den Beschäftigtenzahlen

Zunächst zu den Hintergründen der Beschäftigungsprobleme im industriellen Bereich, zu den Strukturänderungen bei den Beschäftigten: Erstmals nach dem Kriege trafen nämlich ein trendmäßig und konjunkturell deutlich abgeschwächtes Wachstum und ein technologisch bedingter, beschleunigter Strukturwandel zusammen.

Seit dem Anfang der 70er Jahre ist dabei die Anzahl der *Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe* in der Bundesrepublik Deutschland deutlich rückläufig — Abb. 4. Das gilt auch für den relativen Anteil, der 1977 auf 45 % zugunsten der Dienstleistungen mit jetzt 48 % zurückgegangen ist. Im Vergleich zu den USA mit 28 % liegt dieser Anteil in der Bundesrepublik noch recht hoch. Obgleich wegen unserer hohen Industrieexporte die Verhältnisse etwas anders liegen, wird die Strukturentwicklung der Bundesrepublik den USA doch tendenziell folgen. — Innerhalb des Produzierenden Gewerbes hat sich die Deut-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

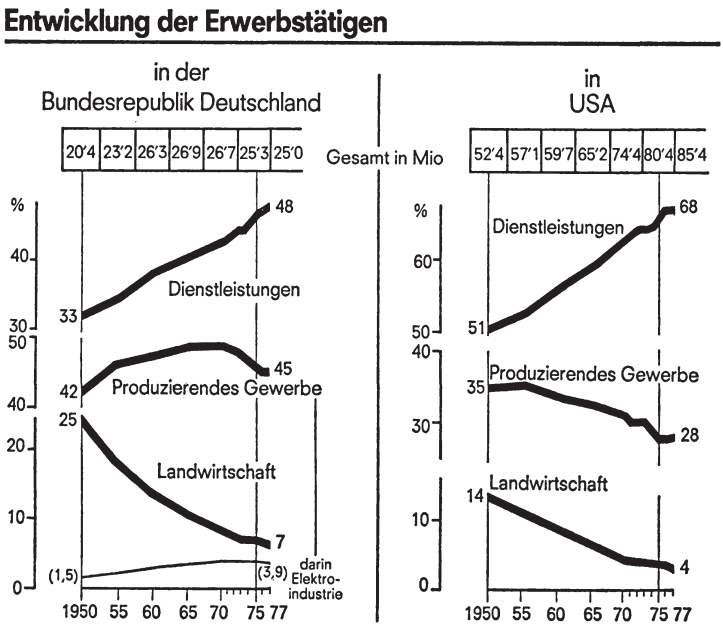


Abb. 4

sche Elektroindustrie nach einem kräftigen Anstieg in den 50er und 60er Jahren noch recht gut gehalten, wenn auch ihr Beschäftigungsanteil in den letzten Jahren leicht auf knapp 4 % zurückgegangen ist.

Dahinter stehen wiederum recht unterschiedliche Bewegungen der *Beschäftigtenzahlen in den einzelnen Sparten.* Wie die Indexkurven in der Mitte der Abb. 5 zeigen, ist die Beschäftigtenzahl vor allem in der Röhren- und Halbleitertechnik seit 1970 wegen des sprunghaften technologischen Fortschritts auf 66 % zurückgefallen, während sie bei der Datenverarbeitung mit Schwankungen auf 129 % gestiegen ist.

Gleichzeitig hat sich die *Struktur der Belegschaft* zugunsten der Angestellten verändert — Abb. 6. Bei der Elektro-Industrie betrug ihr Anteil 1962 etwas mehr als ein Viertel und ist bis 1970 auf 30 % und dann beschleunigt bis auf 36 % gewachsen. Bei der Siemens AG hat sich dieser Wandel mit starker Zunahme der Software- und Engineering-Leistungen für das Anlagengeschäft und die Systemtechniken noch schneller vollzogen — die entsprechenden Zahlen lauten hier 33 %, 38 % und 47 %. — Dabei haben bei Siemens die *technisch tätigen Angestellten* besonders stark von 18 % auf 29 % der Gesamtbelegschaft zugenommen. Innerhalb der verminderten Anzahl der Arbeiter ist das Gewicht der *Facharbeiter* von 34 % auf 40 % gewachsen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

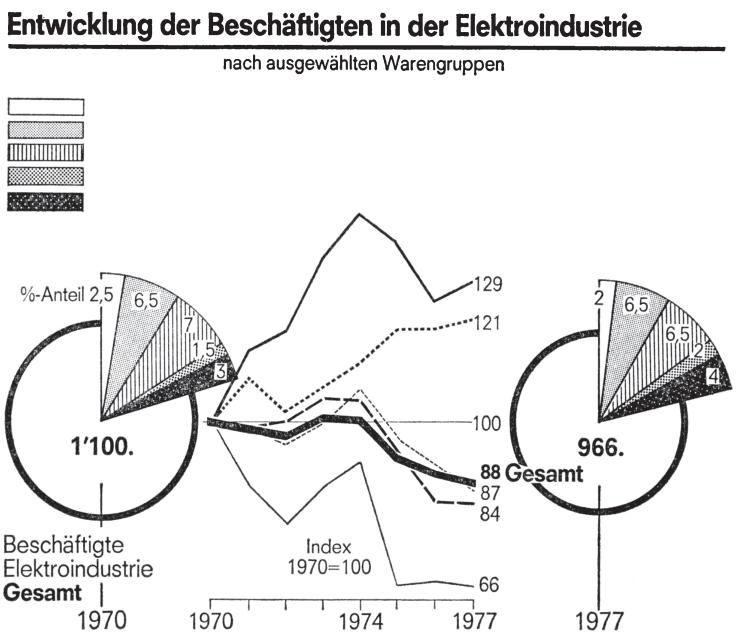


Abb. 5

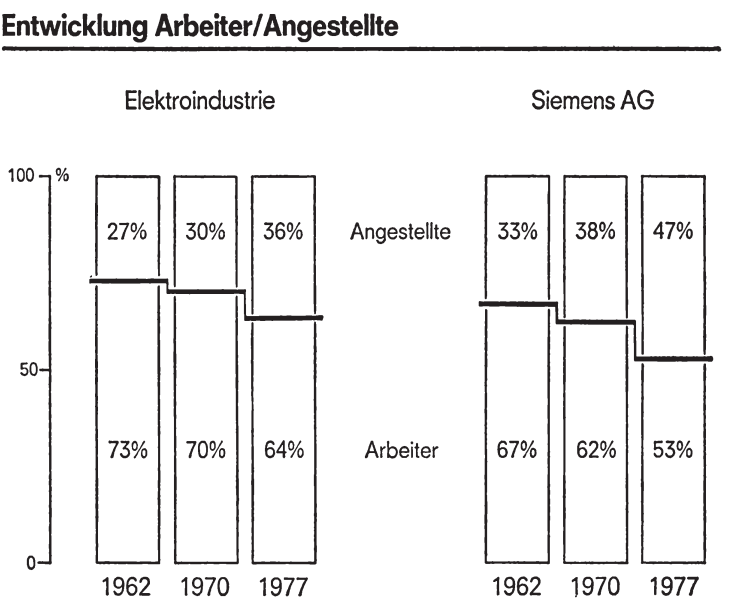


Abb. 6

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus diesen wenigen Zahlen geht schon hervor, daß sich der beschleunigte Strukturwandel um so ausgeprägter zeigt, je stärker man die Zahlen disaggregiert. Die sich dabei herauskristallisierende Tendenz zu höherqualifizierten Anforderungsprofilen macht natürlich — wie später noch zu zeigen ist — eine besonders sorgfältige Personalplanung notwendig.

Hintergründe der Strukturänderungen

Dieser Wandel in der Beschäftigungsstruktur läßt sich auf verschiedene Gründe zurückführen; dazu wieder ein paar Beispiele:

Technologie: Der *technologische Fortschritt* wird besonders an der Entwicklung der integrierten Schaltkreise deutlich: Während der Integrationsgrad seit etwa 1960 um 6 Zehnerpotenzen gestiegen ist, haben die Kosten mit fast gleicher Tendenz abgenommen. Welche Brisanz diese Entwicklung für die rechtzeitige *Produktinnovation* und damit auch für die Beschäftigung eines Werkes hat, läßt sich in Abb. 7 ablesen: Vor 5 Jahren wurde in einem Werk für Integrierte Schaltungen eine Mitarbeiterzahl von 2 700 mit dem damals vorhandenen Produktspektrum beschäftigt. Damals wurden für DM 1 000,— Umsatz 20 Fertigungsstunden gebraucht. Mit diesen jetzt als „alt" bezeichneten Produkten wird im laufenden Jahr nur noch 15 % des Umsatzes gemacht.

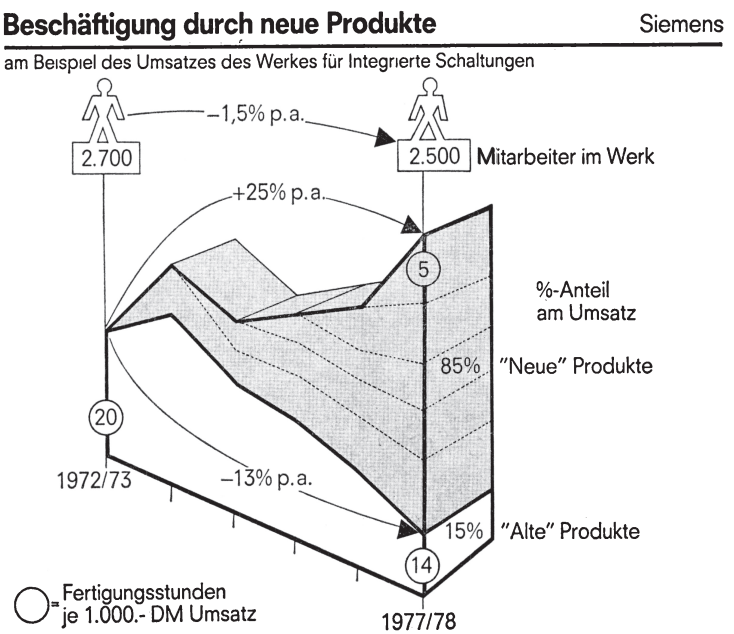


Abb. 7

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da jetzt bei diesen Erzeugnissen nur noch 14 Fertigungsstunden für DM 1 000,— Umsatz eingesetzt werden, wäre die Beschäftigung auf rd. ein Drittel zurückgegangen. Wir hätten heute etwa 1 800 Arbeitsplätze weniger gehabt. Dieser errechnete Rückgang konnte nur dadurch fast ausgeglichen werden, daß Jahr für Jahr neue Produkte herausgebracht wurden, die jetzt insgesamt 85 % des laufenden Geschäftes ausfüllen. Da für die neuen Produkte jedoch immer weniger Fertigungsstunden gebraucht werden — in der jüngsten Produktgruppe sind es nur noch 5 Stunden je DM 1 000,— Umsatz —, konnte trotz eines Umsatzwachstums von 25 % pro Jahr die gesamte Mitarbeiterzahl mit jetzt 2 500 nicht ganz auf dem alten Stand gehalten werden. Mit diesem Beispiel wird die Bedeutung der Produktinnovation für diese Sparte evident.

Auftragsstruktur: Das Beispiel in Abb. 8 beschreibt, wie sich unterschiedliche Auftragsstruktur und daraus resultierende Veränderungen der Umsatzstruktur auf die Beschäftigung auswirken können. In einem unserer Bereiche ist — linkes Feld, oben — der Umsatz in den letzten sieben Jahren um 70 % gestiegen, darin nahm der Export mit einer Reihe von Großprojekten zur Industrialisierung und dem Aufbau von Infrastrukturen — vor allem in den Ölländern — um 200 % zu, während das Inlandsgeschäft nur um 40 % wuchs. — Mit diesem ungleichen

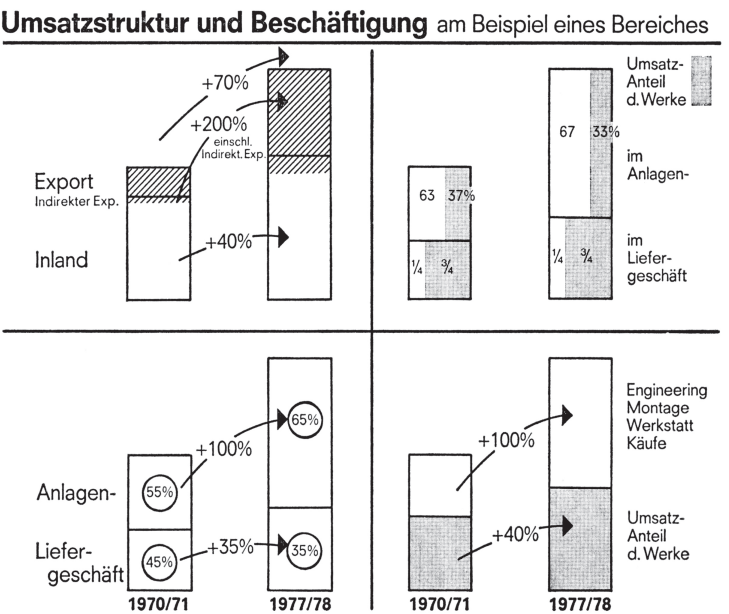


Abb. 8

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstum hat sich auch — wie man im Feld darunter ablesen kann — die Auftragsstruktur vom Liefergeschäft zum Anlagengeschäft verschoben, das jetzt einen Anteil von 65 % erreicht hat. — Problematisch daran ist nun, daß vom Anlagengeschäft — rechtes Feld oben — nur etwa ein Drittel auf den Umsatz der Werke entfällt, die restlichen zwei Drittel verbleiben für Vertriebs-, Engineering-, Montage- und Fremdleistungen. Dies hat dazu geführt, daß der beschäftigungsintensivere Umsatzanteil der Werke — Feld darunter — mit 40 % nur schwach gestiegen ist und zu Beschäftigungsproblemen in den Fabriken geführt hat, während es im übrigen Teil zu einer Erhöhung der Beschäftigung bei Software- und Ingenieur-Leistungen gekommen ist.

Wartungsleistungen: Auch die Dienstleistungen für die Wartung der beim Kunden stehenden Anlagen expandierten überdurchschnittlich. Während der Umsatzanteil unserer Zweigniederlassungen im Inland für die Wartung im Geschäftsjahr 65/66 noch 3 % betrug, liegt er jetzt bei 7 %. Die Mitarbeiter in der personalintensiven Wartung unseres deutschen Peripherievertriebs haben damit jetzt immerhin ein Gewicht von 15 % erreicht.

Arbeitskosten: Schließlich möchte ich mit Abb. 9 noch ein Beispiel dafür anführen, wie das *Lohnkostengefälle* Fertigungsverlagerungen ins Ausland erzwingen kann. Die Arbeitskosten für eine repräsentative

Arbeitskostenvergleich: Deutschland – Fernost

1978	München	Singapur	Malacca
Arbeitskosten je repräsentative Fertigungsstunde DM	13,30	1,71	0,88
Index	100	12	6
Mögliche Arbeitsstunden "	100	110	105
Ausfallzeiten "	100	16	40
Urlaub "	100	29	25
Schichtfaktor	1-1,5	2-2,5	
Flexibilität (z. B. Überstunden)	gering	hoch	

Abb. 9

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fertigungsstunde in der Bauelementeindustrie betragen in München DM 13,30, in Singapur DM 1,71 und in Malacca (Malaysia) nur DM 0,88. Indexmäßig heißen die entsprechenden Zahlen: 100 %, 12 % und 6 %. Dazu kommen noch eine wesentlich größere Flexibilität in der Arbeitszeit und damit auch ein ungleich weiterer Dispositionsspielraum sowie die Möglichkeiten einer besseren Kapitalnutzung.

Da unsere Weltkonkurrenz das niedrige Lohnniveau in Fernost weitgehend nutzt, mußten wir Teile unserer Fertigung für Integrierte Schaltkreise dorthin verlagern. Dabei nehmen zwar die Stückzeiten — Abb. 10 — zunächst um 60 % zu, die *Stückkosten* aber um 20 % ab. Ohne diese Maßnahme hätten wir diese Produkte nicht mehr konkurrenzfähig herstellen und anbieten können und damit auch die technisch anspruchsvollere Scheibenfertigung in München nicht erhalten können. Dies hätte noch weit schwierigere Beschäftigungsprobleme gebracht.

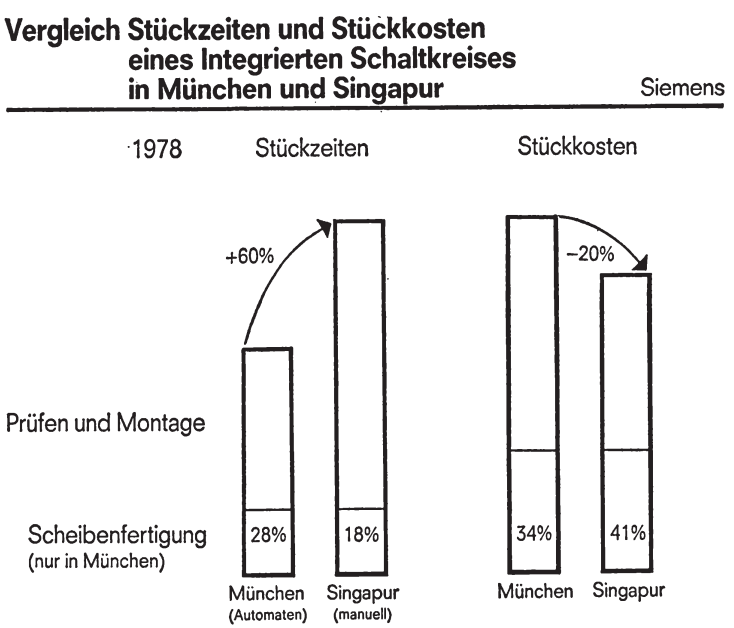


Abb. 10

Wachstum — Arbeitsproduktivität — Beschäftigtenzahl

Alle diese und andere Prozesse haben neben der laufenden Rationalisierung in der Addition dazu beigetragen, daß innerhalb der Siemens AG die *Arbeitsproduktivität* — Abb. 11 — im Trend der letzten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

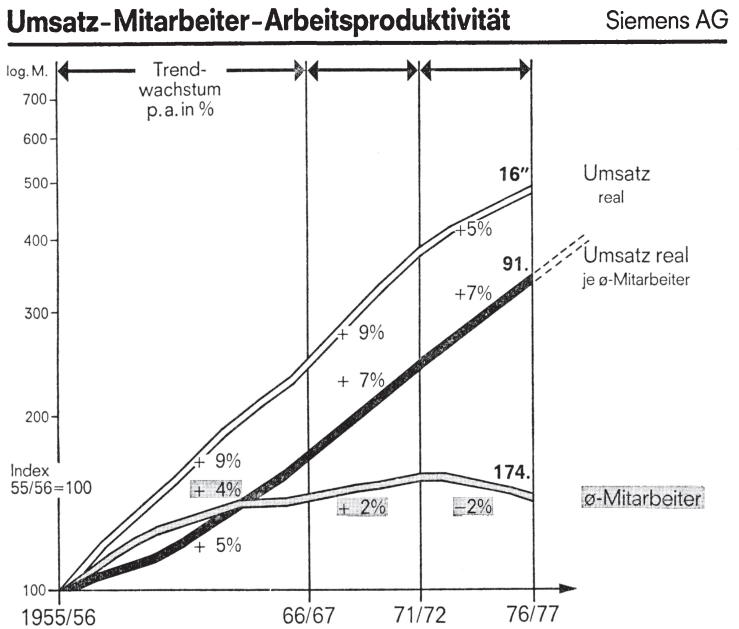


Abb. 11

10 Jahre unverändert mit 7 % p.a. zugenommen hat — und dies, obgleich das frühere reale Wachstum des Umsatzes von jährlich 9 % in den letzten Jahren auf 5 % zurückgefallen ist. Das hat dazu geführt, daß die Zahl der Mitarbeiter um 2 % p.a. reduziert werden mußte.

Dabei ist heute schon abzusehen, daß der fortschreitende Strukturwandel und die vom Wettbewerb erzwungenen Rationalisierungen auch in den kommenden Jahren zu einem unverminderten Anstieg der Arbeitsproduktivität führen werden. Für die Planung der Mitarbeiterzahl bedeutet dies, daß das Umsatzwachstum dieselbe Größenordnung erreichen muß, wenn der Belegschaftsstand gehalten werden soll. Dieser Zusammenhang erfordert — wie ich noch versuchen werde zu zeigen — nicht nur ein reaktives Handeln, sondern eine längerfristig ausgerichtete Geschäftspolitik, die auf ein Wachstum abzielt, das einen möglichst großen Beschäftigungsspielraum mit sich bringt.

Planung der Mitarbeiterzahlen nach Anforderungsprofilen

In diese Zusammenhänge schwingt natürlich auch hinein, daß die bereits aufgezeigte beschleunigte Bewegung zu höherqualifizierten Anforderungsprofilen sich fortsetzen und damit ceteris paribus zu höheren Lohnkosten und Umsätzen pro Kopf führen muß. Dies verlangt auch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine rechtzeitige qualitative Anpassung der Belegschaft an die zukünftigen Bedarfsstrukturen. Wohin hier die Veränderungen laufen, möchte ich nur an wenigen Beispielen zeigen, nachdem Herr Bösenberg heute hierauf schon ausführlich eingegangen ist:

Technische Hochschulabsolventen: Bei den technischen Hochschulabsolventen — Abb. 12 — macht sich seit Mitte der 70er Jahre ein laufend zunehmender Bedarf an Informatikberufen bemerkbar. Ihr Anteil am Bestand der technischen Hochschulabsolventen hat sich in kurzer Zeit von 5 % auf 8 % erhöht und wird bis 1980 auf 13 % zu Lasten der anderen Berufsgruppen steigen. In der jährlichen Bedarfsrechnung für die Neueinstellungen liegt diese Gruppe auch für die nächsten Jahre weitaus an der Spitze.

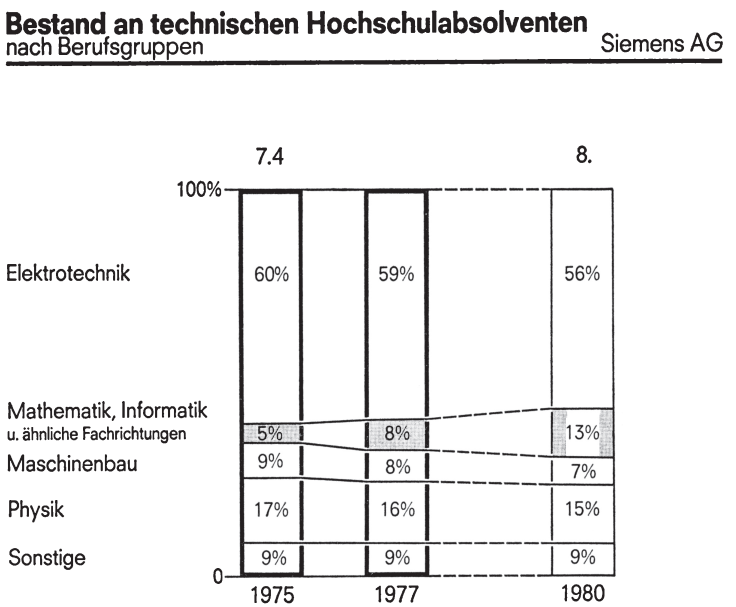


Abb. 12

Gewerbliche Lehrlinge: Auch die Bedarfsstruktur bei den gewerblichen Lehrlingen — Abb. 13 — hat sich sehr schnell gewandelt; dies zeigt ein Beispiel aus einem Vertriebsbereich. Während hier 1975 noch 47 % Elektriker und 27 % Schlosser ausgebildet wurden, gehen diese Berufsbilder bis 1980 auf 38 % bzw. 18 % zurück. Dagegen steigt der Anteil der Elektroniker sprunghaft von 17 % auf 35 %.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedarf an Gewerblichen Lehrlingen
in einem Vertriebsbereich der Siemens AG

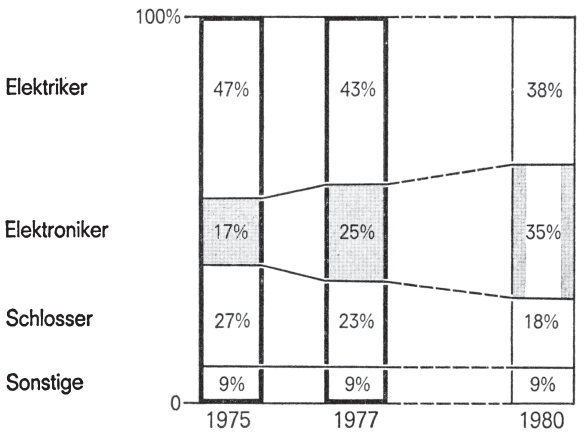


Abb. 13

Bildungsaufwand für Mitarbeiter 1976/77 in Mio DM Siemens AG

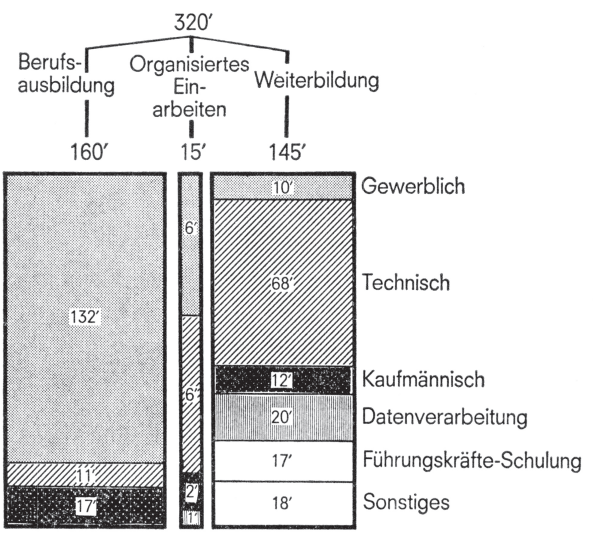


Abb. 14

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weiterbildung: Bei dem besprochenen Strukturwandel erhalten auch die schon bei uns arbeitenden Belegschaftsmitglieder systematisch Gelegenheit, ihren Bildungsstand auf veränderte Anforderungen oder neue Tätigkeiten auszurichten. Von dem Bildungsaufwand in Höhe von 320′ flossen deshalb im letzten Geschäftsjahr 145′ in die Weiterbildung — Abb. 14 —.

Diese wenigen Beispiele mögen nur als Hinweise dienen für die qualitative Planung und Anpassung unserer Mitarbeiterstruktur an den Bedarf von morgen.

Was ist nun das *Resümee* dieser qualitativen und quantitativen Veränderungen in der Belegschaftsstruktur für den Unternehmer in unserer Branche? Es ist das bekannte Phänomen, daß sich bei fortschreitender Verlagerung der Auftragsstruktur zu komplexeren Technologien — vor allem im Anlagengeschäft und in der Systemtechnik — und bei anhaltendem technologischen Wandel das Arbeitsplatzangebot in den Fabriken und da besonders für einfache Tätigkeiten — zumindest relativ gesehen — vermindert. Neue Arbeitsplätze entstehen vorwiegend in der Forschung, in der Entwicklung von Hard- und Software sowie in Vertrieb, Wartung und Planung von Anlagen und Systemen. Dieser Umstrukturierungsprozeß wird um so schmerzlicher und um so schwieriger zu bewältigen sein, je geringer das gesamte Wachstum des einzelnen Unternehmens und auch der Gesamtwirtschaft ausfällt.

Maßnahmen zur Anpassung an ein reduziertes Beschäftigungsvolumen

Damit sind wir an einem Punkt, der uns in den letzten Jahren zu schaffen gemacht hat. Abflachendes Trendwachstum und die schwache Konjunkturlage führten dazu, daß das Beschäftigungsniveau wie bei den meisten Industriezweigen insgesamt nicht gehalten werden konnte. Das Dilemma, das in dieser unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeit besteht, läßt sich — wie Sie alle wissen — nicht mit einem Patentrezept auflösen.

In der Praxis tut man deshalb gut daran, dieses Problem von verschiedenen Seiten anzugehen. Dabei können z. B. folgende *Maßnahmen* getroffen werden:

— Kurzfristige, konjunkturelle Beschäftigungslücken werden so lange wie möglich durch *Kurzarbeit* ausgeglichen. Der dazu geschaffene gesetzliche Rahmen bietet hierfür Spielraum.

— Die durch *Fluktuation* ausscheidenden Mitarbeiter werden — soweit dies dispositiv möglich ist — nicht ersetzt.

— Neugeschaffene und freiwerdende Arbeitsplätze werden im Rahmen des Möglichen durch *Versetzungen* innerhalb des Unternehmens besetzt. Auch Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse können hier und da

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

helfen. Bei freiwerdenden älteren Mitarbeitern sind *Frühpensionierungen* möglich.

— *Überstunden* werden auf ein Mindestmaß beschränkt, das zum Dispositionsausgleich bei unterschiedlicher Auftragsstruktur nicht unterschritten werden kann.

— Soweit *Entlassungen* nicht zu vermeiden sind, werden externe Kontakte zu Arbeitsämtern, Verbänden und befreundeten Firmen dazu genutzt, dem ausscheidenden Mitarbeiter bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu helfen.

Wie nun die *Anpassungsprozesse* in der Praxis ablaufen können, zeigt in Abb. 15 die Grafik mit den Veränderungsraten des Auftragseinganges der jeweils letzten 12 Monate im Vergleich mit der entsprechenden Entwicklung der Mitarbeiterzahl über sechs Jahre bis heute. Daraus werden die Bemühungen deutlich, die Mitarbeiterzahl möglichst schonend an die Auftragsentwicklung heranzuführen. So wurde bereits Ende 1973, Anfang 1974 — also schon ein gutes Jahr vor dem Höhepunkt der Bestellungen — der nur leichte Aufbau der Belegschaft abgebremst. Die Beschäftigungsschwierigkeiten, die mit der Talfahrt der Konjunktur einsetzten, wurden durch Kurzarbeit deutlich abge-

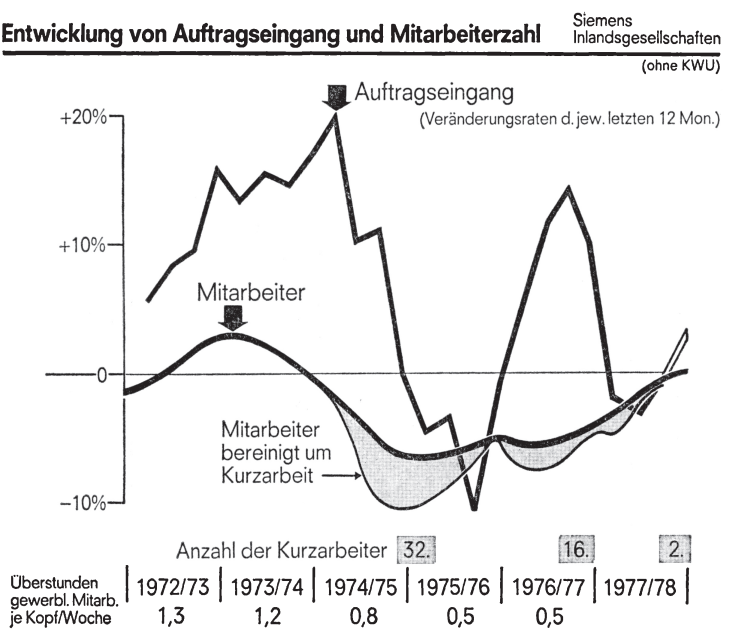


Abb. 15

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dämpft. Das graue Feld beschreibt dazu, um wieviel mehr die Belegschaft in den letzten Jahren jeweils ohne *Kurzarbeit* hätte reduziert werden müssen. Dabei waren bis zu 32. Mitarbeiter von der Kurzarbeit betroffen.

Außerdem wurden die *Überstunden* von 1,3 Stunden je gewerblichem Mitarbeiter und Woche auf 0,5 heruntergefahren, das ist ein Tiefstwert, der zur Aufrechterhaltung eines minimalen Dispositionsspielraumes in unserem Hause ohne Schaden für die Wahrnehmung aller Auftragschancen kaum unterschritten werden kann.

Die Abb. 16 veranschaulicht, welche *Personalbewegungen* sich bei der Siemens AG in vier Jahren zwischen der Standzahl von 1973 mit 203. und der von 1977 mit 172. vollzogen haben. Die Überleitungsrechnung zeigt auf der Abgangsseite 41. Kündigungen durch Mitarbeiter, die die Anpassung der Mitarbeiterzahl an den niedrigeren Bedarf erleichtert haben. Von der Firma wurden 27. gekündigt, davon gehen mehr als die Hälfte auf Gründe zurück, die mit der Konjunktur nicht in Zusammenhang stehen. In den Ruhestand traten 13. Auf der Zugangsseite stehen 52. Einstellungen und 11. Mitarbeiter, die aus einem Ausbildungsverhältnis übernommen wurden.

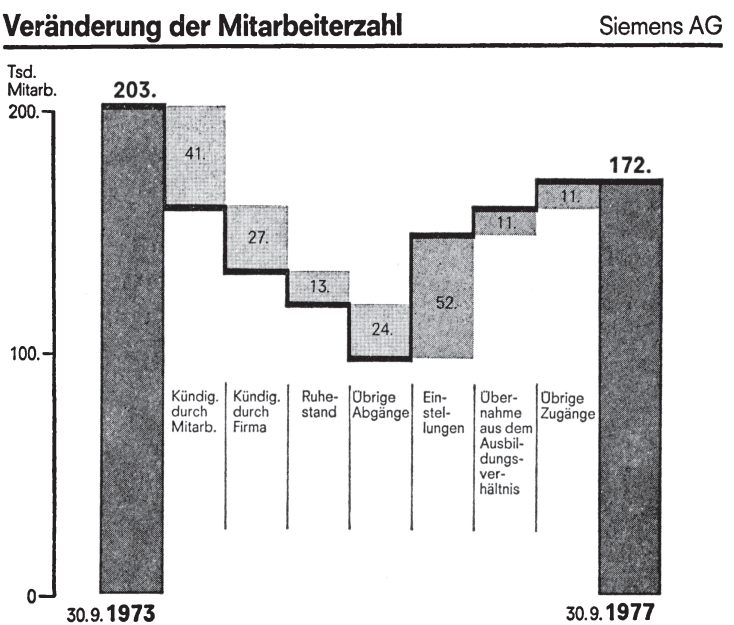


Abb. 16

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strategische Planung und Beschäftigungsvorsorge

So viel zu den kurzfristigen, mehr reaktiven Anpassungsmaßnahmen an veränderte Beschäftigungsvolumina und -strukturen, die aber leider im wesentlichen nur auf eine möglichst schonende Verteilung des Mangels hinauslaufen. Für die nachhaltige Stabilisierung bzw. Erhöhung des Beschäftigungsspielraumes weit wichtiger — und auch erfreulicher — sind jedoch die aktiven geschäftspolitischen Planungen und Maßnahmen, mit denen längerfristig von der Angebotsseite und auf der Linie eines marktgerechten Wachstums die Zukunftschancen für das Unternehmen eingefangen werden sollen. Ich halte dies für besonders wichtig, weil es mir nur so möglich erscheint, die Existenz eines Unternehmens und damit die Beschäftigungsmöglichkeit für seine Mitarbeiter auf Dauer zu sichern.

Hierfür sehen wir zwei Stoßrichtungen:

— *Gezielte und systematische Ausschöpfung der Märkte*
und

— *eine auf das Potential und den Charakter des Unternehmens ausgerichtete und auf die Marktbedürfnisse abgestimmte schwerpunktmäßige Produktinnovation.*

Die Abb. 17 weist auf die bekannten *strategischen Grundrichtungen* hin, die mit dieser Geschäftspolitik verfolgt werden können. Sie reicht von der Marktintensivierung in bestehenden Märkten über die Er-

Neue Märkte – Neue Produkte

Strategische Grundrichtungen
der Geschäftspolitik
zur Wahrnehmung von Marktchancen

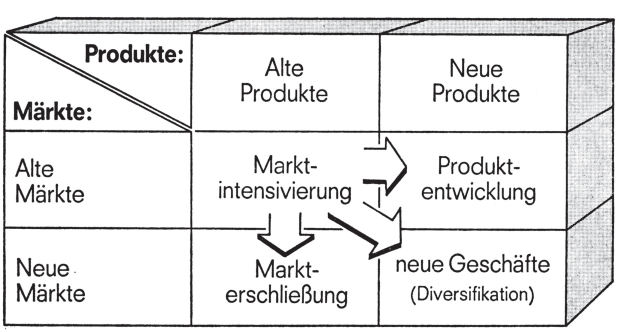


Abb. 17

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließung neuer Märkte und die Schaffung neuer Produkte bis hin zu einer Kombination beider Stoßrichtungen, die in ihrer ausgeprägtesten Form zu einer Diversifikation führt.

Für die Auswahl der im jeweiligen konkreten Fall zu verfolgenden Strategie ist in den letzten Jahren ein leistungsfähiges Instrumentarium entwickelt worden, das auf systematischer Analyse erfolgreicher Geschäftsführungspraxis aufbaut. Da langfristig angelegte Entscheidungen immer schwieriger korrigierbar sind, bedürfen sie einer sorgfältigen und systematischen Planung. Dazu jetzt ein paar skizzenhafte Bemerkungen, die nicht den ganzen betriebswirtschaftlichen und unternehmerischen Hintergrund beschreiben können, sondern nur den Bezug zur Beschäftigung andeuten sollen:

Einer solchen Analyse liegt der Begriff des *„definierten Geschäfts"* zugrunde, d. h. eines Produkt-/Marktsegmentes, für das eine umfassende und relativ unabhängige Geschäftspolitik formuliert werden kann.

Je nach Markt- und Wettbewerbslage lassen sich die Geschäfte in einen Ihnen vielleicht bekannten *Beurteilungsrahmen* gruppieren — Abb. 18 —. Dabei wandern die Geschäfte in ihrem Lebenszyklus durch den Bezugsrahmen — hier durch Pfeile angedeutet. Insgesamt kommt

Beurteilung der Geschäfte

nach Markt und Wettbewerbslage zur Entwicklung der Geschäftspolitik

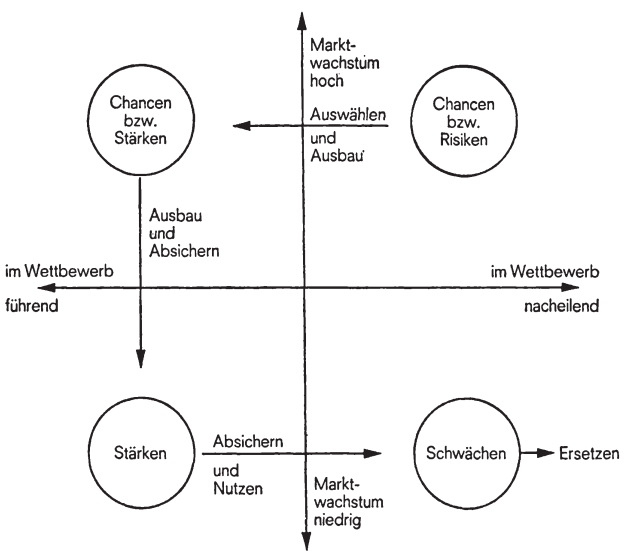


Abb. 18

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es nun darauf an, die einzelnen Geschäfte eines Unternehmens so auszurichten, daß insgesamt das Gleichgewicht der Zielgrößen zur Existenzsicherung des Unternehmens erhalten bleibt und stabilisiert wird. Dies beinhaltet natürlich, daß für auslaufende Geschäfte, bei denen Mitarbeiter freigesetzt werden, neue heranreifen, die diese Mitarbeiter wieder aufnehmen. Im Grunde ist es die Beachtung des ganz einfachen Prinzips vom Werden und Vergehen, das auch im Unternehmen herrschen muß und dann die Existenz desselben und seiner Mitarbeiter sichert.

Beschäftigung im Rahmen der Geschäftspolitik

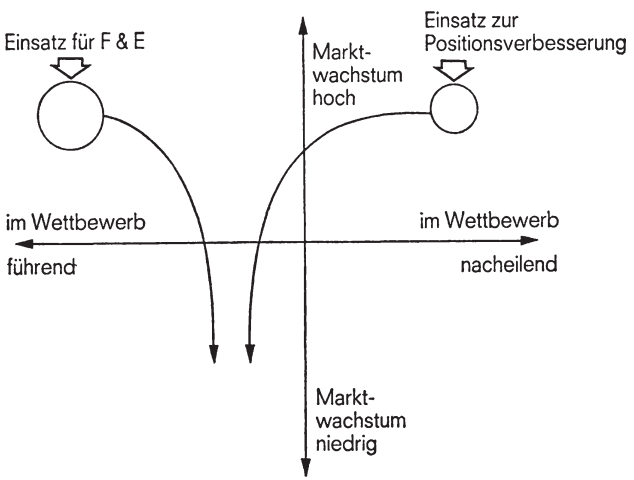


Abb. 19

Aus *beschäftigungspolitischer Sicht* — und nicht nur aus dieser — ist es notwendig — Abb. 19 —, die stark wachsenden Gebiete in den oberen beiden Feldern selektiv zu fördern, z. B. durch Investitionen oder durch vermehrte Forschung und Entwicklung; natürlich auch durch die Erschließung neuer oder bisher nicht oder nur wenig bearbeiteter Märkte. Letzteres möchte ich anhand der drei nächsten Bilder zeigen:

Für die *Beurteilung der Länder* — der Begriff Länder steht hier auch stellvertretend für *regionale Märkte* — sind in Abb. 20 einige Auswahlkriterien angeführt wie Potenz des Marktes — ausgedrückt durch Bruttosozialprodukt und Elektroproduktion — oder politisches

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Markterschließung für Länder: Beurteilungsrahmen

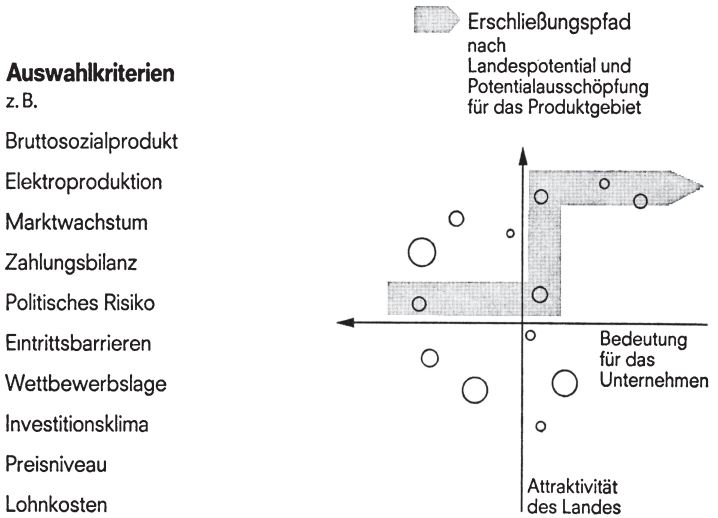


Abb. 20

Risiko, Wettbewerbslage, Kostenniveau u. a. Für eine Markterschließungsstrategie wird man sich zunächst attraktive Länder mit hoher Bedeutung für das Unternehmen vornehmen, wie das der hier grau eingezeichnete Pfeil als „Erschließungspfad" andeutet.

Markterschließung für Länder: Charakterisierung

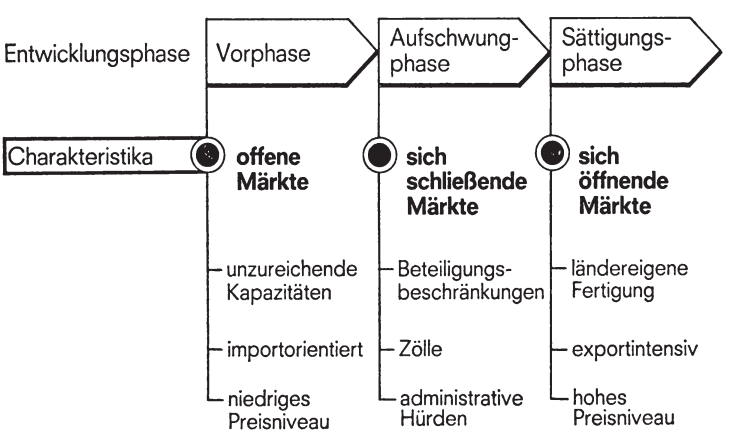


Abb. 21

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei spielt natürlich auch die Beurteilung der Entwicklungsphase eines Landes eine Rolle. Die Abb. 21 zeigt eine Dreiteilung in *„Vorphase"* und *„Aufschwungphase"* zur Industrialisierung sowie *„Sättigungsphase"*. Zu diesen Entwicklungsphasen gehören spezifische Charakteristika für die Märkte und das wirtschaftspolitische Verhalten der Länder — hier nur sehr schablonenhaft und vereinfacht dargestellt. Diese Charakteristika der Entwicklungsphasen bilden auch die Ansatzpunkte für erfolgversprechende Strategien, mit denen das jeweilige Land angegangen werden kann — Abb. 22:

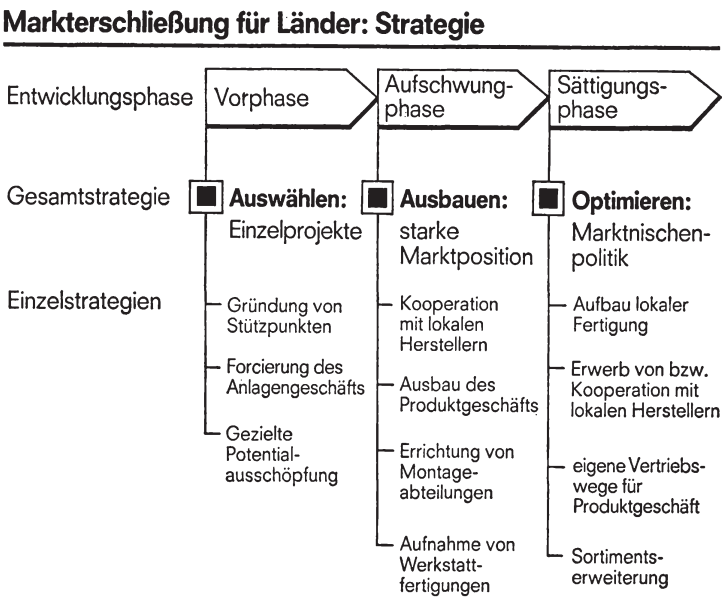


Abb. 22

In der *Vorphase* handelt es sich dabei in unserer Branche häufig zunächst um einzelne Großprojekte. Dies haben wir in den letzten Jahren vor allem in den Ölländern praktiziert und damit einen wesentlichen Ausgleich für die im Inland fehlende Beschäftigung herbeischaffen können.

In der *Aufschwungphase* ist der Ausbau einer starken Marktposition in der Regel nur durch lokale, vor allem auch fertigungswirtschaftliche Verankerung möglich — ein Vorgang, mit dem meistens nicht unwesentliche Investitionen im betreffenden Lande verbunden sind. Dies wird häufig — vor allem in Zeiten der Unterbeschäftigung im eigenen Land — als Export von Arbeitsplätzen fehlinterpretiert. Tatsächlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geht damit keine Beschäftigung im eigenen Land verloren, sondern durch die Stabilisierung und den Ausbau der Position im bearbeiteten Land erhöhen sich auch unsere Exportchancen durch die dann gegebene Marktpräsenz und auch durch Plazierung unserer Technik im Lande.

Aus meiner Praxis ist Brasilien ein gutes Beispiel hierfür; mit kräftigen Investitionen gehört es zu den Ländern, in denen unser Geschäft weit überdurchschnittlich gestiegen ist; und dabei sind nicht nur die Umsätze aus den Eigenleistungen im Lande, sondern auch der Export weit über dem Durchschnitt gewachsen. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang an die zahlreichen Aufträge für die dortigen Wasserkraftwerke — vor allem des größten der Welt in Itaipu — erinnern, die wir nur bekommen haben, weil wir unsere Leistungsfähigkeit im Land durch eine eigene Fabrik bewiesen haben. Diese Aufträge bringen kräftige zusätzliche Beschäftigung für unsere gerade auf diesem Gebiet unzureichend ausgelasteten Werke in Deutschland.

In der dritten Phase, der *Sättigungsphase,* wird man das Geschäft optimieren. Im Hinblick auf die Beschäftigung im eigenen Land wird man — neben dem Breitengeschäft aus dortiger Fertigung — vor allem versuchen, in Marktnischen einzudringen und ein Spezialitätengeschäft mit hohem technischen Standard zu betreiben. Auf diese Art gelingt

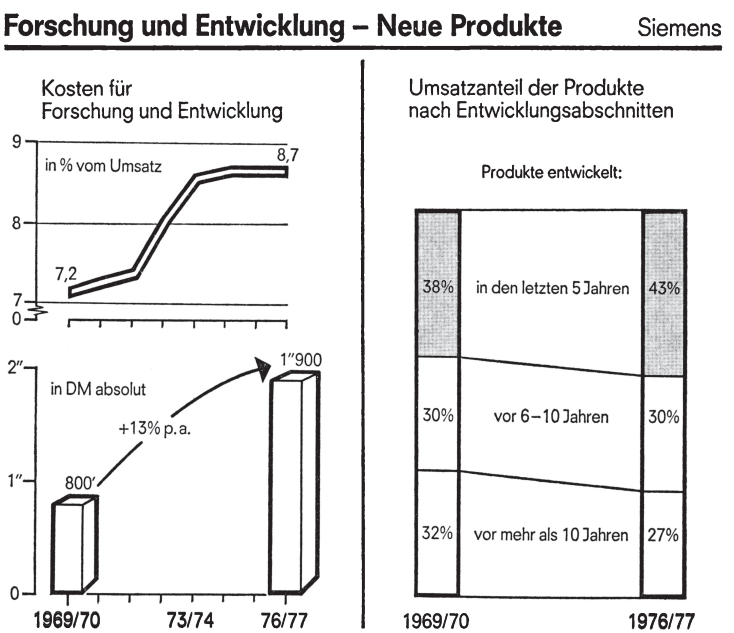


Abb. 23

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es in der Regel, beträchtliche Beschäftigung für unsere deutschen Werke herbeizuschaffen. Über 40 % unseres Exportes gehen in Länder, die sich in dieser dritten Entwicklungsphase befinden.

Eine solche Politik der systematischen Markterschließung in aller Welt kann auf Dauer nur zum Erfolg führen, wenn auch die eigene *Produktinnovation* mit dem technologischen Fortschritt mithält, man also technisch an der Spitze steht. Diese Überlegungen haben u. a. dazu geführt, daß wir in den letzten sieben Jahren den Einsatz für Forschung und Entwicklung — Abb. 23 — deutlich von 7,2 % des Umsatzes auf 8,7 % erhöht haben. Absolut bedeutet dies eine jährliche Steigerung um 13 %. Dabei konnte der Anteil der verkauften Produkte, der in den letzten fünf Jahren neu entwickelt wurde, von 38 % auf 43 % erhöht werden; 73 % aller jetzt abgesetzten Erzeugnisse stammen aus Neuentwicklungen der letzten 10 Jahre.

Schlußbemerkungen

Ich hoffe, daß Ich Ihnen einen Eindruck davon verschaffen konnte, welchen Anpassungsprozeß unsere Branche in den letzten Jahren zu bewältigen hatte. Nicht minder hoch wird der Einsatz sein, der erbracht werden muß, um in der Zukunft mit den sich schnell ändernden Umweltbedingungen und dem technologischen Wandel Schritt zu halten und unsere beschäftigungspolitischen Zielsetzungen zu erreichen.

"Magisches Viereck" der Geschäftspolitik

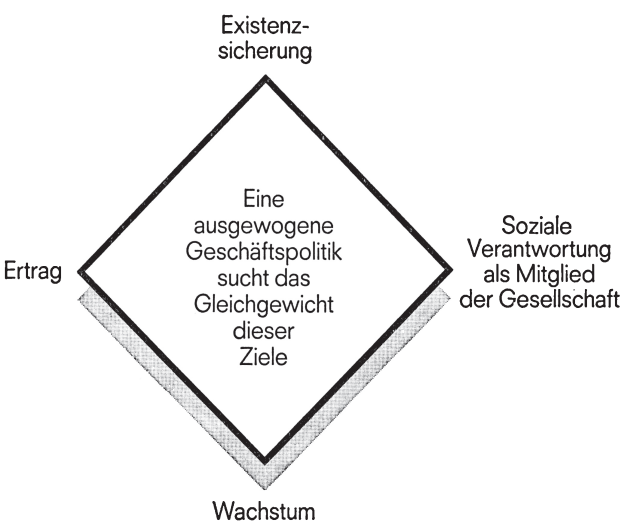


Abb. 24

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Herausforderung können wir nicht ausweichen, vielmehr wird die *Existenzsicherung* für das Unternehmen und die ihm angehörenden Mitarbeiter von der richtigen Einschätzung der vor uns liegenden Entwicklungen abhängen — Abb. 24. Dazu brauchen wir weiterhin ein *Wachstum,* wenngleich dies in zunehmendem Maße mehr durch qualifizierte Dienstleistungen als durch Mehrausstoß an rein additiven Produkteinheiten zu erbringen sein wird. Das alles geht nicht ohne einen ausreichenden Handlungsspielraum für die Unternehmen; dieser wird letztlich wesentlich von der *Ertragskraft* bestimmt. Alles zusammen ist eingebunden im gesellschaftlichen Geschehen und kann nur gedeihen im Consensus mit der Gesamtheit, der wir durch die uns übertragene Funktion und darüber hinaus durch die Zugehörigkeit zu ihr *verantwortlich* sind.

Ein solches Bemühen kann nur erfolgreich sein, wenn die Leitungskräfte aller Ebenen und ihre Mitarbeiter sich mit dem Unternehmen und seinen Zielen identifizieren. Zwei verlorene Kriege — verbunden mit dem Verlust vieler Fabriken — haben in unserer Historie den Satz bewiesen: „Ein Unternehmen besteht in erster Linie aus den Mitarbeitern, die in ihm tätig sind."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Im Vordergrund der Diskussion der Referate der Herren Bösenberg und Günther standen zwei Fragenkomplexe. Der erste Fragenkomplex dreht sich um das Funktionieren der Planung im Detail, insbesondere auf dem Sektor der Personalpolitik der beiden Unternehmen. Der zweite Fragenkomplex geht um das Verhältnis zwischen den beiden Beispielen betrieblicher Politik und dem Arbeitsmarkt.

Zum ersten Fragenkomplex: Wenn, wie insbesondere in dem Referat von Herrn Bösenberg ausgeführt, eine Unternehmenspolitik besteht, die Entlassungen wegen mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten weitgehend ausschließt, entsteht die Frage, welche Rolle die Lohn- und Gehaltspolitik eines Unternehmens spielt, um Personalkapazität und Personalbedarf zur Deckung zu bringen. Bei der Diskussion wurde klar, daß in den beiden diskutierten Beispielen die Bezahlung der Arbeitskräfte durch die Unternehmen sicherlich nicht ungünstig im Vergleich zu den Branchendurchschnitten ist, daß aber Löhne und Gehälter nicht kurzfristig schwanken, je nach interner Ertragslage. Lohn- und Gehaltsstrukturen sind zähflüssige Gebilde, die sich nur allmählich wandeln. Andererseits ist aber die Lohn- und Gehaltsstruktur leistungsbezogen, und hieraus ergeben sich automatisch bessere Einkommensmöglichkeiten für diejenigen, deren Leistungen besonders gefragt sind. Weiter wurde die Frage des Verhältnisses zu den Arbeitnehmervertretern, insbesondere dem Betriebsrat, gestellt. Die Zusammenarbeit wurde von beiden Referenten als gut bezeichnet. Probleme von hier aus in der Durchführung der beschriebenen Planung und Personalpolitik ergeben sich nicht. Als besonders wichtig wurde in der Diskussion bezeichnet, nach welchen Kriterien eingestellt wird. Wenn die Arbeitsplatzsicherheit in einem Unternehmen sehr groß ist, wird das Unternehmen allgemein die Möglichkeit haben, zwischen vielen Bewerbern auszuwählen. Dabei stellt sich heraus, daß zwar von Bewerbern gewisse Grundqualifikationen erwartet werden, daß aber die Vorbereitung zur Tätigkeit in dem Unternehmen sehr stark durch Weiterbildung im Unternehmen gewährleistet werden muß. Der rasche technische Fortschritt erfordert eine besonders hohe Weiterbildungsintensität. Auch innerhalb des Unternehmens ist bei den Arbeitnehmern die Präferenz für regionale Stationarität oder gegen regionale Mobilität sehr ausgeprägt. Das wird von beiden Unternehmen berück-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sichtigt. Man sucht bei internen Umsetzungen darauf zu achten, daß diese ohne Umzug des Arbeitnehmers und seiner Familie vor sich gehen können. Natürlich ist dies nie 100%ig möglich. Interne Stellenausschreibungen ermöglichen es den Arbeitnehmern in vielen Fällen sich zu verändern, wenn sie dies wünschen. Die Diskussion ergab, daß der Begriff des internen Arbeitsmarktes auf die angesprochenen Unternehmen recht gut Anwendung finden kann. Aufgeworfen wurde ferner die Frage, wie man die Beschäftigungslage der Unternehmen durch Frühindikatoren der Auftragslage rechtzeitig vorhersehen kann. Aus der Erfahrung der Firma Siemens berichtete Herr Günther, daß man sich viel Mühe gegeben hat, ein Frühindikatorensystem zur Vorausschätzung der Auftragslage und damit der Beschäftigungssituation zu entwickeln. Damit seien auch Erfolge erzielt worden, aber selbstverständlich sind die Prognosen mit Irrtumswahrscheinlichkeiten versehen und müssen auch so verstanden und benutzt werden.

Zum zweiten Fragenkomplex: Den Volkswirt muß das Verhältnis der Planung großer Unternehmen im Personalbereich zum allgemeinen Arbeitsmarkt natürlich besonders interessieren. Hier wurden eine Reihe von kritischen Fragen gestellt und in der Diskussion erörtert. Im Vordergrund der Diskussion standen einmal regionale Probleme. Es ergibt sich, daß die Standortwahl nur sekundär durch Lohngefälle beeinflußt wird. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Beschäftigung in der Fabrikation im Vergleich zur Beschäftigung in den kundennahen Tätigkeiten im Zeitverlauf quantitativ abnimmt. Das gilt für die Gesamtwirtschaft ebenso wie für das einzelne Unternehmen. Gerade bei Unternehmen mit hoher Forschungs- und Entwicklungstätigkeit ist neben der Forschung und Entwicklung der Verkauf und die Beratung des Kunden zunehmend von Bedeutung. Die Wahl eines Standorts für einen Fabrikationsbetrieb wird neben dem Lohngefälle noch sehr viel stärker die allgemeinen Infrastrukturbedingungen des Standorts, die Lebensqualität am Standort zu berücksichtigen haben. Aus vielerlei Gründen ergibt sich ferner, daß eine einmal getroffene Standortentscheidung über sehr lange Zeit als irreversibel gelten muß. Insbesondere im Beispiel Siemens ergeben sich einzelne Fälle, in denen die Firma Siemens an einem Standort ein besonders wichtiger Arbeitgeber ist. Hieraus folgt, daß die Zusammenarbeit gerade auf kommunaler Ebene zwischen Unternehmen und öffentlichen Instanzen seitens des Unternehmens besonders gepflegt wird. Neben den regionalen Problemen ist von besonderem Interesse auch die Wirkung etwa der Politik der IBM auf ihre Zulieferbetriebe. Die Frage wurde gestellt, inwieweit Beschäftigungsrisiken auf die Zulieferbetriebe abgewälzt werden, etwa in dem Sinne, daß bei sehr guter Auftragslage mehr Funktionen auf Zulieferbetriebe ausgegliedert werden, die bei schlechterer Auftrags-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lage im eigenen Unternehmen durchgeführt werden. Die Antwort von Herrn Bösenberg hierauf war, daß die Firma IBM darauf achtet, daß keiner der Zulieferbetriebe quantitativ in so starkem Maße von der IBM abhängig wird, um solche Probleme entstehen zu lassen. Kritisch wurde weiter gefragt, wie weit die Personal- und Beschäftigungspolitik großer Unternehmen, die auf Beschäftigungsstabilität für die eigenen Arbeitnehmer ausgerichtet sind, nicht den Arbeitsmarkt sehr stark segmentiert. Entsteht nicht eine Chancenungleichheit zwischen den Insidern und den Outsidern bei der Besetzung von neugeschaffenen oder freigewordenen Positionen innerhalb großer Unternehmen mit der Folge, daß der Allokationsmechanismus auf dem Arbeitsmarkt beeinträchtigt wird. Dies wurde aus Sicht der Unternehmen schon deswegen verneint, weil langjährige Betriebszugehörigkeit gerade auch wegen der firmeninternen Lerneffekte ganz wesentlich beiträgt zu hoher Produktivität der Arbeitskräfte. Eine Politik der ständigen Einstellung neuer Arbeitskräfte unter Hintanstellung der Beschäftigungsmöglichkeit der schon angestellten muß zu sehr viel höherer Fluktuation und schon deshalb zu geringerer Produktivität führen. Nicht voll ausdiskutiert wurde die Frage, ob die Hypothese des dualen Arbeitsmarktes aufgrund der geschilderten Beschäftigungspolitik der beiden Unternehmen nicht doch richtig sei. Auf eine entsprechende Frage nahm Herr Günther kritisch Stellung zu den Vorstellungen einer Änderung der Arbeitszeitverordnung mit der Zielsetzung, im Sinne einer höheren Gesamtbeschäftigung Überstunden zu vermindern. Wichtig sei im internationalen Wettbewerbsprozeß die Fähigkeit, rasch und pünktlich liefern zu können. Aufträge müssen deshalb, wenn sie akquiriert sind, fristgemäß abgewickelt werden. Das erfordert in vielen Fällen Rückgriff auf die Reserven in der Form von Überstundenarbeit. Wenn wegen mangelnder Flexibilität bei den Überstunden Aufträge verloren gehen, so sei damit der Gesamtbeschäftigung ganz sicher nicht geholfen.

Carl Christian von Weizsäcker, Bonn

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 6

Prozeßpolitik bei endogenem Staat

Leitung: Gérard Gäfgen, Konstanz

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Struktur politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen

Von *Gebhard Kirchgäßner*, Zürich

1. Einleitung

Die ökonomischen Theorien und Modelle des Regierungsverhaltens, wie sie im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie im Anschluß an Downs[1] entwickelt wurden, lassen sich im wesentlichen in zwei Gruppen aufteilen:

a) Modelle des optimalen Regierungsverhaltens, wie sie von Nordhaus, Lächler, MacRae und Fair entwickelt wurden[2].

b) Modelle des tatsächlichen Regierungsverhaltens, wie sie von Wright, Mosley und Frey/Schneider entwickelt wurden[3].

Die Modelle des tatsächlichen Regierungsverhaltens versuchen mit Hilfe geschätzter Reaktionsfunktionen das Eingreifen der Regierung in den Wirtschaftsablauf zu beschreiben; sie bieten im wesentlichen eine Beschreibung und Erklärung des Verlaufs der staatlichen Instrumentvariablen wie der Staatsausgaben oder der Steuern. Die Modelle des optimalen Regierungsverhaltens dagegen wollen den sich als Resultat dieses Handelns ergebenden „optimalen" Wirtschaftsablauf beschreiben; dabei soll der Verlauf der wirtschaftspolitischen Zielvariablen, wie z. B. der Arbeitslosenquote oder der Inflationsrate erklärt werden. Sie be-

---

[1] *A. Downs*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

[2] *W. D. Nordhaus*, The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42, 1975, S. 169 - 190; *U. Lächler*, The Political Business Cycle: A Complementary Study, in: Review of Economic Studies, Vol. 45, 1978, S. 369 - 375; *C. D. MacRae*, A Political Model of the Business Cycle, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, S. 239 - 263; *R. C. Fair*, On Controlling the Economy to Win Elections, Cowles Foundation Discussion Paper Nr. 397, 1975.

[3] *G. Wright*, The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 56, 1974, S. 30 - 38; *P. Mosley*, Towards a Satisficing Theory of Economic Policy, in: Economic Journal, Vol. 86, 1976, S. 59 - 72; *B. S. Frey / F. Schneider*, A Politico-Economic Model of the United Kingdom, in: Economic Journal, Vol. 88, 1978, S. 243 - 253; *dies.*, An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. 60, 1978, S. 174 - 183; *dies.*, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schreiben dabei einen sich innerhalb einer Legislaturperiode abspielenden „politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus". Dieser ist dadurch gekennzeichnet, daß die Arbeitslosigkeit am Anfang der Legislaturperiode am höchsten ist und im Verlauf der Legislaturperiode kontinuierlich sinkt, während die Inflationsrate zu Beginn der Legislaturperiode am niedrigsten ist und im Zeitablauf kontinuierlich ansteigt[4]. Die Regierung verfolgt zunächst eine restriktive Politik, die immer mehr gelockert wird und die schließlich (auf die Wahlen hin) in eine expansive Politik übergeht.

Dieser „typische Verlauf" des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus, wie er zuerst von Nordhaus entwickelt wurde, bildet die Grundlage für eine Reihe empirischer Arbeiten, in denen versucht wird herauszufinden, ob ein solcher Zyklus existiert[5]. So interessant ein solcher Test zunächst erscheint, verspricht er doch prima facie eine Antwort auf die alte Frage, ob der Staat die Wirtschaft stabilisiert (Konjunkturschwankungen dämpft) oder destabilisiert (Konjunkturschwankungen erst erzeugt), die Aussagekraft eines solchen Tests hängt davon ab, ob dieser Verlauf tatsächlich *den* politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus beschreibt und nicht nur eine unter vielen möglichen Varianten. Zumindest nach der Arbeit von Ramser[6] muß dies jedoch bezweifelt werden. Es stellt sich die Frage nach der Robustheit der von Nordhaus erzielten Ergebnisse.

Die vorliegende Arbeit untersucht die Struktur des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus vor allem in Abhängigkeit von unterschiedlichen Verhaltensannahmen für die Regierung. Mit Hilfe eines von

---

[4] Dies gilt vor allem für die Modelle von *W. D. Nordhaus*, a.a.O., und *C. D. MacRae*, a.a.O.; *R. C. Fair*, a.a.O., verwendet die Wachstumsrate des Realeinkommens als Zielvariable. Sie ist in den ersten drei Jahren der Legislaturperiode sehr gering, im Wahljahr jedoch außerordentlich hoch.

[5] Siehe z. B. *B. T. McCallum*, The Political Business Cycle: An Empirical Test, in: Southern Economic Journal, 1977, S. 504 - 515; *J. Alt / A. Chrystal*, Endogenous Government Behaviour, Paper presented at the Conference on the Politics of Inflation, Unemployment and Growth, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford 1978, und *R. Dinkel*, The Political Business Cycle — Some Theoretical and Empirical Considerations, Paper presented at the Conference on the Politics of Inflation, Unemployment and Growth, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford 1978. Auch unabhängig vom Nordhaus-Modell gab es bereits vorher eine Reihe von empirischen Arbeiten, die in die gleiche Richtung gingen, z. B. *A. Lindbeck*, Business Cycles, Politics and International Economic Dependence, in: Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review, 1975, S. 53 - 68. Siehe hierzu die Übersicht bei *B. S. Frey*, Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 36, 1976, S. 95 bis 120.

[6] *H. J. Ramser*, Anmerkungen zur Theorie politischer Konjunkturzyklen, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Konstanz 105, Konstanz 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pindyck[7] entwickelten Algorithmus wird die jeweilige optimale Politik der Regierung berechnet. Die hierzu notwendigen wirtschaftlichen und politischen Nebenbedingungen werden empirisch geschätzt. Als empirische Basis verwenden wir Daten der Bundesrepublik Deutschland für die Zeit der sozialliberalen Koalition von 1/1970 bis 4/1977 (Quartalsdaten, 32 Beobachtungen)[8]. Wir bleiben dabei in dem von Nordhaus vorgegebenen Rahmen, d. h. die Arbeitslosenquote und die Inflationsrate sind einerseits die politischen Zielvariablen, und andererseits die Variablen, durch die der Zustand des wirtschaftlichen Systems beschrieben werden kann.

2. Das politisch-ökonomische Modell

Jedes politisch-ökonomische Modell zur Erklärung des Regierungsverhaltens beschreibt das Verhalten von (mindestens) drei (Gruppen von) Akteuren und benötigt deshalb (mindestens) drei (Mengen von) Verhaltensannahmen:

a) *Die Wähler.* Sie beurteilen die Leistung der Regierung im Verlauf der Legislaturperiode entsprechend ihren eigenen Nutzenvorstellungen. Am Ende der Legislaturperiode stimmen sie für die Regierung, wenn deren Leistung hinreichend gut war[9]; andernfalls enthalten sie sich oder sie stimmen für die Opposition. Dieses Verhalten der Wähler wird im Modell durch die „Wahlfunktion" (für die Zeitpunkte zwischen den Wahlen durch die „Popularitätsfunktion") beschrieben, die den Stimmanteil der Regierung (die Zustimmung der Wähler zu ihrer Politik) in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Entwicklung angibt.

b) *Die Regierung.* Sie hat eine eigene Zielfunktion, die zunächst unabhängig ist von den Vorstellungen der Wähler. Sie maximiert entweder ihren Stimmanteil bei der nächsten Wahl (Politik der Stimmenmaximierung), oder sie versucht ihre ideologischen Zielvorstellungen so weit wie möglich durchzusetzen, ohne jedoch die nächsten Wahlen zu verlieren (Politik der Ideologiemaximierung unter Einhaltung der Wiederwahlrestriktion).

---

[7] *R. S. Pindyck,* Optimal Planning for Economic Stabilisation, Amsterdam/Oxford 1973.

[8] Entsprechende Berechnungen für das Vereinigte Königreich wurden in *G. Kirchgäßner,* Rationales Wählerverhalten und optimales Regierungsverhalten, Dissertation Universität Konstanz, Konstanz 1976, S. 159 - 178 durchgeführt.

[9] Dahinter steht das Modell des „satisficing"-Verhaltens entsprechend Simon (*H. A. Simon,* A Behavioral Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, 1955, S. 99 - 118). Zur Übertragung dieses Modells auf das Wählerverhalten siehe auch *G. H. Kramer,* Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behavior, 1896 - 1964, in: American Political Science Review, Vol. 65, 1971, S. 131 - 143, hier: S. 134.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) *Das wirtschaftliche System.* Das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure wird durch ein (mehr oder weniger komprimiertes) ökonometrisches Modell dargestellt. Es gibt an, wie sich die wirtschaftliche Situation in Abhängigkeit von den Maßnahmen der Regierung verändert[10]. Im einfachsten Fall ist dies eine Phillipskurve (wie z. B. bei Nordhaus), es kann aber auch ein großes makroökonometrisches Modell sein (z. B. bei Fair oder bei Frey/Schneider)[11].

Das hier verwendete Modell wird so spezifiziert, daß die Zielfunktionen (die Wahlfunktion und die einzelnen Ideologiefunktionen) als quadratisch angenommen werden, während das wirtschaftliche System durch ein lineares Differenzengleichungssystem beschrieben wird[12].

2.1. Das Verhalten der Wähler

Der Annahme einer quadratischen Wahlfunktion, wie sie z. B. von MacRae verwendet wird, liegt die Idee zugrunde, daß der Nutzenverlust, den die Wähler dadurch erleiden, daß nicht die von ihnen gewünschte, sondern die tatsächliche Politik durchgeführt wird, durch eine quadratische Verlustfunktion beschrieben werden kann[13]. Je nachdem, wie groß der über die gesamte Legislaturperiode hinweg erlittene Verlust ist, stimmen die Wähler am Ende für oder gegen die Regierung (oder sie enthalten sich). Durch Analogieschluß wird nun unterstellt, daß auch die kollektive Verlustfunktion durch eine quadratische Funktion beschrieben bzw. approximiert werden kann[14]. Diese kollektive Verlustfunktion beschreibt den Verlust an Stimmen, den die Re-

---

[10] Dabei wird jedoch (bis jetzt) mechanistisch gedacht: Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf Veränderungen der politischen Umwelt finden nicht statt. Zur Kritik hieran siehe auch *H. J. Ramser*, a.a.O., S. 25.

[11] *W. D. Nordhaus*, a.a.O.; *R. C. Fair*, a.a.O.; *B. S. Frey/F. Schneider*, An Econometric Model, a.a.O.

[12] Diese „quadratisch-lineare" Spezifikation ermöglicht die Verwendung relativ einfacher Lösungsverfahren zur Berechnung der optimalen Politik. Zur Rechtfertigung dieses Vorgehens siehe *G. C. Chow*, Analysis and Control of Dynamic Economic Systems, New York 1975, S. 150 ff.

[13] Siehe hierzu *C. D. MacRae*, a.a.O., S. 241 oder auch *A. O. Davis/M. Hinich/P. Ordeshook*, An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process, in: American Political Science Review, Vol. 64, 1970, S. 426 - 448, hier: S. 432 ff.

[14] Dieser Analogieschluß ist arbiträr. Zur Aggregation der individuellen Verlustfunktionen zu einer kollektiven Bewertungsfunktion siehe *S. J. Lepper*, Voting Behavior and Aggregate Policy Targets, in: Public Choice, Vol. 18, 1974, S. 67 - 81, und *G. Kirchgäßner*, Rationales Wählerverhalten, a.a.O., S. 26 ff. Um die Annahme einer quadratischen kollektiven Funktion zu retten, kann man jedoch davon ausgehen, daß man eine beliebige Funktion über eine Taylor-Expansion durch ein Polynom 2. Ordnung approximiert. Dann sollten jedoch auch die Glieder 1. Ordnung berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gierung bei der nächsten Wahl dadurch erhält, daß sie nicht die von den Wählern gewünschten, sondern die tatsächlichen Werte der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate erzielt.

Die Legislaturperiode dauere von $t = 1$ bis $t = T$. Die von den Wählern gewünschten Werte für die Arbeitslosenquote und für die Inflationsrate seien über die Zeit hinweg konstant Null. Abweichungen von diesen Werten gewichten die Wähler bei ihrer Wahlentscheidung um so schwächer, je länger sie bei der Wahlentscheidung zurückliegen. Dabei wird eine über die Zeit konstante, nichtnegative Diskontrate μ, $\mu \geq 0$, unterstellt. ALQ_t sei der Wert der Arbeitslosenquote, IR_t der Wert der Inflationsrate im Zeitpunkt t. Der Verlust an Stimmen, den die Regierung erleidet, W, ergibt sich dann als

$$W = \sum_{t=1}^{T} \{\lambda^{(T-t)} (\beta_1 ALQ_t^2 + \beta_2 IR_t^2)\} \tag{1}$$

mit:

$$\beta_1 > 0, \beta_2 > 0, \lambda = \frac{1}{1+\mu}, 0 \leq \lambda \leq 1 .$$

Dabei ist λ der „Vergessensparameter", der angibt, wie schnell die Wähler vergessen: Für $\lambda = 0$ berücksichtigen die Wähler bei ihrer Wahlentscheidung nur die Situation in der laufenden Periode, sie sind extrem „vergeßlich". Für $\lambda = 1$ hingegen berücksichtigen sie alle Ereignisse innerhalb der Legislaturperiode unabhängig vom Zeitpunkt ihres Eintretens mit gleichem Gewicht. Berücksichtigt man, daß für den Stimmanteil der Regierung bei der Wahl, RP_T, auch der (abdiskontierte) Stimmanteil bei der vorigen Wahl, RP_0, eine Rolle spielt, so kann der Stimmanteil im Zeitpunkt T durch

$$RP_T = \lambda^T RP_0 + (1-\lambda) \sum_{t=1}^{T} \{\lambda^{(T-t)} (\beta_0 - \beta_1 ALQ_t^2 - \beta_2 IR_t^2)\} \tag{2a}$$

[15]

$$\text{für} \quad 0 \leq \lambda < 1 ,$$

bzw.

$$RP_T = RP_0 + \sum_{t=1}^{T} (\beta_0 - \beta_1 ALQ_t^2 - \beta_2 IR_t^2) \tag{2b}$$

$$\text{für} \quad \lambda = 1 ,$$

mit

$$\beta_0 > 0 ,$$

angegeben werden.

[15] Bei Gleichung (2a) wird zusätzlich unterstellt, daß die Summe der Gewichte 1 ergibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Wahlfunktion ist prinzipiell empirisch schätzbar. Der dazu notwendige, lange Beobachtungszeitraum steht uns jedoch nicht zur Verfügung. Zur empirischen Erfassung des Wählerverhaltens muß daher auf Daten zurückgegriffen werden, die häufiger verfügbar sind. Sie stehen aufgrund regelmäßig durchgeführter Umfragen nach der Wahlabsicht der Bevölkerung als Popularitätsdaten zur Verfügung. Betrachtet man die Ergebnisse von Popularitätsumfragen als „Quasiwahlen"[16], so ergibt sich die (2) entsprechende Popularitätsfunktion als

$$RP_t = \lambda\, RP_{t-1} + \beta'_0 + \beta'_1\, ALQ_t^2 + \beta'_2\, IR_t^2 \tag{3}$$ [17]

mit

$$\beta'_0 = (1-\lambda)\,\beta_0, \beta'_1 = -(1-\lambda)\,\beta_1, \beta'_2 = -(1-\lambda)\,\beta_2 \quad \text{für} \quad 0 \leq \lambda < 1\ .$$

$$\beta'_0 = \beta_0, \beta'_1 = -\beta_1, \beta'_2 = -\beta_2\ , \quad \text{für} \quad \lambda = 1\ .$$

Wegen des geringeren Informationsstandes der Wähler in der Situation der Meinungsumfrage gegenüber der Situation der Wahl dürfte der Wert des Vergessensparameters λ in der Popularitätsfunktion jedoch erheblich geringer sein als in der Wahlfunktion[18].

Unterstellt man bei (3) ein additives Störglied mit den klassischen Annahmen, so ergibt sich der Stimmanteil der sozialliberalen Koalition von 1/1970 bis 4/1977 bei Verwendung von Quartalsdaten als

$$\underset{(1.19)}{RP_t = 0.227\, RP_{t-1}} + \underset{(4.05)}{41.719} - \underset{(-\,2.75)}{0.159\, ALQ_t^2} - \underset{(-\,1.32)}{0.040\, IR_t^2} + u_t \tag{3'}$$

$$\bar{R}^2 = 0.42\ , \quad \hat{h} = 1.43\ , \quad FG = 28$$ [19].

Diese Schätzung zeigt zunächst, daß wie bei nahezu allen anderen Schätzungen von Popularitätsfunktionen auch hier die Arbeitslosigkeit den bei weitem stärksten Einfluß hat. Der Koeffizient der Inflationsrate hat zwar das richtige Vorzeichen, er ist jedoch nicht signifikant. Dies resultiert daraus, daß ein Teil der Wähler, die die SPD bei steigender Inflation verliert, nicht zur Opposition sondern zur FDP geht[20].

---

[16] Zur Diskussion der Verwendung von Popularitätsdaten anstelle von Wahldaten siehe *G. Kirchgäßner*, Wirtschaftslage und Wählerverhalten. Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1976, in: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 18, 1977, S. 510 - 536, hier: S. 511.

[17] Zur Ableitung von (3) aus (2) siehe ebenda, S. 531 f.

[18] Siehe hierzu *G. Kirchgäßner*, Rationales Wählerverhalten, a.a.O., S. 33 ff.

[19] Nähere Angaben siehe Tabelle A-1 im Anhang.

[20] Bei den bisherigen Schätzungen für den Zeitraum der sozialliberalen Koalition von 1970 bis 1975 (*G. Kirchgäßner*, Rationales Wählerverhalten, a.a.O., S. 120) und von 1970 bis 1976 (*G. Kirchgäßner*, Wirtschaftslage, a.a.O., S. 523) war der entsprechende $\hat{t}$-Wert noch viel geringer. Dies hängt mit dem geringeren Stichprobenumfang zusammen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstaunlich gering (und nicht signifikant) ist der Koeffizient der verzögerten endogenen Variablen, der Vergessensparameter. Sein niedriger Wert deutet darauf hin, daß die Wähler lediglich die Werte der laufenden Periode bei ihrer Entscheidung berücksichtigen, daß sie also nicht nur, wie Nordhaus unterstellt, in bezug auf die Zukunft, sondern auch in bezug auf die Vergangenheit völlig kurzsichtig sind. Betrachtet man jedoch die Gleichungen der beiden Regierungsparteien getrennt, so zeigt sich in beiden ein weit höherer und hoch signifikanter Einfluß der verzögerten endogenen Variablen. Dies widerspricht der Annahme der Kurzsichtigkeit. Die Schätzergebnisse lassen keine Entscheidung über Annahme oder Verwerfung dieser Hypothese zu. Andererseits gilt, daß der Wert der verzögerten endogenen Variablen höchstens eine untere Grenze für den Vergessensparameter in der Wahlfunktion darstellt. Wir werden daher unsere Simulation mit unterschiedlichen Werten für λ durchführen, mit $\lambda = 0.5$ als Annahme hoher Kurzsichtigkeit und mit $\lambda = 0.9$, einem Wert, bei dem unterstellt wird, daß die Wähler nur wenig vergessen[21].

2.2. Das Verhalten der Regierung

Solange die Regierung ihre Wiederwahl ernsthaft als gefährdet ansieht, muß sie sich in erster Linie darum bemühen, ihren Stimmanteil zu vergrößern. Sie versucht deshalb durch den Einsatz ihrer Instrumente den Wert der Wahlfunktion (2) zu maximieren.

Hält die Regierung ihre Wiederwahl für ungefährdet, so wird sie ihre ideologischen Zielvorstellungen durchzusetzen versuchen. Zur Bestimmung der Ideologiefunktion gehen wir von einem einfachen Zwei-Parteien-System mit einer (konservativen) Rechts-Partei und einer (sozialdemokratischen) Links-Partei aus[22]. Entsprechend den Ergebnissen von E. S. Kirschen u. a.[23] gehen wir davon aus, daß eine „linke" Regierung in

[21] Die Gewichte verteilen sich damit auf das Ergebnis der vorigen Wahl und auf die vier Jahre der Legislaturperiode wie folgt:

	Vorige Wahl	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr
$\lambda = 0.5$	0.0000	0.0002	0.0037	0.0586	0.9375
$\lambda = 0.9$	0.1853	0.0972	0.1480	0.2256	0.3439

[22] Auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen bedeutet dies, daß die beiden Parteien SPD und FDP zusammen als „Linkspartei" betrachtet werden, während die CDU als „Rechtspartei" angesehen wird. Probleme der Koalitionsbildung zwischen SPD und FDP werden dabei außer acht gelassen.

[23] *E. S. Kirschen* et al., Economic Policy in Our Time, I, Amsterdam 1964 (2. Auflage 1968).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erster Linie das Ziel der Vollbeschäftigung anstrebt, während eine „rechte" Regierung vorrangig Preisstabilität zu erreichen sucht[24]. Wenn sie Spielraum hat, führt eine linke Regierung daher eine expansive, eine rechte Regierung eine restriktive Politik durch. Für beide Regierungen unterstellen wir, daß sie wie alle anderen Wirtschaftssubjekte „ökonomisch" diskontieren, d. h., daß Abweichungen der tatsächlichen Werte von ihren Zielvorstellungen um so weniger Gewicht in der Zielfunktion erhalten, je weiter sie in der Zukunft liegen.

Ist ϱ die ideologische Diskontrate, $\varrho \geq 0$, so ergibt sich die Ideologiefunktion der Regierung, I, allgemein als:

$$I = \sum_{t=1}^{T} \sigma^t f(ALQ_t, IR_t) \tag{4}$$

mit

$$f_1 \leq 0 \ , \quad f_{11} \geq 0 \ , \quad f_2 \leq 0 \ , \quad f_{22} \geq 0 \ , \quad \sigma = \frac{1}{1+\varrho} \ .$$

Wir unterstellen, daß die Linksregierung bei der Arbeitslosenquote nach Möglichkeit einen Wert von Null anstrebt, und daß die Rechtsregierung bei der Inflationsrate nach Möglichkeit einen Wert von Null anstrebt, während die jeweils andere Variable nicht in der Ideologiefunktion auftaucht, sondern über die Wiederwahlrestriktion in das Kalkül der Regierung eingeht. Verwenden wir analog zur quadratischen Wahlfunktion eine quadratische Formulierung für die Ideologiefunktion, so ergibt sich die Ideologiefunktion der Linksregierung, I_L, als

$$I_L = -\alpha_1 \sum_{t=1}^{T} \sigma^t ALQ_t^2 \ , \quad \alpha_1 > 0 \ , \tag{5a}$$

während sich die Ideologiefunktion der Rechtsregierung, I_R, als

$$I_R = -\alpha_2 \sum_{t=1}^{T} \sigma^t IR_t^2 \ , \quad \alpha_2 > 0 \ , \tag{5b}$$

ergibt. Die Regierung maximiert ihre jeweilige Ideologiefunktion unter der Nebenbedingung, daß der Wert der Wahlfunktion (2) einen bestimmten Mindestwert RP^* nicht unterschreitet. Um der Regierung einen möglichst großen Spielraum zu geben, setzen wir RP^* auf 50.5 Prozent. Die Parameter α_1 und α_2 werden so bestimmt, daß der Wert der Wahlfunktion genau gleich RP^* ist. Die ideologische Diskontrate, ϱ,

[24] Dies ergibt sich auch aus den neueren Arbeiten von *D. A. Hibbs Jr.*, Political Parties and Macroeconomic Policy, in: The American Political Science Review, Vol. 71, 1977, S. 1467 - 1487, und *B. S. Frey/F. Schneider*, A Politico-Economic Model, a.a.O. und *dieselben*, An Econometric Model, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich wird einmal Null gesetzt, was bedeutet, daß die Regierung alle Abschnitte innerhalb der Legislaturperiode gleich bewertet, und sie wird zum andern gleich 0.1 gesetzt.

2.3. Die wirtschaftlichen Nebenbedingungen

Wie bei Nordhaus und bei MacRae gehen wir hier davon aus, daß die wirtschaftspolitischen Alternativen der Regierung durch eine einfache, modifizierte Phillipskurve beschreibbar sind:

$$IR_t = g\,(ALQ_t) + \gamma\, IR_t^e \tag{6}$$

mit

$$g' < 0\ ,\quad g'' \geq 0\ ,\quad 0 \leq \gamma \leq 1\ .$$

MacRae unterstellt weiter, daß die erwartete Inflationsrate durch die Inflationsrate der Vorperiode bestimmt wird,

$$IR_t^e = \Phi_1\, IR_{t-1}\ ,\quad 0 < \Phi_1 \leq 1\,; \tag{7}$$

er unterstellt damit einen adaptiven Erwartungsbildungsprozeß. Setzt man (7) in (6) ein und unterstellt eine lineare Beziehung, so ergibt sich als Schätzgleichung für die Inflationsrate

$$IR_t = \gamma_0 + \gamma_1\, ALQ_t + \gamma_2\, IR_{t-1} + u_t \tag{8}$$

mit

$$\gamma_0 > 0\ ,\quad \gamma_1 < 0\ ,\quad 0 \leq \gamma_2 \leq 1\ .$$

Für unseren Untersuchungszeitraum ergibt dies folgende Schätzung:

$$\begin{aligned} IR_t = \underset{(3.85)}{0.940} - \underset{(-4.17)}{0.147}\, ALQ_t + \underset{(20.79)}{0.902}\, IR_{t-1} + u_t\ , \end{aligned} \tag{8'}$$

$$\bar{R}^2 = 0.93\ ,\quad \hat{h} = -0.5\ ,\quad FG = 29\ .$$

Hier zeigt sich ein hoch signifikanter negativer Einfluß der Arbeitslosenquote auf die Inflationsrate. Der Koeffizient der verzögerten endogenen Variablen, γ_2, ist mit 0.902 nicht nur von Null hoch signifikant verschieden, sondern auch von Eins ($\hat{t} = -2.25$). Dies weist auf die Existenz einer langfristigen Phillips-Kurve hin, die sich als

$$\overline{IR} = 9.623 - 1.505\, \overline{ALQ}\ , \tag{8''}$$

ergibt, wobei $\overline{IR}$ bzw. $\overline{ALQ}$ langfristige Gleichgewichtswerte der Inflationsrate bzw. der Arbeitslosenquote bezeichnen. Eine Reduktion der Arbeitslosigkeit um 1 Prozent bewirkt damit langfristig eine Erhöhung der Inflationsrate um 1.5 Prozent.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Phillips-Beziehung bietet jedoch noch keine Eingriffsmöglichkeit für die staatliche Wirtschaftspolitik. Hierzu ist eine Bestimmungsgleichung für die Arbeitslosenquote notwendig, in welcher der staatliche Einfluß durch eine exogene Variable abgebildet werden kann[25]. Um dazu nicht ein komplettes ökonometrisches Modell zu benötigen, unterstellen wir mit Sargent und McCallum[26], daß die Arbeitslosenquote als durch einen endlichen, schwach stationären autoregressiven Prozeß erzeugt dargestellt werden kann, auf welchen die Regierung mit ihren wirtschaftspolitischen Instrumenten Einfluß nimmt:

$$ALQ_t = \delta_0 + \sum_{i=1}^{k} \delta_i \, ALQ_{t-i} + \delta_{k+1} \, ST_{t-j} + u_t \, , \qquad j \geq 0 \, , \tag{9}$$

wobei der staatliche Handlungsparameter ST, der um j Perioden verzögert wirken kann, den konjunkturellen Effekt der Staatsausgaben darstellt[27]. Für die Zeit von 1970 bis 1977 ergibt dies für die Bundesrepublik Deutschland:

$$\underset{(1.79)}{ALQ_t = 0.095} + \underset{(12.75)}{1.576 \, ALQ_{t-1}} - \underset{(-3.20)}{0.563 \, ALQ_{t-2}} - \underset{(-3{,}06)}{0.076 \, ST_{t-2}} + u_t \tag{9'}$$

$$\bar{R}^2 = 0.99 \, , \quad \hat{h} = -0.26 \, , \quad FG = 28 \, .$$

Diese Schätzung beschreibt die Arbeitslosenquote als im wesentlichen durch einen Prozeß 2. Ordnung erzeugt. Alle Koeffizienten sind hoch signifikant. Der Einschluß von Gliedern mit größerer Verzögerung erbrachte für diese keine signifikanten Koeffizienten mehr, während sich an den Schätzungen für die anderen Koeffizienten kaum etwas änderte.

Der durch diese Schätzung beschriebene Prozeß ist jedoch nicht stationär. Ohne staatliche Intervention würde die Arbeitslosenquote in diesem Modell für wachsendes t gegen unendlich gehen. Wegen der tatsächlichen Beschränktheit der Arbeitslosenquote auf das Intervall von Null bis Hundert (in Prozent) erscheint dieses Modell nicht sinnvoll.

---

[25] Man könnte auch (wie Nordhaus und MacRae) unterstellen, daß die Regierung die Arbeitslosenquote jederzeit auf jeden von ihr gewünschten Wert setzen kann. Dies erscheint allein schon wegen der Verzögerungen in den Wirkungen der staatlichen Maßnahmen wenig sinnvoll.

[26] *T. J. Sargent*, A Classical Macroeconometric Model for the United States, in: Journal of Political Economy, Vol. 84, 1976, S. 207 - 237, und *B. T. McCallum*, a.a.O.

[27] Dieser ergibt sich aus der Differenz zwischen den tatsächlichen Staatsausgaben und dem konjunkturneutralen Haushaltsvolumen. Siehe hierzu *K. Scherer*, Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts, Frankfurt 1977, S. 99 ff. Zur Berechnung siehe auch *F. Schneider*, Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat, in diesem Band, S. 473 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland zerfällt im Beobachtungszeitraum in zwei unterschiedliche Perioden: Bis 1974 war die Arbeitslosigkeit durchweg niedrig, nach 1974 schwankte die Zahl der Arbeitslosen immer um etwa 1 Million. Ein Grund dafür mag in der Unterschiedlichkeit der außenwirtschaftlichen Situation vor und nach der Ölkrise Ende 1973 liegen. Um den Einfluß dieser Veränderung auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland zu erfassen, wurde in die Bestimmungsgleichung für die Arbeitslosenquote eine Dummyvariable, $D1$, eingeführt, die bis einschließlich 4. Quartal 1973 den Wert Null und ab 1. Quartal 1974 den Wert Eins hat. Dies ergibt folgende Schätzung:

$$(9'') \qquad \begin{aligned} ALQ_t = {} & \underset{(2.52)}{0.138} + \underset{(9.61)}{1.403}\, ALQ_{t-1} - \underset{(-2.89)}{0.405}\, ALQ_{t-2} \\ & - \underset{(-2.03)}{0.053}\, ST_{t-2} + \underset{(2.00)}{0.303}\, D1 + u_t \\ & \bar{R}^2 = 0.99\ , \quad \hat{h} = -0.05\ , \quad FG = 27\ . \end{aligned}$$

Der durch diese Schätzung beschriebene Prozeß ist (gerade noch) schwach stationär. Die Schätzwerte können daher für unsere Simulation verwendet werden[28]. Für beide Schätzungen gilt, daß der staatliche Einfluß genau dann mit dem richtigen Vorzeichen signifikant ist, wenn er mit einer Verzögerung von einem halben Jahr in die Schätzung eingeht; Schätzungen mit der nicht verzögerten Variablen oder mit verteilten Lags erbrachten schlechtere Resultate.

Damit ist das für die Simulationen benötigte politisch-ökonomische Modell mit den Ideologiefunktionen, der Wahlfunktion und den wirtschaftlichen Nebenbedingungen vollständig beschrieben.

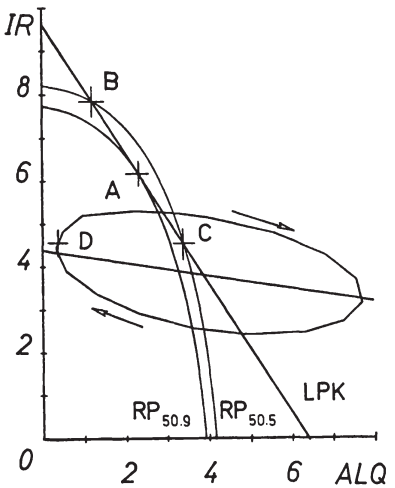
3. Der Verlauf des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus — Einige Simulationsergebnisse

Wir beginnen mit der komparativ statischen Analyse, dem Vergleich alternativer langfristiger Gleichgewichtszustände. Hierzu zeigt Figur 1 die Handlungsmöglichkeiten der Regierung auf, die langfristige Phillips-Kurve (*LPK*) (8′), und deren Bewertung durch die Wähler, die sich aus der finalen Form von (3′) ergibt (siehe Tabelle A-1, Gleichung (2)), wobei die Indifferenzkurven der Wähler für 50.5 Prozent und 50.9 Prozent abgetragen sind.

Punkt A gibt den Ort des langfristig optimalen Gleichgewichts an. In ihm erhält die Regierung 50.9 Prozent aller abgegebenen Stimmen. Die

[28] Der Prozeß ist jedoch noch so nahe an der Grenze zur Nichtstationarität, daß dieses Modell nicht als wirklich befriedigend angesehen werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 1

Arbeitslosenquote beträgt dabei 2.3 Prozent, die Inflationsrate 6.1 Prozent. Punkt B ist der für die Linkspartei langfristig optimale Punkt. Um gerade noch 50.5 Prozent aller abgegebenen Stimmen zu erhalten, kann sie die Arbeitslosenquote auf 1.2 Prozent drücken, was jedoch eine Inflationsrate von 7.8 Prozent bewirkt. Die Rechtspartei dagegen kann die Inflationsrate auf 4.4 Prozent drücken und erreicht dabei eine Arbeitslosenquote von 3.4 Prozent (Punkt C).

Im folgenden betrachten wir die stationären Zyklen der jeweiligen optimalen Regierungspolitik, wobei wir unterstellen, daß die Regierung ihren optimalen Plan für jeweils eine Legislaturperiode entwirft[29]. Die Anpassungsprozesse an diese Zyklen sollen hier nicht untersucht werden; sie hängen wesentlich von den jeweiligen Anfangswerten ab[30]. Bei der Simulation mehrerer Zyklen hintereinander nähert sich der Verlauf der Variablen unabhängig von den Anfangswerten in der Regel ziemlich rasch dem typischen Verlauf dieser Variablen im stationären Zyklus an.

[29] Beim Start mit beliebigen (historischen) Anfangswerten wird die entsprechende Politik über so viele Perioden durchgeführt, bis der Verlauf der einzelnen Variablen innerhalb einer Periode gegen den jeweiligen „stationären Zyklus" konvergiert. Unter den hier gemachten Annahmen (quadratische Zielfunktion und (schwach) stationäres System der Nebenbedingungen) ist diese Konvergenz stets gewährleistet.

[30] Abhängig von geeignet zu wählenden Anfangswerten kann nahezu jeder beliebige Verlauf der konjunkturellen Variablen als politisch induzierter Zyklus dargestellt werden. Um diese Abhängigkeit von den Startwerten zu vermeiden, werden hier nur die stabilen Zyklen untersucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1. Der Verlauf des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus bei Stimmenmaximierung

Zunächst untersuchen wir den Verlauf des Zyklus für den Fall, daß die Regierung eine Politik der Stimmenmaximierung betreibt. Dies ist — wie schon oben erwähnt — der Zyklus, wie er zuerst von Nordhaus und dann auch von MacRae abgeleitet wurde und wie er bis heute den empirischen Tests zugrundegelegt wird. Er stellt damit gewissermaßen unseren Referenzfall dar. Die anderen Zyklen werden wir später daraufhin untersuchen, wieweit sie mit ihm übereinstimmen bzw. von ihm abweichen.

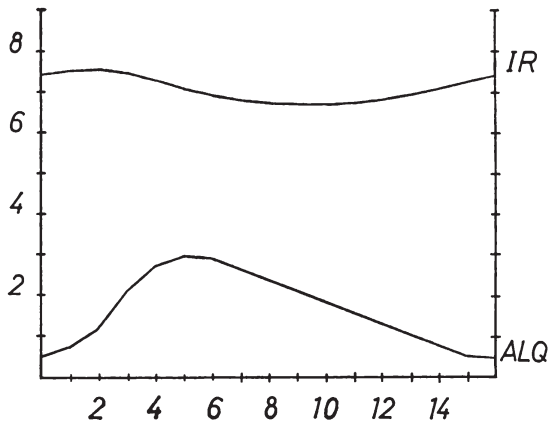
Um den Zyklus bei Stimmenmaximierung abzuleiten, wurden als Gewichte in der Wahlfunktion die Werte der finalen Form der Glei-

Tabelle 1

Politik der Stimmenmaximierung

	IR_t	ALQ_t	RP_t	IR_t	ALQ_t	RP_t
Gewicht:	0.052	0.206		0.052	0.206	
Zeitpunkt:		$\lambda = 0.5$			$\lambda = 0.9$	
1	4.85	0.50	52.7	7.53	0.74	50.7
2	5.18	0.93	52.5	7.56*	1.20	50.7
3	5.29*	2.21	52.0	7.46	2.08	50.7
4	5.14	3.89	50.8	7.27	2.74	50.6
5	4.76	5.52	48.6	7.06	2.98*	50.5
6	4.24	6.79	46.1	6.88	2.89	50.4
7	3.66	7.54	43.8	6.76	2.65	50.4*
8	3.11	7.69*	42.6	6.69	2.37	50.4
9	2.68	7.26	42.6*	6.67*	2.10	50.4
10	2.43	6.34	44.0	6.69	1.84	50.5
11	2.38*	5.07	46.2	6.74	1.58	50.5
12	2.55	3.66	48.5	6.83	1.32	50.6
13	2.90	2.32	50.5	6.95	1.05	50.7
14	3.37	1.26	51.8	7.10	0.77	50.7
15	3.90	0.57	52.4	7.27	0.54	50.8
16	4.41	0.33*	52.7*	7.42	0.48*	50.8*
Mittelwert	3.80	3.68	48.6	7.06	1.71	50.6
Varianz	1.11	7.16	14.8	0.10	0.75	0.02

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 2

chung der Regierungspopularität verwendet[31]. Die Sollwerte wurden für alle Variable über den gesamten Zeitraum auf Null gesetzt.

Figur 2 zeigt diesen Zuklus für den Fall, daß die Wähler kaum vergessen ($\lambda = 0.9$). Die Arbeitslosenquote steigt im ersten Jahr nach der Wahl stark an, und fällt dann kontinuierlich bis zur nächsten Wahl. Sie hat im Wahlzeitpunkt ihren Tiefststand mit einer Arbeitslosenquote von etwa einem halben Prozent. Die Inflationsrate, die nach der Wahl noch schwach ansteigt, fällt dann bis zur Mitte der Legislaturperiode und steigt in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode wieder an. Dies ist, sieht man davon ab, daß die Verläufe sich hier etwas gedämpfter vollziehen, der Verlauf, wie er uns von Nordhaus und MacRae her bekannt ist. Die Arbeitslosenquote hat dabei einen Mittelwert von 1.81 Prozent, die Inflationsrate einen Mittelwert von knapp sieben Prozent. Die Arbeitslosenquote ist damit im Durchschnitt niedriger, die Inflationsrate höher als im gesellschaftlichen Optimalpunkt; ein Ergebnis, das ebenfalls von Nordhaus her bekannt ist. Die Popularitätsfunktion schließlich verläuft nahezu konstant. Sie weist einen ganz schwach ausgeprägten Wahlzyklus auf, d. h. sie hat in der Mitte der Legislaturperiode ihren tiefsten und im Wahlzeitpunkt ihren höchsten Wert.

---

[31] Der staatliche Handlungsparameter ST und dessen 1. Differenz erhielten zusätzlich jeweils ein konstantes Gewicht von 0.00025. Dies stellt die Lösbarkeit des Optimierungsproblems auch in den letzten beiden Zeitabschnitten der Legislaturperiode sicher, in welchen das staatliche Handeln den Wahlerfolg nicht mehr beeinflussen kann. Zweitens wird dadurch das System „gedämpft", indem z. B. sichergestellt wird, daß ST in der vorletzten Periode nicht abrupt auf Null gesetzt wird, sondern sich in den beiden letzten Perioden diesem Wert „langsam" annähert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Bild ändert sich etwas, wenn wir unterstellen, daß die Wähler relativ stark vergessen, d. h. in unserem Fall mit $\lambda = 0.5$. Figur 1 zeigt diesen Fall im Phillipskurven-Diagramm. Die Verläufe der wirtschaftlichen Variablen, der Inflationsrate und der Arbeitslosenkurve weisen zwar im wesentlichen die gleiche Struktur auf; die Schwingung ist aber wesentlich stärker ausgeprägt. Gleiches gilt für die Popularitätsfunktion: Der Wahlzyklus ist bei ihr jetzt sehr stark ausgeprägt. Der Durchschnittswert der Popularität liegt deutlich unter den 50 Prozent, die die Regierung erreichen muß, um die nächste Wahl nicht zu verlieren. Dafür aber erhält sie bei der Wahl 52.7 Prozent aller Stimmen. Das ist nicht nur mehr als sie im Fall der geringeren Vergeßlichkeit der Wähler erhält, sondern auch mehr als sie im langfristigen Gleichgewicht erhalten würde. Die Erzeugung dieses Zyklus rentiert sich für sie also in jedem Fall. Für die durchschnittliche Arbeitslosenquote gilt jetzt, daß sie höher ist als im langfristigen Gleichgewicht, während die Inflationsrate im Durchschnitt niedriger ist als im langfristigen Gleichgewicht. Dies widerspricht dem Ergebnis von Nordhaus, daß der demokratische Prozeß zu einer Inflationsrate führt, die höher ist als optimal, und zu einer Arbeitslosenquote, die niedriger ist als optimal. Diese Aussage von Nordhaus gilt nur dann, wenn die Wähler kaum vergessen; je stärker sie diskontieren, deste eher gilt die umgekehrte Aussage.

3.2. Der Verlauf des Zyklus bei Ideologiemaximierung

Im folgenden sollen einige zentrale Annahmen dieses Modells variiert werden, um seine Robustheit zu untersuchen. Wir beginnen zunächst mit der Zielfunktion der Regierung und untersuchen zunächst das Verhalten einer linken Regierung, die ihre Ideologie maximiert. Die Politik der Ideologiemaximierung einer Linksregierung kollidiert mit dem Interesse an Stimmenmaximierung: Die Linksregierung möchte möglichst schnell eine möglichst geringe Arbeitslosigkeit erreichen und sie nimmt dafür eine höhere Arbeitslosigkeit zu einem späteren Zeitpunkt in Kauf. Für die Politik der Stimmenmaximierung gilt, wie wir gesehen haben, genau das umgekehrte. Der Kompromiß wird in Figur 3 deutlich.

Die Arbeitslosenquote hat ihren tiefsten Stand im ersten Jahr nach der Wahl; sie steigt dann im Verlauf der Legislaturperiode kontinuierlich an und geht erst kurz vor der Wahl wieder zurück. Mit Ausnahme des Vorwahljahres ist das der umgekehrte Verlauf wie bei der Politik der Stimmenmaximierung. Die Inflationsrate hingegen hat — allerdings um ein Jahr verschoben — fast den gleichen Verlauf wie bei der Politik der Stimmenmaximierung. Der Verlauf der Popularitätsfunktion weist wieder den — allerdings auch hier nur sehr schwach ausgeprägten — Wahlzyklus auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

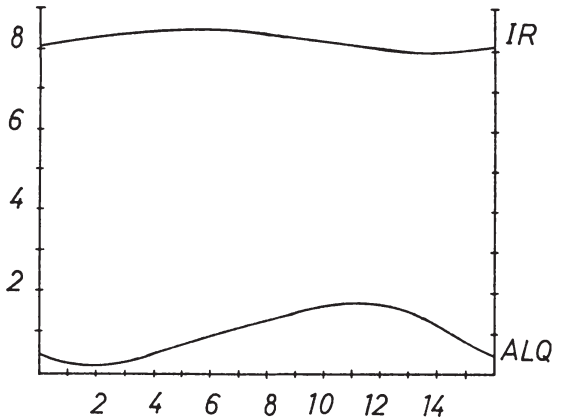
Optimale Politik der Linksregierung ($\lambda = 0.5$)

	IR_t	ALQ_t	RP_t	IR_t	ALQ_t	RP_t
Gewicht:	0.000	0.042		0.000	0.022	
Zeitpunkt:	$\sigma = 1.00$ ($\varrho = 0.0$)			$\sigma = 0.91$ ($\varrho = 0.1$)		
1	8.24	0.18	50.5	8.20	0.19	50.5
2	8.35	0.13*	50.4	8.32	0.11*	50.4
3	8.42	0.37	50.3	8.41	0.26	50.4
4	8.44*	0.68	50.2	8.46	0.47	50.3
5	8.42	0.95	50.2	8.47*	0.68	50.2
6	8.37	1.14	50.1	8.46	0.87	50.2
7	8.30	1.29	50.1	8.42	1.06	50.1
8	8.22	1.41	50.1	8.35	1.27	50.1
9	8.14	1.51	50.1*	8.26	1.47	50.0
10	7.98	1.56*	50.1	8.15	1.65	50.0*
11	7.92	1.56	50.1	8.04	1.73*	50.0
12	7.90*	1.46	50.2	7.95	1.68	50.0
13	7.90	1.25	50.3	7.89*	1.47	50.2
14	7.93	0.94	50.4	7.90	1.11	50.3
15	8.01	0.61	50.5	7.96	0.70	50.4
16	8.12	0.33	50.5*	8.07	0.37	50.5*
Mittelwert	8.17	0.95	50.3	8.21	0.94	50.2
Varianz	0.04	0.26	0.03	0.05	0.32	0.03

Dieser Verlauf wurde bei relativ hoher Vergessensrate der Wähler abgeleitet, mit $\lambda = 0.5$. Diskontieren die Wähler schwächer, so hat die Linksregierung kaum Spielraum, ihre Politik durchzusetzen, sondern sie muß, um an der Macht zu bleiben, ziemlich weitgehend eine Politik der Stimmenmaximierung verfolgen. Dieses Ergebnis gilt allerdings nicht allgemein, sondern nur für dieses spezielle Modell.

Die Rechtsregierung befindet sich in einer besseren Position. Ihre ideologisch optimale Politik gleicht ziemlich weitgehend der Politik der Stimmenmaximierung. Beide Politiken gehen zunächst darauf aus, die Inflationsrate zu senken, und sie nehmen dafür eine relativ hohe Arbeitslosigkeit zu Beginn der Legislaturperiode in Kauf, während sie am

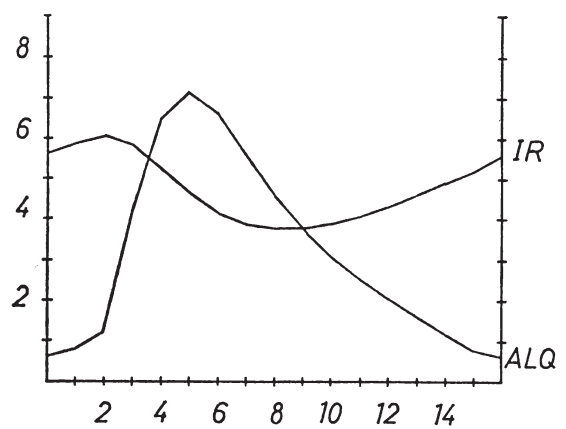
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Figur 3

Ende der Legislaturperiode eine höhere Inflationsrate verbunden mit einer geringeren Arbeitslosigkeit akzeptieren. Wegen der prinzipiellen Übereinstimmung zwischen beiden Politiken kann sich die Rechtsregierung auch bei nur geringem Spielraum von Seiten der Wähler ziemlich weitgehend durchsetzen. Um dies zu zeigen, haben wir die Bestimmung der optimalen Politik der Rechtsregierung mit $\lambda = 0.9$ durchgeführt.

Figur 4 zeigt genau dieses Ergebnis. Der Verlauf der Inflationsrate und der Arbeitslosenquote sind im wesentlichen wie bei der Politik der



Figur 4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Optimale Politik der Rechtsregierung ($\lambda = 0.9$)

	IR_t	ALQ_t	RP_t	IR_t	ALQ_t	RP_t
Gewicht:	0.077	0.000		0.042	0.000	
Zeitpunkt:	$\sigma = 1.00$ ($\varrho = 0.0$)			$\sigma = 0.91$ ($\varrho = 0.1$)		
1	5.63	0.89	50.7	5.88	0.80	50.7
2	5.83*	1.30	50.8*	6.06*	1.23	50.8*
3	5.65	3.76	50.6	5.80	4.14	50.6
4	5.18	5.87	50.1	5.22	6.48	49.9
5	4.63	6.65*	49.5	4.60	7.14*	49.1
6	4.18	6.38	49.0	4.12	6.59	48.6
7	3.88	5.65	48.8	3.84	5.56	48.5*
8	3.73	4.84	48.7*	3.74*	4.55	48.5
9	3.70*	4.12	48.8	3.77	3.73	48.7
10	3.76	3.51	49.0	3.89	3.07	48.9
11	3.90	2.97	49.3	4.08	2.52	49.2
12	4.10	2.45	49.5	4.32	2.03	49.5
13	4.35	1.93	49.8	4.61	1.57	49.8
14	4.66	1.42	50.0	4.93	1.13	50.1
15	5.00	0.97	50.3	5.28	0.76	50.3
16	5.34	0.74*	50.5	5.61	0.60*	50.5
Mittelwert	4.60	3.34	49.7	4.73	3.24	49.6
Varianz	0.57	4.28	0.5	0.67	5.16	0.7

Stimmenmaximierung. Die Popularität der Regierung zeigt — hier wiederum stark ausgeprägt — den Wahlzyklus an.

3.3. Alternative Annahmen über die Wahlfunktion

Weniger ergiebig als die Variation der Zielfunktion der Regierung erscheint die Variation der Zielfunktion der Wähler, der Wahlfunktion. Zum einen kann man untersuchen, was geschieht, wenn die Wähler überhaupt nicht diskontieren. Diese Annahme widerspricht zwar allen bisher vorliegenden Untersuchungen zur empirischen Bestimmung von Popularitäts- und Wahlfunktionen, sie wurde aber z. B. von MacRae

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für sein Modell verwendet. Unterstellt man in unserem Modell $\lambda = 1$, so ändert sich an den Simulationsergebnissen nichts wesentliches, weder bei der Politik der Stimmenmaximierung noch bei der Politik der Ideologiemaximierung der Links- oder der Rechtsregierung.

Interessanter ist eine Anregung von Ramser, der vorschlägt, in der Wahlfunktion nur die nicht-antizipierte Inflationsrate zu berücksichtigen. Für den Fall der linearen Phillips-Beziehung, wie wir sie geschätzt haben, bedeutet dies, daß sowohl die Politik der Stimmenmaximierung wie die optimale Politik der Linksregierung langfristig in dem Punkt verharren, in welchem die nichtantizipierte Inflationsrate und die Arbeitslosenquote einen Wert von Null haben, während die tatsächliche (und auch antizipierte) Inflationsrate einen Wert von 9.6 Prozent hat. Der Zyklus verschwindet also in diesem Fall. Unterstellt man jedoch realistischerweise eine nichtlineare Phillips-Beziehung, bei der eine Arbeitslosenquote von Null langfristig nicht realisierbar ist, so dürfte sich wieder ein Zyklus wie bei der Verwendung der üblichen Wahlfunktion ergeben. Anstelle der tatsächlichen Inflationsrate tritt jetzt jedoch die nicht-antizipierte Inflationsrate und die Arbeitslosenquote hat jetzt im Wahlzeitpunkt nicht ihren tiefsten, sondern ihren höchsten Wert[32]. Auch diese Annahme über die Wahlfunktion ist jedoch empirisch nicht haltbar, zumindest solange nicht, solange man die in unserer Phillips-Beziehung enthaltene adaptive Erwartungshypothese für die Wähler unterstellt. Es mag durchaus sein, daß sich das Bild ändert, wenn man andere, möglicherweise auch adaptive Erwartungshypothesen unterstellt.

3.4. Alternative Annahmen über die Erwartungsbildung

Dies führt zum letzten Punkt unserer Diskussion, zur Diskussion der im Modell enthaltenen Hypothese über die Erwartungsbildung. Dem hier wie auch bei MacRae (und ganz ähnlich auch bei Nordhaus) verwendeten Modell liegt eine einfache Hypothese der „ökonomischen" adaptiven Erwartungsbildung (7) zugrunde. Nimmt man an, daß die Wähler die tatsächliche Inflationsrate wenigstens im Durchschnitt richtig antizipieren, so gilt $\Phi_1 = 1$, d. h. die erwartete Inflationsrate ist die tatsächliche Inflationsrate der Vorperiode. Da die tatsächliche Inflationsrate sich aber von Periode zu Periode ändert, befinden sich die Wirtschaftssubjekte mit ihren Inflationserwartungen permanent im Irrtum, obwohl der immer gleiche Zyklus mit steter Regelmäßigkeit sich Legislaturperiode für Legislaturperiode wiederholt. In diesem Fall aber ist anzunehmen, daß sich die Inflationserwartungen der Wirtschafts-

[32] Siehe hierzu auch *H. Ramser*, a.a.O., S. 15 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subjekte zuerst politisch bilden, d. h. die Wirtschaftssubjekte lernen, daß in jeder Legislaturperiode der gleiche Zyklus abläuft. Ihre Inflationserwartungen werden dann vor allem durch die tatsächliche Inflationsrate im gleichen Zeitpunkt der Vorperiode bestimmt, d. h.

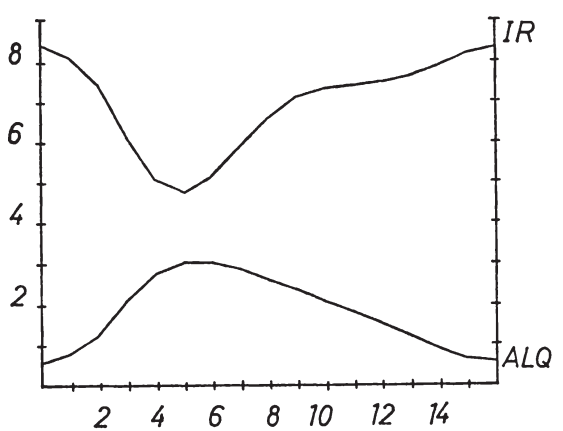
$$IR_t^e = \Phi_2 IR_{t-T} \ , \quad 0 \leq \Phi_2 \leq 1 \ . \tag{10}$$

Dieser Fall der rein *politischen* Erwartungsbildung ist wiederum ein Spezialfall: Im allgemeinen wird man annehmen müssen, daß die erwartete Inflationsrate sowohl durch die Komponente der ökonomischen wie durch die der politischen Erwartungsbildung bestimmt wird. Eine allgemeine Formulierung einer solchen, nach wie vor adaptiven Erwartungshypothese, kann lauten[33]

$$IR_t^e = \Phi_2 IR_{t-T} + \Phi_1 (IR_{t-1} - \Phi_2 IR_{t-T-1}). \tag{11}$$
$$0 \leq \Phi_1 \ , \quad \Phi_2 \leq 1$$

Hier wird nicht nur die Legislaturperiode im gleichen Zeitraum der vorherigen Legislaturperiode betrachtet, sondern die Inflationsrate der Vorperiode wird auch mit der entsprechenden Rate der vorherigen Legislaturperiode verglichen. Als Spezialfälle erhalten wir aus dieser Beziehung die Fälle der rein ökonomischen ($\Phi_1 > 0$, $\Phi_2 = 0$) wie der rein politischen Erwartungsbildung ($\Phi_1 = 0$, $\Phi_2 > 0$).

Betreibt die Regierung eine Politik der Stimmenmaximierung bei Gültigkeit dieser Erwartungshypothese anstelle von (7), wobei wir $\Phi_1 = \Phi_2 = 1$



Figur 5

[33] Siehe hierzu *G. Kirchgäßner/B. S. Frey*, A Political Model of the Business Cycle: A Comment, Universität Konstanz, mimeo, Konstanz 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Politik der Stimmenmaximierung bei erweiterter Erwartungshypothese

	IR_t	ALQ_t	RP_t
Gewicht:	0.052	0.206	
Zeitpunkt:		$\lambda = 0.9$	
1	8.05	0.77	50.5
2	7.38	1.22	50.5
3	6.09	2.07	50.6
4	4.99	2.74	50.7
5	4.67*	3.02*	50.7
6	5.08	2.99	50.7*
7	5.84	2.81	50.7
8	6.57	2.56	50.7
9	7.08	2.30	50.6
10	7.33	2.03	50.6
11	7.42	1.76	50.6
12	7.48	1.47	50.6
13	7.62	1.17	50.6
14	7.89	0.87	50.6
15	8.20	0.61	50.6
16	8.35*	0.53*	50.5*
Mittelwert	6.88	1.81	50.6
Varianz	1.43	0.77	0.01

unterstellen, so ergibt sich im Verlauf der Arbeitslosenquote wie der Inflationsrate im wesentlichen das gleiche Bild wie bei Gültigkeit der einfachen adaptiven Erwartungshypothese. Ein deutlicher Unterschied ergibt sich jedoch, wenn man die Phillips-Kurven-Diagramme der beiden Zyklen miteinander vergleicht. Während sich bei der einfachen Erwartungshypothese die Schleife der Phillips-Kurve um die kurzfristige Phillips-Kurve herum vollzieht (siehe Figur 1), bewegt sie sich bei der erweiterten Erwartungshypothese um die langfristige Phillips-Kurve herum. Die Schleife um diese langfristige Phillips-Kurve wird immer enger, bis sich Arbeitslosenquote und Inflationsrate zum Schluß nur noch auf der langfristigen Phillips-Kurve bewegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lernen die Wähler auf diese Art und Weise, so verschlechtern sich die Wahlchancen der Regierung rapide: Sie erhält bei $\lambda = 0.9$ gerade noch die notwendigen 50.5 Prozent der Stimmen, also gerade so viel, wie sie bei der Politik der Ideologiemaximierung als Minimalstimmanteil anstrebt. Für die Politik der Ideologiemaximierung bei erweiterter Erwartungshypothese wurden daher keine Simulationen durchgeführt.

Zusammenfassung

Die Struktur des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus wurde unter alternativen Annahmen über die Zielfunktion der Regierung und über das System der wirtschaftlichen Nebenbedingungen dargestellt. Das hierzu verwendete ökonometrische Modell wurde mit Vierteljahresdaten für die Bundesrepublik Deutschland geschätzt, wobei Quartalsdaten aus der Zeit der sozialliberalen Koalition von 1970 bis 1977 verwendet wurden. Dabei ergaben sich u. a. folgende Ergebnisse:

1. In nahezu allen hier diskutierten Fällen ist die optimale Politik der Regierung zyklisch. Man kann davon ausgehen, daß eine auf ihre Wiederwahl bedachte Regierung von sich aus Zyklen erzeugt, die mögliche Zyklen des privaten Sektors überlagern.

2. Der Verlauf dieses Zyklus ist wesentlich abhängig von der Zielfunktion dieser Regierung, insbesondere von ihrer Ideologie. Einen bestimmten Verlauf eines Konjunkturzyklus als „den" politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus zu bezeichnen, scheint a priori nicht möglich.

3. Die Frage, ob das „demokratische Ergebnis" mehr oder weniger Arbeitslosigkeit bedeutet (bzw. Inflation) als im gesellschaftlichen Optimum, ist allgemein nicht beantwortbar. Ihre Beantwortung hängt nicht nur von der Ideologie der jeweiligen Regierung, sondern in wesentlichem Maße auch von der Vergessensrate der Bevölkerung ab. Je schneller die Wähler vergessen, desto geringer ist ceteris paribus die Inflationsrate und desto höher ist im Durchschnitt die Arbeitslosenquote.

4. Das einzige relativ stabile Ergebnis im Verlauf des politisch-ökonomischen Konjunkturzyklus ist der Verlauf der Popularitätsfunktion. Die Popularität der Regierung fällt fast immer im Verlauf der ersten Hälfte der Legislaturperiode, und sie steigt in der zweiten Hälfte im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen wieder an. Der typische Verlauf des „electoral cycle" ergibt sich also dann, wenn einerseits die Popularität der Regierung von der Wirtschaftslage

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abhängt, und wenn andererseits die Regierung auf die Wirtschaftslage Einfluß nimmt, um ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Das empirisch relativ häufig beobachtete Auftreten solcher Wahlzyklen könnte also gerade Evidenz für die Existenz politisch-ökonomischer Zyklen sein[34].

[34] Zur Existenz solcher Wahlzyklen siehe z. B. *W. L. Miller/M. Mackie*, The Electoral Cycle and the Asymmetry of Government and Opposition Popularity: An Alternative Model of the Relationship between Economic Conditions and Political Popularity, in: Political Studies, Vol. 21, 1973, S. 263 - 279, oder *R. Dinkel*, Der Zusammenhang zwischen Regierungspopularität und ökonomischen Variablen. Einige theoretische und empirische Überlegungen, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 98, Berlin 1978. Die hier angebotene Interpretation widerspricht jedoch der in diesen Arbeiten gegebenen Interpretationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Tabelle A-1: **Der Einfluß der Arbeitslosigkeit und der Inflation auf die Popularität der Regierung und der Parteien Bundesrepublik Deutschland, 1/1970 — 4/1977, 32 Beobachtungen**

Modell:	Koeffizient von y_{t-1} a)	ABS	ALQ_t b)	IR_t b)	ΔIR_t b)	$\bar{R}^2$	$D.W.$	h	FG	
1a: Regierung	0.227	41.719**	− 0.159*	− 0.040		0.42		1.43 b)	28	(1)
(SPD + FDP)	(1.19)	(4.05)	(− 2.75)	(− 1.32)						
1b:		53.970	− 0.206	− 0.052						(2)
2: Δ Regierung		0.188	0.005	− 0.012		− 0.10	2.40		29	(3)
		(1.36)	(0.10)	(− 0.33)						
3a: Regierung	0.305	36.568**	− 0.137*		− 1.002	0.39		2.17 b)*	28	(4)
	(1.56)	(3.59)	(− 2.41)		(− 0.44)					
3b:		52.625	− 0.197		− 1.441					(5)
4a: CDU	0.260	32.265**	0.174**	0.050(*)		0.55		0.64 b)	28	(6)
	(1.37)	(3.83)	(2.90)	1.78						
4b:		43.601	0.235	0.068						(7)
5a: SPD	0.511**	25.063**	− 0.155(*)	− 0.092*		0.69		0.72	28	(8)
	(3.10)	(2.94)	(− 2.03)	(− 2.19)						
5b:		51.254	− 0.317	− 0.188						(9)
6a: FDP	0.629**	1.108(*)	0.039	0.048*		0.82		0.84	28	(10)
	(4.74)	(1.92)	(1.44)	(2.40)						
6b:		2.978	0.105	0.129						(11)
7a: Sonstige ..	0.054	2.279**	− 0.030*	− 0.015*		0.23		7.28**	28	(12)
	(0.31)	(4.94)	(− 2.76)	(− 2.13)						
7b:		2.409	− 0.032	− 0.016						(13)

Die Werte in Klammern geben die $\hat{t}$-Werte der einzelnen Parameterschätzungen an. ** bezeichnet Schätzungen, die auf dem 1-Prozent-Niveau (zweiseitig) signifikant von Null verschieden sind, * Schätzungen, die auf dem 5-Prozent-Niveau signifikant sind und (*) Schätzungen, die auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant sind.

a) Verzögerte endogene Variable. — b) Da der übliche h-Test nicht anwendbar war ($n \cdot \mathrm{var}(\hat{\beta}_1) > 1$), wurde der von Durbin alternativ vorgeschlagene Test verwendet. Die angegebenen Werte sind daher die $\hat{t}$-Werte der verzögerten Residuen in der Regression der Residuen auf die verzögerten Residuen und alle vorherbestimmten Variablen. *J. Durbin*, Testing for Serial Correlation in Least-Squares Regression When Some of the Regressors are Lagged Dependent Variables, in: Econometrica, Vol. 38, 1970, S. 410 - 421.

Verwendete Variable:

Regierung, CDU, SPD, FDP, Sonstige: Prozentualer Anteil der Regierung, der CDU, SPD, FDP und der sonstigen Parteien an der Anzahl derer, die bei Allensbach-Umfragen eine Wahlabsicht geäußert haben. Quelle der Monatsdaten, aus denen dann Quartalsdurchschnitte gebildet wurden: Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1968 - 1973, Allensbach 1974, Jahrbuch der Öffentlichen Meinung 1974 - 1976, Allensbach 1976, Allensbacher Berichte, Verschiedene Ausgaben 1977/1978.

ALQ: Saisonbereinigte Arbeitslosenquoten. Quelle: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Heft 4/1978.

IR: Steigerungsrate des Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte gegenüber dem Vorjahr. Quelle der Indexwerte: Statistisches Bundesamt (Wirtschaft und Statistik).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gibt es einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich?*

Von *Reinhard Neck*, Wien

1. Einleitung

Ein wesentlicher Beitrag der Neuen Politischen Ökonomie[1] besteht darin, daß sie im Gegensatz zur vorherrschenden Theorie der Wirtschaftspolitik, deren theoretische Struktur sich am klarsten in den Arbeiten Tinbergens und Theils zeigt[2], eine zumindest teilweise Endogenisierung des politischen Bereichs, insbesondere des Staates, zu liefern versucht. Als Beispiel für einen eigenständigen Erklärungsansatz, bei dem ein ökonomisches Phänomen durch politische Einflußfaktoren (mit)-erklärt werden kann, soll die Idee des politischen Konjunkturzyklus dienen[3]. Die methodische Bedeutung dieses Ansatzes liegt darin, daß ein wirtschaftspolitisches Phänomen als Interaktion zweier Systeme, des politischen und des ökonomischen, analysiert wird[4]. Die sich daraus

* Für anregende Diskussionen und Hinweise, die zu wesentlichen Verbesserungen gegenüber einer früheren Version geführt haben, danke ich den Herren *H. Abele*, Ch. *Badelt*, G. *Obermann* (Wirtschaftsuniversität Wien), B. S. *Frey* (Universität Zürich) und K. *Raffer*, E. *Streißler* und G. *Winckler* (Universität Wien), für großzügige Hilfe bei der Berechnung der Regressionen den Herren F. *Glinsner* (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) und St. *Schleicher* (Universität Graz). Für verbleibende Fehler und Unzulänglichkeiten ist selbstverständlich allein der Autor verantwortlich. Die Arbeit ist Teil eines von der Hochschuljubiläumsstiftung der Stadt Wien geförderten Forschungsprojekts.

[1] Vgl. *B. 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 - 23; *ders.*, Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie der 70er Jahre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 131, 1975, S. 697 - 718; *ders.*, Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 98, Berlin 1978; *ders.*, Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik, München-Zürich 1977.

[2] *J. Tinbergen*, On the Theory of Economic Policy, Amsterdam et al. 1952; *ders.*, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1956. — *H. Theil*, Optimal Decision Rules for Government and Industry. Amsterdam et al. 1964.

[3] *B. S. Frey*, Theorie und Empirie politischer Konjunkturzyklen, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 36, 1964, S. 95 - 120.

[4] *A. Lindbeck*, Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 66, 1976, S. 1 - 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ergebende Theorie ist im Gegensatz zum Tinbergen-Theil-Paradigma der theoretischen Wirtschaftspolitik nicht mehr normativer, sondern positiver Natur, auch wenn ein Optimierungsansatz verwendet wird. Denn das Ziel dieser Theorien ist nicht, im Sinne einer Entscheidungstheorie[5] Handlungsanweisungen für einen als im ökonomischen Sinn rational betrachteten Wirtschaftspolitiker zu geben, sondern sie wollen eine Erklärung für empirisch beobachtbare Phänomene, hier den gesamtwirtschaftlich nicht rationalen politischen bedingten Konjunkturzyklus, liefern.

2. Theoretische Grundlagen

In den herkömmlichen theoretischen Modellen des Konjunkturzyklus ist eine Grundstruktur festzustellen, die sich von dem einfachsten Multiplikator-Akzelerator-Interaktionsmodell[6] bis in die komplexen makroökonomischen Konjunkturmodelle[7] verfolgen läßt. Alle diese Modelle sind dynamischer Natur und lassen sich durch Differenzengleichungen zweiter oder höherer Ordnung darstellen. Dadurch wird eine endogene Erzeugung von Schwingungen bestimmter Variablen, etwa des Volkseinkommens, ermöglicht, die als Konjunkturzyklen interpretiert werden können. Dabei ist stets der Staat exogen und tritt nur durch die Instrumente der Wirtschaftspolitik (etwa Staatsausgaben, Steuern und Geldmenge) in dieses ökonomische System ein.

Die Theorie der Wirtschaftspolitik in ihrer herkömmlichen Form untersucht nun die Fragestellung, wie die Werte dieser Instrumentvariablen zu bestimmen sind. Im einfachsten Fall fixierter Ziele werden die Werte für die ökonomischen Zielvariablen exogen vorgegeben und daraus diejenigen Werte der Instrumentvariablen berechnet, die mit diesen Zielwerten bei Geltung des Modells vereinbar sind. Jüngere Überlegungen haben gezeigt, daß dazu für den dynamischen Fall Bedingungen bezüglich der Struktur des Modells gelten müssen, die als direkte Verallgemeinerung der Tinbergen'schen Regel der Gleichheit der Anzahl der Ziele und der Instrumente aufgefaßt werden können[8].

---

[5] *G. Gäfgen*, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963, 3. Auflage 1974.

[6] *P. A. Samuelson*, Interactions between the Multiplier Analysis and the Principle of Acceleration, in: Review of Economic Statistics, Vol. 21, 1939, S. 75 - 78.

[7] *M. K. Evans*, Macroeconomic Activity, New York et al. 1969; B. G. Hickman, ed., Econometric Models of Cyclical Behaviour, National Bureau of Economic Research, New York 1972.

[8] *A. J. Preston*, A Dynamic Generalization of Tinbergen's Theory of Policy, in: Review of Economic Studies, Vol. 41, 1974, S. 65 - 74; *M. Aoki*, Optimal Control and System Theory in Dynamic Economic Analysis, New York et al. 1976; *A. J. Preston, E. Sieper*, Policy objectives and instrument requirements for a dynamic theory of policy, in: J. D. Pitchford; S. J. Turnovsky (eds.), Applications of Control Theory to Economic Analysis, Amsterdam et al. 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Fall flexibler Ziele sind die Werte der Instrumentvariablen so zu wählen, daß eine Zielfunktion, die die Zielvariablen und möglicherweise auch die Instrumentvariablen als Argumente enthält, optimiert werden soll, wobei das ökonomische Modell als Nebenbedingung fungiert. Man kann dieses Verfahren dahingehend interpretieren, daß ein „idealer" Politiker, etwa die Regierung, die rein von ökonomischen Überlegungen bestimmte soziale Wohlfahrtsfunktion maximiert. Im dynamischen Fall bietet die Kontrolltheorie (Theorie der optimalen Regelung und Steuerung) die Instrumentarien, die eine derartige Optimierung formal ermöglichen. Man kann auch das Problem der Stabilisierung eines im ökonomischen Modell endogen generierten Konjunkturzyklus als ein derartiges Optimierungsproblem formulieren, wie etwa Turnovsky anhand von einfachen Konjunkturmodellen demonstriert[9]. Interessant ist dabei, daß man allgemein zeigen kann, daß durch einen geeigneten Optimierungsansatz die Stabilität des Modells verbessert (oder zumindest nicht verschlechtert) werden kann[10]. Die Stabilisierung eines inhärent instabilen Systems ist also in gewissem Sinn als Spezialfall der Optimierung einer Zielfunktion mit dem ökonomischen System als Nebenbedingung aufzufassen.

Diese traditionellen Überlegungen im Sinne der Tinbergen-Theil-Theorie der Wirtschaftspolitik werden nun durch die Ökonomische Theorie der Politik dahingehend modifiziert, daß das Verhalten der Regierung endogenisiert wird. Es wird nun nicht mehr angenommen, daß die Regierung eine rein von ökonomischen Variablen bestimmte, „altruistische" Zielfunktion optimiert, die als soziale Wohlfahrtsfunktion ähnlich wie in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik interpretiert wird; vielmehr wird als alternative Zielfunktion die Hypothese der Stimmenmaximierung[11] dem politischen Modell zugrundegelegt. Dabei zeigt sich, daß der Konjunkturzyklus nun nicht mehr notwendigerweise stabilisiert wird, sondern daß sich durch die Einbeziehung des politischen Sektors ein bestimmtes Verhaltensmuster des ökonomischen Sektors herausbildet, das unter gewissen Bedingungen instabiler ist als das des unregulierten Systems.

Bereits Frey und Lau haben darauf hingewiesen, daß in einem Modell endogen erklärten Regierungsverhaltens ein politischer Konjunkturzyklus dargestellt werden kann[12]. Von Nordhaus und MacRae wurde in

---

[9] *S. J. Turnovsky,* Macroeconomic analysis and stabilization policy, Cambridge et al. 1977. — Vgl. auch *R. Neck,* Der Beitrag kontrolltheoretischer Methoden zur Analyse der Stabilisationspolitik, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 36, 1976, S. 121 - 151.

[10] *A. J. Preston,* A Paradox in the Theory of Optimal Stabilization, in: Review of Economic Studies, Vol. 39, 1972, S. 423 - 432.

[11] *A. Downs,* An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

[12] *B. S. Frey, L. J. Lau,* Towards a Mathematical Model of Government Behaviour, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 28, 1968, S. 355 - 380.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unabhängigen Arbeiten gezeigt, wie ein derartiger politischer Konjunkturzyklus aus einer Kombination der Zielfunktion der Stimmenmaximierung mit einem dynamischen Phillips-Kurven-trade-off zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation hergeleitet werden kann[13]. Die grundlegende Annahme dabei ist die „Kurzsichtigkeit" der Wähler, die nur die laufende Wahlperiode in Betracht ziehen. Würden die Wähler langfristig rational und strategisch handeln, müßte auch ein Stimmenmaximierungsverhalten der Regierung zu einem sozialem Optimum führen.

Man kann nun diesen Modellansatz wie folgt erweitern: Außer Arbeitslosigkeit und Inflation können weitere Variablen in das ökonomische Modell einbezogen werden; es ist auch möglich, ein rein ökonomisches Modell mit endogenen Konjunkturzyklen dafür heranzuziehen, solange eine entsprechende trade-off-Beziehung zwischen zwei oder mehreren ökonomischen Zielvariablen des Modells besteht („magisches Vieleck"). In diesem Fall kann man die unrealistische Annahme von Nordhaus und MacRae aufgeben, daß Arbeitslosigkeit als Instrumentvariable betrachtet wird, und politisch leichter steuerbare Variablen als Kontrollvariablen interpretieren. Weiterhin muß angenommen werden, daß die Regierung sich nicht „altruistisch", sondern eigennützig verhält, etwa stimmenmaximierend oder nutzenmaximierend unter einer Wiederwahl-Nebenbedingung (die Regierung maximiert also ihre eigene Nutzenfunktion und nicht eine soziale Wohlfahrtsfunktion). Die Regierung nützt dabei die dynamischen Eigenschaften des ökonomischen Systems aus, wobei die genannte trade-off-Beziehung eine gleichzeitige Erfüllung aller Ziele unmöglich macht. Die Wähler müssen „kurzsichtig" reagieren, das heißt ihr Zeithorizont muß (noch) beschränkter sein als der der Regierung. Ferner muß ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den ökonomischen Zielvariablen und der Anzahl bzw. dem Anteil der Wählerstimmen für die Regierungspartei bestehen, damit eine wiederwahlorientierte Regierung diese Ziele beeinflußt. Schließlich muß als institutioneller Rahmen eine Demokratie mit Parteienkonkurrenz gegeben sein. Diese Annahmen sind einzeln notwendige, zusammen wohl auch hinreichende Bedingungen für die Existenz eines politischen Konjunkturzyklus[14].

Ein Ziel einer Untersuchung, die an anderer Stelle weitergeführt werden soll, wäre nun, zu zeigen, unter welchen Bedingungen in einem

---

[13] *W. D. Nordhaus*, The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, Vol. 42, 1975, S. 169 - 190; *C. D. MacRae*, A Political Model of the Business Cycle, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, 1977, S. 239 - 263.

[14] Vgl. dazu auch *B. S. Frey*, Moderne Politische Ökonomie, a.a.O.; *R. Dinkel*, Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen und politischen Entwicklung in einer Demokratie, Berlin 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgeschwächt (bzw. ausgeschaltet) oder verstärkt werden. Hier soll nur ökonomischen Modell inhärente Konjunkturzyklen durch die Regierung darauf hingewiesen werden, daß die Möglichkeit politisch induzierter Konjunkturzyklen im Prinzip besteht, daß dafür aber die genannten Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Da die Frage, ob in der Realität beobachtbare Konjunkturzyklen ökonomisch oder politisch bedingt sind, schwer überprüfbar ist, kann ein indirekter Schluß vom Bestehen oder Nichtbestehen der genannten Voraussetzungen auf die Existenz eines politischen Konjunkturzyklus heuristisch (wenn auch nicht logisch zwingend) einen Hinweis auf eine allfällige politische Verursachung eines tatsächlichen Konjunkturzyklus in einer gegebenen empirisch überprüfbaren Volkswirtschaft liefern.

3. Empirische Überprüfung für Österreich

Im folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, empirische Evidenz für das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus in Österreich zu gewinnen. Dies wird auf zweierlei Weise versucht: Einerseits wird erörtert, ob einige theoretische Voraussetzungen für einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich empirisch nachzuweisen sind. Besonders wird das Verhalten der Regierung untersucht, insbesondere die Frage, ob sie sich „altruistisch" oder stimmenmaximierend verhält. Dabei wird als entscheidendes Teilproblem die Frage zu beantworten gesucht, welche ökonomischen Zielgrößen auf die Stimmen für die politischen Parteien den größten Einfluß haben. In einem zweiten Abschnitt soll direkt die Frage nach dem Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus in Österreich beantwortet werden. Abschließend werden einige institutionelle Argumente angeführt, die die empirischen Ergebnisse im Rahmen der spezifisch österreichischen Wirtschaftsordnung plausibel machen.

3.1. Existieren die theoretischen Voraussetzungen für einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich?

Wir wollen nun einige der theoretischen Voraussetzungen für die Existenz eines politischen Konjunkturzyklus anhand des für Österreich vorliegenden Datenmaterials überprüfen. Da sich die Frage, ob sich die Wähler „kurzsichtig" verhalten oder nicht, schwer im Rahmen dieser Untersuchung beantworten läßt (eine solche Überprüfung könnte wohl nur im Rahmen eines politisch-ökonomischen Gesamtmodells etwa durch Simulationen wie bei Kirchgäßner erfolgen[15]), beschränken wir uns auf zwei Probleme: Besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwi-

[15] *G. Kirchgäßner*, Zur Struktur politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen, S. 427 - 450 dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen ökonomischen Zielgrößen und der Regierungspopularität? Verhält sich die Regierung „egoistisch" (insbesondere wiederwahlorientiert) oder „altruistisch" und nützt sie dynamische trade-offs in der Wirtschaft aus?

3.1.1. Besteht ein Zusammenhang zwischen ökonomischen Zielvariablen und der Regierungspopularität?

Als Vorfrage für unser Erkenntnisziel scheint es uns entscheidend, eine Vorstellung darüber zu gewinnen, ob die Werte bestimmter ökonomischer Zielgrößen, die den Konjunkturverlauf und damit auch unter Umständen die wirtschaftliche Erfolgsbilanz der Regierung repräsentieren, auf die Wahlergebnisse der politischen Parteien einen Einfluß haben. Zu diesem Zweck wurde eine Regressionsanalyse durchgeführt, die die Abhängigkeit des Wählerstimmenanteils einer politischen Partei von ökonomischen Variablen feststellen sollte. Dabei ergeben sich allerdings einige schwerwiegende methodische Probleme.

Die erste Frage betrifft die Abgrenzung des Zeitraums dieser Untersuchung. In Österreich bestand von 1945 bis 1966 eine Koalition der beiden Großparteien ÖVP (Österreichische Volkspartei) und SPÖ (Sozialistische Partei Österreichs) Von 1966 bis 1970 regierte eine Alleinregierung der im Parlament mit absoluter Mehrheit ausgestatteten ÖVP, von April 1970 bis Oktober 1971 eine SPÖ-Minderheitsregierung mit relativer, aber nicht absoluter Mehrheit der Regierungspartei im Parlament, und seit 1971 hat Österreich eine SPÖ-Alleinregierung, die sich auf eine absolute Parlamentsmehrheit stützt. Es leuchtet ein, daß die Jahre der „Großen Koalition" bis 1966 für die Zwecke unserer Untersuchung ungeeignet sind: Obwohl in dieser Koalition immer ein gewisses politisches und besonders wirtschaftpolitisches Übergewicht der ÖVP bestand, die durchwegs den Bundeskanzler, den Finanzminister und den Handelsminister stellte, sind die wirtschaftspolitischen Leistungen und Fehler dieser Regierung nicht einer der beiden großen Parteien allein zuzurechnen.

Im folgenden wird daher nur die Periode ab 1966 betrachtet. Diese eignet sich auch deshalb für die Untersuchung der Frage des politischen Konjunkturzyklus, weil hier eine besonders ausgeprägte Parteienkonkurrenz zwischen ÖVP und SPÖ besteht — eine Situation also, die für einen politischen Konjunkturzyklus besonders günstig ist. Es kann angenommen werden, daß die Realisationen der wirtschaftspolitisch relevanten Variablen in diesem Zeitraum jeweils einer der beiden Parteien zuzurechnen sind.

Die Stimmenanteile der dritten im österreichischen Nationalrat vertretenen Partei, der FPÖ (Freiheitliche Partei Österreichs), können da-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei vernachlässigt werden, da diese Partei an keiner Regierung teilgenommen hat (sie hatte allerdings in der Phase des SPÖ-Minderheitskabinetts 1970/71 einigen Einfluß auf die Regierungstätigkeit). Diese Vernachlässigung ist auch damit zu rechtfertigen, daß der Stimmenanteil der FPÖ während der betrachteten Periode zumindest bei den Nationalratswahlen ziemlich konstant bei etwa 5,5 % blieb. Ebenso werden die Stimmenanteile der nicht im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen nicht berücksichtigt, da sie mit der einzigen Ausnahme von 1966 (die allerdings vermutlich für den Wahlausgang mitentscheidend war) zusammen immer unter 2 % blieben.

Damit bleiben die Ergebnisse von ÖVP und SPÖ bei den vier Nationalratswahlen vom 6. März 1966, 1. März 1970 (mit Nachwahl in 3 Wahlkreisen am 4. Oktober 1970), 10. Oktober 1971 und 5. Oktober 1975. Für eine statistische Untersuchung des Zusammenhangs zwischen ökonomischen Ergebnissen und Wählerstimmenanteil werden jedoch noch weitere Daten benötigt. Ein möglicher Ansatz wäre die Konstruktion eines Popularitätsindex aus Ergebnissen von Meinungsumfragen[16]. Popularitätsfunktionen, die die Abhängigkeit dieses Index von ökonomischen Variablen zeigen, wurden von Frey und Schneider[17] mit plausiblen Ergebnissen für die BRD geschätzt. Leider lagen für unsere Untersuchung keine Daten der Meinungsforschung vor (diese werden in Österreich im allgemeinen nicht veröffentlicht). Darüber hinaus scheint es fraglich, ob die Ergebnisse von Meinungsumfragen genügend Aussagegehalt haben, um als Indikator für die Popularität der Regierung herangezogen werden zu können[18]. Es wurde daher versucht, nicht eine Popularitätsfunktion, sondern eine kurzfristige Wahlfunktion zu schätzen, die sich auf Daten eines manifestierten Wahlverhaltens abstützt.

In den neun Bundesländern Österreichs finden in bestimmten Abständen Landtagswahlen statt, wobei die Legislaturperioden der Landtage in dem betrachteten Zeitraum vier, fünf oder sechs Jahre betrugen. Die Ergebnisse dieser Wahlen können jedoch nicht direkt als Indikator für die gesamtösterreichische Popularität einer Partei herangezogen werden, da in den einzelnen Bundesländern die Parteien aus traditio-

---

[16] *G. Kirchgäßner*, Ökonometrische Untersuchungen des Einflusses der Wirtschaftslage auf die Popularität der Parteien, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 110, 1974, S. 409 - 445.

[17] *B. S. Frey, F. Schneider*, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, Manuskript, erscheint in: Public Choice. — Vgl. auch *B. S. Frey*, Eine Einschätzung der Neuen Politischen Ökonomie, a.a.O.

[18] Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen von *R. Dinkel*, Der Zusammenhang zwischen Regierungspopularität und ökonomischen Variablen, in: Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 98, Berlin 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nellen und sozialstrukturellen Gründen unterschiedliche Stärkeverhältnisse, das heißt eine unterschiedlich große Stammwählerschaft aufweisen. Die Landtagswahlergebnisse müssen daher hochgerechnet werden.

Diese Hochrechnung wurde folgendermaßen durchgeführt: Das jeweilige Landtagswahlergebnis (Prozentanteil der jeweiligen Partei an den gültigen Stimmen) wurde mit einem Umrechnungsfaktor multipliziert, der als Verhältnis des durchschnittlichen Anteils dieser Partei bei allen Nationalratswahlen von 1945 bis 1975 zum durchschnittlichen Anteil der Partei bei allen Landtagswahlen in diesem Bundesland in derselben Periode definiert wurde. Dieses Verfahren ist insofern problematisch, als damit keine Berücksichtigung eines eventuell bestehenden Trends ermöglicht wird; sein Vorzug liegt in der Tatsache, daß eine Einbeziehung aller Wahlen der Nachkriegszeit den Umrechnungsfaktor weniger sensitiv auf „Ausreißer" macht. In einigen Fällen (besonders für das Bundesland Oberösterreich) ergab sich dadurch allerdings eine Überschätzung des Stimmenanteils der Partei, die durch trendmäßige Entwicklungen (im Fall Oberösterreich die SPÖ) begünstigt wurde. Aus diesem Grund wurde auch eine analoge Berechnung durchgeführt, bei der als Umrechnungsfaktor der Quotient aus dem durchschnittlichen Anteil der Partei bei den Nationalratswahlen im Untersuchungszeitraum (1966, 1970, 1971, 1975) und dem durchschnittlichen Anteil der Partei bei den Landtagswahlen zwischen 1966 und 1975 verwendet wurde.

Um die Jahresdaten für den Stimmenanteil (unsere Approximation der Popularitäts- oder Wahlfunktion) zu erhalten, wurde nun wie folgt vorgegangen: In den Jahren, in denen nur eine Wahl (sei es zum Landtag oder zum Nationalrat) stattgefunden hat, wurde das Ergebnis dieser Wahl (für die Landtagswahl das hochgerechnete Ergebnis) herangezogen. Fanden in einem Jahr mehrere Landtagswahlen, aber keine Nationalratswahl statt, so wurden die hochgerechneten Ergebnisse dieser Wahlen summiert und durch die Anzahl der Wahlen in diesem Jahr dividiert. Eine Gewichtung mit der Anzahl der gültigen Stimmen, die die unterschiedliche Größe der einzelnen Bundesländer zum Ausdruck bringen würde, wurde bei dieser Durchschnittsbildung ebenfalls versucht, brachte aber keine wesentlich anderen Ergebnisse als die einfache Mittelwertbildung. Entsprechend wurden in den Jahren, in denen sowohl eine Nationalratswahl wie auch Landtagswahlen stattfanden (1970 und 1975), die Ergebnisse bei den Landtagswahlen mit einfachen und jene bei den Nationalratswahlen mit neunfachen (da pro Jahr maximal neun Landtagswahlen stattfinden können) Gewichten in ein arithmetisches Mittel zusammengefaßt. Dadurch ergaben sich nur geringe Abweichungen von den Ergebnissen der Nationalratswahl allein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die gemittelten Ergebnisse der Landtagswahlen in diesen Jahren liefern zusammen ein ähnliches Ergebnis, was auf eine gewisse Konsistenz der für den Index verwendeten Daten schließen läßt.

Ähnliche Versuche einer Umrechnung und Einbeziehung wurden auch für die Ergebnisse der Bundespräsidentenwahlen 1971 und 1974 unternommen, doch zeigte es sich, daß hier, vor allem infolge der äußerst atypischen Wahl 1963, zumindest für eine Umrechnung über die Periode von 1945 bis 1975 kein sinnvoller Umrechnungsfaktor gewonnen werden konnte. Außerdem scheinen diese Wahlen besonders stark den Charakter von Persönlichkeitswahlen zu haben, so daß ihre Einbeziehung für unsere Fragestellung nicht gerechtfertigt erscheint; eine Zurechnung der Kandidaten zu den einzelnen Parteien wäre in einigen Fällen auch nicht ganz unproblematisch (der Kandidat der ÖVP 1971 und jener der SPÖ 1974 waren nicht Mitglieder der sie nominierenden Partei). Es muß allerdings auch betont werden, daß die Einbeziehung der Landtagswahlergebnisse eine ähnliche Verzerrung mit sich bringt: Diese Wahlen werden stark von lokalen Problemen des jeweiligen Bundeslandes beherrscht, so daß oft eine Partei in diesem Bundesland bei Nationalratswahlen anders abschneidet als bei Landtagswahlen, selbst wenn diese im gleichen Jahr stattfinden. Besonders stark ist dieser landesspezifische Effekt bei Bundesländern zu beobachten, in denen jene Partei die stärkste ist und damit den Landeshauptmann (Regierungschef des Bundeslandes) stellt, die bundesweit in Opposition steht. In diesen Fällen wären unsere Daten ebenfalls zu korrigieren, was aber wegen der mangelnden Quantifizierbarkeit dieser Wirkungen unterlassen wurde.

Die eben dargestellten Berechnungen ergaben die folgenden hypothetischen Anteile von ÖVP und SPÖ an den abgegebenen gültigen Stimmen für einen Umrechnungsfaktor, der alle Wahlergebnisse von 1945 bis 1975 einbezieht:

Tabelle 1

Jahr	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
ÖVP	0.483	0.415	0.430	0.403	0.448	0.431	0.424	0.421	0.466	0.433
SPÖ	0.426	0.521	0.486	0.470	0.486	0.500	0.488	0.489	0.451	0.500

Das Ergebnis des Jahres 1967 ist wohl als „Ausreißer" zu betrachten, da in diesem Jahr nur eine Landtagswahl in Oberösterreich stattgefunden hat und sich der erwähnte Verzerrungseffekt für dieses Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

land hier voll niedergeschlagen hat. Da diese Wahl aber allgemein als „Denkzettelwahl" für die damals regierende Volkspartei angesehen wurde und daher nur das Ausmaß, nicht aber die Richtung der Stimmenanteilsbewegung falsch eingeschätzt wird, wurden die Werte für dieses Jahr nicht korrigiert.

Die Ergebnisse der Berechnungen mit einem Umrechnungsfaktor, der nur die Wahlergebnisse der Untersuchungsperiode (1966 - 1975) beinhaltet, lauten wie folgt:

Tabelle 2

Jahr	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
ÖVP	0.483	0.424	0.439	0.416	0.443	0.431	0.433	0.448	0.458	0.431
SPÖ	0.426	0.511	0.495	0.500	0.488	0.500	0.497	0.495	0.483	0.501

Hier scheint die Überschätzung des SPÖ-Anteils 1967 etwas schwächer auf. Allerdings ergibt sich für das Jahr 1974 eine bemerkenswerte Inkonsistenz der beiden Indizes, die sogar eine unterschiedliche Reihung der beiden Parteien zur Folge hat. Dies ist wohl dadurch zu erklären, daß der Index infolge der geringen Anzahl der Daten ziemlich sensitiv auf das Berechnungsverfahren (wohl auch auf das Gewichtungsschema) ist. Für die Regressionen wurden daher beide Indizes verwendet; weitere Experimente mit anderen Berechnungen würden vermutlich ebenfalls interessante Aufschlüsse geben.

Als Regressionsgleichung für unsere Fragestellung wählten wir in Anschluß an Lepper[19]:

$$(1) \qquad V_t = c + b_1 t + b_2 \delta + \sum_{i>2} b_i \delta x_{it} + u_t \qquad (t = 1966, 1967, \ldots, 1975)$$

Dabei ist V_t der Anteil der Parteien (die Berechnungen wurden jeweils für beide Reihen der Tabellen 1 und 2 durchgeführt), t ist ein linearer Trend, die Konstante c gibt einen Hinweis auf die von den Regressoren unabhängigen Stimmenanteile („Stammwählerschaft"), die x_i sind die ökonomischen Variablen und δ ist ein Index, der den Vorteil (oder Nachteil) der regierenden Partei ausdrückt („incumbency index" bei Lepper[20]: Wenn V_t der ÖVP-Anteil ist, dann ist $\delta = +1$ in den Jahren der ÖVP-Regierung (1966 - 1970) und $\delta = -1$ in den Jahren der

[19] *S. J. Lepper*, Voting Behavior and Aggregate Policy Targets, in: Public Choice, Vol. 18, 1974, S. 67 - 81.

[20] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SPÖ-Regierung (1971 - 1975); wenn V_t der SPÖ-Anteil ist, gilt das entgegengesetzte Vorzeichen.

Die Gleichung (1) wurde mit der Methode der Kleinsten Quadrate (OLS) in verschiedenen Versionen für unterschiedliche ökonomische Variablen x_i geschätzt. Dabei wurden im Anschluß an ähnliche Arbeiten für andere Länder[21] die Arbeitslosenrate im Wahljahr, die Arbeitslosenrate im Jahr davor oder die Veränderung der Arbeitslosenrate vom Vorwahljahr zum Wahljahr, das reale verfügbare Einkommen oder dessen Änderung bzw. Wachstumsrate und die Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex vom Vorwahljahr zum Wahljahr bzw. diese Größe, um ein Jahr verzögert, als erklärende Variablen gewählt. Für V_t wurden sowohl die Anteile der ÖVP wie jene der SPÖ eingesetzt mit entsprechenden Modifikation der Dummy-Variablen δ.

Das Ergebnis der verschiedenen Regressionen ist uneinheitlich. Der Koeffizient von δ hatte wechselnde Vorzeichen, war aber meist insignifikant. Die Koeffizienten der ökonomischen Variablen hatten in den meisten Fällen das erwartete Vorzeichen (negativ für die Arbeitslosenrate und deren Veränderung und die Veränderung des Verbraucherpreisindex, positiv für die mit dem verfügbaren Einkommen in Zusammenhang stehenden Größen), allerdings oft nicht signifikant. Beispielhaft seien hier zwei dieser Regressionsergebnisse wiedergegeben:

$$(2) \quad V_t = -\underset{\substack{(4.082)\\(5.75)}}{23.456} + \underset{\substack{(0.002)\\(5.86)}}{0.0121\,t} - \underset{\substack{(0.065)\\(2.56)}}{0.1659\,\delta} - \underset{\substack{(0.016)\\(4.66)}}{0.0731\,\delta\,u_t} - \underset{\substack{(0.0049)\\(9.33)}}{0.0464\,\delta\,p_t} + \underset{\substack{(0.0004)\\(6.69)}}{0.0027\,\delta\,y_t}$$

$R^2 = 0.962$, R^2 (bereinigt) $= 9.14$, $D.W. = 2.50$, $SE = 0.0079$,

wobei V_t der Anteil der SPÖ aus Tabelle 1 (also für die längere Umrechnungsperiode), $\delta = -1$ für 1966 bis 1970 und $\delta = +1$ für 1971 bis 1975, u_t die Arbeitslosenrate, p_t die Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex vom Jahr $t-1$ zum Jahr t und y_t das persönlich verfügbare Einkommen ist. Wenn man für V_t den SPÖ-Anteil aus Tabelle 2 einsetzt, erhält man:

$$V_t = -\underset{\substack{(5.293)\\(4.47)}}{23.671} + \underset{\substack{(0.003)\\(4.56)}}{0.0123\,t} + \underset{\substack{(0.084)\\(0.51)}}{0.0429\,\delta} - \underset{\substack{(0.020)\\(4.37)}}{0.0888\,\delta\,u_t} - \underset{\substack{(0.006)\\(5.11)}}{0.0329\,\delta\,p_t} + \underset{\substack{(0.0005)\\(2.87)}}{0.0015\,\delta\,y_t}$$

$R^2 = 0.916$, R^2 (bereinigt) $= 0.811$, $D.W. = 2.14$, $SE = 0.010$.

---

[21] *G. H. Kramer*, Short-Term Fluctuations in US-Voting Behavior, 1896 - 1964, in: American Political Science Review, Vol. 65, 1971, S. 131 - 143; *G. J. Stigler*, General Economic Conditions and National Elections, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 63 (1973), S. 160 - 167; *S. J. Lepper*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die erste Zahl unter dem Regressionskoeffizienten gibt seine Standardabweichung, die zweite den t-Wert an; R^2 ist das (unbereinigte bzw. bereinigte) Bestimmtheitsmaß, D. W. der Durbin-Watson-Koeffizient (der infolge des zu geringen Datenumfangs wenig aussagekräftig ist) und SE der Standardfehler der Regression.

Die Ergebnisse dieser Regression scheinen also einen Zusammenhang zwischen den ökonomischen Zielen Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und hohes verfügbares Einkommen einerseits und der Popularität der Regierungspartei andererseits nahezulegen (die absolute Größe der Konstanten und der Koeffizienten ist wegen des gewählten Maßstabes der Variablen nicht sehr aussagekräftig). Tatsächlich sind diese Resultate jedoch mit Vorsicht zu interpretieren: Alternative Regressionsberechnungen legen nahe, daß bereits geringfügige Variationen der erklärenden und/oder der erklärten Variablen beträchtliche Veränderungen in der Signifikanz und im Vorzeichen hervorrufen. Für gesicherte Aussagen bezüglich statistischer Signifikanz ist der Datenumfang zu klein, das heißt die Schätzperiode zu kurz. Diese kurze Schätzperiode hat allerdings den Vorteil, daß in dem betrachteten Zeitraum eher eine Strukturkonstanz zu vermuten ist und sich langfristige Trends und Stimmenverschiebungen, die durch andere Faktoren bedingt sind (wie zunehmende Industrialisierung oder Verschiebungen zum tertiären Sektor hin), nicht so stark auswirken wie in längeren Perioden. Auf die Problematik der Wahldaten, insbesondere ihre Sensitivität in bezug auf Umrechnungsfaktor und Gewichtungsschema, wurde bereits hingewiesen.

Eine weitere Schwäche des vorliegenden Ansatzes ist auch die Nichtberücksichtigung von ungültigen Stimmen, die als „Protestwähler" wohl auch einen Hinweis auf Verschiebungen der Wählergunst geben könnten.

Alle diese Vorbehalte lassen es geboten erscheinen, die angeführten Resultate als durchaus vorläufig und (noch) nicht konkludent für einen Zusammenhang zwischen den genannten wirtschaftlichen Zielvariablen und der Regierungspopularität aufzufassen.

3.1.2. Wie verhält sich die österreichische Regierung?

In diesem Abschnitt wird versucht, Hinweise auf das Verhalten der österreichischen Regierung beziehungsweise der sie tragenden Regierungspartei zu erhalten. Für eine erste Klassifikation der möglichen Determinanten des Regierungsverhaltens kann in Anschluß an die grundlegende Arbeit von Frey und Lau[22] davon ausgegangen werden,

[22] *B. S. Frey, L. J. Lau,* Towards a Mathematical Model, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die Regierung eine allgemeine Nutzenfunktion unter Beschränkungen durch innere und äußere Zwänge maximiert. Diese Nutzenfunktion ist vor allem von zwei Komponenten abhängig: von der Auswirkung einzelner Maßnahmen auf die Wählergunst, insbesondere auf die Wiederwahlchance der Regierung bei der (den) nächsten Wahl(en), und von den ideologischen Vorstellungen der Regierungspartei, die sich im jeweiligen Parteiprogramm oder der Wahlplattform dieser Partei niederschlagen. Die Ideologiekomponente kann zu einer Ideologievariablen zusammengefaßt werden, die in einem optimierungstheoretischen Ansatz in die Zielfunktion der Regierung eingeht oder in einem positiven Modell der Interaktion von Politik und Wirtschaft[23] als erklärende Variable in der Reaktionsfunktion der Regierung auftritt. Die mit der Wiederwahlchance der Regierung in Zusammenhang stehenden Größen werden durch die Popularitätsfunktion identifiziert.

Für unsere Zwecke scheint es sinnvoll, die beiden Komponenten „Popularität" und „Ideologie" als Bestandteil einer „eigennützigen" Zielfunktion der Regierung nicht nur voneinander, sondern auch von der davon konzeptiv verschiedenen „altruistisch"-ökonomischen Zielfunktion oder sozialen Wohlfahrtsfunktion abzugrenzen. Letztere ist insbesondere nicht mit der Ideologiekomponente der Nutzenfunktion identisch, da ihr nicht nur das Wohl der Gesellschaft aus der Sicht der Regierungspartei, sondern ein (wie auch immer) objektiviertes „Gemeinwohl" zugrundeliegt. Man kann diesen Sachverhalt auch dadurch darstellen, daß zumindest drei mögliche Zielfunktionen der Regierung vorstellbar sind: die „altruistische", die „ideologische" und die „popularitätsorientierte" (letztere beinhaltet insbesondere die Downssche Stimmenmaximierungshypothese und die bei Frey und Lau 1968 angeführten Modifikationen derselben[24]). Jede dieser idealtypischen Verhaltensweisen wird andere Ergebnisse sowohl im politischen wie im ökonomischen System zur Folge haben.

Für die Fragestellung der Existenz eines politischen Konjunkturzyklus ist festzuhalten, daß eine „altruistische" Zielfunktion niemals bewußt einen solchen erzeugen wird: Die Regierung optimiert in diesem Fall eine soziale Wohlfahrtsfunktion, die idealtypisch nur von ökonomischen Überlegungen bestimmt wird, und trachtet dementsprechend danach, in jedem Jahr die „optimalen" Werte der wirtschaftspolitischen Zielgrößen zu verwirklichen, ohne sich dabei um die Wahltermine zu kümmern. Aber auch aufgrund der Ideologiekomponente wird die Regierung kaum einen politischen Konjunkturzyklus anstreben, da es keine Ideologie gibt, die einen solchen zum Ziel hat. Das Verhalten der

[23] *B. S. Frey, F. Schneider,* An Econometric Model, a.a.O.

[24] *A. Downs,* a.a.O.; *B. S. Frey, L. J. Lau,* Towards a Mathematical Model, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regierung bei Kalecki in diesem Zusammenhang ist (wenn man seine Annahmen akzeptiert) wohl eher als Ausdruck eines spezifischen Interessendenkens zu sehen und nicht so sehr ideologiebestimmt[25].

Dementsprechend bleibt als einziger Erklärungsansatz für die Möglichkeit einer bewußten (und nur diese interessiert hier) Herbeiführung eines politischen Konjunkturzyklus nur die „popularitätsorientierte" Zielfunktion der Regierung, insbesondere die Stimmenmaximierungshypothese, mit der zusätzlichen Bedingung der Bestimmung des Wählerverhaltens durch kurzfristige ökonomische Entwicklungen übrig. Denn auch eine stimmenmaximierende Politik muß nicht notwendigerweise einen politischen Konjunkturzyklus erzeugen: Wenn es keinen klar erkennbaren Zusammenhang zwischen Ergebnissen wirtschaftspolitischen Handelns und der Popularität der Regierungspartei gibt, dann ist auch eine stimmenmaximale Politik nicht von den Werten der wirtschaftlichen Zielgrößen abhängig. Die Regierung wird in diesem Fall auch aus „egoistischen" Gründen andere Größen im Auge haben als die genannten ökonomischen Variablen; denkbar wäre im ökonomischen Bereich etwa das Ziel gleichmäßigerer Einkommensverteilung, im außerökonomischen Bereich beispielsweise eine bessere Gesundheitsversorgung.

Wie verhält sich nun die österreichische Regierung tatsächlich? Ein möglicher Ansatz zur Beantwortung dieser Frage wäre eine direkte Befragung von Regierungssmitgliedern und führenden politischen Funktionären bezüglich ihrer Zielvorstellungen und Verhaltensweisen und der Versuch, aus den dabei erhaltenen Antworten die Zielfunktion der Regierung zu rekonstruieren, eine Vorgangsweise, die vor allem von Ragnar Frisch vorgeschlagen wurde[26]. Wenn man annimmt, daß die Regierung eine ökonomisch bestimmte Zielfunktion hat, kann man diese mithilfe der Methode der bekundeten Präferenzen[27] zu schätzen versuchen. Beide Methoden scheinen für unsere Problemstellung nicht sehr vielversprechend: die erste, weil sie im günstigsten Fall nur eine Momentaufnahme der Ziele der gegenwärtigen Regierung bieten würde, kaum aber Angaben über vergangene Regierungen, die zweite, weil die starken Annahmen der Analyse der bekundeten Präferenzen (die Regierung maximiert eine rein ökonomische Zielfunktion unter der Beschränkung eines als korrekt angenommenen ökonomischen Modells) für Österreich wohl nicht erfüllt sind.

---

[25] *M. Kalecki*, Political Aspects of Full Employment, in: Political Quarterly, Vol. 14, 1943, S. 322 - 331.

[26] *L. Johansen*, Establishing Preference Functions for Macro-Economic Decision Models, in: European Economic Review, Vol. 5, 1974, S. 41 - 66.

[27] *A. F. Friedlaender*, Macro Policy in the Postwar Period: A Study in Revealed Preference, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, 1973, S. 25 - 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir haben daher versucht, aus schriftlich fixierten Aussagen der Regierungen, insbesondere den Regierungserklärungen der Bundeskanzler Klaus 1966 und Kreisky 1970, 1971 und 1975 wenigstens qualitative Hinweise auf die Zielvorstellungen der Regierungen zu entnehmen. Dabei zeigt sich, daß neben zahlreichen außerökonomischen Zielen, ideologisch bestimmten Elementen und Maßnahmen im Bereich der „qualitativen Wirtschaftspolitik" oder „Reformen"[28] nur wenige Aussagen über konkrete oder gar quantifizierbare ökonomische Ziele gemacht werden. In allen Regierungserklärungen spielt direkt oder indirekt die Förderung des Wirtschaftswachstums eine Rolle, Preisstabilität wird vor allem 1971 wegen der damals beginnenden stark akzelerierenden Inflation gefordert, und 1975 steht vor allem die Bekämpfung bzw. Verhinderung von Arbeitslosigkeit im Vordergrund. Die Existenz von trade-offs oder „magischen Vielecken" wird nirgends explizit angesprochen. Damit in Zusammenhang ist wohl auch die Tatsache zu sehen, daß in Österreich die Existenz einer Phillips-Kurven-Beziehung von den Wirtschaftspolitikern nicht allgemein akzeptiert wird[29].

Ein Hinweis auf eine Zielsetzung der Stimmenmaximierung findet sich in diesen offiziellen Äußerungen natürlich nicht. Doch scheint die Stimmenmaximierungshypothese zumindest als teilweises Erklärungsmittel für bestimmte singuläre Maßnahmen, wie die diversen Steuerreformen, nicht unplausibel. Hubka und Obermann haben gezeigt[30], daß der Zeitpunkt der Erhöhung öffentlicher Tarife und administrierter Preise sowie jener der Erhöhung bestimmter populärer Staatsausgaben durch die Stimmenmaximierungshypothese gut erklärt werden kann. Man wird wohl in der Annahme nicht fehl gehen, daß es zwar das Ziel der Regierung ist, daß sie (bzw. die sie stützende Partei) die nächste Wahl gewinnt, daß dazu auch bestimmte, einzelne, möglichst direkt stimmenwirksame Maßnahmen so terminisiert werden, daß sie kurz vor (wenn sie populär sind) oder kurz nach der Wahl (wenn sie unpopulär sind) spürbar werden, daß aber die generelle Linie der Wirtschaftspolitik von ideologischen und programmatischen Überlegungen bestimmt wird, sofern sie nicht überhaupt reaktiv durch vermeintliche oder tatsächliche Sachzwänge begrenzt wird.

---

[28] *J. Tinbergen,* Economic Policy, a.a.O.

[29] Für empirische Evidenz zur Phillips-Kurve siehe *H. Singer,* Inflation, Löhne und Arbeitslosigkeit in Österreich. Eine Untersuchung der „Phillips-Kurven" 1925 - 1967, in: Quartalshefte der Girozentrale, 6/4, 1971, S. 29 - 47; *E. Nowotny, K. W. Rothschild, G. Schwödiauer,* Bestimmungsgründe der Lohnbewegung, Wien 1972; *H. Otruba,* Lohn-Preis-Systeme anders interpretiert, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 22/4, 1975, S. 24 - 30.

[30] *B. Hubka, G. Obermann,* Zur Wahlzyklik wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Ein empirischer Test der Stimmenmaximierungshypothese, in: Empirica, Bd. 4, 1977, S. 57 - 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn aber die Wirtschaftspolitik nicht vorrangig von Wiederwahlgesichtspunkten abhängt und darüber hinaus der Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Ergebnissen und Regierungspopularität nicht eindeutig ist (und jedenfalls auch den wirtschaftspolitischen Akteuren nicht eindeutig bekannt ist), dann sind zwei notwendige Bedingungen für das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus nicht (oder zumindest nicht in ausreichendem Maße) erfüllt. Es ist daher nicht zu erwarten, daß die österreichische Konjunkturbewegung durch politische Faktoren im Sinne des Modells des politischen Konjunkturzyklus entscheidend geprägt wird.

3.2. Existiert ein politisch interpretierbares Verhaltensmuster des Konjunkturzyklus in Österreich?

Wenn nun anhand des empirischen Materials der Jahre 1966 bis 1975 eine kurze Charakteristik des Verlaufs der österreichischen Konjunktur und seiner Beziehung zu den Wahlterminen gegeben werden soll, so ist man dabei mit dem bekannten Phänomen konfrontiert, daß „Konjunktur" kein eindimensionales Phänomen ist, sondern verschiedene Indikatoren dafür verfügbar sind, die nicht immer kongruent verlaufen. Doch lassen sich ziemlich deutlich folgende Phasen unterscheiden: 1966 war ein Jahr der Hochkonjunktur, die 1967 für österreichische Verhältnisse relativ stark unterbrochen wurde. Die Jahre 1968 und 1969 brachten einen Aufschwung, der in die lange Phase der Hochkonjunktur von 1970 bis 1974 einmündete. 1975 kam es zur bisher schwersten Rezession der Nachkriegszeit, der im folgenden Jahr wieder ein bescheidener Aufschwung folgte.

Diese Abfolge läßt sich deutlich etwa anhand des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades (BNP als Prozentanteil des Potential Output) feststellen, der vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung berechnet wird[31].

Tabelle 3

Jahr	1967	1968	1969	1970 - 1974	1975
gesamtwirtschaftlicher Auslastungsgrad	92	93	94	97	92

Um diese Entwicklung detaillierter zu sehen, sind in Tabelle 4 und in den folgenden Grafiken die Werte wichtiger Konjunkturindikatoren, die zugleich wirtschaftspolitische Zielgrößen sind, wiedergegeben. Die

[31] Monatsberichte 3/1977, S. 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wahltermine 1966, 1970, 1971 und 1975 sind dabei besonders hervorgehoben.

Tabelle 4

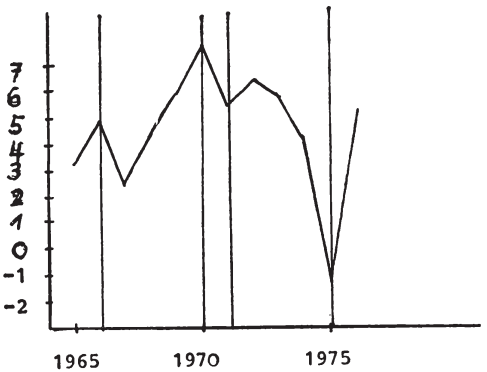
Ausgewählte makroökonomische Variablen

Jahr	(1)	(2)	(3)	(4)
1965	3.4	3.8	5.0	2.7
1966	5.0	4.5	2.2	2.5
1967	2.4	3.1	4.0	2.7
1968	4.4	4.5	2.8	2.9
1969	5.9	4.6	3.1	2.8
1970	7.8	5.2	4.4	2.4
1971	5.3	7.6	4.7	2.1
1972	6.4	5.1	6.3	1.9
1973	5.8	6.2	7.6	1.6
1974	4.1	5.1	9.5	1.5
1975	– 2.0	1.9	8.4	2.0
1976	5.2	4.3	7.3	2.0

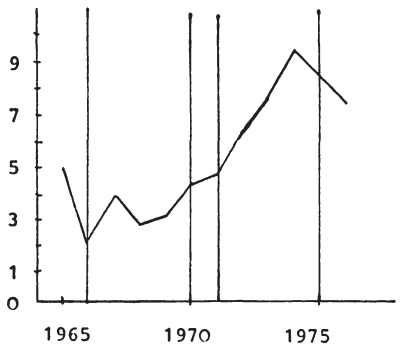
(1) Wachstumsrate des Bruttonationalprodukts, real, in %.
(2) Wachstumsrate des persönlich verfügbaren Einkommens, real, in %.
(3) Jährliche Steigerungsrate des Verbraucherpreisindex, in %.
(4) Rate der Arbeitslosigkeit, in %.

Obwohl eine zwingende Schlußfolgerung aufgrund der Inspektion von grafischen Darstellungen natürlich nicht möglich ist, erkennt man doch ziemlich deutlich, daß das Muster, das der österreichischen Konjunktur zugrundeliegt, mit den Wahlterminen (und auch mit unseren Popularitätsindizes) nicht viel zu tun hat. Besonders klar sieht man dies anhand des Wahljahres 1975: Gerade in der Rezession 1974/1975, in der die Wachstumsraten von BNP und persönlich verfügbarem Einkommen stark gesunken sind und die Arbeitslosenrate gestiegen ist bei weiterhin hohen Inflationsraten, hat die regierende SPÖ ihren bisher größten bundesweiten Erfolg erzielt. Dieser Umstand ist sicher auch auf den Wahlkampf dieser Partei zurückzuführen, der ganz unter dem Schlagwort „Vollbeschäftigung hat Vorrang" stand. Da die Wähler offensichtlich den Sozialdemokraten — der „besseren Partei für schlechtere Zeiten" — eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit eher zutrauten, haben diese die Wahl nicht trotz, sondern gerade wegen der schlechten wirtschaftspolitischen Daten gewonnen. Dies deutet darauf hin, daß zumindest in diesem Jahr in Österreich (im Gegensatz zur internationalen Entwicklung, die eher einen Trend zu den konservativen

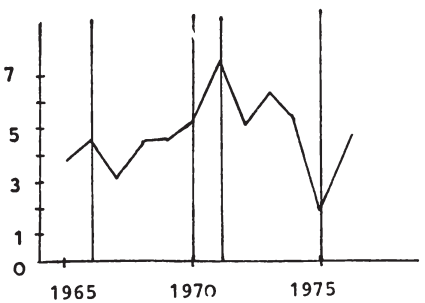
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



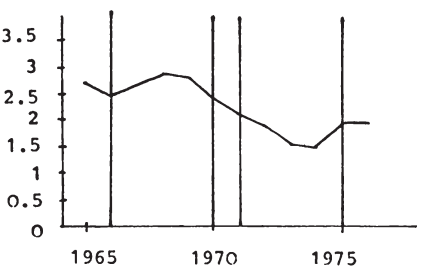
Graphik 1



Graphik 3



Graphik 2



Graphik 4

Parteien zeigte) gerade wegen der aus Gründen des internationalen Wirtschaftszusammenhanges schwierigen wirtschaftlichen Situation eine Tendenz bestand, die Regierung beizubehalten.

Andererseits ist der Popularitätsabfall der ÖVP 1967 wohl zum Teil auch durch die wirtschaftspolitisch ungünstige Situation dieses Jahres zu erklären; der Regierungswechsel vollzog sich aber erst 1970, nach zwei Jahren relativ kräftigen Aufschwungs. Alle diese Tatsachen deuten darauf hin, daß das Modell eines politisch bestimmten Konjunkturzyklus für Österreich nicht gut anwendbar ist: Weder reagiert die Bevölkerung in vorhersehbarer Weise auf die Veränderung der wirtschaftlichen Situation noch kann die Regierung eindeutig vor den Wahlen eine für sie günstige Konjunktursituation herbeiführen.

Unsere Ergebnisse werden auch durch eine Untersuchung von Obermann gestützt[32], der für ausgewählte wirtschaftspolitisch relevante

[32] *G. Obermann*, Wirtschaftspolitik und Wahlen, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 24/6, 1977, S. 35 - 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

makroökonomische Variablen die Werte der Nachwahl- und der Vorwahlzeit vergleicht (erste bzw. zweite Hälfte jeder Legislaturperiode). Dabei zeigt sich, daß die Wachstumsrate des realen BNP, die Arbeitslosenrate und die Veränderungsrate des Verbraucherpreisindex bzw. des Deflators kaum wahlzyklisches Verhalten aufweisen. Eher ist solches Verhalten noch bei Größen feststellbar, die die Einkommenssituation des einzelnen stärker beeinflussen (Transfers u. ä.). Das deutet aber darauf hin, daß es keinen politischen Konjunkturzyklus, sondern allenfalls vielleicht einen politischen Zyklus der personellen Einkommensverteilung gibt (zumindest einen Zyklus der verteilungswirksamen öffentlichen Ausgaben). Natürlich ist es auch möglich, daß andere wirtschaftliche Variablen, wie etwa die Staatsverschuldung oder das Zahlungsbilanzdefizit, politisch relevant und/oder wahlzyklisch bestimmt sind, doch sind in diesem Fall keine direkten Auswirkungen auf die Konjunktur im Sinne eines politischen Konjunkturzyklus feststellbar.

Ebenso wie die ökonomischen Daten dürfte auch die in den Zahlen der Tabellen 1 und 2 zum Ausdruck gebrachte Entwicklung der Stimmenanteile der politischen Parteien eigenen Gesetzen folgen, so daß diese mit den gesamtwirtschaftlichen Variablen wenig zu tun haben. Die Tatsache, daß sich in der betrachteten Periode der einzige deutliche, bisher nicht rückgängig gemachte Wechsel in der Rangordnung der Parteien in der Nachkriegszeit vollzogen hat, nämlich die Ablösung der ÖVP durch die SPÖ als stärkste Partei (institutionalisiert erst 1970, aber aufgrund unserer Popularitätsindizes bereits 1967 feststellbar), deutet darauf hin, daß es sich dabei wohl um einen eher mittel- bis längerfristigen Prozeß handelt, der sowohl durch Veränderungen der österreichischen Sozialstruktur und daraus resultierende Einstellungsänderungen bei bestimmten Bevölkerungsgruppen wie auch durch die Eigenart des österreichischen Parteiensystems und die strukturelle Schwierigkeit der bündisch gegliederten ÖVP, einen glaubhaften Oppositionsstil zu finden, entscheidend mitbestimmt wurde. Nicht zuletzt sind die Erfolge der SPÖ in dieser Zeit auch persönliche Erfolge ihres Spitzenkandidaten; dieser Einfluß ist zwar schwer zu quantifizieren, zeigt sich aber indirekt in der Differenz zwischen Landtagswahlergebnissen und solchen bei Nationalratswahlen, bei denen die SPÖ im Durchschnitt bessere Ergebnisse erzielte.

3.3. Warum ist in Österreich das Modell des politischen Konjunkturzyklus wohl nicht anwendbar?

Das Ergebnis unserer empirischen Überlegungen zeigt, daß in Österreich weder die Voraussetzungen für das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus durchwegs erfüllt sind noch ein wahlterminabhängiger Verlauf der Konjunktur feststellbar ist. Es scheint nun angebracht,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einige theoretische Gründe anzugeben, die diese empirischen Befunde erklären. Dabei ist insbesondere von der institutionellen Struktur Österreichs und von seiner Situation als kleines, stark außenwirtschaftlich verflochtenes Land auszugehen.

Wir haben oben versucht, einige Hinweise auf die Zielfunktion der Politiker in Österreich zu geben; was die Regierung aber tatsächlich tut, hängt nicht nur von ihren Zielvorstellungen ab, sondern mindestens ebenso stark von ihren Beschränkungen. Und hier finden sich einige starke, in der institutionellen Struktur Österreichs begründete Argumente gegen die Vorstellung der Manipulation des Wirtschaftsablaufs durch wahlstrategische Überlegungen. Einerseits ist die Wirtschaftsentwicklung Österreichs in sehr starkem Ausmaß von der der übrigen Welt abhängig; die Wirtschaftspolitik eines kleinen Landes hat nicht den Grad an Autonomie, der erforderlich wäre, um eine wahltermingerechte Feinsteuerung zu ermöglichen. Konjunkturmuster pflanzen sich international zwar unterschiedlich fort, so daß die nationale Wirtschaftspolitik nicht von vornherein zur Ohnmacht verdammt ist, aber der Entscheidungsspielraum nationaler Instanzen ist stark eingeengt. Das theoretische Konzept des politischen Konjunkturzyklus scheint daher für kleine Länder weniger Bedeutung zu haben als etwa für die USA oder die BRD[33].

Aber auch auf nationaler Ebene ist der Handlungsspielraum der Regierung durch ein kompliziertes Netz von „checks and balances" begrenzt. Am wenigsten schwer wiegen dabei wohl die in der Verfassung vorgesehenen Kontrollen durch das Parlament (ausgenommen die Zeit der Minderheitsregierung) und die richterliche Gewalt. Auch die Nationalbank dürfte wegen ihrer vergleichsweise geringen Autonomie keine allzu große Machtbegrenzung der Regierung bedingen[34]. Dagegen stellen Verbände und Interessensorganisationen einen wesentlichen Faktor der Begrenzung der Handlungsfreiheit der Regierung dar. Das System der Sozialpartnerschaft bedingt in Österreich ein so hohes Konsenserfordernis, daß das der Stimmenmaximierungshypothese zugrundeliegende Modell der Parteienkonkurrenz gerade auf diesem Gebiet der wirtschaftspolitischen Entscheidungen in sehr vielen Fällen nicht zum Tragen kommt[35]. Daß daneben noch der Einfluß der Büro-

---

[33] Zu dieser Ansicht kommt auch die erste derartige Untersuchung von *F. Breuss*, Politische Konjunkturzyklen in Österreich, Finanznachrichten Nr. 38, 1975.

[34] Zum Einbau der Zentralbank in ein politisch-ökonomisches Modell siehe für die BRD *F. Schneider*, Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat, S. 473 - 497 dieses Bandes.

[35] Vgl. dazu auch die Beiträge von *Pelinka, Gerlich, Berchtold, Ucakar* und *Matzner* in dem Sammelband: H. Fischer, Hrsg., Das politische System Österreichs, Wien 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kratie wirtschaftspolitisches Handeln bestimmt, sei als weitere Einschränkung nur erwähnt[36]. Alle diese Faktoren bewirken zugleich auch eine eher langfristige Orientierung der österreichischen Wirtschaftspolitik, die damit zumindest in ihren Grundlinien dem tagespolitischen Streit stärker entrückt ist als andere Bereiche des politischen Geschehens.

Mit diesen Hinweisen ergeben sich aber auch Konsequenzen für die Konzeption eines theoretischen politisch-ökonomischen Modells, das der österreichischen Realität besser gerecht wird als das des politischen Konjunkturzyklus. Ein solches Modell müßte nicht nur die Auslandsabhängigkeit der österreichischen Wirtschaftspolitik berücksichtigen, sondern auch die Tatsache, daß es außer der Regierung und der Opposition bzw. den Parteien auch in Form von Verbänden und Interessengruppen starke eigenständige wirtschaftspolitische Entscheidungsträger gibt. Diese Gruppierungen begrenzen den Entscheidungsspielraum der Regierung durch effektive Machteinschränkung mindestens ebenso stark wie andererseits die Unsicherheti der Regierung selbst über mögliche Wirkungen ihres Handelns und mangelnde Information über ihre Entscheidungsgrundlagen eine wirksame Regierungspolitik erschwert. Unseres Erachtens wäre ein spieltheoretischer Ansatz am ehesten geeignet, eine derartige institutionelle Interaktionsstruktur sichtbar zu machen[37]. Daß ein derartiges Konzept auch weitreichende Folgen für die theoretische Erklärung des ökonomischen Teilsystems hätte, sei hier nur am Rande erwähnt. Insbesondere würde es die von Frey zurecht gerügte additiv-interdependente Struktur der bestehenden politisch-ökonomischen Gesamtmodelle zugunsten einer echten Integration und Verzahnung des politischen mit dem ökonomischen System aufheben müssen[38].

4. Schlußfolgerung

Die wichtigste Folgerung aus unseren Überlegungen ist eine negative: Es gibt kaum Anzeichen für das Bestehen eines politischen Konjunkturzyklus in Österreich; zumindest ist eine Quantifizierung der politischen Beiträge zur Stabilisierung oder Destabilisierung der österreichischen Volkswirtschaft mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht möglich. Dieses Ergebnis macht eine weitere Untersuchung der Wech-

---

[36] Vgl. dazu *W. Weber, W. Weigel*, Die öffentliche Verwaltung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Bd. 18, 1977, S. 197 - 209.

[37] Für erste Ansätz in dieser Richtung siehe etwa: *D. Bös*, Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt, Wien-Freiburg-Basel 1970.

[38] *B. S. Frey*, Politico-Economic Models and Cycles, in: Journal of Public Economics, Vol. 9, 1978, S. 203 - 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

selwirkungen von Politik und Ökonomie nicht überflüssig, doch wird sich diese einerseits mehr auf disaggregierte Einheiten und auf Einzelereignisse stützen müssen als auf makroökonomische Zusammenhänge, andererseits aber Modelle entwickeln müssen, die den institutionellen Gegebenheiten Österreichs stärker Rechnung tragen.

Quellenmaterial

Wirtschaftliche Daten: Statistische Übersichten (Beilagen zu den Monatsberichten des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und zu den Statistischen Nachrichten), monatlich.

Nationalratswahlergebnisse: Bundesministerium für Inneres, Die Nationalratswahl vom 6. März 1966 (1. März 1970, 10. Oktober 1971, 5. Oktober 1975), Wien, jeweiliges Jahr.

Landtagswahlergebnisse: Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Die Wahlen in den Bundesländern seit 1945, Wien 1977.

Regierungserklärungen: Stenografische Protokolle des Österreichischen Nationalrats, Wien, laufend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat

Von *Friedrich Schneider*, Zürich

1. Einleitung

In der traditionellen Ökonomie wird davon ausgegangen, die Zentralbank sei bestrebt, der Regierung in ihrem Bemühen, die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion zu maximieren, Hilfestellung zu leisten. Aus diesem Grund stehen in zahlreichen Studien der in dieser Hinsicht optimale Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente der staatlichen Entscheidungsträger im Vordergrund[1]. Das tatsächliche, beobachtbare Verhalten der Zentralbank ist dagegen — von einigen deskriptiven Studien einmal abgesehen[2] — wenig analysiert worden. Für die Entwicklung einer eigenständigen Theorie der Wirtschaftspolitik, in welcher die staatlichen Institutionen als endogen angesehen werden, ist es unumgänglich, das tatsächliche Verhalten der Zentralbank zu analysieren[3] — dies aus den folgenden beiden Gründen:

(1) Die Grundlagen für eine moderne Theorie der Wirtschaftspolitik werden erweitert, indem das Verhalten eines — neben der Regierung — bedeutenden Akteurs im wirtschaftlichen System analysiert wird. Da es in hochindustrialisierten, demokratischen Staaten westlicher Prägung keinen wohlwollenden Diktator gibt, der der Zentralbank Anweisungen erteilt, wie sie wirtschaftspolitisch zu

---

[1] So besteht z. B. bei: *J. Tinbergen*, On the Theory of Economy Policy, Amsterdam 1952; *ders.*, Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1967; *H. Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1961; *Th. Pütz*, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1971 und *B. M. Friedman*, Economic Stabilization Policy: Methods in Stabilization, Amsterdam 1975, die Aufgabe der staatlichen Entscheidungsträger darin, die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion (unter Berücksichtigung der durch das wirtschaftliche System gegebenen Nebenbedingungen) zu maximieren.

[2] Z. B. bei: *S. F. Borins*, The Political Economy of „the Fed", in: Public Policy, Vol. 20 (Spring 1972), S. 175 - 198; *J. F. Chant* und *K. Acheson*, The Choice of Monetary Instruments and the Theory of Democracy, in: Public Choice, Vol. 12 (Spring 1972), S. 13 - 34 sowie *M. Parkin* und *R. Bade*, Central Bank Laws and Monetary Policy, Fifth Interlaken Seminar on Analysis and Ideologie, Interlaken, Mai 1978.

[3] Dies wird z. B. in *B. S. Frey*, Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, in: Kyklos, Bd. 31/2 (1978), S. 208 - 234; *ders.*, Von der Politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik, S. 789 - 807 dieses Bandes, gefordert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handeln hat, ist es notwendig, die Zentralbank (wie die Regierung) als eine Institution zu behandeln, die ihre eigenen wirtschaftspolitischen Ziele verfolgt und diese — wenn nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt wird — auch anstreben wird.

(2) In vielen makroökonometrischen Modellen werden sowohl die wirtschaftspolitischen Instrumente der Regierung als auch diejenigen der Zentralbank als exogene Größen behandelt. Sind diese Instrumente in Wirklichkeit von bedeutenden Variablen innerhalb des Modells abhängig, so führt dies möglicherweise zu Spezifikationsfehlern[4], die sich in unzuverlässigen Voraussagen und wenig aussagekräftigen Politiksimulationen niederschlagen können. Diese Fehler können mit einer Endogenisierung des öffentlichen Sektors vermieden werden[5].

Um im folgenden eine positive Analyse des Verhaltens der Zentralbank vorzunehmen, wird — unter der Annahme endogenen Regierungsverhaltens — ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens entwickelt, welches für die Bundesrepublik Deutschland empirisch getestet wird. Das Modell umfaßt als Entscheidungsträger die Zentralbank (Teil 2.1), die Regierung sowie die staatliche Verwaltung (Teil 2.2) und die Wähler (Teil 2.3), wobei die Interdependenz zwischen den einzelnen Akteuren in einfacher Form berücksichtigt wird (Teil 2.4). Hieraus werden empirisch testbare Hypothesen abgeleitet. In Teil 3 wird jetzt untersucht, wie gut das tatsächliche Verhalten der Akteure mit Hilfe dieses Modells im Zeitablauf erklärt werden kann. Eine weitere Überprüfung erfolgt anhand eines Vergleichs zwischen den Ex-post- und den Ex-ante-Prognosen, die zum einen mit Hilfe traditioneller Ansätze, zum anderen unter Verwendung des politisch-ökonomischen Modells vorgenommen werden (Teil 4). Der abschließende Teil 5 enthält eine Einschätzung des entwickelten Ansatzes und Hinweise auf mögliche Erweiterungen.

---

[4] Auf diesen Sachverhalt weisen beispielsweise *J. R. Crotty*, Specification Error in Macro-Econometric Models: The Influence of Policy Goals, in: The American Economic Review, Vol. 63/4 (1973), S. 1025 - 1030, sowie *A. S. Blinder* und *St. M. Goldfield*, Some Implications of Endogenous Stabilization Policy, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 3 (1973), S. 585 - 644, hin.

[5] Dies zeigte sich z. B. bei der Endogenisierung des staatlichen Sektors innerhalb des ökonometrischen Prognosesystems von *W. Krelle*, Erfahrungen mit einem ökonometrischen Prognosemodell für die Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan 1974, welches im Anschluß daran wesentlich bessere Ex-post-Prognosen lieferte. Vergleiche hierzu ausführlich *B. S. Frey* und *F. Schneider*, An Econometric Model with an Endogenous Government Sector, in: Public Choice (Fall 1978), sowie *F. Schneider*, Politisch-ökonomische Modelle: Ein theoretischer und empirischer Ansatz, Königstein/Ts. 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens

Der Schwerpunkt der weiteren Betrachtung liegt auf der Entwicklung eines politisch-ökonomischen Modells des Zentralbankverhaltens. Das Verhalten der Regierung (und der staatlichen Bürokratie) sowie der Wähler wird entsprechend in gebotener Kürze dargestellt[6]. Für alle Entscheidungsträger wird hierbei unterstellt, daß sie ihren eigenen Nutzen unter Nebenbedingungen zu maximieren trachten.

2.1. Verhalten der Zentralbank[7]

Bei der Beschreibung des Verhaltens der Zentralbank wird zur Vereinfachung der Analyse davon ausgegangen, daß sie im Rahmen der Nutzenmaximierung bestimmte wirtschaftspolitische Ziele mit Hilfe der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente anstrebt. Die Zentralbank hat in der Bundesrepublik Deutschland den gesetzlichen Auftrag (Artikel 3 Bundesbankgesetz), Preisstabilität zu sichern bzw. wiederherzustellen. Zur besseren Verfolgung dieses Ziels wird ihr im gleichen Zug weitgehende Unabhängigkeit von der Bundesregierung gewährt. Als Folge dieses Auftrags (Sicherung der Preisstabilität) bestehen seitens der Regierung und der Geschäftsbanken bestimmte Erwartungen hinsichtlich einer an diesem Ziel ausgerichteten Politik der Zentralbank. Von dem Erfolg ihrer Politik hängt auch ihre Stellung gegenüber der Regierung ab und wird ihr Ansehen bei der hauptsächlichen Bezugsgruppe, den Geschäftsbanken, bestimmt. Zahlreiche empirische Studien bestätigen diese Überlegungen[8], kommen sie doch zur Schlußfolgerung, daß das zentrale wirtschaftspolitische Ziel der Deutschen Bundesbank

---

[6] Eine ausführliche Abhandlung über das Verhalten von Regierung und Wähler werden in *B. S. Frey* und *F. Schneider*, A Politico-Economic Model of the United Kingdom, in: The Economic Journal, Vol. 88 (June 1978), S. 243 - 253, und *dieselben*, An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 60 (May 1978), S. 174 - 183, gegeben.

[7] Die Darstellung des theoretischen Modells folgt *B. S. Frey* und *F. Schneider*, Central Bank Behaviour: A Positive Analysis, Diskussionspapier, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zürich 1977.

[8] Vergleiche hierzu die ausführliche Analyse von *M. Parkin* und *R. Bade* (a.a.O.) über die Ziele der Zentralbanken in 12 europäischen (und nordamerikanischen) Ländern. Die beiden Autoren kommen für die Deutsche Bundesbank zu dem Ergebnis, daß Preisstabilität das zweifellos wichtigste Ziel darstellt, daneben aber auch andere Ziele (wie Zahlungsbilanzgleichgewicht) eine gewisse Bedeutung haben. H. Basler kommt in seiner empirischen Analyse des Bundesbankverhaltens in ähnlicher Weise zum Schluß, daß die Bundesbank der Preisstabilität in allen Phasen der konjunkturellen Entwicklung Vorrang eingeräumt hat. Wird dem Ziel Preisstabilität das Gewicht 1 zugesprochen, so betragen die Gewichte für das Ziel Wirtschaftswachstum 0.72 und Zahlungsbilanzgleichgewicht 0.25 (*H.-P. Basler*, Die wirtschaftspolitischen Zielpräferenzen der Deutschen Bundesbank, in: Kredit und Kapital, Bd. 11/1 (1978), S. 84 - 108, hier: S. 98, Tab. 2).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der Verfolgung der Preisstabilität besteht. Es scheint daher sinnvoll, davon auszugehen, daß sich die Nutzenmaximierung der Bundesbank in der Verfolgung der Preisstabilität niederschlägt.

Bei der Verfolgung dieses Ziels unterliegt die Bundesbank allerdings einer bedeutenden Einschränkung: Sie ist beim Einsatz ihrer Instrumente *nicht* vollständig von den wirtschaftspolitischen Handlungen der Bundesregierung *unabhängig*. Vielmehr ist sie aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (Artikel 12 des Bundesbankgesetzes) verpflichtet „... die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu unterstützen". Sie wird somit nur dann ihre eigene Zielvorstellung verfolgen können, wenn diese nicht wesentlich von den Zielen der Regierung abweicht. Im Falle eines starken Konflikts zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen der Regierung (z. B. beim Bestreben, die Wiederwahl zu sichern, sei es mittels Wahlgeschenke oder über eine expansive Wirtschaftspolitik) und der Zielvorstellung der Bundesbank (Senkung der Inflationsrate mittels einer restriktiven Geldpolitik) kann man davon ausgehen, daß die Bundesbank die Ziele der Regierung bei ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen berücksichtigen muß. Es ist durchaus denkbar, daß sie nach einiger Zeit von der Regierung, welche demokratische Legitimation besitzt und letztlich das Gesetz über die Stellung der Bundesbank ändern könnte, dazu gezwungen wird, ihre Wirtschaftspolitik im Sinne derjenigen der Regierung zu ändern. Es ist somit möglich, daß die Bundesbank im Konfliktfall ihr wirtschaftspolitisches Instrumentarium so einsetzt, daß damit die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung unterstützt wird[9].

Für die Bundesbank ist eine formale Lösung dieses dynamischen Optimierungsproblems unter Berücksichtigung mehrerer Restriktionen[10] aus folgenden Gründen nicht möglich:

— sie besitzt keine vollständige Information über die Struktur des wirtschaftlichen Systems und verfügt damit auch nicht über ausreichende Kenntnisse, in welchem Ausmaß ihre Instrumente genau wirken;

---

[9] Zu dieser Schlußfolgerung kommt auch L. Poullain: Will die Regierung die Arbeitslosigkeit vermindern und unternimmt deshalb eine expansive Politik, so muß die Zentralbank dieses Ziel bei ihren geldpolitischen Maßnahmen berücksichtigen. Bei einer andauernden Verweigerung der Unterstützung der Regierungspolitik muß sie ansonsten befürchten, ihre Unabhängigkeit zu verlieren. (*L. Poullain*, Die wirtschaftspolitische Unabhängigkeit der Bundesbank, in: D. Duwendag (Hrsg.), Macht und Ohnmacht der Bundesbank, Frankfurt 1973.)

[10] Eine weitere Einschränkung für die Bundesbank bestand bis 1972 in der Aufrechterhaltung fester Wechselkursparitäten. Aufgrund der wenigen Beobachtungen im zugrundegelegten Untersuchungszeitraum kann diese Restriktion in der folgenden empirischen Analyse jedoch nicht berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— sie ist weiterhin nicht in der Lage, im voraus bestimmen zu können, wann es zu einem derartigen Konflikt mit der Wirtschaftspolitik der Regierung kommt, so daß sie hierauf im eigenen Interesse Rücksicht nehmen muß.

Aus diesen Gründen wird die Bundesbank versuchen, dieses Optimierungsproblem anhand bestimmter, für sie einsichtiger Verhaltensregeln zu lösen; diese können beispielsweise mit dem „satisficing"-Ansatz von H. Simon[11] beschrieben werden: Wenn die wichtigste Einschränkung der Bundesbank darin besteht, ob sie sich mit der Regierungspolitik in Konflikt befindet, wird sie zwei Zustände unterscheiden:

(1) Im Fall, es besteht kein Konflikt mit der Regierungspolitik ($K = 0$), wird die Zentralbank ihr eigenes Ziel (EWZ^{zb}) verfolgen, indem sie ihre Instrumente in restriktiver Weise zur Preisniveaustabilisierung einsetzt.

(2) Im Fall eines Konflikts ($K = 1$) wird sie die Wirtschaftspolitik der Regierung unterstützen.

Zur Bestimmung, wann ein Konflikt mit der Regierung vorliegt, ist ein unabhängiges Maß erforderlich, welches anzeigt, inwieweit Regierung und Bundesbank eine expansive oder kontraktive Wirtschaftspolitik verfolgen. Die Richtung (expansiv/kontraktiv) der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung (POL^{reg}) wird mit Hilfe des Konzepts des „konjunkturneutralen Haushaltes"[12], d. h. mit der Differenz zwischen konjunkturneutralem Haushalt (HH^{kn}, Mill. DM) und tatsächlichem Haushalt (HH^{tat}) ermittelt. Gilt $(HH^{tat} - HH^{kn}) > 0$, so unternimmt die Bundesregierung eine expansive und im Falle $(HH^{tat} - HH^{kn}) < 0$ eine kontraktive Wirtschaftspolitik.

Die Richtung der Wirtschaftspolitik der Bundesbank (POL^{zb}) wird mit Hilfe des Konzepts der „freien Liquiditätsreserven" (LR, Mill. DM) bestimmt[13]: Gilt $(LR_t - LR_{t-1}) > 0$, so verfolgt die Zentralbank eine expansive, bei $(LR_t - LR_{t-1}) < 0$ eine kontraktive Wirtschaftspolitik.

---

[11] *H. A. Simon*, A Behavioral Model of Rational Choice, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 69/1 (1955), S. 99 - 118.

[12] Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts ist vom Deutschen Sachverständigenrat (Jahresberichte 1970 bis 1978) entwickelt worden (eine ausführliche Beschreibung (sowie Kritik) gibt *K. Scherer*, Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts, Frankfurt 1977, S. 89 ff.). Die Jahresberechnungen über die Wirkungen des Bundeshaushaltes (in Mrd. DM) wurden aus den Gutachten des Sachverständigenrates (1969 bis 1978) entnommen und mit Hilfe eines Spline-Interpolationsverfahrens auf Vierteljahresdaten für die Periode 1970: I - 1977: IV umgerechnet.

[13] Zu einer ausführlichen Erläuterung dieses Konzeptes siehe *W. Fautz*, A Credit Market Hypothesis of the German Bundesbank's Liquidity Policy During the Sixties, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird angenommen, daß dann ein ernsthafter Konflikt zwischen der Wirtschaftspolitik der Regierung und jener der Bundesbank vorliegt, wenn

$$\left.\begin{array}{lll} POL^{reg} > 0 & \text{und} & POL^{zb} < 0 \quad \text{oder} \\ POL^{reg} < 0 & \text{und} & POL^{zb} > 0 \end{array}\right\} \text{ in beiden Fällen: } K = 1 \;;$$

d. h. fiskal- und geldpolitische Maßnahmen zielen in entgegengesetzte Richtungen. Es besteht kein Konflikt, wenn

$$\left.\begin{array}{lll} POL^{reg} > 0 & \text{und} & POL^{zb} > 0 \quad \text{oder} \\ POL^{reg} < 0 & \text{und} & POL^{zb} < 0 \end{array}\right\} \text{ in beiden Fällen: } K = 0 \;.$$

Geht man weiterhin davon aus, daß die Bundesbank aufgrund jeweils unterschiedlicher wirtschaftlicher Konstellationen über die Wirkung der von ihr eingesetzten Instrumente nicht voll im Bilde sein wird, so wird sie kaum eine „Politik großer Änderungen" unternehmen. Dies wiederum bedeutet, daß der Einsatz der geldpolitischen Instrumente (*IZB*) mit folgender linearer Funktion beschrieben werden kann:

$$(1) \qquad IZB_t = a_0 + a_1\, IZB_{t-2} + a_2\,(1 - K) \cdot EWZ^{zb}_{t-2} + a_3\, K \cdot POL^{reg}_{t-2}$$

Für a_1 ist ein positives Vorzeichen zu erwarten, da davon ausgegangen wird, daß die Werte des i-ten geldpolitischen Instruments in der Vergangenheit einen starken Einfluß auf den gegenwärtigen Einsatz dieses Instrumentes ausüben. Die zeitliche Verzögerung um zwei Perioden wird deshalb gewählt, da die Bundesbank relativ gut über die Veränderungen im wirtschaftlichen System informiert ist und somit auch in Abstimmung mit der Regierungspolitik (Konfliktfall, $K = 1$) nach zwei Quartalen in der Lage ist, auf Veränderungen im wirtschaftlichen System zu reagieren. Besteht kein Konflikt mit der Wirtschaftspolitik der Regierung ($K = 0$), wird die Bundesbank ihr eigenes wirtschaftspolitisches Ziel (EWZ^{zb}) verfolgen, d. h. sie unternimmt eine restriktive Geldpolitik, um die Inflationsrate zu senken. Für den Einsatz der geldpolitischen Instrumente wird somit $a_2 > 0$ erwartet. Um die Stärke dieses Einsatzes ihrer Instrumente zu bestimmen, orientiert sich die Bundesbank an der Höhe der Inflationsrate ($EWZ^{zb} = IR$ (= Inflationsrate)): Je höher die Inflationsrate, desto intensiver wird die Bundesbank bemüht sein, durch einen restriktiven Einsatz ihrer Instrumente sie wieder zu senken. Im Falle eines Konfliktes mit der Regierung ($K = 1$) schließt sich die Bundesbank im Lauf der Zeit (nach 2 Quartalen) der

131 (Oktober 1975), S. 627 - 645, und *O. Emminger*, Deutsche Geld- und Währungspolitik im Spannungsfeld zwischen innerem und äußerem Gleichgewicht 1948 - 1975, in: Währung und Wirtschaft in Deutschland (1876 - 1975), Hrsg. Deutsche Bundesbank, Frankfurt 1976, S. 485 - 554.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Richtung der Regierungspolitik an. Das Ausmaß der Regierungspolitik wird mit POL^{reg} wiedergegeben. Für die untersuchte Periode, in der eine Koalition zwischen SPD und FDP die Regierung stellte, wird $a_3 < 0$ erwartet. Dies wird im folgenden Teil näher begründet.

2.2. Verhalten der Bundesregierung

Wie für die Bundesbank wird auch für die Bundesregierung unterstellt, daß sie mit dem Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente ihren Nutzen unter Nebenbedingungen zu maximieren sucht. Der Nutzen besteht darin, bestimmte „ideologische", wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen; die Nebenbedingungen setzen sich aus *politischen* (Sicherung der Wiederwahl), *ökonomischen* (Wirkung der Instrumente auf das wirtschaftliche System sowie Kostenfaktoren, welche die Höhe der realen öffentlichen Ausgaben beeinflussen[14]), *gesetzlichen* (Budgetbegrenzung oder eine bestimmte Obergrenze der jährlichen Verschuldung) und *administrativen* Restriktionen (Einfluß der Bürokratie als ausführendes Organ der wirtschaftspolitischen Beschlüsse der Regierung) zusammen.

Auch die Regierung wird dieses dynamische Optimierungsproblem anhand einfacher, für sie einsichtiger Verhaltensregeln „lösen". Besondere Aufmerksamkeit wird sie dabei der Sicherung der Wiederwahl schenken, da diese die wichtigste Einschränkung darstellt. Als Indikator für die Gefährdung der Wiederwahl sieht sie die Höhe ihrer jeweiligen Popularität an und unterscheidet dabei zwei Zustände[15]:

(1) Ist die Wiederwahl nicht gefährdet ($WD = 0$), d. h. liegt die laufende Popularität der Bundesregierung ($POPR$) über einem bestimmten, zur Wiederwahl als notwendig erachteten Wert POP^* ($= 52\,\%$)[16], dann kann die Regierung ihre (ideologischen) wirtschaftspolitischen Ziele verfolgen. Hierbei wird in Anlehnung an Kirschen[17] davon ausgegangen, daß die Bundesregierung, die in der untersuchten Periode

---

[14] Will die Bundesregierung ein bestimmtes reales Volumen an staatlichen Leistungen erbringen, so hat sie bei steigenden Lohnkosten laufend zusätzliche Mittel aufzubringen.

[15] Hierbei wird davon ausgegangen, daß die Regierung ihre Popularität aufgrund von Meinungsumfragen kennt, also auch weiß, daß diese durch Veränderungen der Arbeitslosigkeit, der Inflationsrate und des verfügbaren Einkommens beeinflußt werden kann.

[16] Die derzeitige Popularität der Regierung wird als Indikator für die zukünftige Wiederwahlchance angesehen. Es wird weiterhin unterstellt, daß die Regierung einen Wert für POP^* von 52 % als für die Wiederwahl ausreichend ansieht, da sie bei diesem Ausmaß an Zustimmung über eine Parlamentsmehrheit von mindestens 20 Sitzen verfügen kann (weitere Ausführungen hierzu siehe bei *F. Schneider*, a.a.O., Kap. 4).

[17] *E. S. Kirschen*, Economic Policy in Our Time, I., Amsterdam 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus einer SPD/FDP-Koalition bestand, eine Ausweitung der staatlichen Tätigkeit vornehmen wird, um damit soziale Reformen durchzuführen und über zusätzliche Steuererhöhungen eine Umverteilung zugunsten der mittleren und unteren Einkommensschichten zu erreichen.

(2) Ist die Wiederwahl dagegen gefährdet ($WD = 1$), besteht m. a. W. ein „Popularitätsdefizit" ($POPR < POP^*$) der Regierung, so wird sie Anstrengungen unternehmen, über einen expansiven Einsatz der fiskalpolitischen Instrumente die Wiederwahl (WWS) zu sichern.

Die Aktivität der Regierung läßt sich somit folgendermaßen zusammenfassen: Mit dem Einsatz ihrer wirtschaftspolitischen Instrumente ($IREG$) versucht die Regierung unter den genannten Nebenbedingungen ihren Nutzen zu maximieren. Dieser Einsatz kann anhand folgender linearer Beziehung dargestellt werden:

$$IREG_t = b_0 + b_1 IREG_{t-4} + b_2 WL_{t-2} + b_3 BUD_{t-2} + WD \cdot WWS_{t-2} + b_5 (1 - WD) \cdot ID_{t-2}^{reg} \quad (2)$$

Da sich die Regierung beim Einsatz ihrer wirtschaftspolitischen Instrumente nicht vollständig gegen die Interessen der schwerfälligen Bürokratie durchsetzen kann, wird sie es vermeiden, allzu große und abrupte Änderungen in ihrer Wirtschaftspolitik vorzunehmen. Sie wird sich darauf beschränken, möglichst nur inkrementale Änderungen beim Einsatz ihrer Instrumente vorzunehmen (dargestellt durch die endogen verzögerte Variable ($IREG_{t-4}$) in Gleichung 2). Für den Parameter b_1 wird daher sowohl für die Instrumente auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ein positives Vorzeichen erwartet. Da die staatliche Bürokratie an einer stetigen Ausweitung der von ihr bereitgestellten Leistungen interessiert ist[18], wird für b_1 ein Wert größer als 1 erwartet. Mit WL wird dem wesentlichen Kostenfaktor auf der Ausgabenseite, den Lohnsteigerungen im öffentlichen Sektor, Rechnung getragen. Da die Regierung bei steigenden Lohnkosten zusätzliche Mittel aufbringen muß, wenn der vorgesehene Umfang an staatlichen Leistungen beibehalten werden soll, ist für b_2 ein positives Vorzeichen zu erwarten. Der Einfluß des Budgetdefizits wird durch die Variable BUD erfaßt, wobei für die öffentlichen Ausgaben ein positives und für die Steuereinnahmen ein negatives Vorzeichen erwartet wird. Mit WWS wird der Zustand des Popularitätsdefizits ($POPR_t < POP^*$ und damit $WD = 1$) erfaßt. Die An-

[18] Vergleiche hierzu *O. A. Davis, M. A. H. Dempster* und *A. Wildavsky*, A Theory of the Budgeting Process, in: The American Political Science Review, Vol. 60/2 (1966), S. 529 - 547, und *dieselben*, Towards a Predictive Theory of Government Expenditure: US Domestic Appropriations, in: British Journal of Political Science, Vol. 4 (1974), S. 419 - 452.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strengung der Regierung, die Wiederwahl zu sichern, wirkt sich in einem expansiven Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente aus[19] und wird um so intensiver sein, je größer das Popularitätsdefizit ist und/oder je weniger Zeit bis zur nächsten Wahl (*ZW*) noch zur Verfügung steht. Damit setzt sich WWS_{t-2} aus $b_{41}(POP^* - POP_{t-2}) + b_{42}ZW_{t-2}$ zusammen. Für die Koeffizienten b_{41} und b_{42} wird für die Instrumente auf der Ausgaben- (Einnahmen-) Seite ein positives (negatives) Vorzeichen erwartet. Die Variable ID^{reg} bezeichnet den Einfluß der ideologischen Vorstellung der Regierung auf die Instrumente, vorausgesetzt, die Regierung erwartet, wiedergewählt zu werden ($POP_t > POP^*$ und damit $WD = 0$). Je größer der „Popularitätsüberschuß" der Regierung, desto größer wird auch ihr wirtschaftspolitischer Spielraum. Dies kann durch $ID^{reg}_{t-2} = (POP_{t-2} - POP^*)$ dargestellt werden. Für den Koeffizienten b_5 wird im Anschluß an die oben erörterte ideologische Ausrichtung der SPD/FDP-Regierungskoalition für alle fiskalpolitischen Instrumente ein positives Vorzeichen erwartet.

2.3. Verhalten der Wähler

Für das Verhalten der Wähler wird gleichfalls Nutzenmaximierung unterstellt. Wenn sie mit der vergangenen Leistung der Regierung zufrieden sind, werden sie bei allgemeinen Wahlen für die Regierungspartei(en) stimmen[20] oder bei Umfragen die Regierungspolitik befürworten. Kramer folgend wird angenommen, daß sie bei der Einschätzung der Regierungsleistung den Verlauf zentraler ökonomischer Variablen (Arbeitslosigkeit, Inflation und verfügbares Einkommen) als Indikatoren verwenden[21]. Damit kann die Popularität der Regierung als Funktion dieser Indikatoren aufgefaßt werden, wobei davon ausgegangen wird, daß die Popularität der Regierung bei einer Zunahme der Arbeitslosigkeit (*ALQ*) und/oder der Inflation (*IR*) abnimmt und daß sie bei einem Zuwachs des realen Einkommens (*RYDR*) steigt. Die Popularität (Zustimmung zur Regierungspolitik) kann damit als folgende lineare Funktion dargestellt werden:

---

[19] Der Nachweis, daß in der untersuchten Periode die Popularität der Regierung bei einem expansiven Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente nach einer gewissen Zeit zunimmt, wird bei *F. Schneider*, a.a.O., Kap. 4 geführt.

[20] Entsprechend dem Ansatz von Riker und Ordeshook wird davon ausgegangen, daß die überwiegende Mehrheit der Wähler aus dem Wahlgang einen Nutzen zieht. *W. H. Riker* und *P. C. Ordeshook*, A Theory of the Calculus of Voting, in: The American Political Science Review, Vol. 62/1 (1968), S. 25 - 42.

[21] *G. H. Kramer*, Short-Term Fluctuations in U. S. Voting Behaviour 1896 - 1964, in: The American Political Science Review, Vol. 65 (1971), S. 131 -143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$$POPR_t = c_0 + c_1 IR_t + c_2 ALQ_t + c_3 RYDR_t \tag{3}$$

$$\text{mit } c_1 < 0, c_2 < 0 \text{ und } c_3 > 0 \ .$$

2.4. Interdependenz zwischen den einzelnen Akteuren

Die interdependenten Beziehungen zwischen der Bundesbank, der Bundesregierung, der staatlichen Bürokratie und den Wählern kann anhand folgender Graphik verdeutlicht werden:

Die Entwicklung der ökonomischen Indikatoren Inflationsrate, Arbeitslosenquote und reales verfügbares Einkommen schlägt sich in der Bewertung der Regierungsleistung durch die Wähler nieder; dieser Bewertungsprozeß wird anhand der Popularitätsfunktion als Beziehung zwischen Regierung und Wählerschaft beschrieben. Die Regierung versucht mit Hilfe der fiskalpolitischen Instrumente über die staatliche Bürokratie auf das wirtschaftliche System Einfluß zu nehmen, um auf diese Weise die Wiederwahl zu sichern oder ideologische Ziele zu verfolgen. Die Bundesbank übt ebenso wie die Regierung mit ihren geldpolitischen Instrumenten einen Einfluß auf die Wirtschaft aus, wobei sie im Falle des Konflikts mit der Regierungspolitik deren Politik mit einer bestimmten Zeitverzögerung unterstützt.

3. Empirische Ergebnisse

Die empirische Überprüfung des hier vorgestellten politisch-ökonomischen Modells wird für die Bundesrepublik Deutschland anhand von Vierteljahresdaten für die Periode 1970 : I bis 1977 : IV vorgenommen. In dieser Zeitspanne bestand die Bundesregierung aus einer Koalition von SPD und FDP; ferner ereigneten sich in ihr größere Wandlungen in der Geldpolitik der Bundesbank (z. B. die Freigabe der Wechselkurse, die Fixierung einer bestimmten Wachstumsrate der Geldmenge)[22].

Die Hypothesen über das Verhalten der Bundesbank werden an folgenden liquiditäts- (3.1) und zinspolitischen (3.2 - 3.4) Instrumenten empirisch überprüft[23]:

---

[22] Eine ausführliche Beschreibung dieser Änderungen in der Geldpolitik der Bundesbank gibt *O. Emminger,* a.a.O.

[23] Da direkte Veränderungen der Zentralbankgeldmenge von der Bundesbank erst ab 1973 auch als ein mögliches Instrument angesehen wurden (vergl. *N. Kloten,* Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969 - 1974), in: Währung und Wirtschaft in Deutschland (1876 - 1975), Hrsg. Deutsche Bundesbank, Frankfurt 1976, sowie *O. Emminger,* a.a.O.), liegt es nahe, dieses Instrument in die Analyse mit einzubeziehen. Aufgrund der wenigen (16) Beobachtungen, die bislang zur Verfügung stehen, ist dies jedoch nicht sinnvoll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

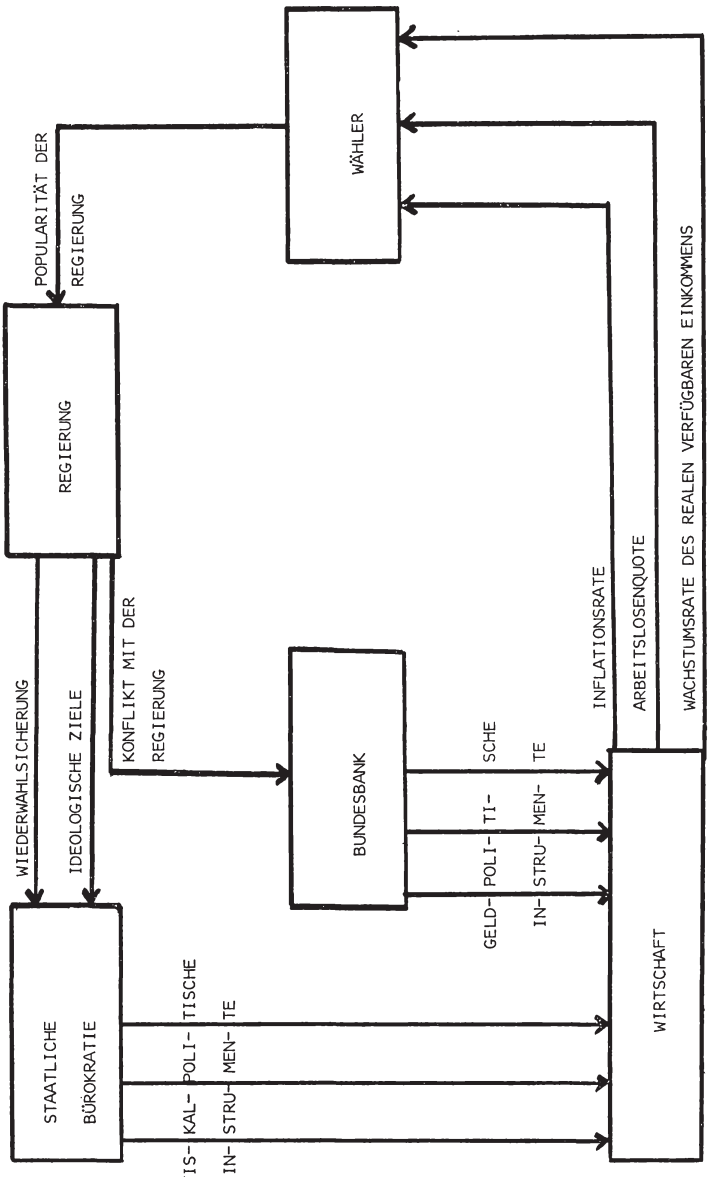


Abb. 1: Schematische Darstellung des politisch-ökonomischen Modells

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3.1) gewogener durchschnittlicher Mindestreservesatz (*MRS*)[24],

(3.2) Diskontsatz (*DKS*),

(3.3) Lombardsatz (*LBS*) und

(3.4) Verkaufssatz für Schatzwechsel mit einer Laufzeit von 60 bis 90 Tagen (*VSS*).

Die empirischen Resultate (*OLS*-Schätzungen) für den Einsatz der Instrumente der Bundesbank sind in Tabelle 1 aufgeführt. Die *OLS*-Schätzungen zeigen, daß über 89 % der Varianz der untersuchten vier Instrumente im statistischen Sinne erklärt werden kann; die *h*-Statistik, die wegen der Verwendung endogen verzögerter Variablen an die Stelle der Durbin-Watson-Statistik tritt, weist in keinem der Fälle auf Autokorrelation der Residuen hin. Für alle vier Instrumente sind die politischen Variablen POL^{reg} und EWZ^{zb} statistisch signifikant, und sie besitzen die theoretisch erwarteten Vorzeichen[25]. Besteht ein Konflikt über

Tabelle 1

Einsatz der geldpolitischen Instrumente der Bundesbank
OLS-Schätzungen mit Vierteljahresdaten über die Periode 1970: I - 1977: IV (32 Beobachtungen)

Nr. der Gl.	geldpol. Instrumente d. Bundesb. IZB_t	Absolutglied	endogen verzög. Variable IZB_{t-2}	eigenes wipol. Ziel d. Bundesb. EWZ^{zb}_{t-2}	Konflikt mit Pol. der Reg. POL^{reg}_{t-2}	Test-Statistiken $\bar{R}^2$	h	FG
3.1	Mindestress. *MRS*	4.356* (3.11)	0.587* (3.86)	0.485* (4.16)	− 0.517* (− 3.15)	0.89	1.51	28
3.2	Diskonts. *DKS*	0.794+ (2.19)	0.613* (4.57)	0.145* (3.57)	− 0.163* (− 2.80)	0.90	0.79	28
3.3	Lombards. *LBS*	0.856 (1.89)	0.627.* (3.99)	0.169* (3.19)	− 0.178* (− 2.94)	0.91	0.97	28
3.4	Verks.SW. *VKS*	0.902* (2.08)	0.713* (7.94)	0.123* (2.90)	− 0.105* (− 2.99)	0.89	1.31	28

Erläuterungen: Die Werte in Klammern unterhalb der geschätzten Koeffizienten geben die *t*-Statistik an; * (+) bedeutet, daß diese Variable einen auf dem 99 (95) %-Niveau (einseitige Fragestellung) signifikanten Einfluß hat; $\bar{R}^2$ ist das bereinigte Bestimmtheitsmaß; DW die Durbin-Watson Statistik (bzw. der *h*-Test bei Verwendung von endogen verzögerten Variablen); FG ist die Anzahl der Freiheitsgrade; sämtliche OLS-Schätzungen wurden mit dem ökonometrischen Programmsystem SESAM des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung an der Universität Zürich durchgeführt.

[24] Die Quellenangabe zu den Daten sowie deren exakte Definition befinden sich im Anhang.

[25] Da bei den *OLS*-Schätzungen bei der Verwendung der endogen verzögerten Variablen sowohl in der Größenordnung der geschätzten Koeffi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die zu verfolgende Wirtschaftspolitik mit der Regierung (dies war in 12 der 32 Quartale der Fall), so unterstützt die Bundesbank über eine Senkung der Mindestreserven und des Diskont- sowie Lombardsatzes, als auch mit einer Reduktion des Verkaufssatzes für Schatzwechsel die Politik der Bundesregierung. In den Fällen, in denen die Bundesbank ihr eigenes wirtschaftspolitisches Ziel verfolgen kann (Bekämpfung der Inflation), werden die vier geldpolitischen Instrumente in restriktiver Weise eingesetzt, d. h. die Mindestreserven, der Diskont- sowie Lombardsatz und der Verkaufssatz für Schatzwechsel werden erhöht. Die empirischen Resultate über den Einsatz der liquiditäts- und zinspolitischen Instrumente sind als Evidenz dafür anzusehen, daß mit dem hier entwickelten Modell das Verhalten der Bundesbank näherungsweise erfaßt werden kann.

Der Bundesregierung stehen zur Durchsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen hier im wesentlichen drei fiskalpolitische Instrumente zur Verfügung:

(3.5) Bundesausgaben für Güter und Dienstleistungen (*GXGS*, real),

(3.6) Transferzahlungen des Bundes an die privaten Haushalte (*TRHH*, real),

(3.7) Gesamte Einnahmen der Bundesregierung (*GEBR*, real).

Die *OLS*-Schätzungen für den Einsatz dieser drei Instrumente sind in Tabelle 2 wiedergegeben. Es fällt unmittelbar auf[26], daß die geschätzten Koeffizienten sowohl für die ökonomischen als auch für die politischen Einschränkungen statistisch hoch signifikant sind, und die theoretisch erwarteten Vorzeichen besitzen. Wird das Budgetdefizit um 1 Milliarde DM erhöht, so muß die Regierung die Staatsausgaben — ceteris paribus — um 720 Mio. DM senken oder aber die Einnahmen um 685 Mio. DM erhöhen. Bei einer Zunahme der Lohnsteigerungen um einen Prozentpunkt müssen die Ausgaben für Güter- und Dienstleistungen (Transferzahlungen) — ceteris paribus — um 0.3 (0.4) Prozentpunkte erhöht werden. Fürchtet die Regierung, die nächsten Bundestagswahlen zu verlieren, so versucht sie, mit zusätzlichen Ausgaben und Transferzahlungen sowie über Steuersenkungen zusätzliche Stimmen zu gewinnen. Sie betreibt diese Politik um so intensiver, je näher die nächsten Wahlen rücken und/oder je größer das Popularitätsdefizit ist.

---

zienten als auch bei den t-Statistiken Verzerrungen auftreten können, werden im Anhang die *OLS*-Ergebnisse bei Verwendung der ersten Differenzen der vier Instrumente ($INST\ (t) = INST\ (t) - INST\ (t-2)$) aufgeführt (Tabelle 5, Gleichungen 3.1′ bis 3.4′). Bei diesen Schätzungen ergaben sich hinsichtlich des Vorzeichens und der Signifikanz keine nennenswerten Änderungen.

[26] Auch für diese *OLS*-Schätzungen zeigt die h-Statistik keine Autokorrelation der Residuen an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Einsatz der fiskalpolitischen Instrumente (GXGS, TRHH und GEBR, reale Werte) der Bundesregierung**
Periode: 1970: I - 1977: IV; 32 Vierteljahresdaten; OLS-Schätzungen

Nr. der Gl.	fiskalpol. Instrumente der Regierung	Absolutglied	Endogen verzög. Variable	Einschränkungen der Regierung				Ideologie der Regierung	Test-Statistiken		
				ökonomische		politische					
				Budget-Def.	Lohnsteig.	Wiederwahl-Anstrengung	Wahlnähe		$\bar{R}^2$	h	FG
	$IREG_t$		$IREG_{t-4}$	BUD_{t-2}	WL_{t-2}	WWA_{t-2}	ZW_{t-2}	ID^{reg}_{t-2}			
3.5	Ausg. $G + D$ $GXGS$	0.941 (1.07)	1.022* (24.71)	0.718* (4.19)	0.329* (3.31)	0.560+ (2.65)	0.591* (4.79)	0.219* (3.47)	0.99	1.03	25
3.6	Transf. HH $TRHH$	1.163 (1.37)	1.027* (27.41)	0.713* (3.56)	0.431* (4.05)	0.684+ (2.42)	0.871* (4.76)	0.247* (3.75)	0.99	0.77	25
3.7	Einn. Reg. $GEBR$	1.491 (1.63)	1.019* (20.47)	− 0.685* (− 6.25)	—	− 0.471+ (− 2.11)	− 0.525+ (− 2.38)	0.261* (2.94)	0.99	0.87	26

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn die Regierung ihre eigenen (ideologischen) Ziele verfolgen kann, m. a. W. die Wiederwahl als ungefährdet erscheint, so unternimmt sie zusätzliche Ausgaben und Steuererhöhungen, um auf diese Weise gemäß ihrer Ideologie den Staatseinfluß auszuweiten. Die Bedeutung der Bundesbürokratie spiegelt sich in den Koeffizienten der endogen verzögerten Variablen in rudimentärer Weise wieder. Diese besitzen einen Wert von über 1.0 und weisen damit darauf hin, daß — unter sonst gleichen Bedingungen — die realen Ausgaben für Güter- und Dienstleistungen jährlich um 2.2 %, diejenigen für Transferzahlungen um 2.7 % und die realen Bundeseinnahmen um 1.9 % autonom wachsen[27].

Die Ergebnisse für die geschätzten Popularitätsfunktionen (für die Bundesregierung und für die im Bundestag vertretenen Parteien SPD, FDP und CDU) sind in Tabelle 3 aufgeführt. Werden in den *OLS*-Schätzungen die Arbeitslosenquote, Inflationsrate und der Zuwachs des realen verfügbaren Einkommens berücksichtigt, so weisen die geschätzten Koeffizienten für die Popularität der Bundesregierung, der SPD und der CDU zwar das theoretisch postulierte Vorzeichen auf, doch üben lediglich die Arbeitslosenquote (in allen Fällen) und der Zuwachs des realen Einkommens (nur in der Popularität der Bundesregierung *nicht* signifikant) einen signifikanten Einfluß aus[28]. Steigt die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt, so verliert die SPD als dominante Regierungspartei 1.20 Prozentpunkte an Zustimmung, doch vermag die FDP als kleinerer Koalitionspartner 0.35 Prozentpunkte des Verlustes der SPD aufzufangen. Somit verliert die Regierung insgesamt 0.87 Prozentpunkte an Popularität, die nahezu vollständig (0.85 Prozentpunkte) der CDU zugute kommen. Nimmt das reale Einkommen um einen Prozentpunkt zu, so gilt zwischen der SPD und FDP der umgekehrte Sachverhalt: Die SPD gewinnt 0.89 Prozentpunkte, wobei die FDP 0.46 und die CDU als Oppositionspartei 0.42 Prozentpunkte an Popularität verlieren und die Bundesregierung somit um 0.43 Prozentpunkte gewinnt.

Diese empirischen Ergebnisse sprechen dafür, daß mit dem hier entwickelten politisch-ökonomischen Modell des Zentralbank-, Regierungs- und Wählerverhaltens die Handlungen der einzelnen Akteure

---

[27] Aus den in Fußnote 25 genannten Gründen sind für den Einsatz der fiskalpolitischen Instrumente gleichfalls Schätzungen unter Verwendung der ersten Differenzen ($INST\ (t) = INST\ (t) - INST\ (t-4)$) durchgeführt worden. Auch hier ergeben sich — wie im Anhang verdeutlicht (Tabelle 6, Gleichungen 3.5′ bis 3.7′) — keine bedeutenden Änderungen.

[28] Wegen des möglichen Auftretens von Multikollinearität bei Verwendung mehrerer ökonomischer Variablen sind ebenfalls die Resultate unter Auslassen der ökonomischen Variablen *RYDR* angeführt (Gleichungen 3.8′ bis 3.11′ in Tabelle 3), da diese Variable mit der Arbeitslosenquote hoch korreliert ist ($KORR\ (ALQ/RYDR) = -0.78$). Bei den *OLS*-Schätzungen mit lediglich *ALQ* und *IR* übt die Inflationsrate auf die Popularität der SPD und FDP nun einen signifikanten Einfluß aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Der Einfluß der Arbeitslosigkeit, der Inflation und des Zuwachses des realen verfügbaren Einkommens auf die Popularität der Bundesregierung und der Parteien

OLS-Schätzungen mit Vierteljahresdaten über die Periode 1970: I - 1977: IV (32 Beobachtungen)

Nr. der Gl.	Pop. der Bundesr. und der Parteien POP_t	Absolutglied	ökonomische Variable: Arbeitslosenq. ALQ_t	Inflationsrate IR_t	W.-rate real. verf. Einkommen $RYDR_t$	Test-Statistiken $\bar{R}^2$	DW	FG
3.8	*POP-REG*	51.10* (17.16)	− 0.870* (− 3.10)	− 0.359 (− 1.25)	0.426 (1.90)	0.55	1.60	28
3.9	*POP-SPD*	46.05* (13.35)	− 1.199* (− 3.69)	− 0.631 (− 1.51)	0.885* (3.44)	0.76	1.73	28
3.10	*POP-FDP*	4.79* (3.01)	0.345+ (2.30)	0.686* (3.57)	− 0.460* (− 3.87)	0.78	1.98	28
3.11	*POP-CDU*	49.15* (16.46)	0.850* (3.03)	0.051 (0.24)	− 0.421+ (− 2.07)	0.55	1.60	28
3.8′	*POP-REG*	55.54 (31.14)	− 1.197* (− 5.32)	− 0.362 (− 1.29)	—	0.50	1.57	29
3.9′	*POP-SPD*	55.80* (24.13)	− 1.919* (− 6.59)	− 1.497* (− 3.85)	—	0.65	1.70	29
3.10′	*POP-FDP*	1.271 (0.91)	0.719* (5,15)	1.134* (6.10)	—	0.67	1.80	29
3.11′	*POP-CDU*	44.46* (24.93)	1.196* (5.33)	0.360 (1.21)	—	0.50	1.57	29

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

zufriedenstellend erfaßt werden. Für die These, daß die Bundesbank nur dann ihre eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen in die Tat umsetzt, wenn sie sich in keinem größeren Konflikt mit der Bundesregierung befindet, ergibt sich einige empirische Evidenz.

4. Prognosevergleich des politisch-ökonomischen mit traditionellen Ansätzen

Um die Aussagefähigkeit und Güte der empirischen Ergebnisse des politisch-ökonomischen Modells näher zu überprüfen, werden im folgenden mit Hilfe dieses Modells Ex-post- als auch Ex-ante-Prognosen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erstellt und entsprechenden Prognosen anhand eines einfachen, „traditionellen“ Ansatzes (zur Erklärung des Einsatzes der geld- und fiskalpolitischen Instrumente) gegenübergestellt. Die Ex-post-Prognosen erstrecken sich über den gesamten Untersuchungszeitraum (1970 : I bis 1977 : IV); die Ex-ante-Prognosen werden für den Zeitraum 1975 : IV bis 1977 : IV erstellt (d. h. die Verhaltensgleichungen über den Einsatz der geld- und fiskalpolitischen Instrumente werden für diese Prognose bis 1975 : III geschätzt).

4.1. Beurteilungskriterien für die Prognosegüte

Da es nach Kenntnis des Autors keine einheitliche und allen anderen Maßen überlegene Kennziffer zur Einschätzung von Prognosen gibt, werden im weiteren die zwei am häufigsten verwendeten statistischen Maße zur Beurteilung der Prognosegüte der beiden Modelle herangezogen:

(1) Die *p*rozentuale *r*elative *m*ittlere quadratische *A*bweichung (*PRMQA*)

$$PRMQA = \sqrt{\frac{1}{n}\sum\left(\frac{A-P}{P}\right)^2}$$

wobei n = Anzahl der Prognoseperioden (Vierteljahre),
A = tatsächlich eingetretener Wert und
P = Prognosewert.

Je näher der Wert von *PRMQA* bei Null liegt, desto besser ist die Prognose. Da dieses Maß keine Dimension besitzt, ist es möglich, die Prognosegüte für unterschiedliche ökonomische Variable zu vergleichen.

(2) Der Theil'sche Ungleichheitskoeffizient (U)

$$U = \sqrt{\frac{\frac{1}{n}\sum(DP-DA)^2}{\frac{1}{n}\sum DA^2}}\ , \text{ mit } 0 \leqslant U < \infty\ ,$$

$$DA_t = (A_t - A_{t-1})/A_{t-1} \text{ und}$$

$$DP_t = (P_t - P_{t-1})/P_{t-1}\ .$$

$U = 0$ weist auf eine perfekte (d. h. fehlerfreie) Prognose hin. Gilt $U = 1$, so liegt eine „naive“ Prognose konstanter Veränderungsraten vor. Gilt dagegen $U > 1$, so weist dies darauf hin, daß die Prognose schlechter abschneidet als eine naive Prognose.

4.2. Traditionelle Ansätze für das Zentralbank- und Regierungsverhalten

Beim traditionellen Ansatz wird für das Verhalten der Zentralbank eine „einfache“ Reaktionsfunktion zur Bestimmung des Einsatzes ihrer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geldpolitischen Instrumente angenommen. Hierbei wird — neben dem Einfluß des jeweils betrachteten Instruments — die Höhe der Inflationsrate (*IR*) als einziger Bestimmungsfaktor zur Erklärung des Einsatzes der geldpolitischen Instrumente (*IZB*) verwendet[29]:

$$IZB_t = a'_0 + a'_1\, IZB_{t-2} + a'_2\, IR_{t-2}\,^{30} \quad . \tag{4}$$

Die Ergebnisse der *OLS*-Schätzungen für die vier liquiditäts- und zinspolitischen Instrumente der Bundesbank (die Resultate sind im Anhang aufgeführt — Gleichungen 4.1′ - 4.4′ in Tabelle 7) weisen darauf hin, daß die Inflationsrate auf die vier geldpolitischen Instrumente einen signifikanten Einfluß hat. Nimmt die Inflationsrate um einen Prozentpunkt zu, erhöht die Bundesbank — ceteris paribus — beispielsweise den Diskontsatz um 0.65 Prozentpunkte.

Traditionelle Ansätze zur Erklärung des Einsatzes der fiskalpolitischen Instrumente der Regierung[31] gehen davon aus, daß die Festlegung der Ausgabenhöhe auf der Grundlage der vergangenen Entwicklung der öffentlichen Einnahmen erfolgt, wobei die Einnahmenentwicklung von den vergangenen Werten des Bruttosozialprodukts (*BSP*) abhängt:

$$IBR_t^{ausg} = b'_0 + b'_1\, IBR_{t-4}^{ausg} + b'_2\, IBR_{t-4}^{einn} \tag{5}$$

$$IBR_t^{einn} = b'_0 + b'_1\, IBR_{t-4}^{einn} + b'_2\, BSP_{t-4}\,^{32)} \quad . \tag{6}$$

Die Ergebnisse für die im Anhang (Gleichungen 4.5′ bis 4.7′ in Tabelle 8) wiedergegebenen *OLS*-Schätzungen weisen auf einen hochsignifikanten Einfluß der letztjährigen Einnahmen auf die öffentlichen Ausgaben hin und ferner darauf, daß die Einnahmen maßgeblich von der vorjährigen Höhe des Bruttosozialprodukts abhängen.

---

[29] In zahlreichen Studien (z. B. *G. L. Reuber*, The Objectives of Canadian Monetary Policy, 1949 - 1961: Empirical Trade-Offs and the Reaction Function of the Authorities, in: Journal of Political Economy, Vol. 72 (April 1964), S. 109 - 132, *J. W. Christian*, A Further Analysis of the Objectives of American Monetary Policy, in: Journal of Finance, Vol. 23 (June 1968), S. 465 - 477, und *R. T. Froyen*, A Test of the Endogeneity of Monetary Policy, in: Journal of Econometrics, Vol. 2 (July 1975), S. 175 - 188) wird das Zentralbankverhalten anhand von Reaktionsfunktionen untersucht, wobei ebenfalls davon ausgegangen wird, daß Preisstabilität das wichtigste (zentrale) Ziel der Zentralbank ist.

[30] Es wird unterstellt, daß die Bundesbank ihre Instrumente umso intensiver einsetzt, je höher die Inflationsrate ist; daher wird für a'_2 ein positives Vorzeichen erwartet.

[31] Z. B. *W. Krelle*, Ein Prognosesystem für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim am Glan 1969, und *ders.* Erfahrungen, a.a.O.

[32] Dem herkömmlichen Ansatz folgend wird für b'_2 in beiden Gleichungen (5 und 6) ein positives Vorzeichen erwartet, da bei einer Zunahme des Bruttosozialprodukts mehr Einnahmen erzielt werden, was wiederum höhere öffentliche Ausgaben ermöglicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.3. Ex-post- und Ex-ante-Prognosen für den Einsatz der Instrumente

Die Ex-post- und Ex-ante-Prognosen für den Einsatz der geldpolitischen Instrumente sind in der oberen Hälfte von Tabelle 4 angeführt. Sowohl bei den Ex-post- als auch bei den Ex-ante-Prognosen zeigt sich eine deutliche Überlegenheit des politisch-ökonomischen Ansatzes. Bei den Ex-post-Prognosen ist für die geldpolitischen Instrumente der mittlere Prognosefehler (*PRMQA*) — mit Ausnahme desjenigen für die Mindestreservesätze — um mindestens einen Prozentpunkt niedriger als der entsprechende Prognosefehler im traditionellen Modell. Der Theil'sche Ungleichheitskoeffizient (*U*) hat beim politisch-ökonomischen Ansatz für alle vier Instrumente einen Wert kleiner 1, während die entsprechenden Koeffizienten beim traditionellen Ansatz deutlich über 1 liegen. Nur leicht abgeschwächt zeigt sich dieses Bild der Überlegenheit bei einem Vergleich der Ex-ante-Prognosen: Beispielsweise liegt der Ungleichheitskoeffizient für die zinspolitischen Instrumente beim politisch-ökonomischen (traditionellen) Ansatz gerade unter (über) 1, während er für die Mindestreservesätze mit einem Wert von 1.41 (beim politisch-ökonomischen Ansatz) und 1.47 (beim traditionellen Ansatz) ungefähr gleiche Größenordnung aufweist.

Die Ex-post- und Ex-ante-Prognosen für den Einsatz der fiskalpolitischen Instrumente der Bundesregierung sind in der unteren Hälfte von Tabelle 4 (Gleichungen 4.5 bis 4.7) wiedergegeben. Auch hier zeigt sich hinsichtlich der Prognosegenauigkeit eine deutliche Überlegenheit des politisch-ökonomischen gegenüber dem traditionellen Ansatz. Der mittlere Prognosefehler (*PRMQA*) liegt sowohl bei der Ex-post- als auch bei der Ex-ante-Prognose um mindestens zwei Prozentpunkte (mit Ausnahme desjenigen für die gesamten Einnahmen bei der Ex-ante-Prognose) niedriger als die entsprechenden Prognosefehler für den traditionellen Ansatz. Ebenso liegen die Werte des Ungleichheitskoeffizienten beim politisch-ökonomischen Ansatz für beide Prognosearten unter 1, während sie beim traditionellen Ansatz in 5 von 6 Fällen weit über 1 liegen. Weiterhin ist zu beachten, daß die ex-ante-prognostizierten Werte für die Transferausgaben und die öffentlichen Einnahmen mit den tatsächlich eingetretenen Werten weitgehend übereinstimmen. Dies spricht dafür, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung — insbesondere im Wahljahr 1976 — mit dem politisch-ökonomischen Ansatz (wesentlich) besser erfaßt werden können als mit dem traditionellen Ansatz.

5. Abschließende Bemerkungen

Der hier abgeleitete und empirisch getestete Ansatz eines politisch-ökonomischen Modells des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Ex-post- und Ex-ante-Prognosen für den Einsatz der Instrumente der Bundesbank und der Regierung**

Nr. der Gl.	Instrumente	Ex-post-Prognose über 1970: I - 1977: IV				Ex-ante-Prognose über 1975: IV - 1977: IV			
		proz. rel. mittl. quad. Abw. *PRMQA*		Theil'scher Ungleichheitsk. *U*		proz. rel. mittl. quad. Abw. *PRMQA*		Theil'scher Ungleichheitsk. *U*	
		Modell pol.-ök.	Modell trad.	Modell pol.-ök.	Modell trad.	Modell pol.-ök.	Modell trad.	Modell pol.-ök.	Modell trad.
4.1	Mindestress.	9.26	9.82	0.95	1.07	5.06	5.14	1.41	1.47
4.2	Diskontsatz	11.16	13.74	0.89	1.10	7.49	8.39	0.96	1.23
4.3	Lombardsatz	11.67	13.73	0.92	1.09	8.47	9.58	0.97	1.39
4.4	Verkss. SW	9.47	11.56	0.90	1.21	6.54	7.49	0.84	1.06
4.5	Ausg. f. G. D.	2.91	5.14	0.89	1.17	5.49	7.59	0.94	1.38
4.6	Transfz. *HH*	5.36	7.72	0.91	1.25	5.43	8.54	0.88	1.31
4.7	Einn. B.-Reg.	2.05	4.62	0.75	1.43	2.33	3.99	0.81	1.02

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist als ein Versuch anzusehen, die Zentralbank als eine Institution mit eigenen Zielen darzustellen, die durchaus in Konflikt mit der Regierungspolitik geraten können. Es wurde bewußt ein einfaches Modell zur Erklärung des Verhaltens der Zentralbank, der Regierung und der Wählerschaft sowie der Interaktionen zwischen diesen drei Gruppen von Akteuren entwickelt. Dieses Modell ist damit noch lange nicht vollständig, erlaubt gleichwohl die Deduktion empirisch überprüfbarer Hypothesen. Die empirischen Ergebnisse für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente seitens der Bundesbank und der Bundesregierung bestätigen die aus dem politisch-ökonomischen Modell abgeleiteten Hypothesen. Die im Anschluß daran durchgeführten Prognosen zeigen, daß dieser Ansatz traditionellen hinsichtlich der Prognosegüte überlegen ist.

Das hier entwickelte Modell des Zentralbankverhaltens ist noch in vielerlei Hinsicht unvollständig: Beispielsweise fehlt noch eine weitergehende Analyse des Aufbaus und der Organisation der Bundesbank und es müssen möglicherweise noch andere (zusätzliche) Ziele (als das der Inflationsbekämpfung) berücksichtigt werden.

Anhang

A. Definition und Quellenangabe der für die empirischen Schätzungen verwendeten Variablen

Allgemeine Bemerkungen: Alle ökonomischen Variablen sind saisonbereinigt und werden bei Veränderungsraten in Prozentpunkten, ansonsten in Einheiten von Milliarden DM angegeben. Sämtliche *OLS*-Schätzungen wurden mit dem ökonometrischen Programmsystem REGAN am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich durchgeführt.

ALQ Arbeitslosenquote. Quelle: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, Hefte 1975 - 1978.

BUD Budget-Überschuß (positiver Wert = Überschuß, negativer Wert = Defizit). Quelle: DIW, Vierteljährliche Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Berlin, Jahre 1969 - 1978.

DKS Diskontsatz der Deutschen Bundesbank. Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank V. Zinssätze, Frankfurt, Jahre 1970 - 1978.

EWZ^{zb} Variable zur Darstellung des wirtschaftspolitischen Ziels der Bundesbank und nimmt den Wert der Inflationsrate (*IR*) an.

GEBR Gesamte Einnahmen der Bundesregierung, reale Werte, Quelle siehe bei *BUD*.

GXGS Staatsausgaben für Güter und Dienstleistungen, reale Werte. Quelle siehe bei *BUD*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

HH^{kn}	Variable für die Werte des „konjunkturneutralen Haushalts". Die Jahreswerte wurden aus den Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1970 - 1978 entnommen und auf Vierteljahreswerte interpoliert.
HH^{tat}	Variable für die Werte der konjunkturellen Wirkungen des tatsächlichen Bundeshaushaltes. Quelle und Berechnung auf Vierteljahresdaten siehe bei HH^{kn}.
ID^{reg}	Variable für die wirtschaftspolitischen „ideologischen" Ziele der Bundesregierung, $ID^{reg} = (POP\,(t) - POP^*)$.
IR	Steigerungsrate des Preisindex der Lebenshaltung aller privaten Haushalte gegenüber dem Vorjahr. Quelle der Indexwerte: Statistisches Bundesamt, Reihe: Wirtschaft und Statistik.
K	Dummy-Variable = 1 im Falle eines Konfliktes zwischen der Zentralbank und der Regierung, sonst = 0.
LBS	Lombardsatz der Deutschen Bundesbank. Quelle siehe bei *DKS*.
LR	freie Liquiditätsreserven (positive (negative) Werte = expansive (kontraktive) Wirkung), Mill. DM. Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, I. Bankstatistische Gesamtrechnungen, Jahre 1970 - 1978.
MRS	gewogener durchschnittlicher Mindestreservesatz. Quelle siehe bei *DKS*.
POPCDU	Popularität der CDU. Prozentuale Zustimmung zur Partei der CDU von den Befragten, die bei Allensbachumfragen eine Wahlabsicht geäußert haben. Quelle der Monatsdaten, aus denen dann die Quartalsdurchschnitte gebildet wurden: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1974 - 1976, Allensbach 1976 und Allensbacher Berichte, verschiedene Ausgaben 1977/78.
POPFDP	Popularität der FDP. Quelle und Definition siehe bei *POPCDU*.
POPR	oder *POP* = Popularität der Bundesregierung, errechnet aus der Popularität der einzelnen an der Regierung beteiligten Parteien (additiv). Quelle und Definition siehe bei *POPCDU*.
POPSPD	Popularität der SPD. Quelle und Definition siehe bei *POPCDU*.
RYDR	jährliche Wachstumsrate des realen verfügbaren Einkommens. Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Jahre 1969 - 1978.
TRHH	Transferzahlungen an die privaten Haushalte, reale Werte. Quelle: siehe bei *BUD*.
VSS	Verkaufssatz für Schatzwechsel mit einer Laufzeit von 60 - 90 Tagen. Quelle siehe bei *DKS*.
WD	Dummy-Variable = 1, wenn die Wiederwahl der Regierung gefährdet ist, sonst = 0.
WL	jährliche Wachstumsrate des Lohnindex für Bruttoeinkommen aus unselbständiger Tätigkeit. Quelle: siehe bei *BUD*.
WWS	$= ((POP^* - POP\,(t) + ZW\,(t))$ = Variable für den Fall der Wiederwahlsicherung.
ZW	Dummy-Variable für die Angabe der Wahlnähe = 1 bis zum 7. Quartal (innerhalb einer Legislaturperiode mit 16 Quartalen) und ab dem 8. Quartal = 1, 2, 3, ..., 8, wenn $WD = 1$, sonst = 0.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Schätzergebnisse

1. OLS-Schätzungen der ersten Differenzen der Instrumente der Bundesbank (Tabelle 5) und der Bundesregierung (Tabelle 6).
2. OLS-Schätzungen des traditionellen Einsatzes der Instrumente der Bundesbank (Tabelle 7) und der Bundesregierung (Tabelle 8).

Tabelle 5

Einsatz der geldpolitischen Instrumente (Δ IZB = IZB$_t$ − IZB$_{t-2}$) der Bundesbank

OLS-Schätzungen mit Vierteljahresdaten über die Periode 1970: I - 1977: IV (32 Beobachtungen)

Nr. der Gl.	geldpol. Instrumente d. Bundesb. ΔIZB_t	Absolutglied	eigenes wipol. Ziel d. Bundesb. EWZ^{zb}_{t-2}	Konflikt mit Pol. der Reg. POL^{reg}_{t-2}	Test-Statistiken $\bar{R}^2$	DW	FG
3.1′	Mindestress. .. *MRS*	0.158 (1.11)	0.285* (3.81)	− 0.209* (− 3.05)′	0.59	1.84	29
3.2′	Diskonts. ..... *DKS*	0.295 (1.19)	0.155* (3.28)	− 0.052* (− 2.71)	0.60	1.79	29
3.3′	Lombards. .... *LBS*	0.357 (1.88)	0.178* (3.09)	− 0.071* (− 2.80)	0.61	1.72	29
3.4′	Verks. *SW*. ... *VKS*	0.408 (1.08)	0.054* (2.84)	− 0.085* (− 2.90)	0.55	1.92	29

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 6: **Einsatz der fiskalpolitischen Instrumente (Δ INST = INST$_t$ − INST$_{t-4}$) der Bundesregierung**
Periode: 1970: I - 1977: IV; 32 Vierteljahresdaten; *OLS*-Schätzungen

Nr. der Gl.	fiskalpol. Instrumente der Regierung	Absolut glied	Einschränkungen der Regierung				Ideologie der Regierung	Test-Statistiken		
			ökonomische		politische					
			Budget-Def. BUD_{t-2}	Lohn-steig. WL_{t-2}	Wieder-wahl-Anstren-gung WWA_{t-2}	Wahl-nähe ZW_{t-2}	ID^{reg}_{t-2}	$\bar{R}^2$	*DW*	*FG*
3.5′	Ausg. $G + D$. *GXGS*	1.847 (1.07)	0.219* (3.19)	0.179* (2.91)	0.260 + (2.49)	0.397* (4.02)	0.118* (3.09)	0.65	2.21	26
3.6′	Transf. *HH* ... *TRHH*	1.766 (1.37)	0.217* (3.06)	0.231* (3.05)	0.283 + (2.47)	0.368* (4.04)	0.143* (2.95)	0.64	2.07	26
3.7′	Einn. Reg. .... *GEBR*	1.549 (1.63)	− 0.286* (− 5.05)	—	− 0.262 + (− 2.08)	− 0.290 + (− 2.38)	0.152* (2.90)	0.68	2.14	27

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 7

Einsatz der Instrumente der Bundesbank (traditioneller Ansatz)

OLS-Schätzungen mit Vierteljahresdaten über die Periode 1970: I - 1977: IV (32 Beobachtungen)

Nr. der Gl.	geldpol. Instrumente d. Bundesb. IZB_t	Absolutglied	endogen verzög. Variable IZB_{t-2}	Inflationsrate IR_{t-2}	Test-Statistiken $\bar{R}^2$	h	FG
4.1′	Mindestress. .. *MRS*	2.42+ (2.05)	0.609* (4.92)	0.906* (2.97)	0.74	1.63	29
4.2′	Diskonts. ..... *DKS*	1.81 (1.59)	0.725* (5.83)	0.671* (3.24)	0.78	1.45	29
4.3′	Lombards. .... *LBS*	2.32 (1.59)	0.749* (5.99)	0.714* (3.18)	0.79	1.39	29
4.4′	Verks. *SW*. ... *VKS*	2.63+ (2.41)	0.664* (6.30)	0.841* (3.29)	0.76	1.59	29

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

Tabelle 8

Einsatz der Instrumente der Bundesregierung (traditioneller Ansatz)

OLS-Schätzungen mit Vierteljahresdaten über die Periode 1970: I - 1977: IV (32 Beobachtungen)

Nr. der Gl.	fiskalpol. Instr. d. Bundesreg. $IREG_t$	Absolutglied	endogen verzög. Variable $IREG_{t-4}$	Einnahmen d. Bundesregierung $GEBR_{t-4}$	Bruttosozialprodukt BSP_{t-4}	Test-Statistiken $\bar{R}^2$	h	FG
4.5′	Ausg. $G+D$ *GXGS*	− 4.77+ (− 2.31)	1.004* (15.67)	0.394* (6.47)	—	0.96	0.74	29
4.6′	Transf. *HH* *TRHH*	− 6.20 (− 1.96)	1.006* (19.49)	0.502* (8.47)	—	0.95	1.06	29
4.7′	Einn. Reg. *GEBR*	1.89 (1.76)	1.004* (10.47)	—	0.130* (4.69)	0.97	1.20	29

Erläuterungen siehe Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Kirchgäßner

Zwischen Referent und Diskutanten wurde zunächst geklärt, daß Strukturkonstanz für Popularitätsfunktionen, hier im Stichprobenzeitraum 1970 - 77, nur in geringem Maße besteht, so daß diese sich eher zur Beschreibung als zur Prognose eignen; ferner, daß dieser Modelltypus vollkommene Steuerung von Arbeitslosenquote und Preisniveau durch die Regierung impliziert, so daß in der Simulation nur begrenzte Fragestellungen untersucht werden können; schließlich, daß hier ebenso verkürzt eine dynamisierte Phillips-Relation anstelle eines umfassenden Konjunkturmodells steht. Schätzungstechnisch wurde klargestellt, daß erste Differenzen deshalb nicht verwendet wurden, weil sie die typischen Vierjahresschwingungen ausfiltern würden, daß allerdings die mangelnde Strukturkonstanz zur Beschränkung auf die Analyse kurzer Perioden zwingt. Die Aufstellung von Popularitätsfunktionen für Regierungskoalitionen wurde insofern als problematisch angesehen, als damit der Wählerwechsel zwischen Koalitionsparteien nicht erfaßt wird; er komme allerdings indirekt in den Trendeinflüssen auf die Arbeitslosenquote und die Inflationsrate als popularitätsbestimmende Größen zum Ausdruck. Allerdings könne die Popularität der Opposition, auch wenn diese keine wirtschaftspolitischen Aktionsmöglichkeiten hat, ebenfalls von der Wirtschaftslage beeinflußt werden. Das sehr schmale Spektrum von Zielen, das in der Popularitätsfunktion erfaßt ist, sowie der ebenfalls sehr enge Ideologiebegriff des Modells erfassen nicht einmal den Zielkatalog des deutschen Stabilitätsgesetzes. Andererseits werde mangelnde Verfolgung dieser Ziele durch die Regierung auch nicht gesetzlich sanktioniert; auch komme es weniger auf die Erfassung breiter Ideologien an als darauf, welche Größen sich empirisch als einflußreich erwiesen haben: So sei die Arbeitslosigkeit nach empirischen Untersuchungen in Westeuropa bisher weithin maßgebend für die Popularität der Regierung. Einflüsse von Zielgrößen laufen zudem sowohl über die ideologischen Präferenzen der Regierung als auch über die Wiederwahlrestriktionen, seien also vielfach berücksichtigt. Abschließend wurden politisch-ökonomische Modelle als mögliche Bestandteile von Zyklentheorien interpretiert, da in ihnen Regierungen nicht-optimale Zielkombinationen realisieren, indem sie vor den Wahlterminen populäre Effekte herbeiführen, deren negative Sekundär-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirkungen in die Zeit nach der Wahl fallen. Als Voraussetzung für einen solchen Ablauf wurden dabei Erwartungen angesehen, die mindestens teilweise nichtrational sind.

B. Zum Referat Neck

Die eher negativen Ergebnisse des Referats hinsichtlich der Existenz einer Popularitätsfunktion wurden dahingehend interpretiert, daß sehr wohl ein Zusammenhang zwischen Popularität und Zielerreichung existieren müsse, da im Wahlkampf dahingehend argumentiert werde. Die Regierung könne jedoch hier Zielgefährdung durch das Ausland (Weltkonjunktur, importierte Inflation) geltend machen; zudem kompliziere sich das Bild durch eine an sich notwendige Einbeziehung weiterer Instanzen, insbesondere der Geld- und Währungspolitik. Die Wahlergebnisse in Österreich bzw. die von Neck verwendeten Surrogatindikatoren, insbesondere in den Jahren 1967 und 1975, widersprechen der üblichen Hypothese der politisch-ökonomischen Modelle deshalb, weil gerade in einem kleinen Land die Wähler eher rationale Erwartungen hegen und ihre Stimme derjenigen Partei geben, der sie am ehesten eine Beseitigung unerwünschter Zustände, hier insbesondere der Arbeitslosigkeit, zutrauen. Die Modelle werden auch dadurch unrealistisch, daß die Reaktionsverzögerung der Regierung bei Einbeziehung weiterer Instanzen, besonders der Verbände, noch vergrößert werde, was zusammen mit der ohnehin vorhandenen Wirkungsverzögerung die wahltaktische Instrumentnutzung für die Regierung uninteressant mache. Im Gegensatz zu globalsteuernden Maßnahmen wirken Eingriffe auf Einzelmärkten, insbesondere staatliche Preissetzungen, kaum verzögert, weshalb man hier auch eher einen legislativen Zyklus der Politik zugunsten bestimmter Interessengruppen beobachten könne. Die Forderung nach Einbeziehung weiterer Instanzen erweiterte sich in der Diskussion zu der nach einem dynamischen Gesamtmodell aus vielen Verhaltensgleichungen, welches erst endgültig die Frage nach der Existenz eines politischen Zyklus beantworten könne. Hierin müßten auch mehr soziologisch-politische Variable und Präferenzen der Vorperioden einbezogen werden, zumal sozialpsychologische Wellenbewegungen auch unabhängig von Veränderungen der Wirtschaftslage vorkommen. Leider erlaube die Datenlage nicht die Konstruktion eines solchen Modells für Österreich, obwohl eigentlich anstelle der additiven Verknüpfung eines politischen und eines ökonomischen Sektors ein Modell der strategischen Interaktion vieler Instanzen treten müsse. Bei begrenzter Fragestellung, welche nur den Einfluß ökonomischer Variabler auf das Regierungshandeln untersucht, können hingegen exogene sozialpsychologische Faktoren zunächst einmal ausgeklammert werden. Als vorläufiges Ergebnis einer solchen Fragestellung bleibt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

festzuhalten, daß im Falle Österreichs offenbar die Wähler nicht Regierungserfolge honorieren, sondern erwartete Fähigkeiten, und daß u. a. deshalb kaum Zyklus in den Zielvariablen, sondern eher in den Instrumenten, und hier am ehesten in desaggregierten Größen, zu erwarten ist.

C. Zum Referat Schneider

Die Schwierigkeit, gerade bei monetären Instanzen Ziele und Handlungsabsichten unter Berücksichtigung des Verhältnisses der Notenbank zur Regierung auszuformulieren, gab Anlaß zu Zweifeln an den Möglichkeiten einer Modellierung. So wurde zunächst die Anwendung der Nutzenmaximierung auf ganze Institutionen ebenso bezweifelt wie die Verwendung der freien Liquiditätsreserven als Indikator, zumal das Regierungshandeln in der Untersuchungsperiode durchweg im Sinne des Sachverständigenrates als expansiv angesehen werden müsse. Schätztechnische Fragen der Multikollinearität und der Wahl der Verzögerungen im Modell wurden rein informativ abgeklärt. Die Problematik von Popularitätsfunktionen zeigte sich hier daran, daß trotz der robusten Schätzergebnisse die geschätzte Funktion den Wahlausgang nicht vorhersagt. Auch das enge Zielspektrum kam wiederum zur Sprache, da bisher bewährte Reaktionsfunktionen für Notenbanken mehr Zielvariable enthalten als nur das Preisniveau. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Notenbank und Regierung wurde darauf hingewiesen, daß es hier langfristige Veränderungen gebe, da früher ein „Gegenhalten" gegen die Regierungspolitik typischer gewesen sei; daß es hier abgesprochene Rollenverteilungen ebenso geben könne wie implizite Drohungen der Regierung mit einer Einschränkung der Notenbankautonomie; daß die starke Modellvereinfachung über mögliche Konflikte wenig aussage; daß infolgedessen die Notenbank sich auch nicht in so einfacher Weise einem Expansionsverhalten der Regierung anschließe. Insbesondere Erfahrungen aus teilnehmender Beobachtung zeigen, daß Zielkonflikte hier möglich sind, in der Bundesrepublik aber die Geldpolitik hiervon nicht dominiert wurde, da sie bis etwa 1971 vielfach außenwirtschaftlich unterlaufen wurde, während es danach vielfach zu pragmatischer Übereinstimmung mit der Regierung kam. Meinungsunterschiede der Instanzen bezogen sich eher nur auf den Instrumenteneinsatz, und als Orientierungsgrößen wurden kaum kompliziertere Indikatoren benutzt. Entschlüsse führten realiter eher zu Maßnahmepaketen als zu einzelnen Parameteränderungen, die das Modell unterstellt. Das Modell habe auch fast das gleiche Ergebnis wie eine einfachere Art der Verfolgung der stabilitätspolitischen Ziele. Die Spezifikation der Popularitätsfunktion bedürfe zumindest für andere Länder und Perioden noch der Einbeziehung nichtökonomischer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einflüsse. Auch sei zu beachten, daß induzierte Instrumentänderungen für das Regierungshandeln starke Restriktionen beinhalten, z. B. bei den Transfereinkommen. Insgesamt könne ein so vereinfachtes Modell nur ein erster Schritt zur Formulierung von Eigenzielen verschiedener Instanzen sein; konsequent wäre eine weitere Reduktion auf einzelne Entscheidungsträger, womit auch Konflikte über den Instrumenteinsatz eher abgebildet werden könnten. Die Komplexität des Verhältnisses zwischen den Instanzen könne einerseits nicht auf ein abgekartetes Spiel reduziert werden, solle aber andererseits nicht überschätzt werden, da beispielsweise in den Vereinigten Staaten der Präsident zwar kürzlich den Vorsitzenden des Federal Reserve System abgelöst habe, dessen Nachfolger aber dennoch nicht einfach expansiv im Sinne der Regierung gehandelt habe.

D. Generaldiskussion zum Thema „Modelle der Prozeßpolitik mit endogenem Staat"

Als Defizit der politisch-ökonomischen Modelle wurde zunächst festgestellt, daß sie den Regierungswechsel selbst nicht erklären. Dieser ergebe sich, wenn man die mangelnde Information der Regierung über die wahlrelevanten Ziele berücksichtige, statt in Umkehr der ökonomischen Klassik Einsicht der Regierung und Dummheit des Wählers anzunehmen. Es gebe jedoch auch schon jetzt Modelltypen, die einen Regierungswechsel zuließen oder geringere Informationsanforderungen an die Regierung stellten. Die Regierung kenne im Modell ohnehin nicht die einzelnen Instrumentwirkungen, sondern reagiere nur auf Veränderungen der Wahlchancen. In der Realität seien ohnehin einige wenige Prozent von Wechselwählern ausschlaggebend, worüber die Regierung in der Tat kaum richtig informiert sein könne. Wenn die Regierung wegen Informationsschwierigkeiten und Verzögerungen somit insgesamt die von ihr gewünschten konjunkturellen Effekte kaum erzielen könne, so könne sie in der konkreten Einnahmen- und Ausgabengestaltung dennoch bestimmte Gruppen begünstigen, was aber nur desaggregierte Modelle aufzeigen könnten. Entscheidend seien ferner die Annahmen über das Gedächtnis und die Lernfähigkeit der Wähler, die man leicht variieren könne; im Extremfall sei dabei auch ein langfristiger Wandel zu rationalen Erwartungen der Wähler denkbar, womit der politische Zyklus verebben würde. Bei den Grundelementen der Modelle sei weniger der Wille der Regierung zur Konjunkturbeeinflussung zweifelhaft, als ihre Fähigkeit hierzu. Diese könne besonders von außenwirtschaftlichen Einflüssen konterkariert werden, was die von amerikanischen Verhältnissen inspirierten Modelle — mit Ausnahme einiger englischer Modellvarianten — nicht berücksichtigen, obwohl außenwirtschaftliche Ereignisse, etwa die Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

führung flexibler Wechselkurse, die Gesamtlage entscheidend verändern. Es ergab sich, daß zwar die konjunkturellen Wirkungen des Staatshaushalts und damit die Wirkungsmöglichkeiten der Regierung in der Modellspezifikation zunächst einfach nur unterstellt werden und hierüber nicht direkte Evidenz vorgebracht wird, insgesamt aber eine zyklische Variation der öffentlichen Haushalte und überhaupt wirtschaftspolitischer Instrumentgrößen nachweislich existiert und erklärt werden kann durch ein bloßes Bewußtsein der Regierung von einer irgendwie gearteten Wirksamkeit der Instrumente. Schließlich wurde versucht, wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Konjunkturerklärung mit Hilfe politisch-ökonomischer Modelle zu ziehen. Obwohl diese Modelle eine Kritik der politischen Einflüsse auf den Konjunkturverlauf nahelegen und Ansatzpunkte für mögliche institutionelle Änderungen aufzeigen, ergab sich, daß sie, für sich genommen, nicht in dieser Absicht, auch nicht zur Beratung der Regierung, konstruiert wurden, sondern nur Erklärungsmodelle darstellen, die bekanntlich bei empirischer Gültigkeit immer auch für politische Gestaltungszwecke benutzt werden können.

Gérard Gäfgen, Konstanz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 7

Der Staatsanteil am Sozialprodukt

Leitung: Konrad Littmann, Speyer

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entwicklung des Staatsanteils — Eine funktionsanalytische Betrachtung*

Von *E. Matzner, W. Blaas, W. Schönbäck,* Wien

A. Ausgangspunkt und Fragestellung

In der modernen Industriegesellschaft gibt es drei Formen der Versorgung mit Gütern und Leistungen: (1) die marktwirtschaftliche, (2) die staatliche und (3) die Versorgung durch nicht erwerbswirtschaftliche private Aktivitäten (autonome Versorgung). Im Zuge der industriellen Entwicklung hatte zunächst der Markt und später auch der Staat die autonome Versorgung durch den „dritten Sektor"[1] allmählich zurückgedrängt. Dieser historische Substitutionsvorgang wird durch die Volkseinkommensstatistik nicht ausgedrückt, weil diese nur die Versorgung über Markt und Staat abbildet. Die langfristige Entwicklung des Anteils der Staatsausgaben am Volkseinkommen weist jedenfalls eine klar steigende Tendenz auf, die z. B.[2] an Hand der Daten über Großbritannien und Deutschland nachzuweisen ist (Abb. 1).

Die Berechnung von Staatsquoten weist viele dornige Probleme auf[3]. Die Interpretation der Staatsquote als Index jener Ausgaben, die als Ergebnis von politischen Entscheidungen zustandekommen, hält den in der Staatsanteilsdiskussion ausgesprochenen Einwänden stand. Von dieser Deutung ausgehend, sollen folgende Fragen beantwortet werden:

(1) Welche Kräfte stehen hinter der Zunahme der Staatsquote?

(2) Welche Bedeutung hat diese Entwicklung für die Stabilität marktwirtschaftlicher Systeme?

(3) Welche Optionen stehen zur Verfügung, wenn die Folgen dieser Entwicklung nicht gewünscht werden?

---

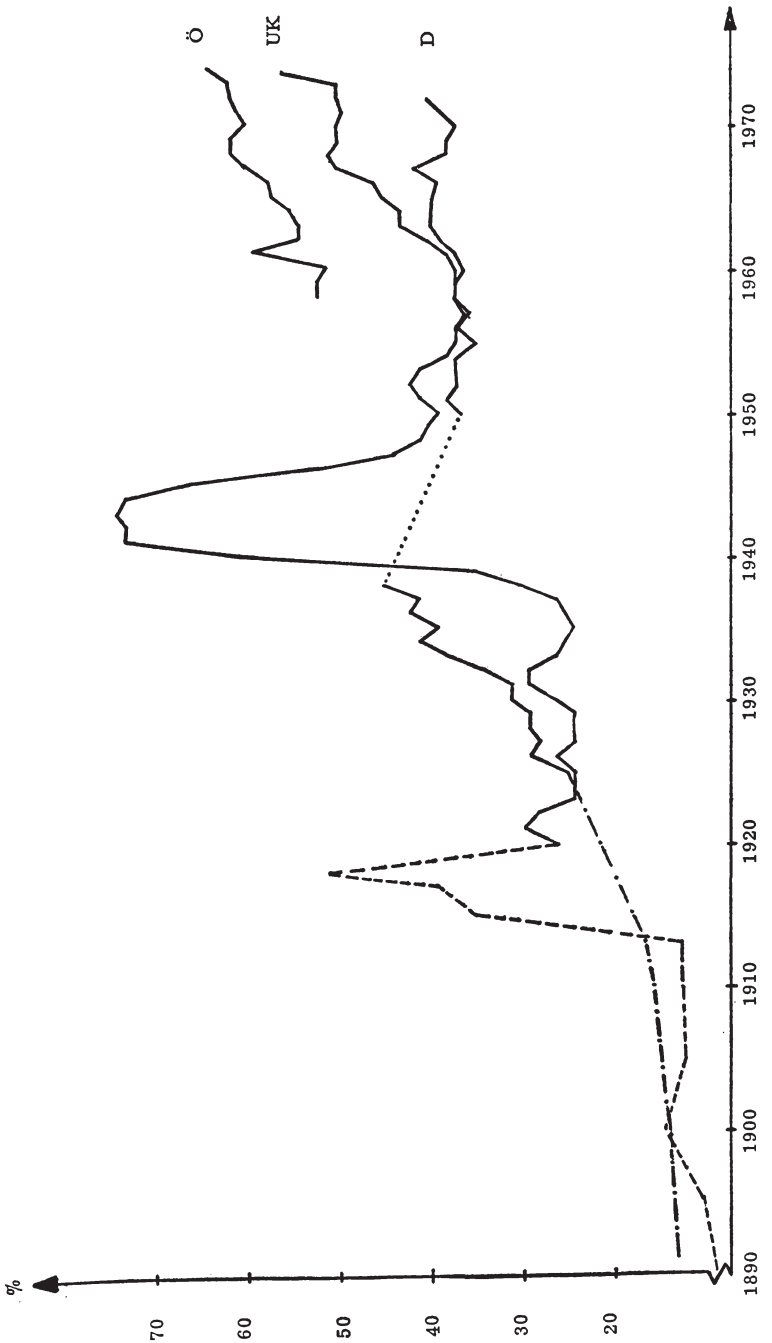
* Die Autoren danken A. Gagerud, K. W. Rothschild für wertvolle kritische Hinweise.

[1] *B. A. Weisbrod,* The Voluntary Nonprofit Sector, Lexington, Toronto 1977.

[2] Die bisherigen langfristigen Untersuchungen über die Staatsquote wurden in jüngster Zeit durch zwei Arbeiten über den Staatsanteil in Brasilien (*D. J. Mahar, F. A. Rezende,* The Growth and Pattern of Public Expenditure in Brazil, 1920 - 1969, in: Public Finance Quarterly, Vol. 3, No. 4, 1975) und Frankreich (*C. Andre, R. Delorme,* The Long Run Growth of Public Expenditure in France, in: Public Finance, Vol. XXXIII, 1978) ergänzt.

[3] *K. Littmann,* Definition und Entwicklung der Staatsquote, Göttingen 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Fragen können im Rahmen dieser kurzen Abhandlung nicht umfassend beantwortet werden; versucht wird deshalb der Entwurf eines methodischen Ansatzes, der von Schumpeters Aufsatz „Die Krise des Steuerstaates"[4] angeregt wurde: die Funktionsanalyse.

B. Funktion des Staates

Wie jeder lebende Organismus bedarf auch die menschliche Gesellschaft zu ihrer Bestandserhaltung eines Systems von Regeln. Dazu gehören zum einen die tradierten und gelebten, nicht verordnungsbedürftigen Werte und Verhaltensweisen, zum anderen Maßnahmen, die durch das jeweilige Herrschaftssystem in Reaktion auf Stabilitätserfordernisse gesetzt werden[5]. In diesem Sinn ist als „öffentliche Aufgabe" die Sicherung der Stabilität gesellschaftlicher Entwicklung zu verstehen. Träger der so verstandenen „öffentlichen Aufgabe" ist neben dem individuelles Verhalten steuernden System tradierter Werte vor allem der Staat in seiner jeweiligen Ausprägung als Produzent und Garant des Systems verordneter Regelungen. In einem marktwirtschaftlichen System heißt das: Überall dort, wo Probleme entstehen, die tatsächlich oder vermeintlich als durch die Selbstregelungskräfte des Marktes oder autonome Handlungen nicht oder auf nicht akzeptable Weise lösbar erachtet werden, entstehen Anlässe für staatliche Intervention.

---

[4] *J. Schumpeter,* Die Krise des Steuerstaates, Graz, Leipzig 1918.

[5] *F. A. Hayek,* Die Irrtümer des Konstruktivismus, Tübingen 1975.

Abb. 1: Die säkulare Entwicklung der Staatsquote
(durchgezogene Linien verbinden jährliche Werte, nicht durchgezogene verbinden fallweise Werte)

D: Anteil der Staatsausgaben am NSP zu Faktorkosten 1891 - 1972 Deutsches Reich, Bundesrepublik Deutschland
H. C. Recktenwald, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1976, S. 719

UK: Total government expenditure as percentage of GNP at factor costs 1890 - 1972, United Kingdom
A. T. Peacock, J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, 2. Aufl., London 1967, S. 166
R. Klein, The Politics of Public Expenditure: American Theory and British Practice, in: British Journal of Political Science, Vol. 6, 1976, S. 412

Ö: Anteil der Staatsausgaben am NSP zu Faktorkosten 1958 - 1974 Österreich
E. Melichar, Die finanz- und steuerpolitische Entwicklung Österreichs in den Jahren 1958 - 1963, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 25, 1966
W. Schönbäck, Zusammenfassende Analyse der Struktur und Entwicklung der Ausgaben des öffentlichen Sektors, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Erscheinungsformen

Gesellschaftliche Stabilität in marktwirtschaftlichen Systemen ist dann gegeben, wenn ihre Basisinstitutionen, nämlich Privateigentum und Arbeitsvertrag, mit den entsprechenden Freiheiten und Rechten in ihrem Bestand nach außen und nach innen gesichert sind. Gäbe es in einem Gesellschaftssystem Stabilität ohne Staat, dann gäbe es keinen systembedingten Grund für die Existenz des Staates. Auch wenn Form und Ausmaß staatlicher Regelung von Land zu Land beträchtliche Unterschiede aufweisen, gibt es dennoch keine historische Evidenz für eine Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft ohne Staat. Die Sicherung der Stabilität der gesellschaftlichen Entwicklung hat sich historisch zunächst in den Aufgaben (1) *„innere"* und (2) *„äußere Sicherheit"* niedergeschlagen. Die industriell-gewerbliche Produktion und deren Wachstum setzt neben einem rechtstechnisch-administrativen Bereich auch eine personelle und materielle Infrastruktur voraus. Diese (3) *Bereitstellung von Komplementäreinrichtungen und -leistungen* sicherzustellen und, wenn erforderlich, antizipativ zur Produktion auszuweiten, ist eine traditionelle, schon von den Merkantilisten in ihrer Bedeutung hervorgehobene Staatsfunktion. Danach entstanden die Aufgaben der (4) *Sozialpolitik,* da im Prozeß des Überganges von der Feudal- zur Industriegesellschast große Teile der Bevölkerung traditionelle Formen der materiellen Vorsorge bei Krankheit und im Alter verloren hatten. Aus Gründen der „inneren" (Vorsorge gegen Revolution) wie auch der „äußeren Sicherheit" (Erhöhung der militärischen Stärke durch Verbesserung des Gesundheitszustandes der Soldaten) wurden die ersten staatlichen Wohlfahrtsmaßnahmen getroffen[6]. Die Geschichte marktwirtschaftlicher Systeme ist durch wiederkehrende Schwankungen der Beschäftigung und Kapazitätsauslastung gekennzeichnet. Aus Gründen der Sicherung der gesellschaftlichen Stabilität (Schutz vor eventuellen Abwehrmaßnahmen durch Arbeitnehmer und Unternehmer) ist die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades und eines ausreichenden Produktionszuwachses zur (5) *konjunktur- und wachstumspolitischen Aufgabe* des Staates geworden. Bei dezentralen Entscheidungsverhältnissen können Entscheidungen von Individuen und/oder Institutionen, die auf Vorteilskalkülen beruhen, negative Auswirkungen auf andere zeitigen. Beispiele sind die Konsequenzen ungeplanter Bodennutzung oder unzureichend geplanter Verkehrsentwicklung sowie die Belastungen von Luft und Wasser durch Produktion oder Konsum. Solche negativen „externen Effekte" sind in vielen Fällen durch dezentrale Organisationsformen nicht oder nicht ausreichend zu

---

[6] *K. Pribram,* Die Sozialpolitik im neuen Österreich, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Bd. 48, 1920/21; *R. M. Titmuss,* The Gift Relationship, London 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermeiden und, wenn sie positiv sind, nicht immer oder nur unzureichend zu realisieren. Daraus entsteht die Aufgabe (6) *Regelung von dezentral erzeugten „externen Effekten"*.

Von diesen sechs Erscheinungsformen von Staatsaufgaben werden nach Musgrave (1), (2), (3) und (6) als Allokationsfunktion, (5) als Stabilisierungsfunktion und (4) als Verteilungsfunktion kategorisiert. In dieser Sicht ist Marktversorgung der Regelfall[7]; dem Staat kommt die Funktion des Lückenbüßers bei „Marktversagen" zu, die jeweils wohlfahrts- und stabilitätstheoretisch zu begründen ist.

II. Organisationsformen und -stufen

Staatliche Intervention erfolgt durch Normen für individuelles Verhalten und/oder durch Ressourcen in Anspruch nehmende Aktivitäten[8]. Mit dem zunehmenden Gewicht, das zunächst der Markt und dann auch der Staat bei der Lösung einer Versorgungsaufgabe erhält, nimmt die Fähigkeit und Möglichkeit zunächst der autonomen Versorgung und dann auch der Marktkräfte ab, die Lösung von Aufgaben zu organisieren. Das Ausmaß, das staatliche Regelungen annehmen, hängt von drei Faktoren ab: 1. dem Bestand an Problemen; 2. dem Befund über die staatliche Regelungsbedürftigkeit dieser Probleme und 3. der Entscheidung, ob ein zu regelndes Problem durch die Bereitstellung öffentlicher Güter oder Dienstleistungen oder durch Normen für individuelles Verhalten zu lösen ist. Bei allen drei Festlegungen sind Werturteile impliziert.

Die Bestimmung der konkreten Organisationsform staatlicher Intervention ist der in der wissenschaftlichen Analyse vielfach vernachlässigte Schritt. Jede Ressourcen in Anspruch nehmende staatliche Intervention läßt sich in folgende, analytisch nicht streng trennbare Stufen unterteilen:

(1) *Die (quantitative und qualitative) Festlegung des Bedarfes,* der durch die staatliche Intervention befriedigt werden soll. Sie kann in verschiedener Form und durch verschiedene gesellschaftliche Kräfte erfolgen. Die Palette reicht von der zentralstaatlichen bis zur partizipatorischen Definition von Art und Ausmaß des Bedarfes. Maßgeblich ist die Intensität der Bedarfsartikulation durch die jeweiligen Interessengruppen.

(2) *Die Planung der konkreten Form der Leistung,* die angeboten werden soll. Die Planung kann verwaltungsintern, sofern entspre-

---

[7] *R. A. Musgrave,* Provision for Social Goods, in: J. Margolis and H. Guitton (Hrsg.), Public Economics, London 1969.

[8] *H. Zimmermann,* Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 32, 1973/74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chende Kapazitäten vorhanden sind, oder verwaltungsextern in Form einer „Auftragsplanung" durchgeführt werden. Im Sonderfall einer „Bürgerplanung" können die beiden ersten Stufen — Bedarfsdefinition und Planung — im vorstaatlichen Bereich erfolgen.

(3) *Die Produktion der anzubietenden Güter und Dienstleistungen* kann von einer rein privatwirtschaftlichen (im Auftrag der öffentlichen Hand) bis zu einer rein öffentlich-wirtschaftlichen alle Zwischenformen annehmen. Die Entscheidung über die tatsächlich gewählte Organisation der Produktion hängt wesentlich von Effizienz- und Verteilungsgesichtspunkten ab.

(4) *Die Inanspruchnahme (Konsum)* der angebotenen Güter oder Dienstleistungen kann frei sein (z. B. Parks) oder durch Preis- und andere Signale beeinflußt werden. Der Staat kann Anreize schaffen (z. B. Geburtengeld, um medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen) oder sogar Zwang zur Inanspruchnahme (z. B. „Pflichtschule") ausüben.

(5) Bei der *Finanzierung* sind alle Varianten zwischen rein privater und rein öffentlicher möglich[9], wobei die Inanspruchnahme stark von der Finanzierungsform abhängt.

(6) Die *Kontrolle* der Stufen (1) bis (5). Auch hier sind unterschiedliche Formen in Hinblick auf staatliche, marktwirtschaftliche und autonome Regelungen möglich.

Diese Organisationsformen treten auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors auf (Bund, Länder, Gemeinden). Je nach der Ausformung der Organisationsstufen und dem Zusammenspiel der Ebenen[10] ergeben sich vielfältige Muster von Markt-, Staats- und/oder autonomer Versorgung, die unterschiedliche Wirksamkeit und Staatsausgabenintensität aufweisen. Die Entscheidung Vollsozialisierung oder Vollprivatisierung, der der Gegensatz Markt — Staat zugrundeliegt, ist nur für eine kleine Zahl von Randfällen von Bedeutung. Der Kern des politischen und ökonomischen Problems staatlichen Handelns besteht in der Wahl eines *angemessenen Mischungsverhältnisses* zwischen Markt-, Staats- und/

---

[9] *A. van der Bellen,* Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat, Köln 1977.

[10] Zu den Kriterien der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen siehe *E. Thöni,* Ökonomische Theorie des Föderalismus, in: E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977; aus der Sicht der Gemeinden *H. Bauer,* Aufgaben der Gemeinden, in: E. Matzner, (Hrsg.), a.a.O.; zur Steuerungskapazität intra-governmentaler Transfers siehe *Ch. Smekal,* Operationalisierung eines intra-governmentalen Transferbegriffs für den Finanzausgleich und Quantifizierung alternativer Nettotransfersalden, in: E. Matzner (Hrsg.), a.a.O. und: *M. Gantner,* Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intra-governmentalen Transferzahlungen, in: E. Matzner (Hrsg.), a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder autonomen Aktivitäten. Der Gegensatz Markt — Staat bzw. privat — öffentlich verdeckt das vieldimensionale Entscheidungsproblem. Es ist zu vermuten, daß diese unzulässige Komplexitätseliminierung zu Entscheidungsgrundlagen führt, die politisches Handeln fehlleiten. Eine rationale Entscheidung über das angemessene Muster autonomen, marktmäßigen und staatlichen Handelns ist jedoch nur dann möglich, wenn über die Ursachen der Staatsaufgaben ausreichende Klarheit herrscht.

C. Staatsexterne Entscheidungsverhältnisse als Ursache von Staatsaufgaben

Im Mittelpunkt auch der finanzwissenschaftlichen Betrachtung stand bisher die Beziehung Mensch — Ding, die in Transaktionen von ökonomischen Gütern zum Ausdruck kommt und die zwischen maximierenden (minimierenden) Wirtschaftssubjekten stattfindet. Nachfolgend wird versucht, unter Nutzung der vorliegenden theoretischen Konzepte die Entscheidungsverhältnisse, also den sozialen Kontext, in dem die Individuen entscheiden, ins Zentrum der Überlegungen zu stellen[11].

I. Entscheidungsinterdependenz bei Unsicherheit

Es können drei Typen dezentraler Entscheidungsverhältnisse unterschieden werden. Der Einfachheit halber wird das Problem in einer Zwei-Personen-Welt abgehandelt. Es wird eine Auszahlungsmatrix mit kardinalen Nutzengrößen unterstellt.

1. *Der Adam-Smith-Fall:* Die Handelnden verfolgen ihren Eigennutz und stehen in Konkurrenz zueinander. Maßgeblich ist nur der eigene Vorteil. Das Ergebnis der Handlung des anderen ist ohne Einfluß auf den eigenen Erfolg. Angenommen, über die Durchführung einer Investition kann mit „ja" oder „nein" entschieden werden; auf die Entscheidung „ja" entfällt ein Erfolg von jeweils 10, auf die Entscheidung „nein" hingegen ein solcher von jeweils 0 für beide Individuen. Folgende Auszahlungsmatrix kennzeichnet die Entscheidungssituation:

		B	
		ja	nein
A	ja	10;10	10;0
	nein	0;10	0;0

Abb. 2: Adam-Smith-Fall

[11] *T. Hägerstrand,* Das Raum-Zeit-Modell und seine Verwendung bei der Bewertung von Verkehrssystemen, in: Der öffentliche Sektor — Forschungsmemoranden, Heft 2/3, 1976, Wien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In diesem Fall führt die Verfolgung des Eigennutzes zum individuellen *und* gesellschaftlichen Optimum, nämlich der Auszahlung (10; 10).

Für eine große und zunehmende Zahl von dezentralen Entscheidungen sind jedoch zwei Umstände kennzeichnend: erstens die Abhängigkeit des Ergebnisses der eigenen Entscheidung von der Entscheidung des anderen. Zweitens die Unsicherheit über Entscheidungen, die der andere trifft. Diese Entscheidungssituation führt zu unterschiedlichen individuellen und gesellschaftlichen Ergebnissen:

2. *Der pareto-indifferente Fall* liegt dann vor, wenn das gesellschaftliche Ergebnis individueller Handlungen (Unterlassungen), d. h. die Summe der individuellen Auszahlungen, bei allen möglichen Kombinationen der Einzelentscheidungen gleich ist[12]. Als Beispiel kann der Fall dienen, daß die Wohlfahrt zweier Individuen davon beeinflußt wird, ob sie die Umwelt verschmutzen, also nicht kooperieren (Entscheidung „nein"), oder sie reinhalten (Entscheidung „ja")[13]. In jedem Fall entstehen „externe Effekte".

		B	
		ja	nein
A	ja	2;3	1;4
	nein	4;1	3;2

Abb. 3: Der pareto-indifferente Fall

Jedes Individuum zieht es vor, zu verschmutzen, unabhängig davon, was der andere tut. Gleicherweise wünscht es vom anderen, daß er nicht verschmutzt, was immer es selbst tut. Im Unterschied zum Gefangenen-Dilemma (siehe unten) ist die zweitbeste Lösung für B, daß keiner der beiden verschmutzt, hingegen für A (der unter der Verschmutzung weniger leidet als B), daß beide verschmutzen. Aus der Darstellung ist ersichtlich, daß jeglicher Zustand pareto-optimal ist und somit die einzelne Entscheidung pareto-irrelevant ist. Unterschiedlich ist lediglich die Verteilung der Vorteile zwischen A und B.

3. *Der Fall des Gefangenen-Dilemmas* liegt bei einer Auszahlungsmatrix vor, die bei individuellem Rationalverhalten zum Wohlfahrtspessimum führt. Sie hat folgenden Inhalt:

---

[12] *J. M. Buchanan, W. C. Stubblebine,* Externality, in: Economica, N. S., Vol. 29, 1962.

[13] *M. Taylor,* Anarchy and Cooperation, London 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

		B	
		ja	nein
A	ja	6;6	1;8
	nein	8;1	3;3

Abb. 4: Der Fall des Gefangenen-Dilemmas

Als Beispiel könnte die Entscheidungssituation im Konjunkturabschwung dienen, in der von zwei Unternehmern A und B über Investitionen entschieden wird. Die Entscheidung „ja — ja" sichert beider Nachfrage und damit eine Rentabilität des Kapitals von jeweils 6. Die Entscheidung „nein — nein" läßt den nach abwärts gerichteten Konjunkturverlauf unbeeinflußt; der Ertrag von jeweils 3 drückt die Rentabilität der nicht ausgelasteten Erzeugungskapazität aus. Die Entscheidung „ja — nein" bzw. „nein — ja" sichert dem Nichtinvestierenden jeweils höhere Nachfrage und Rentabilität, dem Investierenden reicht die mäßige Nachfrage nicht zur Auslastung der erweiterten Kapazität aus.

Die drei Fälle stellen die Grundformen von Entscheidungsverhältnissen in dezentralen Systemen dar. Eine stärkere Annäherung an die Realität müßte die Anzahl der Entscheidungsträger und die Wiederholbarkeit von Entscheidungen betreffen. Die Vernachlässigung dieser beiden Aspekte ist aber für die folgenden Überlegungen zulässig, weil auch ihre Berücksichtigung die Tendenzen nicht grundsätzlich verändern würde, die sich aus den aufgezeigten Entscheidungssituationen ergeben[14].

Von grundlegender Bedeutung für die Existenz des Staates und das Wachstum seiner Aufgaben und Ausgaben ist Fall 3, das Dilemma der Gefangenen[15]. Mit solchen Entscheidungssituationen werden seit Thomas Hobbes die Staatsfunktionen „innere" und „äußere Sicherheit" begründet: Bei deren Abwesenheit würde die Nichteinhaltung von Staatsverträgen, Eigentumsrechten, Kauf- und Arbeitsverträgen usf. dem Vertragsbrüchigen große Gewinne gegenüber dem Vertragstreuen verschaffen. Ähnliches gilt für die Staatsfunktion „Komplementäreinrichtungen und -leistungen", wenn sie Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweisen. Die Verlockung des „Trittbrettfahrens" ist so groß, daß ein

[14] *M. Taylor*, a.a.O.

[15] Die quantitative Relevanz des Gefangenen-Dilemma-Falles wird von *D. Bös* geringer eingeschätzt als von uns; siehe die Besprechung von *D. Bökemann, E. Matzner*, Harmonisierung von Investititonsvorhaben der Gebietskörperschaften unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Entwicklungs- und Konjunkturpolitik, in: Zeitschrift für Verwaltung, 1977, Nr. 6, S. 592.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angebot keinesfalls auf Grundlage von freiwilligen Verträgen finanziert werden könnte. Schließlich erzeugen durch das Gefangenen-Dilemma zu beschreibende individuelle Entscheidungssituationen gesellschaftliche Folgen in Form von Konjunkturschwankungen und als „externe Effekte"[16] Schäden der Umwelt und Überfüllung der Infrastruktureinrichtungen (z. B. im Verkehrswesen)[17].

Besonders hervorzuheben sind die Konsequenzen, die sich aus den angeführten Beispielen für die Staatsausgaben und ihr Wachstum ergeben. Die Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips verursacht staatliche Finanzierung selbst dann, wenn keine Umverteilung bezweckt wird. Die in (staatsexterner) Interdependenz von Investitionsentscheidungen begründeten Nachfragelücken, die Umweltschäden und die Überfüllung von Infrastruktureinrichtungen verursachen beträchtliche staatliche Ausgaben z. B. in Form von Konjunkturstabilisierung, der Abwasserbeseitigung oder des Ausbaues der Verkehrsinfrastruktur. Sie sind solange notwendig, als die ausgabenverursachenden Entscheidungsverhältnisse aufrecht bleiben und die ohne Sanierung auftretenden Schäden nicht akzeptabel erscheinen.

II. Unsicherheit bei individuellen Entscheidungen

Es steht außer Zweifel, daß der Konsument beim Kauf nur im Ausnahmefall vollständige Kenntnis über alle für ihn bedeutsamen Charakteristika des erworbenen Produktes besitzt. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle kann angenommen werden, daß die Kosten einer Informationsbeschaffung subjektiv höher als der mit dem Erwerb der Information verbundene Nutzen eingeschätzt wird, oder daß diese Kosten prohibitiv sind. Das trifft z. B. bei allen technischen Produkten zu, die auf einer Mikrobauweise beruhen, weil hier selbst technisch Versierte keine Möglichkeit eines Einblicks in die Funktionsweise des Gerätes haben. Dazu kommt, daß es in der Regel weder für den Verkäufer des Produktes noch für Konkurrenten Marktanreize dafür gibt, den Käufer voll zu informieren. Es liegt im Gegenteil im Interesse des Anbieters von Produkten mit unsicheren Charakteristiken, daß Information teilweise zurückgehalten oder verzerrt weitergegeben wird (Ge-

[16] Es ist zu beachten, daß diese Effekte nicht „extern" sind, sondern im Zentrum der durch ein „Gefangenen-Dilemma" abgebildeten Entscheidungssituation stehen. Es erscheint deshalb auch besser, diesen Umstand sprachlich angemessen durch den Begriff *„endogene Effekte"* zum Ausdruck zu bringen. (Auf diesen Umstand wurden wir durch A. Rainer, BM für Finanzen, aufmerksam gemacht.)

[17] *H. P. Widmaier*, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek bei Hamburg 1976; *W. A. Jöhr*, Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils, in: F. Neumark, K. C. Thalheim, H. Hölzler (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Festschrift für Helmut Arndt, Berlin 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

brauchtwagen, Zigaretten usw.). Die Folge dieser spezifischen Unsicherheitskonstellation (Unsicherheit über die „Konsumtechnologie“[18]) ist, daß zunächst Konsumentenerwartungen nicht eingelöst werden, und in weiterer Folge, daß einzelnen Konsumenten weitere Kosten erwachsen. Beeinträchtigen oder verhindern die nutzenmindernden Produktcharakteristika die (aktuelle oder zukünftige) Erwerbsfähigkeit (z. B. durch Autounfall) oder machen sie kompensatorische öffentliche Ausgaben (z. B. Gesundheitssicherung) notwendig[19], so stellt sich das Problem der staatlichen Vorsorge gegen die solcherart entstehenden Kosten. Sie wird in Form von Konsumenteninformation und/oder von Kontrolle und Reglementierung der Produktqualität und -herstellung vorgenommen. Unsicherheit über Produktcharakteristika („product hazard“) ist nur ein Aspekt der generellen Unsicherheit im Leben der Wirtschaftssubjekte.

Die menschliche Existenz ist mit elementaren Bedrohungen verbunden (z. B. Krankheit, Unfall, gerichtliches Streitverfahren), die in Form von Bedürfnisunsicherheit zum Ausdruck kommen. Weiters existiert Unsicherheit hinsichtlich der Erfordernisse der Existenzsicherung im Alter. Auch der Vermögensbestand (einschließlich beruflicher Qualifikation) und das Einkommen (Arbeitsplatz) sind mit Unsicherheiten behaftet, die den Lebensstandard des einzelnen bedrohen. Kennzeichnend für diese Risken sind die Unsicherheit des Ressourcenbedarfes zur Behebung allfälliger Einbußen (als Problem der Unsicherheit unter Ausschluß der Zeitdimension analysierbar) und die Unsicherheit des Eintrittszeitpunktes des Bedarfsfalls (zusätzliches Problem der Diskontierung zukünftiger Werte).

In nicht-individualistischen (vorindustriellen) Gesellschaften wurde gegen diese Unsicherheiten vor allem durch Großfamilie, Zunft, Gilde oder Kloster, also durch nicht-marktmäßige und nicht-staatliche Vorkehrungen, vorgesorgt. In der für marktwirtschaftliche Systeme kennzeichnenden individualistischen Gesellschaft ist für die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen eine Vorsorge durch kontinuierliches individuelles Sparen über längere Zeiträume prinzipiell möglich. Doch a) bei kurzfristigem Schlagendwerden des Risikos (zu kurze Sparperiode), b) bei großem Ressourcenbedarf relativ zum laufenden oder auch Lebens-Einkommen (relative Armut), c) bei geringer Risikoaver-

---

[18] Vgl. *E. T. Fuji*, On the Value of Information on Product Safety: An Application to Health Warnings on the Long Run Medical Implications of Cigarette Smoking, in: Public Finance, Vol. XXX, 1975.

[19] Die „National Commission on Product Safety“ in den USA hat z. B. die durch Verletzung aufgrund mangelhafter Produktqualität entstandenen Kosten im Jahre 1970 auf über 5,5 Milliarden US-Dollar geschätzt (*E. T. Fuji*, a.a.O.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sion (oder gar Risikoneigung) und d) bei hoher Zeitpräferenzrate (Punkt c) und d) verursachen eine niedrigere als die „potentiell mögliche" Sparneigung) ist eine freiwillige individuelle Lösung der eventuell entstehenden Probleme durch Sparen ausgeschlossen.

Friedman und Savage regten durch ihre Arbeit[20] eine Reihe von Beiträgen an, in denen die Bedingungen für das Zustandekommen (optimaler) Versicherungsarrangements untersucht wurden. Hier wird die Frage gestellt, unter welchen Bedingungen eine marktmäßige Versicherung gegen diverse Risken *nicht* zustandekommt[21]. Marktmäßige Versicherung — eine freiwillige kollektive Lösung — vermag die Restriktionen a) und b) durch Umverteilung mit Einschränkungen zu beseitigen, c) vermag sie jedoch nicht zu verändern, vielmehr hängt das Zustandekommen einer Versicherung von diesem Faktor ab; für d) gilt das gleiche wie für c). Folgende Restriktionen können durch eine marktmäßige Versicherung nicht überwunden werden:

1. Unsicherheit bei Abwesenheit von Wahrscheinlichkeiten

Existiert kein Wissen über die Wahrscheinlichkeit des Auftretens oder über die Größe des möglichen Schadens, fehlt die erste Voraussetzung für die Prämienkalkulation der Versicherung. Doch selbst wenn nicht Unsicherheit in diesem substantiellen Sinn vorliegt, sondern durch die Kenntnis der Wahrscheinlichkeit eines Schadens reduziert wird, können Bedingungen vorliegen, unter denen eine Versicherung nicht zustandekommt:

2. Relative Armut

Wenn a) das Risikoausmaß relativ zum Einkommen der Versicherungswilligen so groß ist, daß die zur Schadensdeckung erforderliche Versicherungsprämie das Einkommen nach Bezahlung dieser Prämie *unter* das Existenzminimum senken würde (relative Armut) und b) eine Umverteilung von Einkommen von Trägern kleiner Risiken zu solchen

---

[20] *M. Friedman* und *L. J. Savage,* The Utility Analysis of Choices Involving Risk, in: Journal of Political Economy, Vol. LVI, 1948.

[21] Ähnlich *K. J. Arrow,* Insurance, Risk and Resource Allocation, in: K. J. Arrow, Essays in the Theory of Risk-Bearing, Amsterdam, Oxford, 2. Auflage 1974 (1965), S. 141; *ders.,* The Organization of Economic Activity: Issues Pertiment to the Choice of Market Versus Nonmarket Allocation, in: R. H. Haveman und J. Margolis (Hrsg.), Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago, 3. Aufl. 1971 (1970), S. 64; *R. Zeckhauser,* Risk Spreading and Distribution, in: H. M. Hochmann und G. E. Peterson (Hrsg.), Redistribution through Public Choice, New York, London 1974, S. 213 ff; *K. V. Greene,* Attitudes toward Risk and the Relative Size of the Public Sector, in: Public Finance Quarterly, Vol. 1, 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

großer Risiken nicht möglich ist, weil erstere einer Misch-Risiko-Versicherung nicht beitreten, dann kommt eine marktmäßige Versicherung für letztere nicht zustande[22]. Notwendige Voraussetzung für (b) ist, daß die Träger kleiner Risiken wissen, daß ihr Risiko kleiner ist als das der Träger größerer Risiken. Eine marktmäßige Versicherung kommt lediglich für die Träger der kleinen Risiken zustande, wenn keine anderen Restriktionen bestehen.

3. Risikoeinstellung der Wirtschaftssubjekte, Transaktionskosten und Versicherungsgewinn

a) *Risikoneigung:* Wenn der Grenznutzen des Einkommens im Intervall der Einkommensunsicherheit steigt, gleichgültig wie gering, dann wird eine Versicherung nicht einmal zu einer „statistisch fairen" Prämie[23] abgeschlossen. b) *Geringe Risikoaversion relativ zu Transaktionskosten und Versicherungsgewinn:* Bei jeder Krümmung der Nutzenfunktion des Einkommens (bei konkavem Verlauf) existiert ein Maximalwert von Transaktionskosten plus Versicherungsgewinn (je Versicherten), ab dem eine Versicherung nicht mehr abgeschlossen wird, weil der sichere Nutzen aus dem Einkommen nach Abzug der Prämie kleiner ist als der Erwartungsnutzen aus dem unsicheren Prospekt. (Ramsey und v. Neumann und Morgenstern klärten die axiomatischen Bedingungen für die Gültigkeit des diesem Kalkül zugrundeliegenden „Bernoulli-Theorems"[24].) Je höher die Transaktionskosten und je geringer die Konkurrenz im Versicherungssektor sind, desto eher kommt bei einer bestimmten Risikoaversion eine Versicherung nicht zustande.

4. Selektion schlechter Risiken

Wenn (a) je eine Gruppe von Niedrig- und Hoch-Risiko-Trägern existiert und (b) die Versicherer nur das durchschnittliche Risiko, nicht aber das des einzelnen Versicherungswilligen kennen (also keine Prämiendifferenzierung vornehmen können, sondern eine Einheitsprämie einheben müssen), dann kommt eine Versicherung nicht zustande, wenn die Angehörigen der Niedrig-Risiko-Gruppe nur eine Prämie zu zahlen bereit sind, die kleiner ist als die für die Deckung der Schäden beider Gruppen erforderliche. Denn ohne Umverteilung reichen die Prämien-

---

[22] Nur bei ausreichend hoher Subventionierung käme es zu einer Versicherung.

[23] Definiert durch: Versicherungsprämie = mathematische Erwartung des Verlustes (also Transaktionskosten und Versicherungsgewinn sind Null).

[24] *F. P. Ramsey,* Truth and Probability, in: H. E. Kyburg Jr. und H. E. Smokler (Hrsg.), Studies in Subjective Probability, New York, London, Sydney 1964 (1931) und *J. v. Neumann* und *O. Morgenstern,* Theory of Games and Economic Behavior, 2. Aufl., Princeton 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einnahmen allein von den Angehörigen der Hoch-Risiko-Gruppe zur Deckung von deren Schäden nicht aus. Selektion schlechter Risken als Hinderungsgrund für das Zustandekommen einer (dauerhaften) Versicherung resultiert aus einer Kombination von geringer Risikoaversion relativ zu Transaktionskosten und Versicherungsgewinn (oben als Fall (3 b) angeführt) und Informationsbeschränkung.

5. *Massenhaftes Auftreten von Risikofällen, die voneinander nicht unabhängig sind*

Entweder wurzelt dieses Problem in der „Infektion" von Risken, wenn sie einmal auftreten (z. B. übertragbare Krankheiten), oder in der Existenz einer die gesamte Population übergreifenden „Überkausalität" (z. B. Erdbebenschäden). In diesem Fall reduziert sich das Problem des Falles (5) auf die Frage der Prognostizierbarkeit des Risikoausmaßes als Prämiendeterminante, d. h. darauf, ob die Unsicherheit in Form bekannter Wahrscheinlichkeiten erfaßbar ist oder nicht (letzteres wird oben als Fall (1) angeführt).

Oder das Problem wurzelt im zeitlichen Anfall der Schadensfälle (lange Zeit passiert nichts, dann aber sehr viel). Dieses Problem kann durch Reservebildung der Versicherer (Deckung der Versicherten-ansprüche durch Kapitalanlagen) und Reservenliquidierung im Bedarfszeitpunkt aber nur teilweise gelöst werden, wenn kurzfristige Liquidierungsschranken eine eigene Restriktion bilden. Es gibt aber eine andere Lösung, wenn die Transaktionskosten der Versicherer nicht zu hoch sind: Desynchronisation der Schadensfälle verschiedener Risikopopulationen durch (internationale) Rückversicherung.

„Basis"-Restriktionen, die Fall (5) erklären, sind also: Unsicherheit bei Abwesenheit von Wahrscheinlichkeiten, kurzfristige Schranken der Reservenliquidierung oder interinstitutionelle Transaktionskosten.

6. *Risikoaversion der Versicherer*

Wenn (hohe) Risikoaversion der Versicherer besteht, dann wird von diesen eine Obergrenze des individuellen Anspruchs auf Schadensdeckung fixiert, die die Versicherungswilligen infolge Vernachlässigung kleiner Wahrscheinlichkeiten[25] akzeptieren. Dies beschränkt die interpersonelle Umverteilung von Einkommen zwischen den Versicherten und eliminiert die Katastrophenfälle.

---

[25] *K. Menger*, Das Unsicherheitsmoment in der Wertlehre, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Vol. V, 1934, S. 471 f.; *G. L. S. Shackle*, Time in Economics, Amsterdam, 2. Aufl. 1967 (1958), S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. *Abhängigkeit der Versicherungsleistung vom individuellen Verhalten des Versicherten*

Besteht eine Abhängigkeit der Versicherungsleistung vom individuellen Verhalten des Versicherten derart, daß nach Versicherung die Schadenshäufigkeit signifikant steigt („moral hazard"[26]), dann kommt es bei ausreichend niedriger Risikoaversion oder/und ausreichend hohen Transaktionskosten plus Versicherungsgewinn zu keiner Versicherung.

Aus solcherart (Fälle (1) - (7)) entstandenem individuellen Entscheidungsversagen bei Unsicherheit[27] entstehen Zustände, die gesellschaftliche Stabilität gefährden und dadurch Staatsintervention veranlassen können. Die Einsicht in diese Zusammenhänge bildet die theoretische Grundlage für die Entstehung der Sozialpolitik. Sie stellt die wichtigste Begründung für Sozialausgaben in den meisten marktwirtschaftlichen Ländern dar.

Ähnliche Elemente kennzeichnen die Entscheidungssituation bei Finanzierung der Berufsausbildung und der Wohnungsbeschaffung zu Beginn der Berufskarriere mit dem dafür typischen niedrigen Einkommen. Sind die sich aus reiner Marktversorgung ergebenden gesellschaftlichen Folgen stabilitätsgefährdend und deshalb inakzeptabel, dann begründen sie staatliche Intervention.

III. Marktverdrängung bei Differenzen im Wachstum der Produktivität

Versteht man unter Produktivitätsfortschritt das Wachstum der Erzeugungsmenge pro Arbeitseinheit, so läßt sich der Markt- und der Staatssektor der Gesellschaft in zwei unterschiedliche Segmente unterteilen: Im ersten wird die Arbeitsleistung durch mechanische Hilfsmittel erhöht und die Produktivität wächst mehr oder weniger kontinuierlich. Im zweiten eignet sich die Arbeitsleistung, weil integrierender Bestandteil des Produktionszweckes, weniger zur Mechanisierung, weshalb die Produktivität weniger steigt. Da in der Realität ein verbundener Arbeitsmarkt anzunehmen ist, bestimmt der Produktivitätsfortschritt im ersten Segment den Zuwachs der Realeinkommen in beiden Segmenten[28]. Im Bereich der wenig mechanisierbaren Arbeitsleistungen kann das folgende Auswirkungen nach sich ziehen:

(1) Relativer Anstieg des Preises im Ausmaß der Differenz im Produktivitätswachstum bei marktwirtschaftlicher Finanzierung oder (bei

---

[26] *M. V. Pauly*, The Economics of Moral Hazard: Comment, in: American Economic Review, Vol. LVIII, 1968.

[27] Ausführlich *W. Schönbäck*, Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, Dissertation, Universität Wien 1978.

[28] *W. J. Baumol*, Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: American Economic Review, Vol. LVII, 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vollauslastung der Kapazitäten; vgl. Abschnitt E. III). Erhöhung der Steuerquote bei Steuerfinanzierung; (2) Verminderung von Quantität oder Qualität; (3) (teilweise) Substitution durch industrielle Surrogate; (4) Verschwinden der Leistung.

Aus Differenzen des Produktivitätsanstiegs ergibt sich staatlicher Interventionsbedarf immer dann, wenn das Angebot personengebundener Leistungen entweder durch Subventionierung im Marktsektor oder durch Übernahme in den Staatssektor gesichert werden soll. Beide Interventionsformen sind, wie Baumol betont, ebenso wie das Verschwinden personengebundener Leistungen Ergebnis einer politischen Entscheidung (Unterlassung). Wird der Produktivitätsfortschritt zur Senkung der Arbeitszeit genutzt, so ist die quantitative und qualitative Konstanz der Leistung bei marktwirtschaftlicher Organisation nur bei überproportionalem Preisanstieg und bei staatswirtschaftlicher Organisation durch Erhöhung der Steuer- und/oder Verschuldungsquote möglich. Auch bei im Wachstumsprozeß steigendem Interventionsbedarf (z. B. in Form personenintensiver Verkehrsregelung: Überwachung, Unfallbetreuung, Gerichtsverfahren u. dgl.) erhöhen sich die Ausgabenerfordernisse überproportional, wenn nicht die Folgen (2), (3) und (4) eintreten sollen.

D. Staatsinterne Entscheidungsverhältnisse als Ursache von Staatsausgaben

Nicht immer ist die Inanspruchnahme von Ressourcen aus den Entscheidungsverhältnissen der staatsexternen Sektoren begründbar. Vielmehr gibt es staatsinterne Ursachen für dysfunktionale Inanspruchnahme von Ressourcen, die als „Staatsversagen" bezeichnet werden können.

I. Koordinationsmängel

Die Durchführung der konkreten staatlichen Interventionen erfolgt in arbeitsteiliger Form. Dies bedeutet die Zerlegung der zu lösenden, zumeist mit anderen Bereichen verflochtenen Probleme und die Zuordnung von Teilproblemen auf verschiedene Kompetenzen.

Die in staatlichen, zumeist hierarchischen Gebilden vorherrschenden Entscheidungssituationen sind nicht immer mit ausreichenden, eine Koordination fragmentierter Entscheidungsbereiche gewährleistenden Anreizen oder Sanktionen verbunden. Mit zunehmender Zahl der zu koordinierenden Stellen wächst der Zeitaufwand[29]. Dies kann eine Tendenz zu ausgebenintensiver Erfüllung von Aufgaben bewirken.

---

[29] *F. W. Scharpf*, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft), 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Ressourcenbewirtschaftung in hierarchischen Systemen

Für den Staatssektor ist eine strenge antizipativ festgelegte Ressourcenbewirtschaftung kennzeichnend. In diesem Kontext ist die Menge der den politischen und/oder administrativen Spitzen zugeteilten Ressourcen (z. B. Dienstposten, Budgetansätze, Räume) gleichzeitig Ausdruck von Macht, Einfluß, Prestige, und oft eine wichtige Voraussetzung des weiteren Aufstieges in der Hierarchie. Daraus entsteht eine Tendenz zur Beharrung auf dem antizipativ festgelegten Ressourcenverbrauch auch in jenen Fällen, in denen eine (alternative) Funktionserfüllung Einsparungen zuließe. Der Verzicht auf Ressourceninanspruchnahme wird in der hierarchischen Entscheidungssituation des Staatssektors durch potentiell negative Reaktionen der anderen Beamten erschwert. Das Einjährigkeitsprinzip der Haushaltswirtschaft, das mit geringfügigen Einschränkungen nach wie vor wirksam ist, ist ein Bestandteil dieser dysfunktionale Ausgaben induzierenden Entscheidungssituation.

III. „Verrechtlichung"

Mit der Entwicklung des Staates in der modernen Industriegesellschaft korreliert die Zunahme rechtlicher Regelung eines immer größeren Teiles des gesellschaftlichen Lebens. Dies ist Ausfluß des Gleichheitsgrundsatzes, dessen Durchsetzung Anliegen des zentralen Staates ist[30]. Es kann aber auch zu zentral verordneten materiellen Standards kommen, denen nicht überall ein lokaler Interventionsbedarf entspricht.

IV. Professionelle Monopole

Während die alten Professionen unter dem Druck der verschiedenen Umwälzungen liberalisiert wurden, sind neue Professionen entstanden, die gesellschaftliche Aufgaben erfüllen, die mit der Zurückdrängung der autonomen Versorgung durch den Markt und später auch den Staat zusammenhängen. Als Beispiele mögen die Berufe im Bereich der Kinder-, Kranken- und Altenbetreuung dienen. Aber auch im Bereich des „Freizeit-Lebens" entstehen neue Berufe. Kennzeichnend dafür ist, daß sie mit zusätzlichem staatlichem Ausbildungsaufwand und der Tendenz zu staatlich geregelter Monoplisierung der Aufgabenkompetenz verbunden sind. Sie verhindern oder entmutigen die Selbstbewältigungsfähigkeit im Rahmen der autonomen Versorgung und steigern die Staatsausgaben. Die Tendenz zu Verrechtlichung und professionellem Monopol ist Teil des Versuches, „Ungleichheit" und „Unsicherheit" in der Gesellschaft einzuschränken. Untersuchungsbedürftig ist jedoch, ob mit Verrechtlichung und professionellem Monopol gesellschaftliche

[30] *P. Rosanvallon, R. Viveret,* Pour une nouvelle culture politique, Paris 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stabilität gesichert wird, oder ob es sich um einen Ausfluß gesellschaftlich dysfunktionaler Ressourceninanspruchnahme handelt und deshalb die Notwendigkeit von deren Einschränkung besteht.

V. Perzeptionsmängel

Aus den Schwierigkeiten, die Notwendigkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen im richtigen Augenblick zu erkennen, in der richtigen Form und im richtigen Ausmaß politisch zu beschließen und administrativ in Gang zu bringen, hat Friedman die Tendenz des Versagens diskretionärer staatlicher Intervention abgeleitet. Auch wenn man seine Schlußfolgerung nicht teilt, muß man Friedmans Argumente als triftig bezeichnen; sie sind über den Bereich der Konjunkturpolitik hinaus gültig. Mängel der Perzeption und, damit zusammenhängend, der funktionsgerechten administrativen Umsetzung, erstrecken sich auf die Erfassung der Ursachen und die Organisation staatlicher Intervention. Die vorherrschende fragmentierte Problemsicht und -lösung ist Ursache und deutlicher Ausdruck dieser Erscheinung.

E. Staatsquote und Stabilität des Marktsystems

I. Grenzen der Quantifizierbarkeit

Aus drei Gründen ist es schwierig, zwischen der Entwicklung der Staatsausgabenquote und den in C und D dargelegten Ursachen von staatlicher Intervention eine exakte quantitative Beziehung auf der Makroebene herzustellen:

(1) Unsicherheit als Einflußgröße auf Entscheidungen über Handlungen oder Unterlassungen läßt sich explizit nicht als verursachende Größe erfassen[31]. Erfaßbar ist, gleichsam als Epiphänomen, das Ergebnis, das durch dieses essentielle Phänomen sozialer Situationen herbeigeführt wird.

(2) Das gleiche gilt für die sozialen Folgen des Gefangenen-Dilemma-Falles. Die empirische Beobachtung der Wirklichkeit erfaßt, was etwa am Beispiel der gesamtwirtschaftlichen Investitionsentwicklung deutlich wird, wiederum nur das Ergebnis, nicht aber die zu einer kausalen Verknüpfung notwendige Entscheidungssituation. Die Entscheidungsverhältnisse, in denen über Investitionen entschieden wird, können überdies nicht aggregiert werden.

(3) Darüber hinaus ließe sich, selbst wenn diese Quantifizierungshindernisse nicht vorlägen, noch kein direkter Schluß auf die Aus-

[31] *N. Georgescu-Roegen*, The Nature of Expectation and Uncertainty, in: M. J. Bowman (Hrsg.), Expectations, Uncertainty and Business Behavior, New York 1958.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gabenintensität der staatlichen Intervention ziehen, weil diese von politischen Entscheidungen wesentlich beeinflußt wird[32].

Aus den genannten Gründen können wir die Entwicklung des Staatsanteils vorerst nur qualitativ interpretieren. Aussagen quantitativer Natur setzen Funktionsanalysen in konkreten staatlichen Bereichen voraus.

II. Qualitative Gründe für das Anwachsen des Interventionsbedarfes und seiner Ausgabenintensität

Wir sehen das Anwachsen des Interventionsbedarfs des Staates vor allem in drei Erscheinungen begründet:

(1) Im wachsenden Auftreten des Gefangenen-Dilemma-Falles. Dies ist vor allem auf die Zunahme von Siedlungsdichte, der Zahl technischer Produkte und der Reichweite ihrer positiven wie negativen Folgen zurückzuführen.

(2) In der Erosion kooperativen Verhaltens im Sinne der Einhaltung wohlfahrtsoptimaler Normen und eingegangener Verpflichtungen[33]. Es ist dies das direkte Ergebnis der nicht-kooperativen Entscheidungssituation, die das Wesen des Gefangenen-Dilemma-Falles ausmacht. Dadurch kommt es zu einer Zurückdrängung des Systems der nicht verordnungsbedürftigen Werte, das durch eine Expansion des Systems verordneten Verhaltens ersetzt wird. Seit Adam Smith[34] wissen wir jedoch, daß zu den Stabilitätsbedingungen einer individualistischen Gesellschaft „moral sentiments" wie Sympathie, Kooperation und Fairness gehören, die ihre Wurzeln in der vorindustriellen Zeit haben[35].

(3) Demgegenüber kommt es bei stetigem Einkommenswachstum zu einer Reduktion jenes staatlichen Interventionsbedarfs, der in individuellem Entscheidungsversagen bei Unsicherheit begründet ist. Dem steht allerdings keine gleichgewichtige Abnahme staatlicher Intervention gegenüber. Dafür sind die Beharrungstendenz politisch-administrativer Systeme, die Erosion der Selbstorganisationsfähigkeit der Individuen durch Gewöhnung an Fremdversorgung[36] sowie die räumlich-zeitlichen Restriktionen individuellen Handelns[37] verantwortlich.

---

[32] *H. Haller*, Einige Gedanken zum Thema: öffentliche Finanzen im Wirtschaftswachstum, in: E. Schneider (Hrsg.), Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, Tübingen 1966; *W. Weber*, Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 17. Jg., 1976.

[33] *G. Briefs*, Grenzmoral in der pluralistischen Gesellschaft, in: E. v. Beckerath et al. (Hrsg.), Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt a. M. 1957.

[34] *A. Smith*, The Theory of Moral Sentiments, London 1759.

[35] *F. Hirsch*, Social Limits to Growth, London 1977.

[36] *J. P. Dupuy, J. Robert*, La Trahison de l'Opulence, Vendome 1976.

[37] *P. Henseler, G. Rüsch*, Verteilungswirkungen der Verkehrspolitik, in: Der öffentliche Sektor — Forschungsmemoranden, Heft 1/2, 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die drei Phänomene, die das Anwachsen staatlicher Intervention begründen, korrelieren deshalb mit einer Bevorzugung ausgabenintensiver staatlicher Regelungen, weil sie das Fortbestehen der individuellen Verhaltensweisen ermöglichen, die dem Wertsystem einer individualistischen Gesellschaft entsprechen. Das gilt vor allem für den Interventionsbedarf, der sich aus der Produktivitätsschere zwischen Markt- und Staatssektor ergibt, und der ohne Reorganisation der personengebundenen Leistungen nur reduziert oder ausgabenintensiv gedeckt werden kann oder zunehmend vernachlässigt werden muß.

III. Zum Zusammenhang zwischen steigenden Staatsausgaben und Staatsanteil

Die Zunahme des Staatsanteils an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung wurde als potentielle Gefährdung marktwirtschaftlicher Stabilität genannt[38], weil sie nur zu Lasten des Lohn- und/oder des Gewinnanteils erfolgen kann. Beide Quoten können bei Unterschreiten eines, freilich nicht genau festzulegenden Schwellenwertes stabilitätsgefährdende ökonomische (z. B. Steuerüberwälzung und Inflation) und politische Folgen (z. B. Aufkündigung der Unternehmer- oder/und Arbeitnehmerloyalität) haben.

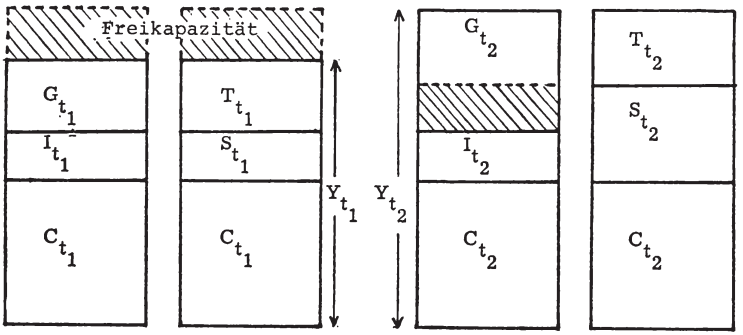
Der Kern dieser These ist zweifellos richtig, denn bei einem steuerfinanzierten Staatsanteil von 100 Prozent, dem ein Lohn- und Gewinnanteil von 0 entspräche, ist eine marktwirtschaftliche Organisation von Produktion und Aufrechterhaltung der (freiwilligen) Arbeitsverträge nicht vorstellbar. Zweifellos tritt eine Gefährdung bereits ein, wenn der steuerfinanzierte Staatsanteil das reale Niveau der den privaten Konsum bestimmenden Residualeinkommen verringert. Vermutlich kommt es bereits zu einem Konflikt, wenn die Erwartungen von Niveauzuwächsen empfindlich enttäuscht werden. Dieser Konflikt tritt jedoch nur bei Vollbeschäftigung auf. Für den wirtschaftshistorischen Regelfall der Unterauslastung der Ressourcen — dieses Urteil gilt auch bei Berücksichtigung der historisch exzeptionellen Wachstumsperiode nach dem Zweiten Weltkrieg — bedeutet eine Zunahme der Staatsausgaben nicht notwendigerweise eine ebensolche des Staatsanteiles. Bei der naheliegenden Kreditfinanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben führt dies auch nicht notwendigerweise zu einer Zunahme der Steuerquote. Diese These kann durch die von Kalecki[39] ausgehende Abb. 5 veranschaulicht werden.

---

[38] *W. Vogt*, Zur langfristigen ökonomischen Entwicklung eines kapitalistischen Systems, in: Leviathan, 1. Jg., 1973.

[39] *M. Kalecki*, Three Ways to Full Employment, in: The Economics of Full Employment, Oxford 1944, S. 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Fall 1: Unterauslastung in t_1 Fall 2: Vollbeschäftigung in t_2

Abb. 5: Kreditfinanzierte Staatsausgaben und Staatsanteil[40]

Es werden zwei Konjunktursituationen verglichen. In der Periode t_1 gibt es Unterauslastung; in der Periode t_2 wird durch eine kreditfinanzierte Erhöhung der Ausgaben des Staates Vollbeschäftigung verwirklicht. In der jeweils linken Säule sind die Ausgabenaggregate privater Konsum C, private Brutto-Investitionen I und Käufe des Staates G abgebildet. In einer geschlossenen Volkswirtschaft sind diese Ausgaben Y gleich der Summe aus Kontrakt- und Residualeinkommen (vor Abschreibung) und den Steuern T. Die jeweils rechte Säule enthält die Verwendung des Einkommens nach Abzug von T für Konsum C und die Ersparnisbildung S. Der „Vollbeschäftigungsfall" zeigt, daß I_{t_2} plus Budgetdefizit gleich den Bruttoersparnissen ist.

Aufgrund der volkswirtschaftlichen Kreislaufbeziehungen bedeutet bei Unterauslastung ein kreditfinanziertes ΔG ein höheres Bruttonationalprodukt. Die Staatsausgabenquote $\frac{G}{Y}$ steigt dann, wenn der Staatsausgabenmultiplikator k kleiner als $\frac{Y}{G}$ ist[41]. Ist der Multiplikator mindestens gleich dem Kehrwert der Staatsausgabenquote, bewirkt die Erhöhung der Staatsausgaben keine Steigerung der Staatsausgabenquote. Diese Bedingung ist um so eher erfüllt, je höher die Staatsausgabenquote bereits ist. Je mehr allerdings ΔG für den Kauf von Gütern verwendet wird, die nicht aus der laufenden inländischen Produktion, sondern aus Lagern[42] und /oder Importen stammen, desto eher führt die Erhöhung der Staatsausgaben zu einer Erhöhung der Staatsausgabenquote.

---

[40] Unterstellt wird ein Multipliktor von 1.

[41] Das ergibt sich aus $\frac{G}{Y} < \frac{G + \Delta G}{Y + k \Delta G}$.

[42] *J. R. Hicks,* The Crisis of Keynesian Economics, Oxford 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Sicht, die aus jeglicher Staatsausgabenerhöhung eine Tendenz zu Instabilität der Marktwirtschaft ableitet, beruht auf einer statischen Betrachtung bei Vollbeschäftigung. In Wirklichkeit finden Verdrängungsprozesse zwischen Markt- und Staatssektor bei Unterauslastung *nicht notwendigerweise* statt. Dies gilt für alle Staatsausgaben. Die realen Hindernisse für die Erhöhung der Staatsausgaben bestehen nicht in erster Linie in der Gefährdung der Stabilität des Wirtschaftskreislaufes, sondern in der Unlust des autonomen Bankensektors, dem Staat entsprechende Kredite zu gewähren, und — falls die Kredite gegeben werden — in der Passivierung der Leistungsbilanz. Eine kreislaufbedingte Stabilitätsgefährdung tritt erst bei Konkurrenz von Markt- und Staatssektor um Ressourcen ein. Aus den genannten Gründen ist auch für die Zukunft zumindest ein absolutes, vermutlich auch ein relatives Anwachsen des Staatsanteils zu erwarten, der aber mit dem Niveau des privaten Konsums und der privaten Investitionen nicht notwendigerweise in Konflikt gerät. Dennoch ist wegen des Fortwirkens der unter C, D und E. II genannten Faktoren sowie der daraus resultierenden akuten Finanzierungsengpässse in wichtigen Bereichen eine Überprüfung der gegenwärtigen Formen staatlicher Intervention ein wichtiges theoretisches und praktisches Anliegen. Denn Krisen der Finanzen sind, wie wir seit Schumpeter[43] wissen, stets Krisen der vorherrschenden Methoden (staatlicher) Funktionserfüllung.

F. Funktionsanalyse und Reorganisation staatlicher Intervention

In den Abschnitten A bis E wurde eine Funktionsanalyse[44] des Staates unternommen, die aus zwei Schritten besteht:

1. Analyse der Ursachen staatlicher Intervention (Abschnitte C und D);
2. Analyse der Erscheinungs- und Organisationsformen staatlicher Intervention (Abschnitt B)[45].

---

[43] *J. Schumpeter,* a.a.O.

[44] Der Terminus *Funktionsanalyse* ist bereits mehrfach besetzt, weswegen eine Klärung der hier verwendeten Bedeutung zweckmäßig ist. Funktionsanalyse *staatlicher Intervention* begreift Funktion als Handeln, das die Erhaltung oder Erreichung der Stabilität eines gesellschaftlichen Systems bewirkt oder beabsichtigt. Sie besteht aus der Ursachen- und Methodenanalyse staatlichen Handelns unter besonderer Berücksichtigung hierarchischer Verursachungs- und Interaktionszusammenhänge. Sie versucht deshalb, durch ökonomische Analysen das Programm der Funktionsanalyse im Sinne *der Soziologie* und *der Systemtheorie* (*F. M. Cancian,* Varieties of Functional Analysis, in: International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 6, 1968) zu erfüllen. Sie ist weiter gefaßt als die Funktionsanalyse *des Rechts* bei *N. Luhmann,* Rechtssoziologie, 2. Bände, Reinbek 1972, die sich vor allem auf das Recht als Regelungstechnik bezieht.

[45] Ansätze zu einer solchen Funktionsanalyse in ausgewählten Bereichen des öffentlichen Sektors in Österreich finden sich bei *G. Rüsch,* Verkehr, in: E. Matzner (Hrsg.), a.a.O.; *ders.,* Abwasserbeseitigung, in: E. Matzner (Hrsg.),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Funktionsanalyse stützt sich auch auf die Theorie öffentlicher Güter, die Theorie „externer Effekte", auf die Theorie nicht-kooperativer Spiele und die Theorien über ökonomische Entscheidungen bei Unsicherheit. Sie nimmt deshalb keine Gegenposition zur herkömmlichen Finanzwissenschaft ein, bedeutet jedoch in einigen wichtigen Punkten einen Sichtwechsel:

1. Während in herkömmlicher Sicht die Marktallokation der Regelfall ist, der Staat hingegen als Lückenbüßer bei „Marktversagen" fungiert und zumeist (durch „crowding out") den Marktsektor *konkurrenziert,* deutet die Funktionsanalyse den Markt- und Staatssektor im Regelfall als *komplementär.*

2. Während in der herkömmlichen Sicht *Transaktionen ökonomischer Güter,* die zwischen maximierenden (minimierenden) Wirtschaftssubjekten stattfinden, im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stehen, sind dies in der Funktionsanalyse die in ihrem *sozialen Kontext agierenden Subjekte.*

3. Während in herkömmlicher Sicht das komplexe Problem der Interdependenz zwischen autonomer Versorgung, Markt und Staat zumeist auf den Gegensatz *privat versus öffentlich* (oder Markt versus Staat)[46] eingeebnet ist, versucht die Funktionsanalyse, die *ursächlichen Zusammenhänge* in ihrer jeweiligen *funktionellen Ausprägung* zu erfassen.

Dieser Sichtwechsel erscheint deshalb fruchtbar, weil er unter voller Nutzung des vorhandenen wissenschaftlichen Fundus neue Wege in der Erforschung und Praxis staatlicher Intervention eröffnet. Dabei dürften Kombinationen von autonomer Versorgung mit Markt- und/oder Staatsversorgung ressourcensparende und zugleich humane Lösungsmöglichkeiten bieten.

---

a.a.O. und *J. Kaniak,* Die Effizienz der Wirtschaftsförderung als Problem des Finanzausgleichs, in: E. Matzner (Hrsg.), a.a.O.

[46] Ein teilweises Umdenken läßt sich aus dem Anwachsen der finanzwissenschaftlichen Literatur zur Theorie der Mischgüter (*R. A. Musgrave,* a.a.O.), der nicht rein öffentlichen Güter (*W. H. Oakland,* Congestion, Public Goods and Welfare, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, 1972) und der „ambiguous goods" (*J. G. Head, C. S. Shoup,* Public Goods, Private Goods, and Ambiguous Goods, in: Economic Journal, Vol. 79, 1969) ablesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stößt die staatliche Umverteilung an die Grenzen der Belastbarkeit mit Steuern und Beiträgen?

Von *Hermann Berié*, Bonn*

I. Bezugsrahmen und Abgrenzung der Untersuchung

1. Einführung

Die staatliche Umverteilung mittels Transferleistungen und die Versorgung mit öffentlichen Gütern werden durch Abgaben an den Staat finanziert. Die Abgaben haben ihrerseits ganz erhebliche Umverteilungswirkungen. Neben den Steuervergünstigungen ist hierfür vor allem die Ausgestaltung des Abgabensystems verantwortlich.

Aufgabe der folgenden Ausführungen kann es jedoch weder sein, Art und Ausmaß der staatlichen Umverteilung oder gar deren Zweckmäßigkeit zu untersuchen, noch die in der Ausgestaltung des Abgabensystems liegenden Umverteilungswirkungen zu analysieren[1]. Abgesehen davon, daß eine auch noch so knappe Darstellung der Fakten, geschweige denn eine kritische Auseinandersetzung mit den Problemen den Rahmen eines solchen Referats bei weitem sprengen würde, soll diese Problematik der von der Bundesregierung eingesetzten Transfer-Enquête-Kommission vorbehalten bleiben[2].

---

* Für Anregungen und eine Durchsicht des Manuskripts bin ich Herrn Götz-Ulrich Bischoff dankbar.

[1] Zur allgemeinen Orientierung (mit weiteren Literaturhinweisen) sei u. a. verwiesen auf *H. Berié*, Das Sozialbudget als Instrument der staatlichen Sozialpolitik, in: H.-D. Haas und B. Külp (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, S. 859/60, vor allem *W. Schmähl*, Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung, in: H.-D. Haas und B. Külp (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, insb. S. 528 ff.

[2] Die Einberufung einer Transfer-Enquête-Kommission wurde in Ziffer 35 der Regierungserklärung vom 16. 12. 1976 angekündigt. Die Kommission soll danach „den Einfluß staatlicher Transfereinkommen — auch durch unkoordinierte Einkommensgrenzen in verschiedenen Gesetzen — auf die insgesamt verfügbaren Einkommen verschiedener Haushalte ermitteln und Vorschläge zu einer besseren Abstimmung machen" (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung von 17. 12. 1976, S. 1293). Anfang Juli 1977 hat die Bundesregierung sieben Wissenschaftler aus den Fachbereichen Sozialpolitik, Sozialrecht, Steuerlehre, Finanz- und Wirtschaftswissenschaft in die Kommission berufen und ihr im einzelnen folgende Aufgaben übertragen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um die Kernfrage des Referats nach der Grenze der Belastbarkeit mit Steuern und Abgaben eingehend genug untersuchen zu können, erscheinen weitere Beschränkungen erforderlich, und zwar hinsichtlich des Personenkreises, der „Belastungen" und der methodischen Seite. Da es sich hierbei um z. T. recht gravierende Eingriffe in ein umfangreiches Problemgebäude handelt, die auf den ersten Blick dessen Statik gefährden könnten, muß auf Ausmaß und Vertretbarkeit dieser Beschränkungen näher eingegangen werden. Dabei wird gleichzeitig auf die speziellen Probleme des zur Diskussion gestellten Ausschnitts der Belastungsproblematik hingeführt, nämlich der *Belastung der Arbeitnehmer mit Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen.*

2. Methodische Fragen

a) Ergebnisse der Finanzwissenschaft

Steuerinzidenz, Steuerwirkung und Steuerüberwälzung sind Kernprobleme der Finanzwissenschaft. Sie tangieren mehr oder weniger direkt das Belastungsproblem. Fast allen einschlägigen Arbeiten ist gemeinsam, daß sie letztlich keine eindeutigen Aussagen zu diesen Fragen geben können[3]. Nimmt man zur Steuerbelastung noch diejenige mit Sozialversicherungsbeiträgen hinzu — was in der finanzwissenschaftlichen Literatur wenig oder nur am Rande geschieht[4] —, stellen sich zusätzliche qualitative und quantitative Probleme.

— alle Transferleistungen zwischen dem Sektor Staat (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen) und dem Sektor private Haushalte darzustellen,
— die Auswirkungen auf das Einkommen der privaten Haushalte zu ermitteln,
— die methodischen Probleme (z. B. Einkommensdefinitionen, Anrechnungsverfahren) zu untersuchen,
— Vorschläge zu machen zu einer besseren Abstimmung der staatlichen Transferleistungen an die privaten Haushalte und zwischen staatlichen Transferleistungen einerseits und Steuern und Abgaben andererseits,
— Vorschläge zu machen zur Verbesserung der statistischen Erfassung der Einkommensverteilung,
— bis 1978 einen Zwischenbericht über die Auswirkungen von Transferleistungen vorzulegen, die den Haushalten von Rentern und Pensionären zufließen.

[3] Aus der Fülle der einschlägigen Literatur seien stellvertretend (vor allem im Hinblick auf die jeweiligen, besonders umfangreichen weiteren Hinweise) nur einige genannt: *H. Haller,* Steuerüberwälzung, in: Staatslexikon, Bd. 7. Freiburg 1962, *G. Hedtkamp,* Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied 1977, *H. Kolms,* Finanzwissenschaft (Bände I bis IV), Berlin/New York 1974/76, *O. v. Mering,* Steuerüberwälzung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Tübingen 1959, *R. A. Musgrave,* Finanztheorie, Tübingen 1966, *F. Neumark,* Steuern I: Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1977, *H. Cl. Recktenwald,* Steuerwirkung, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Tübingen 1959, und *ders.,* Steuerüberwälzungslehre, Berlin 1966.

[4] In der deutschsprachigen Literatur nach verschiedenen Ansätzen neuerdings eingehend bei *W. Schmähl,* Alterssicherung und Einkommensverteilung, Tübingen 1977, mit Hinweisen auf weitere, insbes. angelsächs. Autoren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn im Rahmen dieser Ausführungen auf eine eingehendere Auseinandersetzung mit den genannten Fragen verzichtet wird, soll dies nicht heißen, daß sie nicht als relevant angesehen oder die einschlägigen Forschungsergebnisse nicht akzeptiert werden. Im Gegenteil: Die vielfach vertretene These[5], es gebe keine, schon gar nicht eine über eine gewisse Periode hinaus gültige objektive und absolute Belastungsgrenze, kann nur unterstrichen werden. Im Einklang mit dieser Feststellung geht es hier darum, eine relative Belastungsgrenze zu formulieren, wenngleich auch diese zunächst subjektiv gesehen werden muß.

b) Verfahren einer „Gesamtschau"

Gerade neuerdings wird vermehrt auf die Notwendigkeit einer „Gesamtschau" in der Belastungsfrage hingewiesen[6]. Insbesondere aus verteilungspolitischer Sicht ist eine solche „Gesamtschau" wünschenswert, wahrscheinlich sogar unumgänglich. Sie ist es auch aus der Sicht einer rationalen Gestaltung des Systems der Transferleistungen[7]. Wie nach-

---

[5] Vgl. die stellvertretend für viele stehende, besonders aktuelle Feststellung *F. Neumarks*, Steuern I, a.a.O., S. 307: Grenzen der Steuerbelastung „existieren mikro- wie makroökonomisch, sind jedoch nicht exakt, sondern nur anhand von Symptomen tendenziell feststellbar; ..." oder diejenige der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977, S. 454: „Eine generelle Aussage über Grenzen der Belastbarkeit läßt sich ... nicht treffen." oder von *W. Albers*, Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: H.-D. Haas und B. Külp (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, S. 954: „Das Ergebnis ist, daß auch für die Vergangenheit kaum festzustellen ist, ob und gegebenenfalls wann eine erhöhte Abgabenquote an Grenzen der Belastbarkeit gestoßen ist."

[6] Vgl. *F. Neumark*, Steuern I, a.a.O., der auf S. 306 ausführt, daß „auf die Steuererhebung und damit die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte beschränkte Betrachtungen einzel- wie gesamtwirtschaftlich wenig aussagekräftig sind, weil zur Gesamtwürdigung des steuerlichen Transferprozesses unbedingt die Berücksichtigung der Wirkungen gehört, die von der Steuerertragsverwendung ausgehen". — Neumark räumt jedoch an der gleichen Stelle auch ein, daß eine „Berechnung der Nettolastwirkungen von Steuern auf Individuen oder nach Einkommensklassen gegliederte Personengruppen" schwierig sei und „die in neuerer Zeit unter Verwendung heroischer Hypothesen unternommenen empirischen Untersuchungen im einzelnen anfechtbare Ergebnisse gebracht" hätten. — Speziell unter dem Blickwinkel der Verteilungspolitik fordert Zeppernik eine solche Gesamtbetrachtung, denn „die Integration verteilungspolitischer Effekte aus den Bereichen der Sozialpolitik und der Finanzpolitik in *einem* verteilungspolitischen Gesamtansatz fehlt bisher völlig". *R. Zeppernick*, Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: Finanzerchiv, N. F. Bd. 32, 1973/74, S. 434.

[7] Aus beiden Gründen ist eine „Gesamtschau" von *R. Zeppernik* in seinem Beitrag gefordert worden, der ein breites Echo gefunden hat. Hierzu ist allerdings anzumerken, daß einzelne Beispiele und Rechnungen Zepperniks — auch in einer weiteren Arbeit (Staat und Einkommensverteilung, Tübingen 1976) — angreifbar oder wegen ihres extremen Ausnahmecharakters (vielfach nur für die USA geltend und daher kaum nachprüf- und übertragbar)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stehend zu zeigen versucht wird, erscheint jedoch eine „Gesamtschau" vielfach schwer operationabel und nicht zweckmäßig, wenn es um die Untersuchung der reinen Belastungsproblematik geht, namentlich um deren psychologische Seite.

Das geeignete und schon praktizierte methodische Vorgehen im Rahmen einer solchen „Gesamtschau" ist,

— bestimmte Untersuchungseinheiten (in der Regel nach soziologischen Gruppen, nach Einkommensgrößenklassen und Familienständen gegliederte Haushalte) zugrundezulegen und in diesen
— die Summen aller Einnahmen (Markteinkommen und Transfers) und Belastungen[8] zu erfassen.

Der Saldo zwischen Transfers und Belastungen zeigt dann die (positiven oder negativen) Wirkungen der Umverteilung auf die jeweilige Untersuchungseinheit. Die Salden müssen sich — auf die Gesamtheit der Untersuchungseinheiten hochgerechnet — ausgleichen. Der Gesamtsaldo der Umverteilungswirkung ist also gleich Null[9].

---

nicht geeignet sind, verallgemeinert zu werden. Vgl. dazu *T. Sarrazin*, Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 34, 1975/76, und die Replik *R. Zepperniks*, Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. Eine Replik, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 35, 1976/77 (S. 469 ff).

[8] Schwierigkeiten ergeben sich dabei u. a. für die sog. Realtransfers, insbesondere wenn es gilt, sie den Untersuchungseinheiten exakt zuzurechnen. Sie werden daher in aller Regel, zumindest quantitativ, aus den Untersuchungen ausgeklammert. (So auch in der jüngsten Arbeit von INIFES (Internationales Institut für empirische Sozialökonomie, wissenschaftl. Direktor M. Pfaff), Die Verteilungswirkungen der Sozialen Sicherheit (Forschungsauftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung), Augsburg 1977.) Vgl. dagegen den Zurechnungsversuch bei *K.-D. Henke*, Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Göttingen 1975, bzw. denjenigen für indirekte (reale) Transfers, d. h. über Subventionen u. ä. an einzelne Wirtschaftsbereiche, die sich in Form mehr oder weniger vollständiger Preisermäßigungen auswirken bei *H. Hanusch*, Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine Studie zur personalen Inzidenz, Göttingen 1976. Ähnliche Schwierigkeiten bestehen auf der Belastungsseite hinsichtlich indirekter Lasten (Verbrauchsteuern, Arbeitgeberbeiträge). Hier wird in der Regel — wenn sie überhaupt einbezogen sind — aus Vereinfachungsgründen das Konzept der formalen Inzidenz, d. h. der vollen Überwälzung auf die Konsumenten unterstellt (z. B. INIFES a.a.O., Bd. I S. 10 und Bd. II S. 23 f) oder *I. Metze*, Soziale Sicherung und Einkommensverteilung, Berlin 1974, S. 18.

[9] Voraussetzung hierzu ist allerdings, daß die gesamtwirtschaftliche Summe der einbezogenen Transferleistungen derjenigen der Belastungen gleich ist. Zu diesem Zweck werden in die Untersuchung auf der Belastungsseite nur soviele Steuern einbezogen, daß die Gleichung stimmt. Der Anteil der einbezogenen Steuern an den Steuern insgesamt wird sodann auch auf die einzelnen Untersuchungseinheiten angewandt (so z. B. INIFES, a.a.O., Bd. 2, S. 24). Je mehr (Real-)Transfers auf der einen Seite berücksichtigt werden, um so höher steigt somit der Prozentsatz der zu berücksichtigenden Steuern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) *Gründe für den Verzicht auf eine „Gesamtschau"*

Die (relative) Höhe der Belastung ergäbe sich also in einer solchen Untersuchung, indem die Summe der Belastungen zur Summe der Einnahmen (einschl. Transfers) in Beziehung gesetzt wird. Daß eine solche, für andere Untersuchungsziele durchaus sinnvolle, ja einzig richtige „Gesamtschau", für die Belastungsfrage in der hier gewählten Abgrenzung nicht sonderlich geeignet ist, ergibt sich vor allem aus folgenden Überlegungen:

— Die einbezogenen Einnahmen sind recht heterogen. Neben sofort und unmittelbar bei ihrem Bezug belasteten Einnahmen (z. B. Arbeitseinkommen der Arbeitnehmer) stehen nicht sofort belastete (z. B. Einkommen aus selbständiger Tätigkeit oder ein Teil der Vermögenseinkommen) oder nicht unmittelbar belastete (z. B. die Mehrzahl der Transfereinkommen). In vielen Fällen fehlt also der direkte, vor allem zeitliche Zusammenhang zwischen Einnahmen und Belastung.

— Auch bei den vielfach als Entlastungen gedachten Transferleistungen wie Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, fehlt meist der unmittelbare und zeitliche Zusammenhang, um sie zu Recht in eine psychologisch verständliche Gesamtrechnung der Be- und Entlastungen einbeziehen zu können[10].

— Die vom einzelnen Individuum empfundene Belastung entspricht kaum der Gesamtbelastung, die sich ergibt aus der rein rechnerischen Zusammenfassung aller den verschiedenen Personen der Untersuchungseinheit zufließenden Einnahmen und deren Belastungen[11].

---

[10] Bis zur Reform des Familienlastenausgleichs 1975 wurde Kindergeld (Ausnahme öffentlicher Dienst) allgemein erst ab drittem Kind, unter bestimmten Voraussetzungen bereits ab zweitem Kind gezahlt. Zusätzlich wurde für alle Kinder durch Kinderfreibeträge die Lohn-(Einkommen-)steuer ermäßigt. Die relativ geringfügige Steuererleichterung, die seither noch für Arbeitnehmer durch die Staffelung der Vorsorgepauschale nach der Kinderzahl besteht, kann vernachlässigt werden, zumal sie — 1978 — ohnedies erst bei einem Jahresarbeitslohn über 23.500 DM einsetzt. — Da sich mit Wegfall der Kinderfreibeträge 1975 die Steuern, zumal bei mehreren Kindern und höheren Einkommen tendenziell erhöhten, tritt in den Zeitreihen der (Lohn-)Steuerbelastung ein Bruch ein, der nur durch Berücksichtigung des anstelle der weggefallenen Freibeträge getretenen bzw. erhöhten Kindergeldes beseitigt werden kann. Aus diesem Grund ist in den folgenden Belastungsübersichten, zumindest für die nach Kinderzahl unterschiedenen Modellrechnungen, das Kindergeld als entlastende Transferzahlung einbezogen worden. Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Einstellung, daß für die spezielle, zumal psychologisch zu sehende Belastungsproblematik Transferleistungen keine unmittelbar entlastende Wirkung zukommt. Das haben übrigens auch die seinerzeitigen Reaktionen bei der Reform 1975 deutlich gemacht.

[11] Die (psychologische) Wirkung der Belastung z. B. des Arbeitseinkommens des Haushaltsvorstandes mit Steuern und Abgaben wird kaum dadurch geändert, daß ein im Haushalt lebendes Kind, das gleichfalls Einkünfte (sei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Auch die einbezogenen Belastungen sind heterogen. Es sei nur an die unterschiedliche psychologische Wirkung von direkten und indirekten Steuern erinnert. Von der Problematik der Inzidenz der letzteren abgesehen spricht vieles dafür, daß sie überhaupt nicht als Belastungen empfunden werden und daher als solche unberücksichtigt bleiben sollten. Auch liegt in der Möglichkeit, je nach dem Grad der erfaßten (Real-)Transfers die Belastungsseite (Steuern) zu erhöhen (vgl. Fußnote 9), eine gewisse Willkür.

— Schließlich ist aus der Sicht der Belastungsproblematik und -messung noch ein ganz genereller Einwand gegen die „Gesamtschau" zu machen. Er behält seine Gültigkeit selbst dann, wenn obige Vorbehalte nicht bestünden bzw. aufgelöst werden könnten. Die „Gesamtschau" bewirkt nämlich durch die Saldierung von Be- und Entlastungen, daß die Belastung als Nettobelastung sehr relativiert wird. Im Zeitablauf kann die saldierte Belastung sinken (zumindest im Verhältnis zur Summe von Markt- und Transfereinkommen), während die Bruttobelastung allein (unsaldierte Abgaben gemessen an den direkt belasteten Markteinkommen) steigt. Dies ergibt sich vor allem bei zunehmender Umverteilung durch den sogenannten „Hosentascheneffekt" (was dem einzelnen in Form von Belastungen aus der linken Tasche genommen wird, erhält er in Form von entlastenden Transfers wieder in die rechte Tasche gesteckt).

3. Die Beschränkungen im einzelnen

a) Personenkreis

Als Untersuchungseinheit wird nicht der Haushalt, sondern der einzelne Einkommensempfänger zugrunde gelegt. Dabei handelt es sich nur um solche, die ausschließlich Einkommen aus unselbständiger Arbeit beziehen. Das ist die Masse der Arbeitnehmer. Allerdings wird wegen der erheblichen Streuung der Lohnsteuerbelastung teilweise nach dem Familienstand und der Kinderzahl unterschieden. Ausgeschlossen bleiben demnach jene Arbeitnehmer, die noch andere (Markt-)Einkommen beziehen, und vor allem die übrigen Markt- und/oder Transfer-Einkommensbezieher (Unternehmer[12], Selbständige, Nichterwerbstätige).

---

es aus einem Ausbildungs- oder schon aus einem Arbeitsverhältnis) bezieht, diese ganz oder teilweise als Beitrag zu den allgemeinen Haushaltsausgaben beisteuert. Und erst recht nicht wird sich der Haushaltsvorstand mehr oder weniger belastet fühlen, wenn die rein rechneriche Zusammenfassung seiner Be- und Entlastungen mit den Einkommen und Ausgaben seiner gleichfalls berufstätigen Ehefrau zu einem per Saldo höheren oder niedrigeren Durchschnittswert führt.

[12] Die Belastung der Unternehmer und anderer selbständig Tätiger sowie der Bezieher von Vermögenseinkünften, deren Einkommen in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als (Brutto-)„Einkommen aus Unter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) *Einnahmen und Belastungen*

Aus der genannten Beschränkung des Personenkreises ergibt sich bereits die entscheidende Weichenstellung hinsichtlich der zu berücksichtigenden Einnahmen: Von den Markteinkommen werden nur diejenigen aus unselbständiger Arbeit erfaßt. Transfereinkommen bleiben grundsätzlich unberücksichtigt. Eine Ausnahme wird in den nach der Kinderzahl gestaffelten Modellrechnungen für das Kindergeld gemacht. Bei der Kindergeldreform 1975, die die früheren indirekten Leistungen für Kinder in Form von steuerlichen Kinderfreibeträgen durch direktes Kindergeld ablöste, ist nämlich die Steuerbelastung allein gesehen trotz der Tarifsenkung 1975 mit zunehmender Kinderzahl deutlich gestiegen (vgl. aber Fußnote 10, vorletzter und letzter Satz).

Als Belastungen werden nur die (in der Regel) unmittelbar vom Arbeitseinkommen einzubehaltenden Abzüge, und zwar die Lohnsteuer[13] (im folgenden kurz „Steuer") und die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmer[14]

---

nehmertätigkeit und Vermögen" ausgewiesen werden, ist äußerst heterogen. Dies liegt einmal an der Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Steuern (ertragsabhängig oder -unabhängig) und deren rechtlicher oder tatsächlicher Überwälzbarkeit. Zum anderen an der Beurteilung der keinen Zwangscharakter tragenden, eher der privaten Sphäre zuzuordnenden Aufwendung für die sozialen Risiken, insbesodere die Altersversorgung. Manche „Belastungen" dieses Personenkreises, die die unternehmerische Investittionsneigung und Risikobereitschaft dämpfen, liegen weniger bis gar nicht (zumindest nicht gegenüber früher vermehrt) auf der Abgabenbelastungsseite. Dies mag auch erklären, warum Versuche in den letzten Jahren, durch Abbau steuerlicher Belastungen bzw. Gewährung steuerlicher Vergünstigungen einen sich selbst tragenden wirtschaftlichen Aufschwung herbeizuführen, zu keinen nachhaltigen Erfolgen geführt haben.

[13] Nicht berücksichtigt wird demnach auch die Kirchensteuer. Sie stellt zwar zweifellos eine zusätzliche Belastung für die betroffenen Steuerpflichtigen dar. Gegen eine generelle Einbeziehung in die Belastungsdiskussion spricht jedoch die Tatsache der legalen Steuervermeidungsmöglichkeit durch Austritt aus der Religionsgemeinschaft. Außerdem ist seit der Steuer- und Kindergeldreform 1975 der stringente Zusammenhang zwischen Lohn- und Kirchensteuerhöhe für Steuerpflichtige mit Kindern aufgehoben. Bis 1974 machte die Kirchensteuer in jedem Fall einen bestimmten — wenn auch nach Bundesländern und Religionsgemeinschaften verschiedenen, in der Regel zwischen 8 % und 10 % liegenden — Satz der gesamten Lohnsteuer aus. Seit der Reform 1975 wird dagegen bei Steuerpflichtigen, die Kindergeld beziehen, ein Betrag in Höhe des Kindergeldes zunächst von der fälligen Lohnsteuer abgezogen und erst vom verbleibenden Betrag die Kirchensteuer berechnet. Dies bedeutet, daß ein Arbeitnehmer mit z. B. 3 Kindern, für die er monatlich 270 DM Kindergeld bezieht, nur insoweit auch Kirchensteuer zu zahlen hat, als seine Lohnsteuerschuld im Monat 270 DM übersteigt. Während bis 1975 die Kirchensteuer für alle Steuerpflichtigen eine lineare Verschiebung der Steuerbelastung nach oben bedeutete, ergibt sich heute eine deutliche Abstufung mit zunehmender Kinderzahl. Die Kirchensteuer ist schließlich auch nicht in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung neben der Lohnsteuer als Abzugsposten von der Bruttolohn- und -gehaltsumme dargestellt.

[14] Grundsätzlich nicht erfaßt werden die freiwilligen Sozialversicherungsbeiträge, da es sich nicht um gesetzliche Zwangsabgaben oder Pflichtbeiträge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur gesetzlichen Sozialversicherung (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung (im folgenden kurz „Beiträge")) berücksichtigt. Andere, direkte, wie erst recht indirekte Steuern und Abgaben bleiben außer Ansatz. Dies gilt auch für die Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung[15].

II. Abzugsbelastung der Arbeitnehmer

1. Durchschnitts- und Grenzbelastung

a) Definitionen

Zur Beurteilung der Belastungswirkung und zur Lösung der Frage der Belastungsgrenze ist zwischen der Gesamtbelastung und der Belastung von zusätzlichen Lohnteilen (z. B. Lohnerhöhungen) zu unter-

---

handelt, sondern ein Akt der Freiwilligkeit vorausgeht. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden allerdings teilweise auch freiwillige Beiträge der abhängig Beschäftigten von der Bruttolohn- und -gehaltsumme abgezogen.

[15] Die Beurteilung und Bewertung der Arbeitgeberbeiträge ist und kann zu recht unterschiedlich sein. (Vgl. insbes. *W. Schmähl*, Alterssicherung, a.a.O., S. 110 ff. und die dort zahlreiche zitierte Literatur). Rechtlich sind sie — wie der Name auch sagt — vom Arbeitgeber geschuldet, werden von diesem auch als (Kosten-)Belastung empfunden und entnsprechend wirtschaftlich behandelt, d. h. weiterzuwälzen versucht, wobei Inzidenzaussagen hierzu besonders unsicher sind (vgl. *W. Schmähl*, Alterssicherung, a.a.O., 132 ff. mit zahlreichen Literaturangaben); ökonomisch sind sie jedoch Bestandteil der Arbeitnehmerentlohnung und schlagen sich in den von ihnen mitfinanzierten Sozialversicherungsleistungen zu ihren Gunsten (wenn auch ggf. interpersonal oder intertemporal verschoben) nieder. Entsprechend verbucht auch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die Arbeitgeberbeiträge unter der Rubrik „Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit". Anregungen aus der Wissenschaft und Forderungen, diese ökonomische Tatsache auch formalrechtlich zu sanktionieren, werden daher immer wieder laut. Damit soll vor allem bezweckt werden, daß

— der (Lohn-)Kostencharakter noch eindeutiger wird,
— der Arbeitnehmer auch formal den tatsächlich für ihn aufgewendeten Bruttolohn und damit gleichzeitig die volle Höhe der von ihm zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge vor Augen geführt bekommt,
— der Arbeitnehmer angesichts der formal weitaus höheren Beitragsleistung die damit finanzierten Sozialleistungen höher schätzen und gleichzeitig angesichts der (wenn auch wiederum nur formal und nicht materiell) weitaus höheren Belastung seine Ansprüche an das Sozialleistungssystem (insbesondere bei schon aktuell möglichem Leistungsbezug, z. B. aus der Kranken- und Arbeitslosenversicherung) nicht überzieht. (Gerade in diesen Fällen wird allerdings die gegenteilige, vielleicht mindest so gewichtige Wirkung übersehen, nämlich die Versuchung, eine höhere Belastung durch entsprechend vermehrte Inanspruchnahme von Leistungen wieder „hereinzuholen").

Im Sozialbudget wurde diesen Forderungen (vorübergehend) insfoern Rechnung getragen, als in einer Tabelle auch die Arbeitgeberbeiträge (sowohl im Bruttoentgelt wie bei den Abzügen) einbezogen waren (vgl. Sozialbudget 1969/70, Teil B des Sozialberichts 1970, BT-Drucksache VI/64, S. 219, Tabelle 42 b).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheiden. In beiden Fällen handelt es sich zunächst um absolute Größen. Bezogen auf das jeweilige Lohneinkommen ergeben sich die Durchschnitts- und die Grenzbelastung, d. h. relative Werte.

Formal ausgedrückt gelten folgende Beziehungen:

(1) $$D = \frac{A}{EB} \times 100$$

(2) $$M = \frac{A_t - A_{t-1}}{EB_t - EB_{t-1}} \times 100 .$$

Dabei bedeuten:

D = Durchschnittsbelastung in %

M = Grenzbelastung (Marginalbelastung) in %

A = Gesamtabzüge in DM

EB = Bruttolohn in DM

t = Lohnzahlungszeitraum (Jahr, Monat, Woche).

Die Durchschnittsbelastung ist eine statische Größe. Sie gibt eine Momentaufnahme der jeweiligen Belastungssituation und antwortet auf die Frage: Wie hoch sind zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. in einem bestimmten Zeitraum die Bruttolöhne im Durchschnitt mit Abzügen belastet?

Die Grenzbelastung ist eine dynamische Größe. Sie antwortet auf die Frage: Wie stark wird ein Lohnzuwachs mit zusätzlichen Abzügen belastet? Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden, die zu abweichenden Ergebnissen führen können:

— Die Belastung des zu einem bestimmten Zeitpunkt des Jahres wirksam werdenden Lohnzuwachses ergibt sich anhand unveränderten Steuer- und Beitragsrechts (sogenannte vertikale Grenzbelastung).

— Die Belastung wird für einen (durchschnittlichen) Lohnzuwachs von einem zum anderen Jahr berechnet, wobei sich Änderungen im Steuer- und Beitragsrecht auswirken (sogenannte horizontale Grenzbelastung).

Folgende Beziehungen zwischen Durchschnitts- (D) und Grenzbelastung (M) sind zu beachten:

(3) Wenn $M_t = D_{t-1}$, dann ist $D_t = D_{t-1}$

(4) Wenn $M_t > D_{t-1}$, dann ist $D_t > D_{t-1}$

(5) Wenn $M_t < D_{t-1}$, dann ist $D_t < D_{t-1}$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) *Unterschiede bei Steuern und Beiträgen*

Hieraus leiten sich für die Steuern und die Beiträge unterschiedliche Belastungswirkungen ab, und zwar selbst in den Tarifbereichen, in denen proportionale Steuersätze den generell proportionalen Beitragssätzen gegenüberstehen.

Solange die Sätze proportional (zum Lohn) sind, bleibt *M* gleich. Da die Proportionalzone des Steuertarifs[16] jedoch erst oberhalb einer Zone von Freibeträgen einsetzt, bleibt *D* entsprechend Formel (4) innerhalb der Proportionalzone immer kleiner als *M*, wenn es sich auch *M* kontinuierlich annähert[17].

Dagegen greifen die (gleichfalls proportionalen) Beitragssätze (vorausgesetzt, daß überhaupt Beitragspflicht besteht) sofort, d. h. ab der ersten Mark des Bruttolohnes. *M* ist daher von Anfang an gleich *D*.

Auch mit weiter steigenden Löhnen entwickelt sich *D* für Steuern und Beiträge unterschiedlich. Während nach Einsetzen der progressiven Steuersätze für diesen Bereich *D* weiter steigt, fällt es für den Bereich der Beiträge nach Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenzen (*BBGr*). Beitragspflicht zu den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung besteht lediglich für Löhne bis zur jeweiligen *BBGr*[18]. Von darüber hinausgehenden Löhnen werden keine Beiträge mehr erhoben. *M* ist insoweit gleich Null und damit niedriger als *D*. Gemäß Formel (5) sinkt dann *D*. Es wird daher auch von der regressiven Wirkung der *BBGr* gesprochen.

Weitere Besonderheiten gelten für *M* horizontal. Zwar sind hierbei sowohl auf der Steuer- wie Beitragsseite besonders starke Ausschläge von *M* zu registrieren, da eine die Gesamtabzüge und damit auch den

---

[16] Der tarifliche Steuersatz beträgt in der Proportionalzone derzeit 22 %. Diese Zone reicht für Ledige bis zu eine Bruttomonatslohn von rd. 1 600 DM, für Verheiratete bis zu rd. 3 300 DM.

[17] Vgl. auch Tabelle 4, wo insbesondere für Steuerklasse III/1 der kontinuierliche Anstieg von *D* deutlich wird. Der nicht glatte Verlauf von *M* in der Proportionalzone resultiert u. a. aus den gewählten 100-DM-Stufen für den Bruttomonatslohn. Daß *M* in dieser Zone effektiv etwas unter dem tariflichen Satz von 22 % liegt, ergibt sich daraus, daß die Vorsorgepauschale mildernd wirkt.

[18] Es gibt die *BBGr* für die Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung (KV) und diejenige für die gesetzliche Rentenversicherung (RV). Letztere gilt für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (AV). Von der etwas höheren *BBGr* für die knappschaftliche Rentenversicherung kann hier abgesehen werden. Die *BBGr* der KV beträgt seit 1971 jeweils 75 % derjenigen der RV. Die *BBGr* für die RV wird zum 1. Januar eines jeden Jahres an die Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage angepaßt. Entsprechend ändern sich die *BBGr* für die KV und AV. Für 1978 sind 2 775 DM als *BBGr* der KV bzw. 3 700 DM als *BBGr* der RV und AV festgesetzt. Bis 1982 rechnet das Sozialbudget entsprechend der unterstellten Bruttolohnentwicklung mit einem Anstieg dieser Grenzen auf 3 600 DM bzw. 4 800 DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesamten Bruttolohn treffende Rechtsänderung formal nur dem Lohnzuwachs zugerechnet wird, also voll in *M* ihren Niederschlag findet. Doch treten solche Änderungen für die Steuer seltener ein (von 1965 bis 1974 galt z. B. der gleiche Tarif), sind hier meist positiv (Steuersenkung) oder treffen doch nur Teile des Lohns (Teiltarifreform). Beitragssatzänderungen (meist Erhöhungen) gelten dagegen immer für den gesamten Lohn (bis zur *BBGr*).

Eine weitere, nur für die Beiträge relevante Besonderheit von *M* horizontal ergibt sich aus der jährlichen Erhöhung des *BBGr*. Sie hat allerdings nur für solche Arbeitnehmer Bedeutung, deren Löhne mindestens die untere, d. h. die für die Krankenversicherung geltende *BBGr* überschritten haben. Hier sind drei Möglichkeiten zu unterscheiden:

(6) $$\text{Wenn} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} = \frac{BBGr_t}{BBGr_{t-1}}, \quad \text{dann ist} \quad M_t = D_{t-1} \quad .$$

Sind die Zuwachsraten von *EB* und *BBGr* gleich, ändert sich *D* — nach Formel (3) — nicht.

(7) $$\text{Wenn} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} > \frac{BBGr_t}{BBGr_{t-1}}, \quad \text{dann ist} \quad M_t < D_{t-1}$$

Ist die Zuwachsrate von *EB* größer als die von *BBGr*, sinkt *D* nach Formel (5).

(8) $$\text{Wenn} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} < \frac{BBGr_t}{BBGr_{t-1}}, \quad \text{dann ist} \quad M_t > D_{t-1}$$

Ist die Zuwachsrate von *EB* kleiner als die von *BBGr*, steigt *D* nach Formel (4)[19].

Die Entwicklung von D und M für die Jahre 1950 bis 1978, und zwar für verschiedene durchschnittliche Arbeitnehmereinkommen sowie unter Berücksichtigung von Familienstand und Kinderzahl, zeigen die Tabellen 1 bis 3. Auf die wichtigsten Schlußfolgerungen aus dieser Entwicklung wird im weiteren Verlauf der Arbeit eingegangen.

c) Unterschiedliche Belastungswirkungen

D und *M* haben unterschiedliche Bedeutung für die Einschätzung der Wirkungen, die der Abgabenbelastung zugeschrieben werden können.

[19] Diese letzte Möglichkeit (8) kann soweit gehen, daß, bei sehr niedriger Lohnerhöhung, *M* 100 % erreichen, sogar überschreiten kann. Steht der Erhöhung der *BBGr* — was zu Jahresbeginn häufig der Fall ist — (noch) keine Lohnerhöhung gegenüber, läßt sich *M* formal nicht berechnen. Die Beitragsmehrbelastung durch die Erhöhung der *BBGr* führt dann zunächst zu einem absoluten Rückgang des Nettolohns, bis eine Bruttolohnerhöhung wirksam wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie gezeigt, weichen Höhe und Entwicklung von *D* und *M* vielfach stark voneinander ab. Wenn es auch letztlich eine nur empirisch zu beantwortende Frage ist, in welcher Form die Abgabenbelastung von den Belasteten empfunden wird und wie sie gegebenenfalls das Verhalten beeinflußt, so können doch bereits die definitorischen Zusammenhänge und empirischen Größenordnungen von *D* und *M* gute Anhaltspunkte dafür geben, welche Rolle *D* und *M* vermutlich spielen.

Man könnte zunächst annehmen, daß die jeweils höhere der beiden Belastungsgrößen den Ausschlag gibt. So ist offensichtlich, daß bei bereits hohem *D* auch von einem niedrigen *M* kurzfristig keine allzu entlastende Wirkung ausgeht. Ist dagegen bei schon hohem *D* auch *M* hoch oder gar noch höher, mag zwar *M* vordergründig die entscheidende Bedeutung zukommen, aber letztlich ist das schon hohe *D* der Grund dafür, daß ein hohes bzw. höheres *M* „das Faß zum Überlaufen" bringen kann. Ebenso wird bei niedrigem *D* ein hohes *M* keinen allzu großen Einfluß haben, es sei denn, *M* bleibt permanent hoch, was dann zwangsläufig aber auch zu einem schnellen Nachziehen von *D* führen muß.

Auch das Zeitmoment dürfte eine große Bedeutung haben. Wie sich empirisch zeigt, weist *M*, zumindest horizontal, schnelle und größere Sprünge auf. Damit kommt *M* mehr eine kurzfristige Wirkung zu, die hinter der Wirkung der längerfristig stabileren Größe *D* zurückbleiben wird.

Grundsätzlich läßt sich somit vermuten, daß *D* das größere Gewicht beizumessen ist. Dem steht die verbreitete Auffassung gegenüber, von *M* gingen die entscheidenden Wirkungen aus[20]. Diese Problematik braucht jedoch hier nicht vertieft zu werden, zumal — wie noch gezeigt wird — für die Beantwortung der Grundfrage nach der Belastungsgrenze weder *D* noch *M* im Vordergrund stehen.

2. Elastizität

Zur Beantwortung der Frage nach der Belastungsgrenze, d. h. nach der Belastungshöhe, deren Überschreiten kontraproduktiv wirkt, insbesondere weitere Leistungen verhindert oder gar zum Leistungsrückgang führt, muß man die ausgefahrenen Gleise der Belastungsdiskus-

[20] Z. B. *W. Schmähl*, Alterssicherung, a.a.O., besonders auch H. *Geißler* (Hrsg.), Kinderreichtum — Kennzeichen der Armut, Strukturprobleme der Sozialeinkommensentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland von 1969 - 1976 (Sozialeinkommensbudget), Manuskript, 1976, wo es auf S. 8 heißt: „Von jeder Mark, die der durchschnittlicher verdienende Arbeitnehmer mit 2 Kindern 1976 gegen 1969 mehr verdient, sind ihm 83 Pfennige durch Steuern, Sozialabgaben und Inflation wieder genommen worden." Dagegen G.-U.Bischoff, der sich insbesondere gegen *I. Körner*, a.a.O., wendet, vgl. Fußnote 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sion verlassen. Das einseitige Starren auf die Belastung selbst, also die Abzüge, verstellt die letztlich entscheidende Blickrichtung auf das, was nach der Belastung übrig bleibt, also die Nettolöhne. Das ausschließliche Operieren mit den Belastungs- oder Abzugsquoten, die in Einzelfällen bei der Grenzbelastung extrem hohe Werte erreichen können, läßt nicht nur die Höhe der Nettolöhne, sondern vor allem auch ihre Entwicklung im Vergleich zu den Bruttolöhnen leicht vergessen. Gerade auf letzteres kommt es jedoch entscheidend an[21].

Das Verhältnis, in dem sich Brutto- und Nettolöhne zueinander entwickeln, kann man auch als Elastizität der Nettolohn- zur Bruttolohnentwicklung definieren. Für die Elastizität der Nettolöhne spielt die Höhe der Belastung — D oder M — für sich allein keine Rolle. Maßgebend für den Grad der Elastizität ist ausschließlich das Verhältnis von M zu D. Dabei gelten folgende Beziehungen (EB = Bruttolöhne, EN = Nettolöhne):

$$\text{(9)} \qquad \text{Wenn} \quad M_t = D_{t-1}\,, \quad \text{dann ist} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} = \frac{EN_t}{EN_{t-1}}$$

EN entwickelt sich hier gleich wie EB; die Elastizität ist 1.

$$\text{(10)} \qquad \text{Wenn} \quad M_t > D_{t-1}\,, \quad \text{dann ist} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} > \frac{EN_t}{EN_{t-1}}$$

EN steigt hier geringer als EB; die Elastizität ist kleiner als 1.

$$\text{(11)} \qquad \text{Wenn} \quad M_t < D_{t-1}\,, \quad \text{dann ist} \quad \frac{EB_t}{EB_{t-1}} < \frac{EN_t}{EN_{t-1}}$$

EN steigt hier stärker als EB; die Elastizität ist größer als 1.

Allgemein gilt:

$$\text{(12)} \qquad \text{Elastizität} = \frac{\text{Zuwachsrate (\%) von } EN}{\text{Zuwachsrate (\%) von } EB} = \frac{100 - M_t}{100 - D_{t-1}}\,.$$

[21] Ob eine Leistungssteigerung sich lohnt, wird in der Regel davon abhängen, wie sich ihr Gegenwert in Form einer bestimmten relativen Zunahme der Bruttoentlohnung netto niederschlägt. Denn es sind schließlich nicht die Abzüge, sondern die Nettolöhne, die beim einzelnen „ankommen", die seinen Lebensstandard in erster Linie bestimmen. — Dieser Feststellung wird zwar von vielen Kritikern hoher und steigender Belastung der Einkommen mit Steuern und Beiträgen nicht widersprochen werden; weit verbreitet ist jedoch die Meinung, daß die prozentuale Bruttoerhöhung zwangsläufig um die Belastungsquote (wobei meist nicht zwischen D und M unterschieden wird) gekürzt werden müsse, um die prozentuale Nettoerhöhung zu erhalten. Konkret: Wenn die Bruttolöhne um 10 % stiegen, M 50 % betrage, bliebe für die Nettolöhne nur eine Erhöhung um die Hälfte, also um 5 % übrig. Dieser Schluß ist jedoch eindeutig falsch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Elastizität der Nettolohnzuwachsrate in bezug auf die Bruttolohnzuwachsrate ist also um so höher, je niedriger die Grenzbelastung und je höher die bereits erreichte Durchschnittsbelastung ist.

Die Elastizität von *EN* in bezug auf *EB* drückt die Konsequenzen aus, die sich aus der Abgabenbelastung — *D* und *M* — für die Entwicklung von *EN* ergeben[22]. Ein wichtiges praktisches Ergebnis der Elastizitätsbetrachtung ist, daß sich — entgegen der immer noch weitverbreiteten Meinung (vgl. Fußnote 21, 2. Teil) — selbst bei hohen Belastungssätzen (z. B. 50 % und mehr) eine Bruttolohnerhöhung um z. B. 10 % nicht in einer Nettolohnerhöhung von nur 5 % und weniger niederschlägt. Vielmehr würden bei einer Elastizität von 1 oder knapp darunter auch die Nettolöhne um 10 % oder nur um etwas weniger als 10 % steigen.

Da im Durchschnitt der 60er Jahre die Elastizität bei 0,89, in den 70er Jahren (1970 bis 1978) bei 0,87 lag (vgl. Tabelle 1, letzte Spalte), ergäbe sich tatsächlich bei der angenommenen Bruttolohnsteigerung von 10 % eine solche der Nettolöhne von knapp 9 %. Kennt man also die Elastizität, kann man aus der Steigerungsrate der Bruttolöhne diejenige der Nettolöhne ableiten. Da für 1978 mit einer durchschnittlichen Elastizität von 1,1 bis 1,2 zu rechnen ist, ergibt eine Bruttolohnsteigerung in diesem Jahre von 5 % bis 6 % eine Zunahme der Nettolöhne von etwa 6 % bis 7 % im Durchschnitt aller Arbeitnehmer.

Die Berücksichtigung der Elastizität zwischen *EB* und *EN* gibt zwar eine neue Blickrichtung. Doch kann auch sie noch nicht erschöpfend die Frage nach der Belastungsgrenze beantworten. Immerhin läßt sich als Zwischenergebnis festhalten, daß bei Elastizitäten, die nur wenig unter 1 liegen, trotz hoher Belastungssätze die Grenze nicht erreicht sein kann. Eine weitergehende Aussage läßt erst die Berücksichtigung der realen Nettolohnentwicklung zu.

---

[22] Auf die Bedeutung der Elastizität von *EN* hat wohl erstmals *G.-U. Bischoff*, Sozialbudget: Methodische Anmerkungen, in: Arbeits- und Sozialstatistik 1976, S. 303 f. aufmerksam gemacht; dort wird insbesondere gegen die Überbetonung von *M* Stellung genommen und auf S. 303 ausgeführt: „Die ... Grenzbelastung spielt jedoch vermutlich nicht die Rolle, die ihr gemeinhin im Hinblick auf die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu Mehrleistungen zugemessen wird. Die Frage, ob eine zusätzliche Qualifikation oder ein Stellenwechsel finanziell lohnen, kann nicht an Hand von Belastungsziffern beantwortet werden; hierfür ist vielmehr ein Vergleich der Wohlstandsniveaus vorher und nachher entscheidend. Das Wohlstandsniveau ist, von anderen Lebensumständen abgesehen, am Nettoeinkommen zu messen (ggfs. mit Deflationierung). Zwar beeinflußt die Höhe der Grenzbelastung die Höhe des erzielbaren Nettomehreinkommens, doch ist dieser Zusammenhang nicht so prägnant wie ein anderer, der zugleich der eigentlichen Fragestellung näherkommt: die Elastizität der Zuwachsrate des Nettoeinkommens in Bezug auf die Zuwachsrate des Bruttoeinkommens. Kennt man sie, kann man unmittelbar ausrechnen, wieviel Prozent Nettoeinkommenssteigerung aus einer bestimmten Steigerungsrate des Bruttoeinkommens zu erwarten sind."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Reale Nettolohnentwicklung

Die Beantwortung der Frage, ob und wie lange Belastungen tragbar sind, hängt nicht von dem Ausmaß der verbleibenden nominalen Nettolohnerhöhung, sondern davon ab, wie sich die Kaufkraft der Nettolöhne, also der Lebensstandard oder das Wohlstandsniveau der Arbeitnehmer, entwickelt. Diese Frage wird durch Deflationierung der nominalen Nettolöhne beantwortet. Das Ergebnis dieser Rechenoperation ist die reale, d. h. in Preisen eines bestimmten Basisjahres ausgedrückte Entwicklung der Nettolöhne[23]. Mit Hilfe dieses Indikators läßt sich die Belastungsgrenze wie folgt angeben: In Anlehnung an die bereits im ersten Sozialbudget der Bundesregierung aufgestellte These[24] wird die Belastungsgrenze dann als erreicht angesehen, wenn die (durchschnittliche) reale Nettolohnerhöhung eines Jahres gegen Null tendiert und dies auf den Anstieg der Abgabenbelastung zurückzuführen ist.

Für Stagnation oder gar Sinken der realen Nettolöhne ist nicht — wie sich aus den bisherigen Ableitungen ergibt — eine hohe Belastung schlechthin oder allein eine weitere Belastungszunahme verantwortlich. Bei ausreichend hoher Elastizität liegen die Gründe vielmehr in einer unbefriedigenden Bruttolohn- und/oder Preisentwicklung.

Für das Jahr 1976, das erstmals in der Reihe der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Steigerungsraten der realen Nettolöhne seit 1950 (vgl. Tabelle 1, Spalte 11) einen negativen Wert (— 0,4 %) ausweist, ergibt sich allerdings mit 0,6 auch die niedrigste Elastizität in der gleichen Zeitreihe. Hier spielt in der Tat der zusätzliche Belastungsanstieg die Hauptrolle[25]. Dagegen waren in den Jahren mit den nächstniedrigen

---

[23] Von den verschiedenen, vom Statistischen Bundesamt derzeit auf der Basis 1970 berechneten Preisindizes für die Lebenshaltung wird — entsprechend dem Sozialbudget der Bundesregierung — für die Deflationierung der Nettolöhne der Preisindex für 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen zugrundegelegt.

[24] Sozialbudget 1968, Anlage zur Bundestagsdrucksache V/4160. Dort wird von einem „Extrembereich der Belastung" gesprochen, mit dessen Erreichen bzw. Überschreitung auch die Belastungsgrenze tangiert wird. „Wenn man die Belastungsgrenze ermitteln will, muß man sich fragen, was dem Einzelnen bei steigendem Einkommen und zunehmender Belastung letztlich an zusätzlichem Nettoeinkommen verbleibt. Aus der ‚Nettobetrachtung' (wobei — wie sich aus anderen Zusammenhängen ergibt — die reale Betrachtung gemeint ist, d. Verf.) kann man einen — wenn auch nicht absoluten, so doch marginalen — Extrembreich der Belastung theoretisch ableiten: er ist dann erreicht, wenn Gefahr besteht, daß sich die zusätzliche Belastung und der Einkommenszuwachs die Waage halten." (Ziff. 26).

[25] Für Durchschnittsverdienste aller Arbeitnehmer ergab sich 1976 ein Wert für *M* von 56 %, für solche aller Versicherten in der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung von 49 % (vgl. Tabelle 2). Für alle durchschnittlich verdienenden männlichen Facharbeiter, soweit sie ledig waren, weist *M* sogar 63 % aus, für Verheiratete 47 % und für Verheiratete mit Kindern (unabhängig von deren Zahl) 46 %. Wie sich aus Tabelle 3 für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

realen Nettolohnzuwächsen (1975: + 1,1 % und 1967: + 1,3 %) die Preisentwicklung bzw. die geringe Bruttolohnsteigerung ausschlaggebend. 1973 (reale Nettolöhne: + 1,4 %) waren neben der hohen Preisrate eine niedrige Elastizität (0,68) zu verzeichnen.

III. Die Relativität der Belastungsgrenze

Die Frage nach der genau fixierten sowie für alle Zeit gültigen objektiven und absoluten Belastungsgrenze wird immer offen bleiben. Selbst der hier gemachte Versuch, wenigstens eine relative Grenze für die Belastbarkeit der Arbeitnehmer mit Steuern und Beiträgen festzulegen, steht zweifellos unter mehreren Vorbehalten.

1. Die Gültigkeit der hier definierten Belastungsgrenze wird bestimmt von den zugrundegelegten Prämissen:
   - Nicht die (absolute noch relative) Höhe der Belastung selbst, sondern die Elastizität der Entwicklung von *EB* und *EN* wird als entscheidend angesehen.
   - Nicht auf die jeweilige (absolute) Höhe von *EB* und *EN* sowie deren Veränderung, sondern auf die Zuwachsraten wird abgestellt.
   - Im Interesse repräsentativer Aussagen wird eine Durchschnittsrechnung aufgemacht. Die im allgemeinen durchaus zufriedenstellenden positiven Zuwachsraten der realen Nettolöhne in den letzten Jahren schließen nicht aus, daß einzelne Arbeitnehmer infolge individuell ungünstigerer Daten unter dem Durchschnitt liegen und damit leicht in die Negativzone geraten können, also die tolerierbare Belastungsgrenze für sie schon dann überschritten ist, wenn dies für den Durchschnitt noch nicht zutrifft[26].
   - Die hier entwickelte Belastungsgrenze ist kurzfristiger Art. Sie gilt für jeweils ein Jahr, genau genommen für die jeweilige Lohnrunde bzw. die im Zeitablauf eines Jahres für die einzelnen Arbeitnehmer relevant werdenden Lohnerhöhungen[27].

Durchschnittsverdienste aller Arbeitnehmer ergibt, entfällt der größere Teil des Anstiegs von *M* auf die Steuer. Jedoch zeigt sich auch für die Beiträge ein Höchstwert (der lediglich im Jahre 1957 durch die Beitragserhöhung im Zuge der damaligen Rentenreform übertroffen wurde). Für den Durchschnitt aller Versicherten ist *M* für die Beiträge noch höher und übertrifft sogar den Satz für die Steuer.

[26] Allerdings haben sich die sektoralen und regionalen Lohnsteigerungsraten in den letzten Jahren mehr und mehr angenähert (so auch Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1977/78, Ziff. 400), so daß von der allgemeinen Lohnentwicklung her mit keinen größeren Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zu rechnen ist.

[27] Dabei sind den Berechnungen jeweils die Jahresdurchschnittswerte zugrundegelegt. Das bedeutet für *M* die horizontale Sicht, also den Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die statistischen Ergebnisse bedürfen der kritischen Interpretation, die auch andere Einflußfaktoren einbezieht. So darf man sicher nicht unterstellen, daß die hier definierte Belastungsgrenze erreicht sei, wenn exakt keine positive reale Nettolohnsteigerung mehr zu verzeichnen ist. Bei einem Wert von wenig über Null kann möglicherweise „die Welt nicht mehr in Ordnung" sein, während bei (zumal vorübergehenden) negativen Vorzeichen nicht gleich jegliche Leistungsanreize verschwunden und das marktwirtschaftliche Ordnungsgefüge in Frage gestellt sein müssen.

2. Aus den genannten Gründen darf man aus der Tatsache, daß die relative Belastungsgrenze bisher praktisch nicht überschritten worden ist, nicht etwa ableiten, daß gegenüber der Abzugsbelastung und deren künftiger Entwicklung Gleichgültigkeit an den Tag gelegt werden könnte. Sie ist und bleibt eine wichtige Größe. Soweit auch in Zukunft mit weiter wachsenden Belastungen zu rechnen ist[28], kommt es darauf an, diese mit den anderen, die reale Nettolohnentwicklung bestimmenden Faktoren zeitlich abzustimmen. Der im Sozialbudget 1978 für die Jahre 1979 bis 1982 anvisierte reale Nettolohnanstieg von jahresdurchschnittlich gut 2 % dürfte angesichts der heutigen Perspektiven für das reale Wirtschaftswachstum eine ausreichende Sicherheitsmarge enthalten, so daß die relative Belastungsgrenze mittelfristig nicht tangiert zu werden braucht. Für den Erfolg einer solchen „Belastungsanstiegsverteilungsstrategie" wäre es im übrigen auch hilfreich, die hier abgeleitete Sicht der relativen Belastungsgrenze allgemein verständlich zu machen und den betroffenen Arbeitnehmern nahezubringen[29].

---

schluß von steuer- und beitragsrechtlichen Änderungen von einem Jahr zum nächsten. Da die Rechtsänderungen in der Regel zum Jahresbeginn, die Loherhöhungen dagegen zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten eintreten, ergeben sich recht unterschiedliche, vom Durchschnitt abweichende „Belastungserlebnisse" der Arbeitnehmer.

[28] Man muß sich zwar davor hüten, vergangene Entwicklungen mehr oder weniger kritiklos in die Zukunft zu extrapolieren. (Das hat gerade jüngst die Kostensituation im Gesundheitswesen gezeigt, die sich deutlich wandelte und damit Vorausberechnungen, die auf explosiven Raten der ersten Hälfte der 70er Jahre beruhten und daher längerfristig zu „astronomischen" Beitragssätzen gelangen mußten, Lügen strafte.) Eine weitere Zunahme der Abzugsbelastung erscheint jedoch zumindest längerfristig angesichts der Bevölkerungsentwicklung (relativ zunehmende Alterslast) unumgänglich zu sein.

[29] Neben dem im Grunde leichter verständlich zu machenden Hinweis auf die letztlich entscheidende Nettoreallohnentwicklung liegt das größere und schwierigere Informations- und Erziehungsproblem darin, das Gefühl für ein gerechtes und ausgewogenes Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung zu wecken. Dieses fehlt schon teilweise für die Beiträge, erst recht für die Steuer. Dagegen wird bei letzterer die Leistungsfähigkeit der Abgabenpflichtigen grundsätzlich berücksichtigt, während dies bei den Beiträgen allenfalls indirekt (von Familiengröße unabhängige Beiträge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Wenn es auch — wie festgestellt — für die Grenze nicht auf die absolute Höhe der Löhne ankommt, kann man doch davon ausgehen, daß mit wachsendem Wohlstand die Grenze der Abgabenbelastung „hinausgeschoben" wird. Angesichts der Relativität der Grenze bedeutet dies, daß die Zuwachsraten der realen Nettolöhne mit der Zeit im Durchschnitt immmer kleiner werden und gelegentlich (wie 1976) sogar negativ sein dürfen.

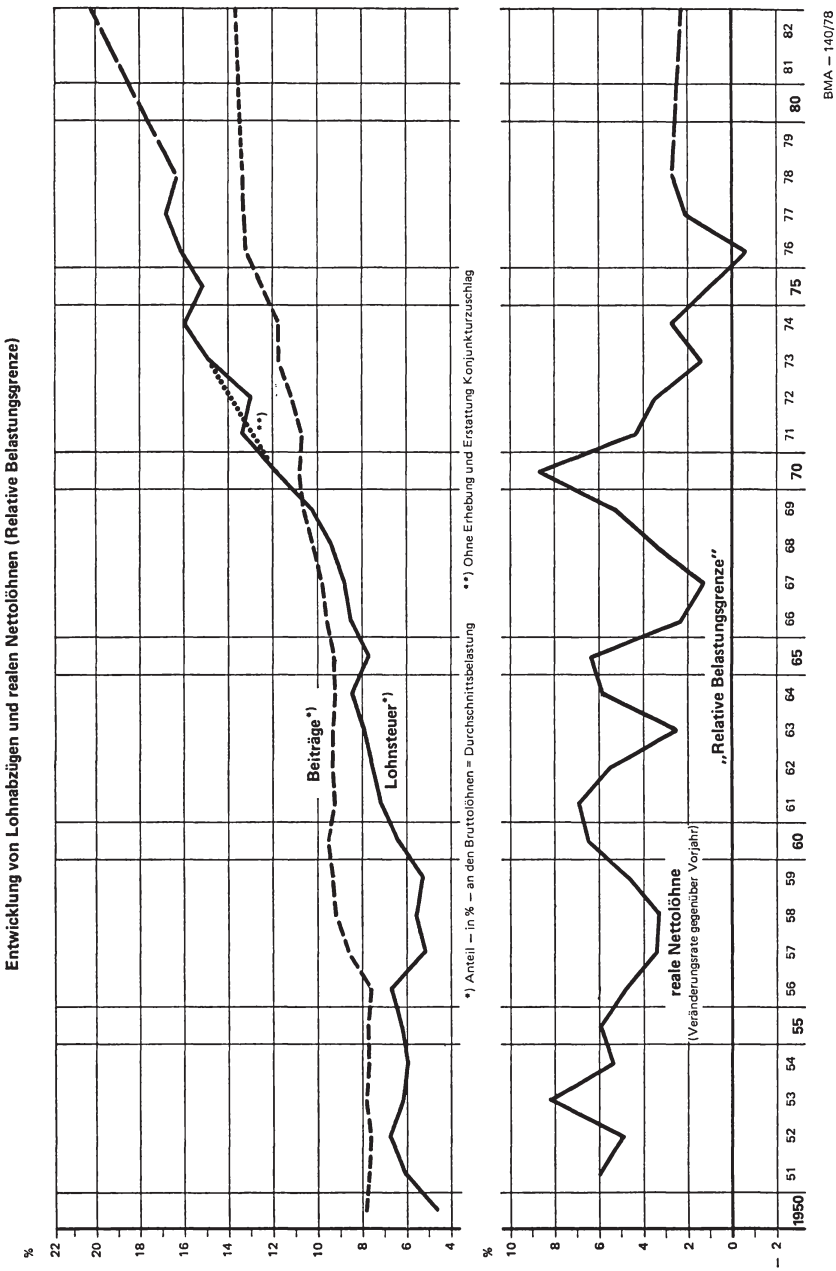
4. In der Diskussion über die Belastungsgrenze darf schließlich nicht vernachlässigt werden, daß das Nettoarbeitseinkommen nur ein — wenn auch sehr wichtiger — Faktor unter einer Vielzahl von Elementen ist, die die Lebenslage und das Leistungsverhalten der Erwerbstätigen bestimmen. Sozialer Aufstieg und Sozialprestige, Macht und Einfluß, Sicherheit des Arbeitsplatzes sowie Befriedigung durch Inhalt und Umfeld der beruflichen Tätigkeit spielen auch eine Rolle für die Motivation, mehr zu lernen und mehr zu leisten, mehr Verantwortung zu übernehmen und mehr Risiko zu tragen, räumlich und beruflich mobil zu sein. Die Frage nach der Belastbarkeit mit Steuern und Beiträgen ist deshalb immer im Gesamtzusammenhang der ökonomischen und sozialen Wirklichkeit zu sehen.

Mit der Formulierung der relativen Belastungsgrenze wurde versucht, einen Beitrag zur Belastungsdiskussion zu leisten. Gelingt es, die dargelegten Zusammenhänge über die Elastizität und die reale Nettolohnentwicklung stärker ins Bewußtsein zu rücken, wäre schon viel in dieser Diskussion erreicht. Die Kernfrage ist allerdings noch offen, ob die relative Belastungsgrenze, die im psychologischen Sinne zunächst — wie jede andere Belastungsgrenze auch — subjektiv gesehen werden muß, zu objektivieren ist. Dies zu untersuchen, ist nicht zuletzt auch die empirische Sozialforschung aufgerufen.

---

für die Krankenversicherung) geschieht. Durch die *BBGr* ergibt sich sogar eine regressive Wirkung (wegen dieser Problematik vgl. insbesondere *W. Schmähl*, Alterssicherung, a.a.O., und *H. Meinhold*, Grenzen und Konsequenzen für das Wachstum des Sozialbudgets, in: Arbeits- und Sozialpolitik 1975, S. 302 ff.). Schließlich muß in diesem Lernprozess auch deutlich gemacht werden, daß die Forderungen nach mehr staatlichen Leistungen ihren Preis haben, andererseits aber die vermehrte Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen private Haushaltsausgaben erübrigt und damit — zumindest teilweise — Ausgleich für die durch die zusätzlichen öffentlichen Leistungen bedingten höheren Abgaben schafft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Durchschnittsverdienste und Abzüge je beschäftigten Arbeitnehmer 1950 bis 1978

Jahr a)	Bruttolohn- und -gehaltsumme			Abzüge (jährlich)				Nettolohn- und -gehaltsumme (jährlich)				Elastizität % g)
	monatlich	jährlich		Lohnsteuer c)	Beiträge d)	insgesamt		nominal		real e)		
	DM		% b)	DM			% b)	DM	% b)	DM	% b)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1950	243	2 918	.	133	231	364	.	2 554	.	3 960	.	.
1951	283	3 393	+ *16,3*	207	264	471	+ *29,4*	2 922	+ *14,4*	4 198	+ *6,0*	0,88
1952	305	3 660	+ *7,9*	250	281	531	+ *12,7*	3 129	+ *7,1*	4 407	+ *5,0*	0,90
1953	323	3 876	+ *5,9*	241	307	548	+ *3,2*	3 328	+ *6,4*	4 768	+ *8,2*	1,08
1954	340	4 077	+ *5,2*	246	319	565	+ *6,4*	3 512	+ *5,5*	5 024	+ *5,4*	1,06
1955	377	4 401	+ *7,9*	276	343	619	+ *9,6*	3 782	+ *7,7*	5 327	+ *6,0*	0,97
1956	396	4 751	+ *8,0*	316	368	684	+ *10,5*	4 067	+ *7,5*	5 587	+ *4,9*	0,94
1957	417	4 998	+ *5,2*	260	435	696	+ *1,8*	4 302	+ *5,8*	5 782	+ *3,5*	1,12
1958	444	5 332	+ *6,7*	298	497	795	+ *14,2*	4 537	+ *5,5*	5 978	+ *3,4*	0,82
1959	469	5 626	+ *5,5*	298	528	826	+ *3,9*	4 800	+ *5,8*	6 258	+ *4,7*	1,05
1960	513	6 156	+ *9,4*	393	580	973	+ *17,8*	5 183	+ *8,0*	6 662	+ *6,5*	0,85
1960	512	6 148	.	390	590	980	.	5 168	.	6 643	.	.
1961	565	6 775	+ *10,2*	491	631	1 122	+ *14,5*	5 653	+ *9,4*	7 102	+ *6,9*	0,92
1962	616	7 395	+ *9,2*	562	694	1 256	+ *11,9*	6 139	+ *8,6*	7 496	+ *5,5*	0,93
1963	654	7 850	+ *6,2*	626	736	1 362	+ *8,4*	6 488	+ *5,7*	7 687	+ *2,5*	0,92
1964	713	8 556	+ *9,0*	730	795	1 524	+ *11,9*	7 031	+ *8,4*	8 138	+ *5,9*	0,93
1965	778	9 336	+ *9,1*	730	875	1 605	+ *5,3*	7 731	+ *10,0*	8 657	+ *6,4*	1,10
1966	835	10 014	+ *7,3*	863	968	1 831	+ *14,1*	8 183	+ *5,8*	8 856	+ *2,3*	0,79
1967	862	10 349	+ *3,3*	908	1 022	1 930	+ *5,4*	8 419	+ *2,9*	8 975	+ *1,3*	0,88
1968	916	10 988	+ *6,2*	1 031	1 135	2 166	+ *12,2*	8 821	+ *4,8*	9 285	+ *3,5*	0,77
1969	1 000	12 003	+ *9,2*	1 238	1 289	2 527	+ *16,7*	9 477	+ *7,4*	9 780	+ *5,3*	0,80
1970	1 148	13 773	+ *14,7*	1 642	1 497	3 139	+ *24,2*	10 634	+ *12,2*	10 634	+ *8,7*	0,83
1971	1 283	15 392	+ *11,8*	2 062	1 661	3 723	+ *18,6*	11 669	+ *9,7*	11 103	+ *4,4*	0,82
1972	1 398	16 770	+ *9,0*	2 174	1 878	4 052	+ *8,8*	12 719	+ *9,0*	11 490	+ *3,5*	1,00
1973	1 565	18 782	+ *12,0*	2 807	2 207	5 014	+ *23,7*	13 768	+ *8,2*	11 648	+ *1,4*	0,68
1974	1 744	20 928	+ *11,4*	3 349	2 467	5 816	+ *16,0*	15 112	+ *9,8*	11 965	+ *2,7*	0,86
1975 p	1 869	22 426	+ *7,2*	3 404	2 808	6 212	+ *6,8*	16 214	+ *7,3*	12 100	+ *1,1* f)	1,01
1976 p	1 999	23 985	+ *7,0*	3 894	3 188	7 082	+ *14,0*	16 903	+ *4,2*	12 056	− *0,4*	0,60
1977 p	2 137	25 648	+ *6,9*	4 332	3 434	7 766	+ *9,7*	17 882	+ *5,8*	12 307	+ *2,1*	0,84
1978 s	2 255	27 054	+ *5,5*	4 425	3 623	8 048	+ *3,6*	19 006	+ *6,3*	12 637	+ *2,7*	1,15

a) 1950 bis 1960 (1. Zeile) ohne Saarland und Berlin sowie Berechnungsstand vor Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.
b) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr.
c) Einschließlich Erhebung (1970, 1971) und Erstattung (1972) des Konjunkturzuschlags; einschließlich Stabilitätszuschlag (1973, 1974); vor Abzug der Arbeitnehmersparzulage (ab 1971).
d) Sozialbeiträge der Arbeitnehmer.
e) In Preisen von 1970; deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen.
f) Einschließlich Kindergeld: + 4 %.
g) Veränderungsrate der (nominalen) Nettolöhne (Spalte 9) geteilt durch Veränderungsrate der Bruttolöhne (Spalte 3).

Quelle: Sozialbudget 1978, Teil B des Sozialberichts 1978, Bundestagsdrucksache 8/1805, und eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Durchschnitts- (D)[a] und Grenzbelastung (M)[b]

Abzüge insgesamt
1950 bis 1978

Jahr	Durchschnittsverdienste											
	aller Arbeitnehmer		aller Versicherten der ArV und AnV[c]		männlicher Industriefacharbeiter							
					Ledige	Verheiratet mit ... Kindern[d]						
						0	1		2		3	
	D	*M*	*D*	*M*	*D*							
1950	12,5	—	13,9	·	19,1	16,0	13,6		12,5		11,6	
1951	13,9	22,5	15,1	21,3	20,3	17,6	14,9		12,8		19,8	
1952	14,5	22,5	16,0	27,5	21,2	18,4	15,8		13,6		11,8	
1953	14,2	7,9	15,1	− 1,4	21,0	18,2	15,8		13,6		11,8	
1954	13,9	8,5	14,8	7,5	20,1	16,9	14,8		13,0		11,0	
1955	14,1	16,7	14,9	16,6	20,1	16,9	14,7		12,7		10,1	(4,6)
1956	14,4	18,5	15,6	26,0	20,7	17,7	15,4		13,4		10,1	(5,0)
1957	13,9	4,5	15,9	24,1	21,0	17,4	15,4		12,0		10,8	(5,7)
1958	14,9	29,9	14,6	− 8,7	22,9	18,4	16,5		13,3		12,2	(6,6)
1959	14,7	10,5	15,5	34,2	23,6	18,6	16,0		12,2		12,2	(5,4)
1960	15,9	27,7	16,4	26,2	24,3	19,7	17,3		12,7		12,2	(5,7)
1961	16,6	22,6	17,7	30,2	25,5	21,3	19,1		14,9		12,7	(6,7)
1962	17,0	21,6	18,8	31,5	25,7	21,9	19,2		15,4		12,3	(6,9)
1963	17,3	23,3	19,7	34,0	25,8	22,0	19,4		15,9		12,1	(7,0)
1964	17,8	23,1	20,5	29,6	26,5	22,4	20,1		16,8		13,3	(7,5)
1965	17,2	10,3	19,4	7,4	23,8	20,8	18,8		16,0		13,0	(5,7)
1966	18,3	33,3	20,5	35,4	25,1	22,1	20,1		17,5		14,6	(7,1)
1967	18,6	29,6	20,9	31,6	25,3	22,2	20,3		17,6		14,8	(7,2)
1968	19,7	36,9	21,8	36,8	26,0	22,8	21,0		18,4		15,7	(8,6)
1969	21,0	35,6	22,8	33,7	27,2	23,7	22,1		19,8		17,4	(11,0)
1970	22,8	34,6	23,6	29,7	28,5	24,5	23,1		21,1	(20,5)	19,0	(13,2)
1971	24,2	36,1	24,2	29,7	29,9	25,1	23,9		22,1	(20,4)	20,2	(14,4)
1972	24,2	23,9	24,9	32,1	31,6	25,8	24,6		23,0	(21,4)	21,2	(15,9)
1973	26,7	47,8	26,2	37,1	34,0	27,3	25,9		24,3	(22,9)	22,7	(17,9)
1974	27,8	37,4	27,1	34,6	35,2	27,9	26,6		25,0	(23,7)	23,4	(19,0)
1975	27,7	26,4	25,9	9,9	32,4	26,8	26,7	(24,2)	26,7	(20,7)	26,7	(14,7)
1976	29,5	55,8	27,4	48,8	34,6	28,3	28,1	(25,8)	28,1	(22,6)	28,1	(17,0)
1977	30,3	41,1	27,6	33,3	35,9	28,9	28,7	(26,5)	28,6	(23,5)	28,6	(18,3)
1978	29,7	20,1	26,5	1,8	35,4	27,7	27,4	(25,4)	27,3	(22,0)	27,3	(15,9)

a) Abzüge insgesamt in % der jeweiligen (Brutto-)Durchschnittsverdienste.
b) (Absoluter) Anstieg der Abzüge in % des (absoluten) Anstiegs der jeweiligen (Brutto-)Durchschnittsverdienste (horizontal).
c) Unter Zugrundelegung der Lohnsteuer eines Verheirateten ohne Kinder.
d) In Klammern: Um Kindergeld verminderte Abzüge.
Quelle: Sozialbudget 1978, a.a.O. und eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Durchschnitts- (D)[a] und Grenzbelastung (M)[b]
Lohnsteuer und Beiträge getrennt
1950 bis 1978

Jahr	Durchschnittsverdienste													
	aller Arbeitnehmer				aller Versicherten der ArV und AnV				männlicher Industriefacharbeiter					
	Lohnsteuer		Beiträge		Lohnsteuer c)		Beiträge		Ledige	Verheiratete mit ..... Kindern				alle
										0	1	2	3	
	D	M	D	M	D	M	D	M	Lohnsteuer (D)					Beiträge (D)
1950	4,6	.	7,9	.	4,0	.	9,9	.	9,1	6,0	3,6	2,5	1,6	10,0
1951	6,1	15,6	7,8	6,9	5,2	11,5	9,9	9,8	10,3	7,6	4,9	2,8	1,8	10,0
1952	6,8	16,1	7,7	6,4	6,1	17,6	9,9	9,9	11,2	8,4	5,8	3,6	1,8	10,0
1953	6,2	− 4,2	7,9	12,0	5,1	−13,4	10,0	12,0	11,0	8,2	5,8	3,6	1,8	10,0
1954	6,0	2,5	7,8	6,0	4,8	− 2,3	10,0	9,8	10,0	6,8	4,7	2,9	0,9	10,1
1955	6,3	9,3	7,8	7,4	4,9	6,4	10,0	10,2	10,0	6,8	4,6	2,6	—	10,1
1956	6,7	11,4	7,7	7,1	5,6	16,2	10,0	9,8	10,6	7,6	5,3	3,3	—	10,1
1957	5,2	−22,7	8,7	27,1	4,4	−24,1	11,5	48,2	10,3	6,6	4,6	1,2	—	10,8
1958	5,6	11,4	9,3	18,6	2,7	−27,5	11,9	18,8	10,7	6,2	4,3	1,1	—	12,2
1959	5,3	0	9,4	10,5	3,6	22,1	11,9	12,1	11,4	6,4	3,7	—	—	12,2
1960	6,4	17,9	9,6	9,8	4,7	16,8	11,7	9,4	12,1	7,5	5,0	0,5	—	12,2
1961	7,2	16,1	9,3	6,5	6,1	19,3	11,6	10,9	12,8	8,6	6,4	2,2	—	12,7
1962	7,6	11,5	9,4	10,2	7,2	19,8	11,6	11,7	13,4	9,6	6,9	3,1	—	12,3
1963	8,0	14,1	9,4	9,2	7,9	18,8	11,8	15,2	14,0	10,2	7,7	4,2	0,3	11,7
1964	8,5	14,7	9,3	8,4	8,9	20,8	11,6	8,8	15,1	11,0	8,7	5,4	1,9	11,4
1965	7,8	0	9,4	10,3	7,9	− 3,7	11,6	11,1	12,8	9,8	7,8	5,0	2,0	11,0
1966	8,6	19,6	9,7	13,7	8,5	17,2	12,0	18,2	13,1	10,0	8,1	5,4	2,6	12,1
1967	8,8	13,4	9,9	16,1	8,7	14,1	12,2	17,5	13,0	9,9	8,0	5,3	2,4	12,4
1968	9,4	19,2	10,3	17,7	9,0	14,8	12,7	22,0	13,5	10,2	8,4	5,9	3,2	12,6
1969	10,3	20,4	10,7	15,2	9,6	16,0	13,2	17,7	14,5	11,0	9,3	7,1	4,7	12,7
1970	11,9	22,8	10,9	11,8	10,4	16,6	13,2	13,1	15,7	11,6	10,2	8,2	6,1	12,9
1971	13,4	25,9	10,8	10,1	11,1	16,5	13,2	13,2	16,1	12,0	10,7	9,0	7,0	13,1
1972	13,0	8,1	11,2	15,7	11,4	15,4	13,5	16,7	18,0	12,3	11,1	9,4	7,7	13,5
1973	14,9	31,5	11,8	16,4	11,8	15,2	14,4	21,9	19,6	12,9	11,5	9,9	8,3	14,4
1974	16,0	25,3	11,8	12,1	12,5	18,7	14,5	15,9	20,6	13,4	12,0	10,4	8,8	14,6
1975	15,2	3,7	12,5	22,8	10,8	−14,6	15,2	24,5	17,1	11,5	11,4	11,4	11,4	15,3
1976	16,2	31,4	13,3	24,4	11,4	19,9	16,1	28,9	18,5	12,2	12,0	12,0	12,0	16,2
1977	16,9	26,3	13,4	14,8	11,7	16,4	16,1	16,9	19,7	12,7	12,5	12,4	12,4	16,2
1978	16,4	6,6	13,4	13,4	10,3	−14,4	16,1	16,2	19,2	11,5	11,2	11,1	11,1	16,2

a) Lohnsteuer bzw. Beiträge in % des jeweiligen (Brutto-)Durchschnittsverdienstes.
b) Grenzbelastung (vgl. Fußnote b) in Tabelle 2).
c) Eines Verheirateten ohne Kinder.
Quelle: Sozialbudget 1978, a.a.O., und eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Lohnsteuer 1978

Bruttomonatslohn	Alleinstehende									Verheiratete		
	ohne Kind			mit 1 Kind						Zweitverdiener[a]		
	Steuerklasse I			Steuerklasse II/1			Steuerklasse III/1			Steuerklasse V		
DM	DM	% D[b]	% M[c]	DM	% D[b]	% M[c]	DM	% D[b]	% M[c]	DM	% D[b]	% M[c]
1 000	87,40	8,7	20,3	31,80	3,2	18,2	12,00	1,2	18,6	197,40	19,7	22,0
1 100	107,70	9,8	19,8	50,00	4,5	18,1	30,60	2,8	17,7	219,40	19,9	28,6
1 200	127,50	10,6	20,4	68,10	5,7	19,3	48,30	4,0	18,7	248,00	20,7	46,8
1 300	147,90	11,4	19,8	87,40	6,7	19,8	67,00	5,2	17,6	294,80	22,7	50,5
1 400	167,70	12,0	19,8	107,20	7,7	19,8	84,60	6,0	17,5	345,30	24,7	54,0
1 500	187,50	12,5	20,3	127,00	8,5	20,3	102,10	6,8	18,9	399,30	26,6	57,2
1 600	207,80	13,0	19,8	147,30	9,2	19,8	121,00	7,6	17,5	456,50	28,5	60,1
1 700	227,60	13,4	26,5	167,10	9,8	20,4	138,50	8,1	18,6	516,60	30,4	63,2
1 800	254,10	14,1	28,9	187,50	10,4	19,8	157,10	8,7	17,7	579,80	32,2	63,7
1 900	283,00	14,9	31,6	207,30	10,9	19,7	174,80	9,2	17,7	643,50	33,9	54,3
2 000	314,60	15,7	34,3	227,30	11,4	26,4	192,50	9,6	18,6	697,80	34,9	55,5
2 100	348,90	16,6	35,3	253,40	12,1	28,9	211,10	10,1	17,5	753,30	35,9	56,3
2 200	384,20	17,5	36,3	282,30	12,8	30,6	228,60	10,4	19,9	809,60	36,8	57,4
2 300	420,50	18,3	37,4	312,90	13,6	30,7	248,50	10,8	19,8	867,00	37,7	57,8
2 400	457,90	19,1	38,2	343,60	14,3	31,6	268,30	11,2	19,8	924,80	38,5	58,5
2 500	496,10	19,8	39,1	375,20	15,0	36,2	288,10	11,5	20,9	983,30	39,3	59,0
2 600	535,20	20,6	40,0	411,40	15,8	37,0	309,00	11,9	19,2	1 042,30	40,1	59,2
2 700	575,20	21,3	40,8	448,40	16,6	38,1	328,20	12,2	20,4	1 101,50	40,8	59,3
2 800	616,00	22,0	41,6	486,50	17,4	38,9	348,60	12,4	19,9	1 160,80	41,5	59,5
2 900	657,60	22,7	42,3	525,40	18,1	39,7	368,50	12,7	19,6	1 220,30	42,1	59,5
3 000	699,90	23,3	43,0	565,10	18,8	40,7	388,10	12,9	21,0	1 279,80	42,7	59,2
3 100	742,90	24,0	43,6	605,80	19,5	41,3	409,10	13,2	19,9	1 339,00	43,2	58,6
3 200	786,50	24,6	44,1	647,10	20,2	42,2	429,00	13,4	19,6	1 397,60	43,7	58,5
3 300	830,60	25,2	44,9	689,30	20,9	42,7	448,60	13,6	20,7	1 456,10	44,1	58,0
3 400	875,50	25,7	45,2	732,00	21,5	43,5	469,30	13,8	28,0	1 514,10	44,5	58,0
3 500	920,70	26,3	45,7	775,50	22,2	44,0	497,30	14,2	30,2	1 572,10	44,9	58,0
3 600	966,40	26,8	46,1	819,50	22,8	44,7	527,50	14,7	29,0	1 630,10	45,3	58,0
3 700	1 012,50	27,4	46,6	864,20	23,4	45,1	556,50	15,0	32,6	1 688,10	45,6	58,2
3 800	1 059,10	27,9	46,9	909,30	23,9	45,7	589,10	15,5	33,4	1 746,30	46,0	58,2
3 900	1 106,00	28,4	47,1	955,00	24,5	46,0	622,50	16,0	33,8	1 804,50	46,3	58,1
4 000	1 153,10	28,8	47,4	1 001,00	25,0	46,5	656,30	16,4	34,5	1 862,60	46,6	58,4

a) Ehegatten, die beide Arbeitslohn beziehen, werden wahlweise entweder beide nach der Steuerklasse IV oder nach den Steuerklassen III (der eine) und V (der andere) besteuert. In der Regel wird im Laufe des Jahres die Lohnsteuer in der richtigen Höhe einbehalten, wenn das Einkommen des Ehegatten mit der Steuerklasse V rund ⅔ des Einkommens des Ehegatten mit der Steuerklasse III beträgt.
b) Durchschnittsbelastung = Lohnsteuer in % des Bruttomonatslohns.
c) Grenzbelastung = Lohnsteuer je 100 DM Lohnzuwachs (vertikal).

Quelle: Sozialbudget 1978, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik

Von *Wilhelm Scheper*, Kiel

I. Einführung[1]

Vom Agrarsektor ist allgemein bekannt, daß seine Produktpreis- und Faktorentlohnungsstruktur sowie seine personelle Einkommensverteilungs- und Welfarestruktur in großem Ausmaß durch wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates bestimmt sind. Viele Ökonomen betrachten dies als Ausnahmeerscheinung im Rahmen der in der Bundesrepublik praktizierten Wirtschaftspolitik und unterschätzen damit die allokativen und redistributiven Wirkungen von staatlichen Eingriffen in anderen Bereichen der Wirtschaft. Tatsächlich sind die allokativen und redistributiven Maßnahmen des Staates inzwischen so zahlreich und bedeutend geworden, daß es nahezu aussichtslos geworden ist, zu Vergleichszwecken ein Referenzsystem zu konstruieren, das angibt, wie Distribution und Allokation in unserer Volkswirtschaft ohne solche staatlichen Eingriffe aussähen. Die Wahl des Referenzsystems ist zwangsläufig in großem Maße willkürlich geworden. Als Ausweg aus diesem Dilemma wird vielfach ein partieller Ansatz gewählt, d. h. es wird vom bisherigen Zustand und der zu erwartenden Entwicklung im Fall keiner neuen Eingriffe ausgegangen, dann untersucht, welche Änderungen sich bei Einführung eines neuen Instruments ergeben, und anschließend eine Bewertung der Änderungen vorgenommen. Diese Art von Analyse ist für viele Bereiche der Agrarpolitik geradezu typisch. Wirtschaftspolitik, die vorwiegend auf solchen Analysen beruht, kann längerfristig gesehen jedoch zu einer auch von den Entscheidungsträgern nicht erwünschten Entwicklung führen, weil unwesentlich erscheinende Fehler in jeder Analyse und Entscheidung sich zu einem wesentlichen Fehler in der Sequenz des Entscheidungsprozesses aufaddieren können. Hieraus ist die Lehre zu ziehen, daß die sicherlich notwendigen partiellen Einzelanalysen von Zeit zu Zeit durch eine globalere Analyse zu ergänzen sind, die die indirekten Auswirkungen der Gesamtheit der Einzelmaßnahmen mit berücksichtigt.

---

[1] Ich danke meinen Kollegen Prof. Engel, Kiel, Prof. Koester, Kiel, Prof. Schmitt, Göttingen, Prof. Tangermann, Frankfurt, und Dr. Thoroe, Kiel, für wertvolle Hinweise bei der Anfertigung dieses Manuskripts.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die vorliegende Arbeit soll ein Schritt in diese Richtung sein. Sie beginnt mit dem Versuch einer systematischen Erfassung der durch die Agrarpolitik induzierten zusätzlichen agrarpolitisch motivierten Einnahmen und Ausgaben wichtiger Sektoren. Hierbei werden insbesondere herausgearbeitet

— Belastungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik Deutschland
— Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem EG-Haushalt
— Änderungen der Finanzströme im Falle einer Aufgabe der Finanzierung der Agrarpolitik durch die EG zugunsten einer nationalen Finanzierung
— Belastung der Verbraucher durch höhere, auf die Agrarpolitik zurückzuführende Nahrungsmittelpreise
— Zusätzliche Einnahmen des inländischen Agrarkomplexes, die aus der Agrarpolitik resultieren.

Beim überwiegenden Teil dieser Finanzströme handelt es sich um Größen, die in Staatshaushalten ausgewiesen sind. Der restliche Teil ergibt sich aus relativ einfachen kalkulatorischen Ansätzen. Sicherlich dürfte es Kritikern nicht schwerfallen, bei jeder der berücksichtigten Größen Einwände vorzubringen, die sich auf die gewählte Abgrenzung, die Genauigkeit der statistischen Daten und auf die Definition der Begriffe beziehen. Diese Einwände dürften ihrer Natur nach jedoch weitgehend die gleichen sein wie die Einwände, die Kritiker gegenüber der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorbringen. Ähnlich wie die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ist die in dieser Arbeit vorgelegte Gesamtrechnung der durch die Agrarpolitik induzierten Finanzströme nur ein unverzichtbarer Ausgangspunkt für weitergehende Analysen der Verteilungs- und Allokationswirkungen. Der dann folgende letzte Teil der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich mit solchen Analysen. Er beginnt mit einer politökonomischen Erklärung der Förderungseskalation im Agrarsektor und wendet sich dann den komplizierten Wechselwirkungen zwischen staatlichen Maßnahmen, Einkommensverteilungswirkungen und Allokationen zu. Auswirkungen auf die regionale Einkommens- und Ressourcenverteilung werden mit in die Betrachtung einbezogen.

II. Systematische Erfassung der finanziellen Be- und Entlastungen durch die Agrarpolitik

1. Belastungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik

Die Belastungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik durch die Agrarpolitik lassen sich in drei Gruppen unterteilen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Finanztransfer von den Staatshaushalten der Bundesrepublik (fast ausschließlich Bundeshaushalt und Länderhaushalte)
   — an den landwirtschaftlichen Kernbereich, d. h. an landwirtschaftliche Unternehmer einschließlich überbetriebliche Institutionen, die den landwirtschaftlichen Unternehmern kollektive Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen
   — an Personen, die in landwirtschaftlichen Unternehmen tätig sind bzw. tätig waren (z. B. Empfänger der landwirtschaftlichen Altersrente oder der Landabgaberente)
   — an binnenländische Bereiche, die dem landwirtschaftlichen Kernbereich vor- und nachgelagert sind, soweit sie der Zielsetzung dienen, die Situation des landwirtschaftlichen Kernbereichs oder die Situation der Verbraucher von Nahrungsmitteln zu beeinflussen und nicht unter Punkt (3) erfaßt sind

(2) Steuersonderregelungen für den landwirtschaftlichen Kernbereich und — soweit es sich um die Mehrwertsteuer handelt — um den nachgelagerten Bereich

(3) Finanztransfers der Staatshaushalte der Bundesrepublik, die nicht unter (1) und (2) erfaßt sind und die sich aus der Einbindung der nationalen Agrarpolitik in die EG-Agrarpolitik ergeben.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Belastungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik für den Zeitraum von 1955 - 1977.

Spalte 1 der Tabelle 1 gibt die Zahlungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik an den inländischen Agrarkomplex wieder (Gruppe 1 der oben erwähnten Belastung). Diese Zahlungen sind von Jahr zu Jahr ziemlich kontinuierlich gestiegen und sind im Jahre 1977 mit ca. 8 Mrd. DM etwa achtmal so groß gewesen wie im Jahre 1955.

Spalte 2 und 3 in Tabelle 1 geben die erfaßten Steuerverzichte wieder. Die Gesamtheit der aus Sonderregelungen für den Agrar- und Nahrungsmittelbereich resultierenden Steuereinnahmenverzichte der öffentlichen Hand sind aus verschiedenen Gründen schwer erfaßbar, und es ist auch noch kein umfassender Versuch gemacht worden, eine solche Erfassung vorzunehmen[2].

In Spalte 2 von Tabelle 1 sind die Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft wiedergegeben, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung ausgewiesen sind[3]. In diesem Bereich besteht der

[2] Bei einem solchen Versuch müßte im Prinzip diejenige landwirtschaftliche Steuerlast errechnet werden, die entstünde, wenn die landwirtschaftlichen Betriebe und Unternehmen so besteuert würden, als ob es sich um gewerbliche Betriebe und gewerbliche Unternehmen handeln würde.

[3] Vgl. Subventionsberichte der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Belastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik durch die Agrarpolitik in Mill. DM

Jahr	Zahlungen an den inländischen Agrarkomplex	Steuereinnahmeverzicht[a] durch		Agrarpolitisch begründeter Finanzbeitrag an den EG-Haushalt[a]	Belastungen insgesamt[a]	
		Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft	ermäßigten Mehrwertsteuersatz für den Nahrungssektor[b]		ohne Berücksichtigung der Mehrwertsteuerermäßigung	einschließlich Mehrwertsteuerermäßigung
	1	2	3	4	5=1+2+4	6=5+3
1955	1 135					
1956	1 766					
1957	2 653					
1958	2 761					
1959	2 828					
1960	2 973					
1961	3 657					
1962	4 217					
1963	4 909					
1964	5 383					
1965	6 045					
1966	5 621					
1967	5 653					
1968	6 137					
1969	5 828					
1970	6 108	1 900	5 750		8 008	13 758
1971	6 095	1 900	6 200	3 129	11 124	17 324
1972	5 762	1 900	6 700	3 167	10 829	17 529
1973	6 821	2 000	7 250	3 909	12 730	19 980
1974	7 670	2 200	7 650	3 609	13 479	21 129
1975	7 656	1 500	8 150	4 348	13 504	21 654
1976	7 771	1 400	8 800	4 705	13 876	22 676
1977	8 179	1 300	9 200	5 590	15 069	24 269

Quellen:

Spalte 1 entnommen aus Spalte 1, Tabelle I (Anhang).

Spalte 2 entnommen aus Subventionsberichten der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.

Spalte 3 Mehrwertsteuerverzicht = $\left[\begin{array}{l}\text{Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel}\\ \text{in der Bundesrepublik}\end{array}\right] \times \left[\left(\frac{1}{1 + \begin{array}{c}\text{ermäßigter}\\ \text{Mehrwert-}\\ \text{steuersatz}\end{array}}\right) \times \left(1 + \begin{array}{c}\text{voller}\\ \text{Mehrwert-}\\ \text{steuersatz}\end{array}\right)\right]$

Voller Mehrwertsteuersatz 11 %, ermäßigter Mehrwertsteuersatz 5,5 %.
Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel in der Bundesrepublik entnommen aus: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der BRD, Stat. Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1977, S. 508 (für 1976 und 1977 geschätzt).

Spalte 4 entnommen aus Spalte 3, Tabelle III (Anhang).

a) Nur ausgewiesen ab 1970 bzw. 1971, da Werte für vorausgegangene Jahre unvollständig bzw. nicht vorhanden.

b) Der sich durch den ermäßigten Mehrwertsteuersatz für den Nahrungsmittelsektor ergebende Steuereinnahmenverzicht ist getrennt ausgewiesen, weil im Gegensatz zu den anderen Steuervergünstigungen eine Variation des Mehrwertsteuersatzes nicht unmittelbar und nicht in erster Linie die Einkommen der Landwirte berührt, sondern die von den Konsumenten zu zahlenden Nahrungsmittelpreise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größte Teil der Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft aus Einkommensteuervergünstigungen. Verschiedene Arbeiten[4], neuerdings auch das Gutachten zur Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft[5], lassen erkennen, daß die von der Bundesregierung ausgewiesenen Werte zum Teil erheblich unter den tatsächlichen Werten liegen.

Spalte 3 in Tabelle 1 gibt einen makroökonomisch relevanten Steuereinnahmenverzicht wieder, der in der agrarpolitischen Diskussion bisher kaum beachtet worden ist: die Tatsache, daß Nahrungsmittel nur mit dem halben Mehrwertsteuersatz belastet sind. Der daraus resultierende Steuerausfall, der für das Jahr 1977 ca. 9,2 Mrd. DM beträgt, bewirkt im Endeffekt eine Reduzierung der Differenz zwischen den Preisen, die die Konsumenten für Nahrungsmittel zu zahlen haben, und den Preisen, die die Landwirte für ihre Agrarprodukte bekommen. Da das landwirtschaftliche Erzeugerpreisniveau im wesentlichen durch die EG-Marktordnungspolitik bestimmt ist, kommt die Mehrwertsteuerermäßigung in erster Linie den Verbrauchern von Nahrungsmitteln zugute. Trotzdem wäre es falsch, die Mehrwertsteuerermäßigung im Rahmen einer Gesamtrechnung der agrarpolitisch begründeten Finanzströme auszuklammern:

— sowohl im Landwirtschaftsgesetz der Bundesrepublik Deutschland als auch im EG-Vertrag sind angemessene Verbraucherpreise als ein Hauptziel der Agrarpolitik deklariert

— eine Streichung der Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel würde über höhere Verbraucherpreise einen Nachfragerückgang nach Nahrungsmitteln induzieren, und hieraus ergeben sich für die Landwirtschaft verringerte Absatzchancen am Inlandsmarkt

— Vergleiche zwischen der Agrarpolitik verschiedener Länder zeigen deutlich, daß die Reduzierung der Spannen zwischen Verbraucherpreisen für Nahrungsmittel und Erzeugerpreisen für Agrarprodukte mittels budgetwirksamer Maßnahmen (Zahlung von umsatzgebundenen Subventionen oder Verzicht auf Mehrwertsteuer) eine wichtige Maßnahme der Agrarpolitik ist.

Spalte 4 in Tabelle 1 weist einen sogenannten agrarpolitisch begründeten Finanztransfer von den Staatshaushalten der Bundesrepublik an den EG-Haushalt aus. Dieser Transfer ist eine kalkulatorische Größe, die m. E. bisher noch nicht errechnet und auch noch nicht definiert

---

[4] Vgl. *C. Thoroe,* Inflation und sektorale Einkommensverteilung unter besonderer Berücksichtigung der Landwirtschaft, Diss. Kiel 1974.

[5] Vgl. Kommission zur Begutachtung der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft, Gutachten zur Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 24, Bonn 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

worden ist. Vereinfacht ausgedrückt gibt diese Größe an, um wieviel sich die Zahlungen der Staatshaushalte der Bundesregierung an die EG-Kasse im Vergleich zur jetzigen Situation verringern würden, wenn von der EG-Kasse keine Finanzierung der Agrarpolitik erfolgen würde. Ihre genaue Berechnung geht aus Tabelle II (Anhang) und Tabelle III (Anhang) hervor[6]. Spalte 4 in Tabelle 1 zeigt, daß der agrarpolitisch begründete Finanzbeitrag der Staatshaushalte der Bundesrepublik an den EG-Haushalt von 1971 bis 1977 nahezu eine Verdoppelung erfahren hat und 1977 ca. 5,6 Mrd. DM betrug.

Spalte 5 der Tabelle 1 gibt die Gesamtbelastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik durch die Agrarpolitik ohne Berücksichtigung der Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel an, und Spalte 6 der Tabelle 1 zeigt die Gesamtbelastung bei Berücksichtigung der Mehrwertsteuerermäßigung. Die Errechnung der Gesamtbelastung ist nur

---

[6] Dort erfolgt eine Aufspaltung des in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Finanztransfers von den Staatshaushalten der Bundesrepublik an den EG-Haushalt in einen agrarpolitisch und einen nichtagrarpolitisch begründeten Teil. Die beiden Teilhaushalte haben jeweils einen Saldo; wir sprechen von einem Defizit des EG-Agrarhaushalts und einem Defizit des Nichtagrarhaushalts (letzteres ist vielleicht irreführend, weil der EG-Nichtagrarhaushalt einen Überschuß aufweist; dieser Überschuß kann aber auch als negatives Defizit bezeichnet werden). In unseren Rechnungen werden das Defizit des Agrarhaushalts und das Defizit des Nichtagrarhaushalts nach dem gleichen (offiziellen) Schlüssel wie das Gesamtdefizit auf die Staatshaushalte der Mitgliedsländer aufgeteilt. So ergibt sich für jeden nationalen Staatshaushalt ein Finanzbeitrag zur EG, der agrarpolitisch begründet ist, und ein Finanzbeitrag, der nicht agrarpolitisch begründet ist. Da der Nichtagrarhaushalt der EG Überschüsse aufweist, sind die agrarpolitisch begründeten Finanzbeiträge größer als die gesamten Finanzbeiträge. Folgende Einzelheiten sind zu beachten: Die Ausgabenseite des EG-Haushalts wird durch zwei Arten von Einnahmen gedeckt: erstens durch sogenannte Eigenmittel und zweitens durch Finanzbeiträge der Staatshaushalte der Mitgliedsländer. Die Eigenmittel der EG und die Ausgaben der EG ergeben sich aus hoheitlichen Aufgaben der EG, und die Summe der Finanzbeiträge der Staatshaushalte deckt sozusagen das EG-Defizit ab. Die Finanzbeiträge der Staatshaushalte der einzelnen Länder verhalten sich in etwa in der gleichen Relation zueinander wie die Sozialprodukte dieser Länder (von der EG im einzelnen festgelegt). Dies alles wird durch die amtliche EG-Statistik festgehalten, auf der die in der vorliegenden Arbeit vorgenommene Unterteilung des EG-Haushalts in einen EG-Agrarhaushalt und in einen EG-Nichtagrarhaushalt aufbaut. Diese Unterteilung ist in einigen Teilbereichen problematisch. Auf der Einnahmenseite der EG ist von uns die Position „Zölle" dem Nichtagrarbereich zugeordnet worden, weil der größte Teil der Zölle auf nichtlandwirtschaftliche Güter entfällt. Hieraus resultiert eine Überschätzung der Einnahmen des EG-Nichtagrarbereichs. Dieser Überschätzung steht eine der Tendenz nach kompensierende Überschätzung auf der Ausgabenseite des EG-Nichtagrarhaushalts gegenüber. Wir haben nämlich alle in Brüssel anfallenden EG-Verwaltungsausgaben dem Nichtagrarbereich zugerechnet und außerdem auch 50 % der Rücküberweisung der EG an die Mitgliedstaaten für Wahrnehmung von EG-Verwaltungsaufgaben. Diese Vereinfachungen spielen jedoch wegen der Größenordnungen für die interessierenden Endergebnisse keine bedeutende Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die Jahre 1971 bis 1977 vorgenommen worden. Bei einer groben Abschätzung der Gesamtbelastung für die weiter zurückliegenden Jahre sollte folgendes berücksichtigt werden:

— der Steuereinnahmenverzicht durch Steuervergünstigung für die Landwirtschaft dürfte in den Jahren 1955 bis 1970 pro Jahr ca. 1 bis 2 Mrd. DM betragen haben, wenn man den gleichen Berechnungsmodus zugrundelegt, der in den Subventionsberichten bei der Errechnung des Steuerausfalls für die Jahre 1971 - 1977 Anwendung gefunden hat

— der Steuereinnahmenverzicht infolge des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes bzw. des früher geltenden ermäßigten Umsatzsteuersatzes ist von 1955 bis 1970 ziemlich kontinuierlich gestiegen, und zwar mit Wachstumsraten, die etwas unter den Wachstumsraten des Sozialprodukts in den entsprechenden Jahren liegen

— der agrarpolitisch begründete Finanzbeitrag an die EG spielt erst seit Mitte der 60er Jahre eine Rolle und ist erst Ende der 60er Jahre von Jahr zu Jahr stark gestiegen.

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen ergibt sich, daß die agrarpolitisch begründeten Belastungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik von 1955 bis zur Gegenwart hin laufend gestiegen sind und ab Ende der 60er Jahre eine Beschleunigung des Anstiegs festzustellen ist. Die Belastung der staatlichen Haushalte durch die Agrarpolitik betrug im Jahre 1971 ca. 17,3 Mrd. DM (ohne Mehrwertsteuerermäßigung ca. 11,1 Mrd. DM) und im Jahre 1977 ca. 24,3 Mrd. DM (ohne Mehrwertsteuerermäßigung ca. 15,1 Mrd. DM). Während dieses Zeitraumes sind die Belastungen der Staatshaushalte jährlich um ca. 5,8 % (ohne Mehrwertsteuerermäßigung um ca. 5,3 %) gewachsen.

2. Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem EG-Haushalt

Die vorstehend ausgewiesene Belastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik durch den (oben angegebenen) agrarpolitisch begründeten Finanzbeitrag darf nicht verwechselt werden mit der Gesamtheit der agrarpolitisch begründeten Finanztransfers zwischen EG-Haushalt und Bundesrepublik, weil dieser Finanzbeitrag nur ein Element davon ist.

Tabelle 2 zeigt die Zusammenhänge im einzelnen: Der agrarpolitisch begründete Finanztransfer von der Bundesrepublik an den EG-Haushalt umfaßt neben dem agrarpolitisch begründeten Finanzbeitrag der Staatshaushalte der Bundesrepublik an den EG-Haushalt auch den Teil der agrarpolitisch begründeten Eigenmittel der EG, der in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer zwischen EG-Haushalt und Bundesrepublik Deutschland 1971 - 1977**
(Mill. DM)[a)]

Jahr	Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer von der Bundesrepublik an den EG-Haushalt				Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer des EG-Haushalts an die Bundesrepublik					Agrarpolitisch begründeter Nettofinanztransfer der Bundesrepublik an den EG-Haushalt
	Agrarpolitisch begründeter Finanzbeitrag an den EG-Haushalt	Agrarpolitisch begründete Eigenmittel der EG, die in der BRD anfallen		insgesamt	In der BRD getätigte Marktordnungsausgaben (Garantiefonds) für		Für strukturpolitische Maßnahmen in der BRD (Ausrichtungsfonds)	Rücküberweisung für EG-Agrarverwaltungen der BRD	insgesamt	
		Abschöpfung einschl. Grenzausgleich	Zuckerabgabe		Exporterstattung	Marktintervention				
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	7	8	9=5+6+7+8	10 = 4 - 9
1971	3 129	611	50	3 790	598	836	—	61	1 495	2 295
1972	3 167	526	126	3 819	581	1 118	186	105	1 990	1 829
1973	3 909	324	17	4 250	431	2 161	157	123	2 872	1 378
1974	3 609	61	6	3 676	135	2 112	224	150	2 621	1 055
1975	4 348	159	0	4 507	356	1 898	188	171	2 613	1 894
1976	4 705	440	0	5 145	491	2 716	231	211	3 649	1 496
1977	5 590	480	50	6 120	594	2 623	163	232	2 612	2 508

Quellen: Spalte 1 identisch mit Spalte 4, Tabelle 1. — Spalten 2 und 7 entnommen aus: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge. — Spalten 3, 5, 6 und 8 entnommen aus: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1977, Abschnitt V, S. 180 f.
a) 1971 - 1976 Istzahlen, 1977 Sollzahlen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesrepublik anfällt, d. h. Abschöpfungen und Grenzausgleichsbeträge, die an den Grenzen der Bundesrepublik aufgrund von EG-Verordnungen erhoben werden, sowie die EG-Zuckerabgabe, die den Zuckersektor der Bundesrepblik belastet. Den von der Bundesrepublik abfließenden Strömen steht ein zufließender Finanzstrom gegenüber. Der größte Teil dieses Stroms besteht aus den von der EG in der Bundesrepublik getätigten Marktordnungsausgaben, d. h. aus Marktinterventionsausgaben innerhalb des Landes (Vorratshaltung, Subventionierung für bestimmte Verbrauchergruppen usw.) und aus Exporterstattungen an der Grenze. Der Rest des Stroms besteht aus EG-Ausgaben für agrarstrukturelle Maßnahmen in der Bundesrepublik und aus EG-Zahlungen an Stellen in der Bundesrepublik, die EG-Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Der Saldo zwischen den von der Bundesrepublik abfließenden Finanzströmen und den in die Bundesrepublik einfließenden Finanzströmen ist der agrarpolitisch begründete Nettofinanztransfer der Bundesrepublik an den EG-Haushalt.

Dieser Nettotransfer schwankt in den Jahren 1971 bis 1977 zwischen 1 Mrd. DM und 2,5 Mrd. DM und weist keinen eindeutigen Trend auf. Für die Zukunft ist angesichts der rasch ansteigenden Agrarproduktion in der Bundesrepublik eine Abnahme zu erwarten.

3. Alternativmodell: Substitution der gemeinsamen EG-Agrarpolitikfinanzierung durch nationale Finanzierung

Es wird häufig diskutiert, wieviel „Kosten" der Bundesrepublik durch die EG-Agrarpolitik entstehen. Diese Diskussion leidet nicht nur unter einer wenig präzisen Wahl der Begriffe, sondern auch unter wenig präzisen Annahmen über diejenige nationale Agrarpolitik, die an Stelle der praktizierten EG-Agrarpolitik tritt. Je nach Wahl dieser Annahmen ergibt sich eine andere Antwort, und hierin liegt das eigentliche Problem. In dieser Arbeit wird der tatsächlichen Situation eine Alternative gegenübergestellt, die einen sehr einfachen aber trotzdem sinnvollen Vergleich zuläßt. In Kürze lautet die Alternative: Es bleibt alles so wie bisher, nur wird die finanzielle EG-Solidarität in der Agrarfinanzierung zugunsten einer ausschließlichen nationalen Finanzierung abgeschafft[7]. In Tabelle 3 sind die Veränderungen auf-

[7] Die Annahme lautet im einzelnen:
— der EG-Agrarhaushalt wird überflüssig, weil die durch den EG-Agrarhaushalt dokumentierten Aktivitäten (Erhebung von Abschöpfungen, Grenzausgleich und Zuckerabgabe, Zahlung von Exporterstattungen, Strukturhilfen usw.) von den nationalen Regierungen der Mitgliedsländer wahrgenommen werden und die nationalen Haushalte be- und entlasten
— es findet kein agrarpolitisch begründeter horizontaler Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten statt
— der EG-Ministerrat bzw. die EG-Kommission setzen unverändert die Abschöpfungs- und Exporterstattungssätze, Umfang der Strukturhilfen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Veränderung der finanziellen Belastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik einerseits und der deutschen Volkswirtschaft andererseits bei Verlagerung der vom EG-Haushalt finanzierten Aktivitäten auf die Mitgliedsländer und Ausdehnung der Abschöpfungs- und Exporterstattungsmaßnahmen auf den Agrarhandel zwischen den Mitgliedsstaaten (Mill. DM)**

Jahr	Zusätzliche Einnahmen der Staatshaushalte der Bundesrepublik				Zusätzliche Ausgaben der Staatshaushalte der Bundesrepublik				Entlastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik	Agrarpolitisch begründeter Nettofinanztransfer der Bundesrepublik Deutschland an den EG-Haushalt
	Abschöpfung an der Grenze der Bundesrepublik a) insgesamt b) davon Drittländer	Zuckerabgabe des Zuckersektors in der Bundesrepublik	Agrarpolitisch begründeter Finanzbeitrag an den EG-Haushalt	insgesamt	Marktordnungsausgaben innerhalb der BRD und an deren Grenze: Exporterstattung a) insgesamt b) davon Drittländer	Marktinterventionen	strukturpolitische Maßnahmen innerhalb der Bundesrepublik plus Verwaltungsausgaben	insgesamt		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9 = 4 - 8	10
1971 a)	1 500	50	3 129	4 679	899	836	61	1 796	2 883	2 295
b)	611				598					
1972 a)	1 354	126	3 167	4 647	831	1 118	291	2 240	2 407	1 829
b)	526				581					
1973 a)	729	17	3 909	4 655	834	2 161	280	3 275	1 380	1 378
b)	324				431					
1974 a)	399	6	3 609	4 014	379	2 112	374	2 865	1 149	1 055
b)	61				135					
1975 a)	909	0	4 348	5 257	1 061	1 898	359	3 318	1 939	1 894
b)	159				356					
1976 a)	1 725	0	4 705	6 430	1 218	2 716	442	4 376	2 054	1 496
b)	440				491					

Quellen: Spalte 1 a: Vgl. die Spalten 2, 4, 6, 8, 10 und 12 in Tabelle V — Anhang (gerundete Werte). — Spalte 1 b: Vgl. Spalte 2 in Tabelle 2. — Spalte 3: Vgl. Spalte 1 in Tabelle 2. — Spalte 5 a: Vgl. die Spalten 2, 4, 6, 8, 10 und 12 in Tabelle VI — Anhang (gerundete Werte). — Spalte 5 b: Vgl. Spalte 5 in Tabelle 2. — Spalte 6: Vgl. Spalte 6 in Tabelle 2. — Spalte 7: Vgl. die Spalten 7 und 8 in Tabelle 2. — Spalte 10: Vgl. Spalte 10 in Tabelle 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gezeigt, die sich bei einer Realisierung dieser Annahme ergeben. Die Staatshaushalte erhalten die bisher aus der Bundesrepublik an den EG-Haushalt geflossenen Abschöpfungen und Zuckerabgaben als zusätzliche Einnahmen und brauchen keinen agrarpolitisch begründeten Finanztransfer an den EG-Haushalt zu zahlen. Zusätzlich fallen Abschöpfungen bei den Importen aus Mitgliedsländern an, die bisher nicht der Abschöpfung unterlagen. Den zusätzlichen Einnahmen stehen zusätzliche Ausgaben infolge der Übernahme der Marktordnungsausgaben, Ausgaben für die Strukturpolitik und Ausgaben für die Verwaltung gegenüber, die bisher von der EG wahrgenommen wurden. Die Marktordnungsausgaben erhöhen sich bei den Exporterstattungen, weil bei der Verwirklichung der Annahme auch Agrarexporte in Mitgliedsländer subventioniert werden. Die errechnete Entlastung der Staatshaushalte der Bundesrepublik im Zeitraum 1971 bis 1976 schwankt pro Jahr zwischen ein und drei Milliarden DM und weist während dieser Zeit keinen eindeutigen Trend auf (Tabelle 3, Spalte 9). Die in Tabelle 3, Spalte 10 ausgewiesene Verringerung des agrarpolitisch begründeten Nettotransfers der Bundesrepublik Deutschland an den EG-Haushalt ergibt eine ähnliche Größenordnung[8]. Da sich bei der Verwirklichung dieser Alternative für die Verbraucher und Landwirte in der Bundesrepublik nichts ändert, müßten theoretisch beide Größen gleich sein, d. h. die sich aus Tabelle 2 und Tabelle 3 ergebenden Unterschiede sind auf Unvollkommenheiten zurückzuführen. Insgesamt gesehen sind die Unterschiede jedoch nicht sehr groß, und es bleibt als Ergebnis, daß sowohl die Staatshaushalte der Bundesrepublik als auch die Bundesrepublik insgesamt pro Jahr ca. 1,5 Mrd. DM bis 3,0 Mrd. DM eingespart hätten, wenn unter sonst gleichbleibenden Umständen keine gemeinsame Finanzierung der EG-Agrarpolitik stattgefunden hätte. Der

---

usw. für alle Länder gemeinsam fest, d. h. es tritt für Agrarproduzenten und Konsumenten in den einzelnen Mitgliedstaaten keine Veränderung ein

— die Mitgliedstaaten behandeln an ihren Grenzen alle Agrarimporte und -exporte gleich, gleichgültig, ob es sich um einen Austausch mit Mitgliedsländern oder mit Drittländern handelt

— die mengenmäßigen Agraraußenhandelsströme der Mitgliedsländer erfahren keine Veränderung.

Die Annahme bedeutet in etwa, daß — was den Agrarbereich betrifft — die „EG der Neun" umgewandelt wird zu „neun Mini-EG's" und die neun Mini-EG's eine gleiche Agrarpolitik betreiben, soweit es sich um den Teil der Agrarpolitik handelt, der jetzt vom EG-Ministerrat bzw. von der EG-Kommission bestimmt wird.

[8] Die Abschaffung der finanziellen EG-Solidarität in der Agrarfinanzierung zugunsten einer ausschließlichen nationalen Finanzierung führt natürlich zu einem agrarpolitisch begründeten Nettotransfer der Bundesrepublik an den EG-Haushalt von Null. Infolgedessen muß die in Tabelle 3, Spalte 10, ausgewiesene Verringerung des agrarpolitisch begründeten Nettofinanztransfers mit dem in Tabelle 2, Spalte 10 ausgewiesenen agrarpolitisch begründeten Nettofinanztransfer übereinstimmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzicht der Bundesrepublik auf diese Einsparung kann als „indirekter horizontaler Finanzausgleich“ zugunsten der anderen EG-Länder interpretiert werden, der im Interesse der allgemeinen EG-Politik durchgeführt wird. Der Umfang dieses indirekten horizontalen Finanzausgleichs wird häufig überschätzt. Unsere Rechnungen zeigen eindeutig, daß es ungerechtfertigt ist, vom großen „EG-Zahlmeister Bundesrepublik“ im Rahmen der EG-Agrarpolitik zu sprechen.

4. Belastung der Verbraucher durch höhere, auf die Agrarpolitik zurückzuführende Nahrungsmittelpreise

Die Veränderung der Nahrungsmittelpreise läßt sich in zwei Komponenten aufspalten:

— Verbraucherbelastung durch die EG-Agrarpreispolitik

— Verbraucherentlastung durch die bereits in Tabelle 1 ausgewiesene Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel.

Bei der Ermittlung der Verbraucherbelastung durch die EG-Agrarpreispolitik wird in diesem Papier von den im Inland verbrauchten Nahrungsmittelmengen — ausgedrückt in Produktmengen, die auf der landwirtschaftlichen Erzeugerstufe angeboten werden — ausgegangen. Diese Mengen werden produktweise jeweils mit einem Außenhandelsschutzsatz multipliziert, und so ergibt sich nach Summierung die Verbraucherbelastung. Als Außenhandelssätze fungieren die Abschöpfungssätze oder Kombinationen von Abschöpfungssätzen und Exporterstattungssätzen. Tabelle 4 gibt die Ergebnisse und auch die Berechnungsmethode im einzelnen wieder. Demnach schwanken die Verbraucherbelastungen durch die EG-Agrarpreispolitik im Zeitraum 1971 bis 1976 sehr, was insbesondere auf die extrem hohen Weltmarktpreise für Agrarprodukte in den Jahren 1973 und 1974 zurückzuführen ist. Im Jahre 1976 lag die Verbraucherbelastung durch die EG-Agrarpreispolitik in der Bundesrepublik zwischen 7,7 Mrd. DM und 8,6 Mrd. DM. Sie dürfte sich inzwischen erhöht haben. Die Nettobelastung der Verbraucher durch die Agrarpolitik ergibt sich aus der Differenz zwischen der Belastung durch die Agrarpreispolitik (Tabelle 4) und der Entlastung durch die Mehrwertsteuerermäßigung (Tabelle 1, Spalte 3). Sie ist überraschenderweise für die meisten Jahre negativ. Zumindest aber kann gesagt werden, daß im Zeitraum 1971 bis 1976 der deutsche Verbraucher seine Nahrungsmittel mindestens so günstig gekauft hat, wie er sie hätte kaufen können, wenn bei den EG-Marktordnungsprodukten kein Außenhandelsschutz bestanden hätte und keine Ermäßigung bei der Mehrwertsteuer gewährt worden wäre. Diese Gegenüberstellung widerspricht der weitverbreiteten Auffassung, daß in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Belastung der deutschen Verbraucher durch die EG-Agrarpreispolitik**

Erzeugnisse	1971			1972			1973			1974			1975			1976		
	inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM		inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM		inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM		inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM		inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM		inländ. Verbrauch 1 000 t	Verbr.-belastung Mill. DM	
	1			2			3			4			5			6		
Getreide ...	4 007	432	(426)	4 111	333	(453)	4 112	107	(250)	4 113	4	(17)	4 127	91	(182)	4 127	256	(318)
Reis	100	29	(25)	113	28	(28)	107	3	(5)	100	—	—	110	—	—	110	10	(8)
Zucker	2 315	46	(74)	2 295	34	(540)	2 504	10	(279)	2 464	—	(138)	2 198	9	(30)	2 198	24	(139)
Milch- und Milcherzeugnisse	7 418	2 900	(5 500)	7 258	2 475	(2 003)	7 374	1 106	(2 128)	7 014	814	(1 031)	7 074	1 181	(1 261)	7 074	1 549	(2 011)
Rindfleisch	1 454	519	(838)	1 376	29	(143)	1 395	—	—	1 377	14	(500)	1 396	1 474	(2 706)	1 396	2 598	(2 951)
Schweinefleisch ...	2 452	2 038	(2 030)	2 544	2 450	(3 053)	2 599	1 918	(2 063)	2 748	1 536	(1 568)	2 732	1 907	(2 068)	2 732	2 459	(2 372)
Schlachtfette	388	322	(321)	380	366	(376)	380	280	(301)	390	218	(222)	353	246	(267)	353	318	(306)
Geflügelfleisch ...	543	378	(376)	555	473	(478)	537	287	(289)	543	184	(191)	560	337	(344)	560	409	(352)
Eier	1 039	232	(232)	1 079	—	—	1 039	208	(208)	1 070	243	(243)	1 048	73	(73)	1 048	105	(105)
Verbraucherbelastung insgesamt		6 896	(9 822)		6 188	(7 074)		3 919	(5 523)		3 013	(3 910)		5 318	(6 931)		7 728	(8 562)

a) Inländischer mengenmäßiger Verbrauch, entnommen aus Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1977, S. 160 f. — b) Inländischer mengenmäßiger Verbrauch multipliziert mit dem Außenhandelsschutzsatz ergibt die Verbraucherbelastung. — c) Die Außenhandelsschutzsätze basieren auf Tabelle IV (Anhang). Dabei wurden zwei Alternativen durchgespielt. Bei Alternative I sind die Außenhandelsschutzsätze gleich den Abschöpfungssätzen in Tabelle IV (Anhang). Bei Alternative II sind die Außenhandelsschutzsätze ein gewogenes Mittel der in Tabelle 4 ausgewiesenen Abschöpfungs- und Exporterstattungssätze. Als Gewichte fungieren der Anteil der Importe bzw. der Anteil der Exporte am mengenmäßigen Außenhandelsvolumen (Außenhandelsschutzsatz = Abschöpfungssatz $\times \lambda +$ Exporterstattungssatz $\times (1 - \lambda)$, wobei λ = Import / (Export = Import)). — d) Die Verbraucherbelastung, die sich bei Berechnungsalternative II ergibt, ist oben in Klammern ausgewiesen. Berechnungsalternative I dürfte zu einer Unterschätzung, Berechnungsalternative II zu einer Überschätzung der tatsächlichen Belastung führen, d. h. derjenigen Belastung, die sich bei Eliminierung des Aggregationsfehlers ergeben würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesrepublik die Einkommenserhöhung im Agrarkomplex in erster Linie durch Agrarhochpreispolitik über eine Belastung der Verbraucher mit höheren Nahrungsmittelpreisen finanziert wird. Im Gegenteil kann gesagt werden, daß in den vergangenen Jahren per Saldo nahezu die gesamte Umverteilung zugunsten des Agrarkomplexes zu Lasten des Staatsbudgets und damit letztlich zu Lasten des Steuerzahlers gegangen ist. Wegen der Progression im Steuersystem der Bundesrepublik führt das bis in die Gegenwart hinein praktizierte Förderungssystem zu einer gleichmäßigeren Welfare-Verteilung als eine Agrarförderung gleichen Umfangs, die vorwiegend über hohe Agrarpreise und hohe Nahrungsmittelpreise abgewickelt wird. Provokativ könnte man sagen, daß bei globaler Betrachtung im Endeffekt die Umverteilung der Agrarpolitik in der Bundesrepublik per Saldo in den Jahren 1970 - 1977 dem Umverteilungseffekt des alten britischen deficiency-payment-Systems ähnlich ist. Allerdings bedeutet „ähnlich" in diesem Zusammenhang nicht, daß die gleichen Instrumente zum Einsatz kommen und daß auch für die Zukunft eine weitgehende Übereinstimmung erwartet werden kann. Unterschiede sind insbesondere in der komplizierteren Ausgestaltung der EG-Agrarmarktordnungen zu sehen und in den unterschiedlichen Auswirkungen von Weltmarktpreisschwankungen auf die Belastung der Staatshaushalte.

5. Zusätzliche Einnahmen des inländischen Agrarkomplexes, die aus der Agrarpolitik resultieren

Der Betrag, der dem inländischen Agrarkomplex infolge agrarpolitischer Aktivitäten zusätzlich zufließt, setzt sich wie folgt zusammen:

		Jahr 1976
(1)	Zahlungen der inländischen Staatshaushalte an den inländischen Agrarkomplex (Tabelle 1, Spalte 1)	7,771 Mrd. DM
(2)	Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft (Tabelle 1, Spalte 2)	1,400 Mrd. DM
(3)	Agrarpolitisch begründeter Finanztransfer der EG-Haushalte an die Bundesrepublik (Tabelle 2, Spalte 9)	3,649 Mrd. DM
(4)	Mehrausgaben der Verbraucher für Nahrungsmittel inländischer Herkunft, ausgelöst durch höhere Preise infolge des Außenhandelsschutzes[9]	6,932 Mrd. DM
		19,752 Mrd. DM

[9] Berechnung analog zur Berechnung von Tabelle 4. Vom in Tabelle 4 ausgewiesenen Verbrauch wird der mengenmäßige Verbrauch eingeführter Nahrungsmittel abgezogen (Quelle: Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1977, S. 164). So ergibt sich der mengenmäßige Verbrauch inländischer Herkunft. Dieser ergibt nach Multiplikation mit dem Außenhandelsschutzsatz die oben ausgewiesenen Mehrausgaben. Als Außenhandelsschutzsatz findet der in den Anmerkungen zu Tab. 4 als Alternative II berücksichtigte Satz Anwendung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser für 1976 mit ca. 20 Mrd. DM ausgewiesenen Betrag ist auch gesamtwirtschaftlich gesehen ein beachtenswerter Betrag, denn er entspricht 35 % des Mehrwertsteueraufkommens oder 2,3 % des Volkseinkommens. Dieser Betrag hat verschiedene Autoren und Interessenvertreter dazu veranlaßt, Relationen zu bilden, die — gewollt oder ungewollt — in der Öffentlichkeit Mißverständnisse hervorgerufen haben. Mißverständnisse entstehen insbesondere dadurch, daß implizit der an den Agrarkomplex umverteilte Gesamtbetrag als Einkommenstransfer an die Bauern angesehen wird. Dabei ergeben sich für 1976 folgende „unseriöse" Relationen[10]:

(1) 6 063 DM pro Kopf der landwirtschaftlichen Bevölkerung[11]

(2) 22 217 DM pro landwirtschaftlichem Betrieb[12]

(3) 35 819 DM pro landwirtschaftlichem Vollerwerbsbetrieb[13]

(4) 108 592 DM pro landwirtschaftlichem Vollerwerbsbetrieb mit mehr als 50 ha Nutzfläche[14]

Um zu einer „seriösen" Betrachtungsweise zu kommen, müssen die Einsatzstellen der dem Agrarkomplex zugeflossenen Mittel näher untersucht werden:

(1) Tabelle I (Anhang) weist für 1976 ca. 2,7 Mrd. DM Ausgaben des Staates für die ländliche Sozialpolitik aus (in erster Linie landwirtschaftliche Alterskasse und landwirtschaftliche Krankenversicherung). Die Erhöhung der landwirtschaftlichen Unternehmereinkommen durch die staatlichen Ausgaben für die ländliche Sozialpolitik lassen sich nur mit Hilfe bestimmter Modellannahmen kalkulieren. Nachfolgend werden 2 verschiedene Modelle durchgespielt. Im ersten Modell wird unterstellt, daß die Ausgabenseite der ländlichen Sozialversicherungsträger durch entsprechende Gesetze auf der gleichen Höhe gehalten wird, wie es in der Realität der Fall ist, und die zur Abdeckung der Ausgaben erforderlichen Mittel in voller Höhe durch Umlagefinanzierung von den land-

---

[10] Bei den Relationsbildungen (1) bis (4) wird jeweils von dem o. a. Betrag von 19,752 Mrd. DM ausgegangen.

[11] Landwirtschaftliche Bevölkerung: 3,258 Mill. (vgl. FAO [Hrsg.], FAO Production Yearbook 1976, S. 67).

[12] Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe: 889 000 Einheiten (vgl. Agrarbericht 1978, Materialband, Tabelle 14).

[13] Zahl der Vollerwerbsbetriebe: 408 100 (vgl. ebenda). Bei der Relationenbildung (3) wird unterstellt, daß die Vollerwerbsbetriebe entsprechend ihrem Produktionsanteil (74 %) an der Förderung partizipieren.

[14] Zahl der Vollerwerbsbetriebe über 50 ha: 27 100 (vgl. Agrarbericht 1977, Materialband, Tabelle 8). Analog zur vorstehenden Fußnote wird die anteilige Förderung der Vollerwerbsbetriebe über 50 ha an der landwirtschaftlichen Produktion (14,9 %) zugrunde gelegt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Unternehmern aufgebracht werden. Im Vergleich zu diesem Fall liegt in der Realität eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmer um den vollen Betrag der Zuschüsse des Staates zur ländlichen Sozialversicherung, nämlich um ca. 2,7 Mrd. DM im Jahre 1976, vor.

Im zweiten Modell wird unterstellt, daß für die Landwirte keine gesetzliche (Pflicht-)Krankenkasse und (Pflicht-)Alterskasse eingeführt worden ist. In diesem Fall werden die verfügbaren Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmer im Vergleich zum Ist-Zustand insofern indirekt verringert, weil bei Fehlen der Alterskasse von den Unternehmern zusätzliche (weitgehend freiwillige) Transferzahlungen an die alten Landwirte (Altenteilslasten) zu zahlen sind. Grobe Schätzungen lassen es als angemessen erscheinen, im Falle des zweiten Modells eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmer durch die betriebene ländliche Sozialpolitik von ca. 1 Mrd. DM für das Jahr 1976 anzusetzen.

(2) Die in Tabelle 1, Spalte 2, ausgewiesenen Steuervergünstigungen für 1976 (ca. 1,4 Mrd. DM) können als Erhöhung des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Unternehmer gewertet werden.

(3) Bei der Behandlung der Frage, wieviel zusätzliches landwirtschaftliches Unternehmereinkommen durch die staatlichen Ausgaben für die Agrarstrukturpolitik induziert wird, ist von investitionstheoretischen Überlegungen und dem Konzept der cost-benefit-analysis auszugehen[15]. Diesem Ausgangspunkt entsprechend könnte man in grober Annäherung alle staatlichen agrarstrukturpolitischen Zuwendungen als zusätzliches Einkommen der Landwirte in der gleichen Periode ansehen, wenn nicht

[15] Nach den üblichen Vorstellungen über die volkswirtschaftliche Rentabilität von staatlichen Maßnahmen im Investitionsbereich ist eine strukturpolitische Maßnahme nicht rentabel, wenn die economic cost-benefit-analysis (basierend auf dem üblichen Schattenpreiskonzept) zu einem internen Zinsfuß führt, der kleiner ist als die Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts (diese Wachstumsrate ist normalerweise kleiner als der durchschnittliche volkswirtschaftliche Zinssatz). Da bei den meisten Förderungsmaßnahmen in der Landwirtschaft eine auf den tatsächlichen Preisen basierende financial cost-benefit-analysis zu einem relativ höheren internen Zinsfuß führt als die economic cost-benefit-analysis, kann man als notwendige Bedingung für die volkswirtschaftliche Rentabilität von solchen agrarstrukturpolitischen Ausgaben, die ausschließlich über eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur die landwirtschaftlichen Einkommen verbessern sollen, fordern, daß diese einen zusätzlichen Einkommensstrom an die Landwirtschaft verursachen, der — abdiskontiert mit der Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts auf den Zeitpunkt der agrarstrukturpolitischen Ausgaben — größer oder gleich ist der agrarstrukturpolitischen Ausgabe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— der Zeitpunkt der agrarstrukturpolitischen Zuwendung früher läge als die Zeitpunkte der daraus resultierenden Einkommenszuwächse

— ein Teil der agrarstrukturpolitischen Zuwendungen volkswirtschaftlich unrentabel wäre oder darauf abzielte, in außerlandwirtschaftlichen Bereichen zusätzliche volkswirtschaftliche Erträge zu initiieren.

Da die agrarstrukturpolitischen Zuwendungen im Zeitraum 1970 bis 1977 stark zugenommen haben, vorher eine relativ geringe Rolle spielten und viele von ihnen erst längerfristig einkommenswirksam werden, kann davon ausgegangen werden, daß in den Jahren 1970 - 1977 die aus agrarpolitischen Maßnahmen resultierenden Einkommenszuwächse selbst dann nicht so groß gewesen wären wie die agrarstrukturpolitischen Zuwendungen, wenn diese Zuwendungen durch eine ausreichende volkswirtschaftliche Rentabilität gekennzeichnet gewesen wären. Weiterhin ist zu beachten, daß mit einem Teil der agrarstrukturpolitischen Zuwendungen auch andere volkswirtschaftliche Ertragssteigerungen angestrebt werden als die Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen (z. B. Küstenschutz). Diese Zuwendungen können natürlich auch dann rentabel sein, wenn sie einen zusätzlichen landwirtschaftlichen Einkommensstrom induzieren, dessen auf den Zeitpunkt der Zuwendung abdiskontierte Summe (Diskontsatz = Wachstumsrate des Sozialprodukts) kleiner ist als die Zuwendung selbst. Schließlich ist auch zu vermuten, daß viele auf die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommenssituation abzielende Maßnahmen volkswirtschaftlich nicht rentabel waren und teilweise sogar einen negativen internen Zinsfuß aufweisen. Je schlechter man die Qualität der auf Einkommenssteigerung in der Landwirtschaft abzielenden Strukturmaßnahmen beurteilt, desto geringer wird man den durch die Maßnahme erzielten Einkommenszuwachs veranschlagen müssen. Aus allem folgt, daß die agrarstrukturpolitischen Ausgaben in einem Jahr auch bei groben Schätzungen nicht als Einkommenszuwächse der Landwirte im gleichen Jahr angesetzt werden dürfen. Wenn man 30 % bis 50 % ansetzt, dürfte dies der Realität in etwa entsprechen.

(4) Die nationalen Aufwendungen für die Einkommens- und Preispolitik, die direkt an den inländischen Agrarkomplex fließen (ca. 1 Mrd. DM für 1976, Tabelle I (Anhang, Spalte 4) sind zum größten Teil Treibstoffsubventionen. Bei „rationalem Verhalten" der Landwirte müßten sie in voller Höhe unmittelbar einkommenswirksam sein. Tatsächlich aber lösen sie — ähnlich wie viele Investitions-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hilfen — einen Prozeß der überhöhten Investition aus, was den einkommenserhöhenden Effekt zum Teil kompensiert.

(5) Der mit ca. 3,7 Mrd. DM ausgewiesene agrarpolitisch begründete Finanztransfer des EG-Haushalts an den Agrarkomplex der Bundesrepublik dient fast ausschließlich der Stützung der inländischen Agrarpreise, und infolgedessen erscheint es bei oberflächlicher Betrachtung konsequent, diesen Betrag vollständig als einkommenswirksam für die inländischen Landwirte anzusetzen. Weitere Überlegungen zeigen jedoch, daß ein erheblicher Teil nicht den Landwirten zugute kommt, weil Lagerungskosten, Denaturierungskosten und Verwaltungskosten abgezogen werden müssen. Ein Ansatz von 60 - 80 % des Betrages als für die Landwirte einkommenswirksam erscheint realistisch.

(6) Die in Tabelle 4 ausgewiesene Verbrauchermehrbelastung ist so berechnet, daß sie voll den Landwirten als zusätzliches Einkommen zugute kommen müßte.

Die Zusammenfassung der vorstehenden Schätzungen ergibt, daß in den landwirtschaftlichen Unternehmen im Jahre 1976 etwa 12 Mrd. DM bis 14 Mrd. DM Einkommen entstanden ist, das auf staatliche Aktivitäten zurückzuführen ist. Zum Vergleich: Der Beitrag der Landwirtschaft zum Nettosozialprodukt zu Faktorkosten betrug im Jahre 1976 ca. 21 Mrd. DM[16]. Es müssen allerdings gewisse Bedenken bezüglich des von der offiziellen Statistik ausgewiesenen Beitrags der Landwirtschaft zum Nettosozialprodukt zu Faktorkosten angemeldet werden. So ist beispielsweise festzustellen, daß die für die Landwirtschaft im Jahre 1976 in Ansatz gebrachten Abschreibungen mit 6,57 Mrd. DM außerordentlich hoch sind, die Berücksichtigung der von den Landwirten selbsterstellten Anlagen in unzureichendem Maße erfolgt und auch bei der Bewertung anderer Positionen die Tendenz vorherrscht, Erträge relativ niedrig anzusetzen. Wenn für 1976 eine Unterbewertung des Beitrags der Landwirtschaft zum Nettosozialprodukt zu Faktorkosten unterstellt wird, folgt aus unseren vorangegangenen Schätzungen, daß im Jahre 1976 ca. 50 % des landwirtschaftlichen Einkommens auf staatliche Aktivitäten zurückzuführen ist.

6. Das Gesamtsystem der von der Agrarpolitik induzierten Finanzströme

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten agrarpolitisch induzierten Ströme lassen sich wie folgt in einer vereinfachten systematischen Gesamtdarstellung mit den vier Polen EG-Agrarhaushalt,

[16] Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1977, S. 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatshaushalte der Bundesrepublik, Nahrungsmittelverbrauch in der Bundesrepublik und Agrarsektor der Bundesrepublik darstellen[17]:

(1) Der Pol „EG-Agrarhaushalt" empfängt ca. 4,7 Mrd. DM agrarpolitisch begründeten Finanztransfer von den Staatshaushalten der Bundesrepublik und tätigt einen Nettofinanztransfer an den Agrarsektor der Bundesrepublik in Höhe von ca. 3,2 Mrd. DM. Der Saldo von 1,5 Mrd. DM ist der agrarpolitisch begründete Nettofinanztransfer der Bundesrepublik an die EG-Kasse.

(2) Der Pol „Staatshaushalte der Bundesrepublik" zahlt ca. 4,7 Mrd. DM agrarpolitisch begründeten Finanztransfer an den EG-Agrarhaushalt, ca. 9,2 Mrd. DM direkten Finanztransfer einschließlich Steuervergünstigung an den Agrarsektor der Bundesrepublik und gewährt den Nahrungsmittelverbrauchern der Bundesrepublik ca. 8,8 Mrd. DM Mehrwertsteuerermäßigung. Diesen drei Ausgabepositionen stehen keine agrarpolitisch begründeten Einnahmen gegenüber, d. h. dem Steuerzahler entsteht durch die Agrarpolitik eine Belastung von insgesamt 22,7 Mrd. DM.

(3) Der Pol „Nahrungsmittelverbrauch in der Bundesrepublik" empfängt von den Staatshaushalten der Bundesrepublik ca. 8,8 Mrd. DM Mehrwertsteuerermäßigung für Nahrungsmittel und hat infolge der EG-Agrarpreispolitik ca. 7,7 Mrd. DM bis 8,8 Mrd. DM mehr für Nahrungsmittel (ohne Mehrwertsteuerbelastung) zu zahlen. Der Saldo 0 - 1,1 Mrd. DM ist die Entlastung der Verbraucher durch die Agrarpolitik.

(4) Der Pol „Agrarsektor der Bundesrepublik" erhält 9,2 Mrd. DM direkten Finanztransfer von den Staatshaushalten der Bundesrepublik, 3,2 Mrd. DM Nettofinanztransfer von dem EG-Haushalt und 7,7 Mrd. DM bis 8,8 Mrd. DM von den Verbrauchern infolge der durch die Agrarpolitik erhöhten Agrarerzeugerpreise. Die Summe dieser empfangenen Ströme beträgt 20,1 Mrd. DM bis 21,1 Mrd. DM.

Diese vereinfachte Darstellung macht deutlich, daß per Saldo der Steuerzahler die gesamten Aufwendungen der Agrarpolitik trägt. Weiterhin wird klar, daß etwa die Hälfte der dem Agrarsektor aufgrund der Agrarpolitik zufließenden Einnahmen aus direkten Finanztransfers besteht und der Rest aus dem durch die Agrarpolitik herbeigeführten höheren Agrarerzeugerpreisniveau resultiert.

---

[17] Alle nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. Einige Bemerkungen zum agrarpolitischen Entscheidungsprozeß

Primäre Ursache für die meisten der vorstehend erfaßten Umverteilungen ist der Wille der staatlichen Entscheidungsträger, die Verteilung zugunsten des Agrarkomplexes zu ändern. Staatliche Maßnahmen, die auf eine Erhöhung der Einkommen im Agrarkomplex abzielen, lassen sich im Rahmen einer stark vereinfachenden Betrachtungsweise in zwei Gruppen einteilen, nämlich in agrarpreispolitische Maßnahmen und in Maßnahmen, bei denen der direkte Finanztransfer vom Staat zum Agrarkomplex im Vordergrund steht. Es gibt eine ausführliche Diskussion über die relative Vorzüglichkeit der beiden Ansätze (Hochpreispolitik mit Hilfe von Außenhandelsschutz versus direktem Finanztransfer)[18].

Der Zusammenhang zwischen der Förderung des Agrarsektors und den daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Staatsbudgets ist insbesondere von der Höhe des Selbstversorgungsgrades mit Nahrungsmitteln abhängig. Liegt der Selbstversorgungsgrad eines Landes bei einem Agrarprodukt unter 100 %, so führt unter der Annahme „normaler Elastizitäten" eine Erhöhung der Agrarpreise durch Erhöhung des Außenhandelsschutzes (erhöhte Abschöpfungssätze) nur zu einer höheren Belastung der Verbraucher über erhöhte Nahrungsmittelpreise; das Staatsbudget wird dagegen durch höhere Abschöpfungseinnahmen entlastet. Liegt der Selbstversorgungsgrad dagegen über 100 %, so führt eine Agrarpreiserhöhung durch eine Erhöhung der Abschöpfungssätze nicht nur zu einer höheren Belastung der Verbraucher durch höhere Nahrungsmittelpreise, sondern auch zu einer höheren Belastung des Staatsbudgets: Die Erhöhung der Abschöpfungsbeiträge bringt dem Staat keine Mehreinnahmen, da sowieso nichts eingeführt wird, und außerdem muß der Staat die Überschüsse zu höheren Preisen aufkaufen, inferior verwerten (kostspielige Lagerung, Subventionierung bestimmter inländischer Verbrauchergruppen — beispielsweise Subventionierung der Trockenmagermilchverfütterung) und höhere Exporterstattungen zahlen. Als die EG-Agrarpolitik konzipiert wurde, lag der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad im Durchschnitt fühlbar unter 100 %. Es wurde davon ausgegangen, daß dieses in absehbarer Zeit so bleiben würde, und dementsprechend wurde eine große finanzielle Belastung des Staatshaushaltes durch die Agrarpolitik nicht einkalkuliert. Tatsächlich stieg der Selbstversorgungsgrad rasch an. Er überschreitet heute im Durchschnitt fühlbar die 100 %-Grenze. Die Kosten für die Verwertung der über die Selbstversorgung hinausgehenden Produktion sind weitgehend mit dem Defizit des EG-

---

[18] Vgl. *T. Josling*, A Formal Approach to Agricultural Policy, in: Journal of Agricultural Economics, Vol. XX (1969), S. 175 - 191.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Agrarhaushalts identisch. Das Wachstum der Defizite ist in der ersten Hälfte der siebziger Jahre nur deshalb nicht noch größer gewesen, weil bestimmte Konstellationen zu einem raschen Anstieg der Weltmarktpreise für wichtige Agrarprodukte führten. Inzwischen sind die Preise wieder gesunken, und für die Zukunft kann eher eine fallende als eine steigende Tendenz erwartet werden. Trotz der günstigen Weltmarktkonstellationen bereitete der Absatz der Überschußprodukte am Weltmarkt große Schwierigkeiten. Dies kommt nicht nur in den im Vergleich zu den Abschöpfungssätzen relativ höheren Exporterstattungssätzen zum Ausdruck, sondern auch in den hohen Ausgaben für die inländische Marktintervention (subventionierte Vorratshaltung, inferiore inländische Verwertung — siehe Tabelle II (Anhang)). Für die Zukunft ist mit einem weiter rasch ansteigenden EG-Defizit infolge der steigenden Marktordnungsausgaben zu rechnen und damit auch mit einem Anstieg des agrarpolitisch begründeten Finanztransfers der Bundesrepublik zum EG-Haushalt.

Es gibt kaum einen ernstzunehmenden Ökonomen, der das Wachsen der EG-Agrardefizite nicht als Fehlentwicklung bezeichnet. Der Schlüssel zur Erklärung dieser Fehlentwicklung läßt sich zum großen Teil durch die Kompetenzstruktur und den unterschiedlichen „Grad der Direktheit" der zu erwartenden Auswirkungen der Entscheidungen finden. Bereits für einen „einfachen" Nationalstaat sind folgende Zusammenhänge festzustellen:

— Der Agrarminister fühlt sich in erster Linie dem landwirtschaftlichen Sektor verpflichtet. Er wird bei der Einführung von Maßnahmen, die dieser Verpflichtung entsprechen, durch die Agrarlobby und die bereits existierende umfangreiche Agraradministration sowie durch das bereits existierende Interventionsinstrumentarium (Marktordnungen usw.) unterstützt. Die Erhöhung der Agrarpreise durch entsprechende Handhabung des vorhandenen Steuerungssystems für landwirtschaftliche Produktmärkte kann von ihm umso leichter durchgesetzt werden, je weniger Widerspruch von der Verbraucherseite bei Nahrungsmitteln und vom Finanzministerium erfolgt. Der Widerstand der Verbraucher einschließlich ihrer Vertretung durch zuständige Ministerien nimmt mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen ab. Ursache hierfür ist nicht nur das Engelsche Gesetz, sondern auch die Aufweichung des Zusammenhangs zwischen landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen und Nahrungsmitteleinzelhandelspreisen (zunehmende Handels- und Verarbeitungsspannen, kurz- und mittelfristige Pufferungsfunktionen derselben usw.).

— Der fiskalisch orientierte Finanzminister interessiert sich erst dann für Agrarpreiserhöhungen durch Staatseingriffe, wenn diese zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Staatsausgabenerhöhung führen. Letzteres tritt erst dann fühlbar ein, wenn ein Selbstversorgungsgrad von 100 % überschritten wird. Zwischen der eintretenden Staatsausgabenerhöhung und den hierfür verantwortlichen Agrarpreiserhöhungen liegt ein beachtlicher Zeit-lag, der den Grad der Direktheit reduziert. Die agrarpolitisch begründeten Budgetbelastungen im laufenden Finanzjahr resultieren nämlich nicht aus agrarpolitischen Maßnahmen des gleichen Jahres, sondern sind auf agrarpolitische Maßnahmen zurückliegender Jahre zurückzuführen. Der Finanzminister hat sozusagen die Rechnung zu zahlen, die die Agrarpolitiker in den Vorjahren durch ihre Agrarpreisbeschlüsse verursacht haben. Agrarminister und Agrarpolitiker sind nur sehr begrenzt in der Lage, dem Finanzminister Auskunft darüber zu geben, welche Konsequenzen gegenwärtige Agrarpreisbeschlüsse für die Staatsbudgets der kommenden Jahre haben werden (bei einer Vorausschätzung sind Annahmen über die inländische Produktions- und Verbrauchsentwicklung sowie über die Entwicklung der Weltmarktpreise zu machen; hierbei gibt es sehr große Probleme). Wenn man davon ausgeht, daß Politiker erwartete kurzfristige direkte und relativ sicher quantifizierbare Ergebnisse stärker gewichten als längerfristige indirekte und relativ unsichere Ergebnisse, folgt aus allem, daß die Widerstände gegen Agrarpreiserhöhungen in den in der Praxis ablaufenden Entscheidungsprozessen geringer sind als in einer (fiktiven) Volkswirtschaft, in der eine volle Voraussicht bezüglich der zukünftigen Entwicklung besteht und eine Wirtschafts- und Finanzpolitik aus einem Guß erfolgt.

Die soeben für einen einfachen Nationalstaat dargelegten Zusammenhänge treten verstärkt bei der EG-Agrarpolitik auf, weil hier der Grad der Direktheit der Beziehungen zwischen Agrarpreispolitik und Finanztransfers noch mittelbarer ist[19]. Ein Teil der im vorstehenden nationalen Beispiel dargelegten Überlegungen zum Verhältnis Agrarminister/Finanzminister gilt auch für das Verhältnis zwischen EG-Generaldirektion Landwirtschaft und EG-Generaldirektion Finanzwirtschaft. Jedoch ist der Einfluß dieser Generaldirektionen relativ geringer, da auch in Details der Agrarpolitik die Entscheidungen nicht von der Kommission, sondern vom EG-Ministerrat getroffen werden. Wir haben die Agrarpreisvorschläge der EG-Kommission mit den Agrarpreisentscheidungen des EG-Ministerrats (besetzt durch die nationalen Agrarminister) verglichen und festgestellt, daß — von ein paar Ausnahmen abgesehen — die tatsächliche Erhöhung der admini-

[19] Vgl. *M. Tracy*, The Decision-making Process in the European Community with Reference to Agricultural Policy, in: T. Dams, K. E. Hunt (eds.), Decision-making and Agriculture, Oxford 1977, S. 323 - 343.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strativen Agrarpreise größer war als die von der Kommission vorgeschlagene Preiserhöhung[20]. Umgekehrt bleiben die nationalen Finanzminister bei ihren Bewilligungen bezüglich einer Ausweitung des EG-Finanzhaushalts hinter den Vorschlägen der Kommission zurück.

Die größere Mittelbarkeit der Beziehungen zwischen der Gruppe der Finanzminister und der Gruppe der Agrarminister stärkt die Position der Agrarminister auf EG-Ebene und schwächt die Position der Finanzminister, zumindest so lange, bis die Finanzminister gelernt haben, die budgetwirksamen Konsequenzen der Agrarpreispolitik zu durchschauen. Ein diesbezüglicher Lernprozeß ist in vollem Gange.

Die Interessen der Agrarminister im Ministerrat sind natürlich unterschiedlich. Wenn man von einigen Restriktionen absieht, z. B. unterschiedlichem Widerstand der inländischen Verbraucher bei Preiserhöhungen verschiedener Produkte, versucht jeder Agrarminister, die Erhöhungen bei denjenigen Produkten durchzusetzen, die das Einkommen der von ihm vertretenen Landwirtschaft am stärksten erhöht. Selbst einem „aufgeklärten" Finanzminister gegenüber kann der Agrarminister in vielen Fällen argumentieren, daß die Agrarpreiserhöhungen zwar zu einer zusätzlichen Belastung des nationalen Staatsbudgets führt, der Nation als Ganzes jedoch Vorteile bringt, weil durch die Preiserhöhung der Nettofinanztransfer von der eigenen Volkswirtschaft zum EG-Haushalt reduziert wird[21]. Dem Argument des Agrarministers, daß es sich bei der Festsetzung des Preises für ein bestimmtes Agrarprodukt in einem Wirtschaftsjahr um eine einmalige Entscheidung handelt, ist entgegenzuhalten, daß es sich bei dieser Entscheidung nicht um einen einmaligen Vorgang handelt, sondern um ein Glied in einer Entscheidungskette: Erstens werden die Preisfestsetzungen für die landwirtschaftlichen Produkte für ein Wirtschaftsjahr in Form eines package deal ausgehandelt, und zweitens sind die Entscheidungen von Wirtschaftsjahr zu Wirtschaftsjahr nicht unabhängig voneinander. Es

---

[20] Vgl. Agrarpreisvorschläge der Kommission und Preisbeschlüsse des Ministerrats. Abgedruckt in „Agra-Europe", Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft, laufende Jahrgänge.

[21] Wenn beispielsweise die Preiserhöhung bei einem Produkt zu einem Ansteigen des Defizits des EG-Agrarhaushalts um 100 Mill. DM führt und davon zur Deckung 25 Mill. DM von der betrachteten Volkswirtschaft überwiesen werden müssen (Erhöhung des agrarpolitisch begründeten Finanztransfers), liegt zwar eine zusätzliche Belastung des nationalen Staatshaushaltes vor, der Nettotransfer von der betrachteten Volkswirtschaft zum EG-Haushalt verringert sich jedoch, falls die Preiserhöhung im inländischen Bereich zu zusätzlichen, von dem EG-Haushalt finanzierten Marktinterventionen und Erstattungen führt, die mehr als 25 Mill. DM betragen. (Koester hat in diesem Zusammenhang für einzelne Produkte Untersuchungen angestellt; vgl. *U. Koester*, EG-Agrarpolitik in der Sackgasse, Baden-Baden 1977.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handelt sich um ein interessantes spieltheoretisches Problem, bei dem diejenigen Mitgliedstaaten im Vorteil sind, die relativ größere Überschüsse als andere Mitgliedsstaaten produzieren[22]. Die Agrarproduktion der Bundesrepublik ist bisher nicht groß genug gewesen, um zum Kreis der bevorzugten Mitgliedsländer zu gehören. Die Bundesrepublik hat nämlich bisher Jahr für Jahr ca. 2 Mrd. DM in dem Millardenspiel verloren. Ein Land, das in dem Milliardenspiel auf der Verliererstraße ist, hat folgende Möglichkeiten, die Verliererstraße zu verlassen:

(1) Beschleunigte Ankurbelung der nationalen Agrarproduktion durch nationale Agrarförderungsprogramme (Tabelle 1, Spalte 1 sowie Tabelle I (Anhang)).

(2) Aushandlung von Preisdifferenzierungen bei der EG-Agrarpreispolitik zugunsten des eigenen Landes, z. B. die Einführung eines Grenzausgleichs (zollähnliche Belastung der Einfuhren und Subventionierung der Exporte im Außenhandel mit den anderen Mitgliedsstaaten) und dessen Beibehaltung über längere Zeit (Grenzausgleichsabgaben und -einnahmen sind in den Tabellen 1 bis 3 nicht separat ausgewiesen, sondern in den ausgewiesenen Abschöpfungs- und Exporterstattungen enthalten).

(3) Verringerung der Einsätze im Milliardenspiel, d. h. Verfolgung einer Niedrigpreisstrategie bei den EG-Preisverhandlungen mit dem Ziel, die Gesamthöhe des Defizits des EG-Agrarhaushalts zu reduzieren.

Die Bundesregierung hat bis in die letzten Jahre hinein den Möglichkeiten (1) und (2) den Vorzug gegeben. Vermutungen, daß die Bundesregierung die Einsätze im Milliardenspiel durch Verfolgung einer Hochpreisstrategie im EG-Ministerrat in die Höhe getrieben hat, lassen sich an Hand veröffentlichter amtlicher Quellen m. E. nicht belegen, sofern man die Anfangsphase des Gemeinsamen Marktes außer acht läßt. Zu Beginn des Gemeinsamen Marktes hat bekanntlich die Bundesregierung ihren Einfluß dahin geltend gemacht, daß die EG-Getreidepreise wesentlich höher festgesetzt wurden, als dies die meisten anderen Mitgliedsländer anstrebten. Bezüglich der letzten Jahre ist zu vermuten (m. E. ebenfalls nicht beweiskräftig durch veröffentlichte amtliche Dokumente zu belegen), daß die Bundesregierung auch

[22] Relativ größere Überschüsse bei einem Produkt produziert ein Mitgliedsland dann, wenn sein relativer Produktionsanteil an der EG-Produktion größer ist als sein relativer Anteil am EG-Sozialprodukt. In diesem Fall sorgt das EG-Agrarfinanzierungssystem dafür, daß sich der Nettofinanztransfer dieses Landes zum EG-Haushalt verringert. Da im Rahmen der EG-Agrarpreispolitik für eine ganze Reihe von Agrarprodukten die Preise festgesetzt werden, ist das Land im Vorteil, das bei den die Agrarfinanzierung besonders belastenden Produkten relative Überschüsse produziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Möglichkeit (3) verfolgt, ohne allerdings die Aktivitäten im Bereich der Möglichkeiten (1) und (2) aufzugeben.

III. Der Zusammenhang zwischen staatlich induzierten Finanztransfers, Einkommensverteilung und Faktorallokation

1. Welche Faktorwanderung wäre zur Vermeidung der Förderungseskalation erforderlich gewesen?

Die Aussage, daß ungefähr die Hälfte der Einkommen der landwirtschaftlichen Unternehmen auf staatliche Zuwendungen zurückzuführen ist, verführt natürlich dazu, der Frage nachzugehen, wie die Situation im landwirtschaftlichen Produktionssektor heute wäre, wenn die seit 1955 anhaltende staatliche Förderungseskalation nicht stattgefunden hätte. Zu einer systematischen Untersuchung dieser Frage wird ein umfangreiches ex-post-Prognosemodell mit zahlreichen Instrumentvariablen benötigt. Ein solches Modell ist bisher nicht vorhanden[23], und wir begnügen uns deshalb mit einem komparativ-statischen Gedankenexperiment: „Wenn es möglich wäre, den Einsatz von Arbeit und Kapital im landwirtschaftlichen Sektor in kurzer Zeit ohne Folgekosten und Folgeerträge für andere Bereiche der Volkswirtschaft um 55 bis 60 % zu reduzieren, und wenn die landwirtschaftliche Produktion dabei nur um 5 - 10 % zurückginge, würde das durchschnittliche Einkommen pro Faktoreinheit in der Landwirtschaft bei Wegfall der staatlichen Zuwendungen unverändert bleiben, d. h. die für die Agrarförderung aufgewendeten Mittel könnten für nichtagrarpolitisch begründete Aufgaben eingesetzt werden.“ Diese „wenn dann“-Betrachtung darf natürlich nicht überschätzt werden. Sie gibt lediglich einen Hinweis darauf, um wieviel stärker in der Vergangenheit der Faktoreinsatz in der Landwirtschaft hätte reduziert werden müssen, um ohne die Förderungseskalation die jetzt zu beobachtenden Einkommen pro Faktoreinheit unter bestimmten impliziten Annahmen über die Produktivitätssteigerungsmöglichkeiten zu erreichen. 1956/57 betrug die Zahl der in der Landwirtschaft eingesetzten „Vollarbeitskräfte“ 2,977 Mill., 1976/77 ca. 1,197 Mill., d. h. in den letzten 20 Jahren betrug die durchschnittliche jährliche Abwanderungsrate ca. 4,5 %. Wenn im Jahre 1976/77 die Zahl der Vollarbeitskräfte um 60 % geringer gewesen wäre, d. h. im Jahre 1976/77 ca. 479 000 betragen hätte, so hätte die durchschnittliche jährliche Abwanderungsrate in den letzten 20 Jahren ca. 8,8 % betragen, d. h. sie hätte etwa doppelt so hoch sein müssen wie die

[23] Die Aufstellung eines solchen ex-post-Prognosemodells dürfte wesentlich leichter sein als die Aufstellung eines entsprechenden ex-ante-Prognosemodells. Es würde für die Erfolgskontrolle von zurückliegenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen von großer Bedeutung sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tatsächliche. Für den Produktionsfaktor Kapital wird hier keine entsprechende Rechnung vorgelegt, weil erstens für eine solche Rechnung unmittelbar geeignete Ausgangswerte fehlen und zweitens in Hinblick auf Mobilitätsüberlegungen der Faktor Kapital weniger problematisch ist (größere Mobilität). Produktionstechnisch gesehen scheint es angesichts der in den Agrarberichten ausgewiesenen enormen Faktorproduktivitätsunterschiede innerhalb der westdeutschen Landwirtschaft (zum großen Teil bedingt durch unterschiedliche Betriebsgrößen und unterschiedliches Management) durchaus möglich zu sein, bei entsprechender produktionstechnischer Strukturierung die heutige Agrarproduktion der Bundesrepublik mit erheblich weniger Einsatz von Arbeit und Kapital zu erreichen; auch eine 50 % höhere Faktorproduktivität ist vom rein produktionstechnischen Standpunkt denkbar. Eine andere Frage ist natürlich, ob oder inwieweit in den letzten 20 Jahren eine mit dem rechtlichen und sozialen Datenkranz unserer Gesellschaft zu vereinbarende Wirtschaftspolitik wirtschaftspolitische Maßnahmen hätte implementieren können, die statt einer jährlichen Abwanderungsrate von 4,5 % eine jährliche Abwanderungsrate von ca. 8,8 % bei einer nur unwesentlichen Abschwächung des Produktionsanstiegs bewirkt hätten.

Mit fortschreitender Entwicklung der Volkswirtschaft ist eine zunehmende staatliche Förderung des landwirtschaftlichen Sektors festzustellen, d. h. eine Förderungseskalation gibt es nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern. Hauptbegründung für die Förderungseskalation ist die sogenannte Einkommensdisparität zwischen dem landwirtschaftlichen Sektor und dem nichtlandwirtschaftlichen Sektor. Wir wollen hier keine Diskussion über Messung und Bedeutung von Einkommensdisparitäten durchführen[24] und nur darauf

---

[24] Die Begründung der Förderungseskalation durch die Einkommensdisparität steht nicht zuletzt deshalb auf tönernen Füßen, weil

— insbesondere in Bereichen, in denen bei der Errechnung der Einkommen kalkulatorische Positionen eine große Rolle spielen, die ermittelte Einkommenshöhe stark von der Lösung der Bewertungsprobleme abhängt (extremes Beispiel: Ermittlung des Einkommens eines Subsistenzlandwirts in den Entwicklungsländern)
— es viele Einkommensbegriffe gibt (Beitrag des Unternehmens zum Nettosozialprodukt zu Marktpreisen pro Faktoreinheit, Beitrag zum Nettosozialprodukt zu Faktorkosten pro Faktoreinheit, Nettoeinkommen pro Faktoreinheit, Faktoreinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie, gesamtes Faktoreinkommen der landwirtschaftlichen Unternehmerfamilie usw. bis zu den Begriffen des verfügbaren Einkommens)
— die Definition von Faktoreinheit, die für den intersektoralen Vergleich brauchbar ist, auf Schwierigkeiten stößt
— viele nach den allgemeinen Zielsetzungen der Verteilungs- und Allokationspolitik abzuleitenden Fragen nur dann beantwortet werden können, wenn Einkommensverteilungen innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors mit Einkommensverteilungen außerhalb des landwirtschaftlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinweisen, daß neuerdings bei der Messung der relativen und absoluten Armut zunehmend andere Kriterien herangezogen werden (concept of basic needs)[25]. Nachfolgend wird von Zunahme der Disparität gesprochen, wenn sich die Ertragssituation der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren oder die Welfare-Situation der zur Landwirtschaft gehörenden Personen relativ gegenüber den außerhalb der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren oder lebenden Personen verschlechtert.

2. Langfristige Zusammenhänge zwischen Förderungseskalation, Allokation und Pro-Kopf-Einkommen in der Landwirtschaft

Die langfristigen Zusammenhänge zwischen Förderungseskalation, Verteilung und Allokation können am besten diskutiert werden, wenn nachfolgende radikale Hypothese an den Anfang der Betrachtung gestellt wird. Diese radikale Hypothese besagt, daß durch die Umverteilung zugunsten der Landwirtschaft langfristig die Disparität nur wenig oder gar nicht reduziert wird, keine wesentlichen Änderungen für die gesamtwirtschaftliche personelle Einkommensverteilung eintreten und insgesamt gesehen die absoluten Einkommen weniger stark steigen, weil

— die Umverteilung die Einkommen pro Faktoreinheit oder pro Person nur kurzfristig erhöht, längerfristig aber eine durch die Umverteilung induzierte verlangsamte Abwanderung landwirtschaftlicher Faktoren in Verbindung mit dem Gesetz vom abnehmenden Ertragszuwachs eine Senkung der Einkommen pro Faktoreinheit oder pro Person auf das alte Niveau zur Folge hat

— sowohl die personelle Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft (Lorenz-Kurve) als auch die personelle Einkommensverteilung im nichtlandwirtschaftlichen Bereich langfristig nur wenig von der Umverteilung beeinflußt werden

— die durch die Umverteilung induzierte Umallokation der Ressourcen die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bremst.

Sektors verglichen werden, d. h. der Vergleich globaler Durchschnitte reicht nicht aus

— auch bei gleichem verfügbarem Nominaleinkommen das damit erreichbare Welfare-Niveau von Region zu Region sehr unterschiedlich sein kann.

[25] Vgl. *W. Scott, H. Argalias* und *D. V. Mc. Granahan* (United Nations Research Institute for Social Development), The Measurement of Real Progress at the Local Level: Examples from the Literature and a Pilot Study. Report No. 73.3, Genf 1973; W. Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt, New York 1977; H. J. Krupp, W. Glatzer (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat, Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn diese Hypothese gelten würde, wäre der größte Teil der Agrarförderung langfristig gesehen nutzlos, denn der größte Teil der Agrarförderung wird ja durchgeführt, um die Disparität zu reduzieren und die gesamtwirtschaftliche Einkommensverteilung zu verbessern.

Mit Hilfe einfacher klassischer Überlegungen wird deutlich, daß diese Hypothese nicht ganz zutreffen kann, weil in der Landwirtschaft der immobile und weitgehend konstante Produktionsfaktor Boden eine bedeutende Rolle spielt. Über eine Erhöhung des Gesamteinkommens der Landwirtschaft läßt sich u. U. langfristig eine Erhöhung der Entlohnungssätze für die in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren Arbeit und Kapital nicht erreichen, weil die Erhöhung des Gesamteinkommens die Abwanderung dieser Faktoren so reduzieren kann, daß sich längerfristig gesehen eine Arbeits-Boden-Relation und eine Kapital-Boden-Relation einstellt, die gerade die Entlohnung der Faktoren Arbeit und Kapital zu den alten Entlohnungssätzen zuläßt. Aber auch in diesem Fall steigt der Entlohnungssatz des Faktors Boden wegen der Gültigkeit des Ertragsgesetzes und der zunehmenden Seltenheit dieses Faktors. Es kann erwartet werden, daß auch langfristig gesehen durch eine vermehrte Agrarförderung in der Landwirtschaft ein steigendes Einkommen pro Faktoreinheit hervorgerufen wird, wobei hier unter Faktoreinheit eine Einheit aus der Aggregation der Faktoren Arbeit, Kapital und Boden verstanden wird. Dieser Zusammenhang ist seit Ricardo bekannt, denn Ricardo hat bereits festgestellt, daß steigende Agrarpreise zu steigenden Grundrenten führen. Teilt man die Eigentümer der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren in zwei Gruppen ein, nämlich in die Gruppe der Eigentümer von Arbeit und Kapital und in die Gruppe der Landeigentümer (landlords), so spricht vieles dafür, daß eine Erhöhung der Agrarförderung das Pro-Kopf-Einkommen der Eigentümer von Arbeit und Kapital langfristig nur wenig oder gar nicht erhöht und die Landeigentümer weitgehend allein die Nutznießer sind. Eine solche Gruppierung setzt natürlich eine gewisse Abstraktion voraus, denn die meisten Landwirte sind sowohl Eigentümer von Arbeit und Kapital als auch von Boden. Trotzdem ist diese Einteilung nützlich, denn

— ca. 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Bundesrepublik sind Pachtland[26], wobei allerdings zu beachten ist, daß etwa 6 % der Flächen an Verwandte verpachtet werden

[26] Für 1971 weist das Statistische Bundesamt 28,7 % aus (zitiert bei *K. Klare, E. Neander, W. Peters,* Agrarstrukturelle Auswirkungen steigender Pacht- und Bodenpreise und die Möglichkeiten ihrer Beeinflussung, Institut für Strukturforschung, Bundesanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, unveröffentl. Manuskript 1978). Seit 1971 ist der Pachtanteil wahrscheinlich stark angestiegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— das Eigentum an landwirtschaftlicher Nutzfläche ist ungleichmäßig auf die Landwirte verteilt; so entfallen auf 3 % der Betriebe 17,3 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Analoge Kombinationen sind 10,9 % und 38,6 %, 22,9 % und 59,5 % sowie 46,1 % und 83,6 %[27].

Die gezahlten Pachten sind ein grober Indikator für die Höhe der Grundrenten. In den 70er Jahren sind die Pachten in der Bundesrepublik sehr stark gestiegen. Gute Weizenböden werden zur Zeit für 1 200 DM und mehr pro ha verpachtet. Der Zusammenhang zwischen landwirtschaftlicher Grundrente und Preisen für landwirtschaftliche Grundstücke ist zwar recht mittelbar, jedoch ist es unmöglich, die Wertsteigerungen der Gesamtheit der landwirtschaftlichen Grundstücke in der Bundesrepublik vorwiegend durch Ausstrahlungen vom nichtlandwirtschaftlichen Sektor her zu erklären (z. B. durch Baulandpreise, städtische Spekulanten). Die in den letzten 20 Jahren stattgefundenen Preissteigerungen bei landwirtschaftlichen Grundstücken — die durchschnittliche Preissteigerungsrate entspricht im langjährigen Durchschnitt in etwa der Wachstumsrate des nominalen Sozialprodukts — sind zum großen Teil auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Grundrenten und auf die Erwartung bezüglich der zukünftigen Entwicklung der landwirtschaftlichen Grundrenten zurückzuführen[28].

Viele Landwirte, die gleichzeitig Eigentümer von landwirtschaftlicher Nutzfläche sind und diese selbst bewirtschaften, subventionieren aus ihren (fiktiven) Grundrenteneinkommen die in ihrem Unternehmen eingesetzten Faktoren Arbeit und Kapital, d. h. sie würden als Pächter kaum oder gar nicht existieren können. Durch diese private Subventionierung wird die Abwanderung der Faktoren Arbeit und Kapital aus der Landwirtschaft auch langfristig gehemmt.

---

[27] Diese Zuordnung ist aus der Betriebsgrößenklassenstatistik abgeleitet. Dort wird für jede Betriebsgrößenklasse angegeben, wieviel Prozent aller landwirtschaftlichen Unternehmen in jeder Klasse rangieren und wie hoch die entsprechende landwirtschaftliche Nutzfläche in Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche ist. Die Interpretation der beiden Prozentsätze für jede Betriebsgrößenklasse erfolgt in der Weise, daß jeder Betrieb weder Flächen verpachtet noch zugepachtet hat und von seinem Eigentümer selbst bewirtschaftet wird. Diese Interpretation ist für den Einzelbetrieb sicherlich problematisch, für die Gesamtheit der Betriebe innerhalb einer Betriebsgrößenklasse aber eine brauchbare Annäherung.

[28] Vgl. *B. Otto,* Zur Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Bodennutzung, des außerlandwirtschaftlichen Bodentransfers und zum Grenzertragsbodenproblem in Schleswig-Holstein, Diss. Kiel 1978; *V. Schuldt,* Versuch einer Grundrentenmessung im landwirtschaftlichen Marktproduktbau in Schleswig-Holstein, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 51 (1973), N. F., S. 225 - 247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Kurz- und mittelfristige Auswirkungen von Faktorimmobilitäten

Kurz- und mittelfristig ist natürlich eine Reduzierung der Disparität zwischen den Entlohnungssätzen der Faktoren Arbeit und Kapital im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich durch Vermehrung der staatlichen Förderung möglich, weil kurz- und mittelfristig auch der größte Teil der in der Landwirtschaft eingesetzten Faktoren immobil ist. Insbesondere Heidhues hat die bei der Abwanderung von Arbeit und Kapital aus dem landwirtschaftlichen Sektor auftretenden Mobilitätshemmnisse zutreffend analysiert[29].

Die Abwanderung von Kapital korreliert im klein- und mittelständischen Bereich eng mit der Abwanderung von Arbeit. Wenn Landwirte ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufgeben, wird das liquidierte Betriebskapital vielfach im Bereich des Wohnungsbaus angelegt; Kapitalanlagen mit höherem Risiko sind dagegen weniger beliebt. Die Inhaber größerer landwirtschaftlicher Unternehmen scheuen oft vor Kapitalanlagen im außerlandwirtschaftlichen Bereich zurück und investieren statt dessen im eigenen Unternehmen, auch dann, wenn die erwartete Verzinsung gering ist. Wie in anderen Produktionsbereichen auch, ist in der Landwirtschaft ein großer Teil des dort verfügbaren Kapitals in dauerhaften sachlichen Produktionsmitteln gebunden. Die technische und auch die ökonomische Lebensdauer dieser Produktionsmittel hat sich infolge technisch bedingter Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Produktion (der Anteil kurzlebiger Maschinen ist gegenüber dem Anteil langlebiger Gebäude gestiegen) wesentlich verkürzt und ist eher kürzer als die Lebensdauer der Anlagen im gewerblichen Bereich. Deshalb ist von der technischen Struktur der Vermögensanlage im landwirtschaftlichen Sektor her kein großes Hemmnis für eine mittelfristige intersektorale Mobilität gegeben.

Die intersektorale Mobilitätsbereitschaft der Landwirte ist je nach Lebensalter sehr unterschiedlich. Die größte Mobilitätsbereitschaft liegt bei den landwirtschaftlichen Jugendlichen vor, die sich noch nicht für einen Beruf entschieden haben oder als Unverheiratete in der Landwirtschaft tätig sind. Nach Erlernung des landwirtschaftlichen Berufs und insbesondere nach der meistens mit einer Betriebsübernahme verbundenen Heirat nimmt die intersektorale Mobilitätsbereitschaft ab-

---

[29] Vgl. *T. Heidhues*, Ursachen und Ausmaß der unzureichenden Faktormobilität in der Landwirtschaft, in: G. Schmitt (Hrsg.), Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 9, München, Bern, Wien 1972, S. 35 - 68; *ders.*, Der Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die Struktur der Landwirtschaft, Hochschultagung der Landwirtschaftlichen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rupt ab. Gründe hierfür sind nicht nur die vielfach mit der Heirat verbundene Immobilität, sondern auch meistens ein mit der Betriebsübergabe verbundener kräftiger Investitionsschub. Vor diesem Hintergrund hat insbesondere Heidhues die Theorie entwickelt, daß eine jährliche Abwanderungsrate unter 5 % mit einer wesentlich geringeren Disparität zu ereichen ist als eine Abwanderung, die über diesen Prozentsatz hinausgeht. Eine jährliche Abwanderungsrate unter 5 % kann fast ausschließlich im Zuge des Generationenwechsels erfolgen, d. h. aus Altersgründen ausscheidende Landwirte werden nur zum Teil durch neu in den Beruf eintretende junge Landwirte ersetzt. Folgt man der Hypothese von Heidhues, so steht die staatliche Agrarpolitik bei ihrem Bemühen um die Reduzierung der Agrarförderungseskalation vor der Alternative, entweder durch die Herbeiführung einer leichten Disparität eine jährliche Abwanderungsrate bis zu 5 % zu erreichen, oder durch fühlbare Verschärfung der Disparität die 5 %-Hürde zu überspringen. Diese 5 %-Hürde würde auch dann bestehen bleiben, wenn den älteren Landwirten stärker als bisher eine bessere berufliche Alternative im außerlandwirtschaftlichen Bereich angeboten würde.

Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverluste, die sich aus der Umverteilung und der damit verbundenen verlangsamten Abwanderung von Faktoren aus der Landwirtschaft ergeben, sind schwer abzuschätzen. Mit Hilfe eines neoklassischen Zwei-Sektoren-Modells, das die Volbeschäftigung aller Faktoren impliziert, läßt sich sicherlich das Ergebnis herleiten, daß ein erheblicher Verzicht auf Sozialprodukt gegeben ist, weil die Grenzproduktivität der Faktoren, gemessen nach dem economic-cost-Prinzip, erheblich niedriger ist als im außerlandwirtschaftlichen Sektor. Bei differenzierterer Betrachtung ergeben sich einige Zweifel an dem Wert der globalen neoklassischen Analyse, weil diese Analyse erstens nicht in der Lage ist, die besondere Situation im Grenzbereich der beiden Sektoren zu erfassen, und zweitens auf dem Konzept der Vollbeschäftigung aufbaut. Eine fühlbare Steigerung des Sozialprodukts durch die vermehrte Wanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft in den nichtlandwirtschaftlichen Bereich ist nämlich nur dann zu erwarten, wenn die Abwandernden neue Arbeitsplätze finden, auf denen sie eine hohe volkswirtschaftliche Grenzproduktivität entfalten können. Würden die aus der Landwirtschaft Abwandernden beispielsweise nach kurzer Umschulung in Unternehmen tätig sein, die ihre Produkte im freien internationalen Wettbewerb ohne staatliche Stützung verkaufen und darüber hinaus noch an den Staat erhebliche Steuern zahlen, so ergäbe sich sicherlich ein hoher volkswirtschaftlicher Ertragszuwachs. Wenn aber die Abwanderung in Richtung von Arbeitsplätzen erfolgt, deren volkswirtschaftliche Grenzproduktivität sehr niedrig ist, beispielsweise in Richtung stark

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subventionierter Unternehmen oder in Richtung überflüssiger staatlicher Bürokratien, so ist der volkswirtschaftliche Ertragszuwachs als sehr gering zu veranschlagen.

Die abwandernden Landwirte bevorzugen insbesondere Arbeitsplätze in der Nähe ihrer bisherigen Wohnung, d. h. in ländlichen Gebieten. Viele dieser ländlichen Gebiete weisen eine relativ hohe Arbeitslosenquote auf und — dem neuen Zeitgeist entsprechend — nehmen die Stimmen zu, die einen Teil der Agrarförderung als sinnvolle Variante der Keynesschen Beschäftigungstherapie ansehen.

4. Auswirkungen auf die regionale Einkommens- und Ressourcenverteilung

Die Mittel für die Umverteilung in Richtung des Agrarkomplexes werden in erster Linie durch die Ballungszentren aufgebracht, weil hier das Steueraufkommen am höchsten ist. Diese Mittel fließen in ländliche Regionen, in denen die Landwirtschaft häufig zusammen mit der Agroindustrie den größten Teil des Exports der Region in andere Regionen bestreitet. Von Ausnahmen abgesehen, haben ländliche Regionen mit einer technisch fortgeschrittenen Landwirtschaft ein höheres Pro-Kopf-Einkommen als ländliche Gebiete, in denen eine weniger entwickelte Landwirtschaft vorliegt. Fast alle ländlichen Regionen haben aber ein niedrigeres Sozialprodukt pro Kopf als die städtischen Regionen. Vor diesem Hintergrund ist die Umverteilung durch die Agrarpolitik als eine Art von „indirektem horizontalem Finanzausgleich" zwischen den Regionen zu sehen, der allerdings den ärmsten ländlichen Regionen weniger zugute kommt als vielen entwickelteren ländlichen Gebieten.

Staatlicher Nettofinanztransfer von den Ballungsgebieten zu den ländlichen Räumen ist nach Ansicht vieler Politiker und Ökonomen eine Notwendigkeit. Die Frage ist nur, ob die Abwicklung eines großen Teils des Nettofinanztransfers über die Agrarpolitik der richtige Weg ist. Bei der Beantwortung dieser Frage darf die Multiplikator- und Akzeleratorwirkung des Nettofinanztransfers nicht unterschätzt werden. Dieser über die Agrarpolitik abgewickelte Nettofinanztransfer erreicht in der ersten Stufe im Vergleich zu anderen Alternativen, wie Industrieansiedlung, Infrastrukturmaßnahmen, Militärbasen, Fremdenverkehr, ungleich mehr Empfänger, und diese Empfänger sind außerdem gleichmäßiger über den Raum verteilt.

Die Verwendung des Nettofinanztransfers durch die Landwirte verspricht auch deshalb eine im Vergleich zu anderen Empfängergruppen im ländlichen Raum hohe Multiplikatorwirkung, weil die Landwirte durch ihre Ausgaben nicht nur den Konsumbereich (lokale Konsum-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

güterverteilung und -produzenten) beleben, sondern auch den in ländlichen Gebieten angesiedelten Lieferanten von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln vermehrten Absatz ermöglichen. Quantitative Messungen der regionalen Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen liegen bisher allerdings nicht vor.

Wenn die Hypothese richtig ist, daß der Nettofinanztransfer von den Ballungszentren in die ländlichen Regionen wegen der gleichmäßigeren Breitenwirkung und der vermuteten größeren Multiplikator- und Akzeleratorwirkung anderen Verteilungen des in die ländlichen Räume strömenden Finanztransfers im Sinne der Keynesschen Beschäftigungslehre überlegen ist, ist damit noch nicht gesagt, daß diese Politik längerfristig gesehen optimal ist. Längerfristig gesehen benötigen die ländlichen Räume eine Wirtschaftsstruktur, die nicht nur agrarische Fernhandelsgüter hervorbringt, sondern auch andere interregional und international handelbare Güter. Dies folgt einfach aus der Gültigkeit des Engelschen Gesetzes und den zunehmenden Verarbeitungs- und Handelsspannen im Nahrungsmittelsektor: Der Anteil der Agrarproduktion an der Gesamtproduktion nimmt bei steigendem Einkommen weiter ab und irgendwann wird der Agrarkomplex nicht mehr ausreichen, um den Regionen beim interregionalen Handel ausreichende Exporterlöse zur Deckung des steigenden Importbedarfs zu verschaffen.

Die Erfahrung zeigt, daß in vielen ländlichen Regionen der Aufbau von Unternehmen, die nichtagrarische Produkte in andere Regionen exportieren können, sehr viel Zeit erfordert. Wenn nicht rechtzeitig die Weichen in Richtung des Aufbaus solcher Unternehmen gestellt werden, beispielsweise durch eine Umverteilung des jetzt von den Ballungszentren in die ländlichen Räume fließenden Finanztransfers zugunsten dieser Unternehmen, so ist längerfristig mit einer Abschwächung des Wachstums im ländlichen Raum zu rechnen. So gesehen ist ein zeitlicher trade-off zu vermuten: Kurz- und mittelfristig gesehen führt ein Nettofinanztransfer von den Ballungszentren in Richtung Agrarkomplex zu größeren Einkommenserhöhungen und Wohlstandseffekten in den ländlichen Räumen, langfristig gesehen verspricht jedoch im Hinblick auf die üblichen regionalpolitischen Zielsetzungen eine Reduzierung des agrarpolitisch begründeten Finanztransfers zugunsten der außerlandwirtschaftlichen Bereiche in den ländlichen Bereichen einen größeren Erfolg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Tabelle I:

Zahlungen der Staatshaushalte der Bundesrepublik Deutschland an den inländischen Agrarkomplex in Mill. DM

Jahr	Zahlungen der Staatshaushalte			davon im Rahmen der						
				Preis- und Einkommenpolitik			Strukturpolitik			Sozialpolitik
	Insges.	davon Bund	davon Länder	Insges.	davon Bund	davon Länder	Insges.	davon Bund	davon Länder	Insges. (nur Bund)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1955	1 135	626	405	407	300	107	628	326	302	
56	1 766			954			812			
57	2 653			1 472			1 181			
58	2 761			1 475			1 286			
59	2 828	2 071	757	1 467	1 226	241	1 361	845	516	
1960	2 973			1 767			1 206			
61	3 657			1 802			1 789			66
62	4 217			1 635			2 514			68
63	4 909			1 679			2 972			258
64	5 383			1 710			3 371			302
1965	6 045	4 239	1 806	2 005	1 515	490	3 489	2 173	1 316	551
66	5 621			1 804			3 087			730
67	5 653			1 905			3 036			712
68	6 137			2 476			2 932			729
69	5 828			2 183			2 804			841
1970	6 108	4 652	1 456	2 296	2 212	84	2 953	1 581	1 372	859
71	6 095			1 655			3 294			1 146
72	5 762	4 171	1 591	1 600	1 543	57	3 185	1 651	1 534	977
73	6 821	4 796	2025	1 611	1 572	39	3 308	1 322	1 986	1 902
74	7 670			1 665			3 616			2 389
1975	7 656			1 250			3 868			2 538
76	7 771	5 410	2 361[b)]	1 044			4 033			2 694
77[a)]	8 179	5 697	2 482[b)]	858			4 366			2 955

a) vorläufig
b) Haushaltsansätze

Quellen: Die Angaben in dieser Tabelle basieren für die Jahre 1955 - 1975 auf den Ergebnissen der Arbeit von G. Schmitt und P. Schmidt. (Vgl. G. *Schmitt* unter Mitarbeit von P. *Schmidt*, Die staatlichen Finanzhilfen für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung, Interpretation und Würdigung der langfristigen Entwicklung (1950 - 1975), in: Agrarwirtschaft, Jg. 25 (1976), H. 6, S. 164 - 174.) Grundlage der Angaben für die Jahre 1976 und 1977 bilden die Agrarberichte, die Statistischen Jahrbücher über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und die Statistischen Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland. Die Zuordnung der Zahlen auf die einzelnen Bereiche wurde analog zu dem von G. Schmitt und P. Schmidt gewählten Verfahren vorgenommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 11: EG-Haushalt gegliedert nach Agrarbereich und Nichtagrarbereich 1963 – 1977 (Mill. DM)

Jahr	Einnahmen der EG					Ausgaben der EG				Defizite / Überschüsse der EG	
	Eigenmittel[a]					Im Rahmen der Agrarpolitik					
	Im Rahmen der Agrarpolitik		Im Rahmen der Nichtagrarpolitik		Finanzbeiträge der Mitgliedsstaaten (Defizit zwischen Eigeneinnahmen der EG und Ausgaben der EG)				Im Rahmen der nichtagrarpolitischen Aktivitäten[d]		
	Abschöpfung plus Grenzausgleich	Zuckerabgabe	Zoll[b]	Sonstiges		Marktordnung (Garantiefonds)	Struktur (Ausrichtungsfonds)	Agraranteil an Rücküberweisungen Mitgliedsstaaten		Defizit des „EG-Agrar-Haushalts“	Defizit des Nichtagrarbereichs des „EG-Haushalts“
	1	2	3	4	5=6+7+8+9−1−2−3−4	6	7	8	9	10=1+2−6−7−8	11=3+4−9
1963						148	49		212		
1964						168	56		246		
1965						308	109		235		
1966						900	301		280		
1967						1 358	801		301		
1968						7 353	827		528		
1969						10 021	169[c]		606		
1970						10 317	843		1 002		
1971	2 749	370	1 786	118	9 263	11 883	872	232	1 299	9 868	— 605
1972	2 741	684	3 353	160	8 352	12 372	611	339	1 968	9 897	— 1 545
1973	1 911	333	6 552	897	9 098	14 584	665	476	3 066	13 481	— 4 383
1974	1 105	556	9 113	711	7 638	12 777	963	583	4 800	12 662	— 5 024
1975	1 867	293	11 533	903	8 346	15 720	1 190	725	5 307	15 475	— 7 129
1976	3 789	395	13 879	526	9 142	19 039	1 098	791	6 803	16 744	— 7 602
1977	4 863	792	15 328	331	11 058	22 924	1 464	1 160	6 824	19 893	— 8 835

Quellen: Spalten 1 bis 4 sowie EG-Ausgaben insgesamt (Spalte 6 + 7 + 8 + 9) entnommen aus EG-Kommission (Hrsg.), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, verschiedene Jahrgänge; Spalten 6 und 7: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedene Jahrgänge; Spalte 8 ist wie folgt errechnet: Im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (verschiedene Jahrgänge) sind die Rücküberweisungen an die Mitgliedsstaaten ausgewiesen (ca. 10 % der Abschöpfung und Zölle als Entgelt für Verwaltungsarbeit nationaler Stellen); 50 % davon sind in Spalte 8 dem Agrarsektor zugerechnet; Spalte 9 ist errechnet als Differenz zwischen Ausgaben der EG insgesamt und Ausgaben der EG für den Agrarbereich.

a) Eigenmittel im EG-Haushalt sind definiert als Einnahmen des EG-Haushalts, die aus der Ausübung der EG-Hoheit resultieren. — b) Diese Position umfaßt alle von der EG erhobenen Zölle. Diese Zölle sind fast ausschließlich Zölle auf Güter, die nicht durch die landwirtschaftlichen EG-Marktordnungen erfaßt werden. — c) Nur das erste Halbjahr 1969. — d) Zu den Ausgaben für den Nichtagrarbereich zählen insbesondere Ausgaben für Soziales, Forschung, Verkehr, Nahrungsmittelhilfe, Regionalpolitik und Verwaltung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle III: **Aufteilung des gesamten Finanztransfers der Staatshaushalte der Bundesrepublik an den EG-Haushalt in agrarpolitisch und nichtagrarpolitisch begründeten Finanzbeitrag**

	Finanzbeitrag des Staatshaushalts der Bundesrepublik an die EG-Kasse	Prozentualer Anteil des deutschen Finanzbeitrags am EG-Finanzbeitrag (Beitragsschlüssel)	Agrarpolitisch begründeter Finanzbeitrag an den EG-Haushalt (deutscher Anteil am Defizit des „EG-Agrarhaushalts")	Nichtagrarpolitisch begründeter Finanzbeitrag der Bundesrepublik (deutscher Anteil am Defizit des Nichtagrarbereichs des „EG-Haushalts")
	1	2	3	4
1971	1 314	31,7 %	3 129	— 192
1972	1 614	32,0 %	3 167	— 494
1973	2 371	29,0 %	3 909	— 1 271
1974	1 615	28,5 %	3 609	— 1 432
1975	2 756	28,1 %	4 348	— 2 003
1976	2 868	28,1 %	4 705	— 2 136
1977	4 300	28,1 %	5 590	— 2 483

Quellen: Spalte 1 entnommen aus: Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht, versch. Jahrgänge (1971 - 1976 Istzahlen, 1977 Sollzahlen). — Spalte 2 entnommen aus: *E. Reister*, Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1975, S. 43. — Spalte 3: Agrarpolitisch motivierter Finanzbeitrag = Beitragsschlüssel (Spalte 2 — Tabelle III — Anhang) × Defizit des EG-Agrarhaushalts (Spalte 10, Tabelle II — Anhang). — Spalte 4: Nichtagrarpolitisch motivierter Finanzbeitrag = Beitragsschlüssel (Spalte 2, Tabelle III — Anhang) × Defizit des EG-Nichtagrarhaushalts (Spalte 11, Tabelle II — Anhang).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle IV: **Abschöpfungssätze und Exporterstattungssätze für Agrarmarktordnungsprodukte (DM/t)**
a) Abschöpfungssatz (DM/t)[a] — b) Exporterstattungssatz (DM/t)[b]

	Getreide	Reis	Zucker	Schweine-fleisch	Rind-fleisch	Geflügel-fleisch	Eier	Milch u. Milch-produkte	Gemüse
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1971 a)	108	290	20	831	357	697	223	391	·
b)	102	128	46	680	1 311	560	·[c]	975	6
1972 a)	81	250	15	963	21	852	—	341	·
b)	185	255	447	1 412	563	1 114	·	102	15
1973 a)	26	25	4	738	—	535	200	150	·
b)	150	114	199	1 670	—	572	·	402	14
1974 a)	1	—	—	559	10	338	227	116	·
b)	13	—	110	790	964	568	·	161	39
1975 a)	22	21	4	698	1 056	602	70	167	·
b)	91	17	24	1 540	3 378	900	·	183	25
1976 a)	62	95	11	900	1 861	731	100	219	·
b)	127	15	90	546	2 563	377	·	318	22

a) Der (jeweilige) Abschöpfungssatz wurde auf folgender Grundlage berechnet: Der Wert der Abschöpfungen der einzelnen Agrarprodukte (vgl. hierzu die Spalten 1, 3, 5, 7, 9, 11 von Tab. V — Anhang) wurde durch die korrespondierenden mengenmäßigen Importe aus Drittländern dividiert (vgl. als Quelle zu den mengenmäßigen Importen: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Eurostat, Agrarstatistisches Jahrbuch, versch. Jahrgänge). — b) der (jeweilige) Exporterstattungssatz wurde auf analoge Weise zum Abschöpfungssatz errechnet, d. h. der Wert der Exporterstattungen (vgl. hierzu die Spalten 1, 3, 5, 7, 9, 11 von Tab. VI — Anhang) wurde durch die korrespondierenden mengenmäßigen Exporte dividiert (vgl. als Quelle zu den mengenmäßigen Exporten: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Eurostat, a.a.O., versch. Jahrgänge). — c) Bedeutet: keine Werte ausgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle V: **Abschöpfungseinnahmen der Bundesrepublik aus Agrarimporten aus Drittländern (Istwerte)[a] und aus Agrarimporten insgesamt (errechnete Werte)[b] in Mill. DM**

	1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Drittl. c)	Insg. d)	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Getreide	381,4	821,0	349,1	622,0	116,8	217,0	4,6	7,6	87,9	162,0	377,0	559,2
Reis	33,9	50,1	35,8	48,3	2,7	4,8	—	—	2,7	4,0	12,9	17,9
Zucker	1,3	5,6	0,9	3,9	0,2	1,0	—	—	0,2	1,3	0,5	3,0
Milch und Milchprodukte	41,1	127,0	46,7	130,0	17,5	74,0	12,6	52,0	10,7	64,0	13,6	120,1
Rindfleisch	26,4	70,7	3,3	6,0	—	—	0,5	2,1	41,2	246,0	113,5	491,0
Schweinefleisch ..	44,1	202,0	69,3	297,0	34,7	236,0	24,6	192,0	32,1	243,0	34,2	311,7
Geflügelfleisch ..	26,5	185,0	35,8	247,0	27,3	155,0	14,2	95,0	30,1	172,0	35,8	196,8
Eier	9,8	38,6	6,3	.e)	2,8	41,0	2,5	50,0	1,4	16,8	1,4	25,0
Summe Drittl. ...	610,9		526,3		324,4		60,5		158,8		439,8	
Summe Insg.		1 500,0		1 354,2		728,8		398,7		909,1		1 724,7

a) Die Istwerte der Abschöpfungseinnahmen für Agrarimporte aus Drittländern wurden entnommen: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge (vgl. ebenfalls Spalte 2, Tab. 2, gerundete Werte). — b) Die errechneten Werte für die Abschöpfungen insgesamt wurden auf folgender Grundlage berechnet: Die gesamten mengenmäßigen Importe der Bundesrepublik an Agrarprodukten (vgl. als Quelle hierzu: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.), Eurostat, a.a.O.) wurden mit den (vgl. Tabelle IV — Anhang) entsprechenden Abschöpfungssätzen multipliziert. — c) Drittl. = Abschöpfungseinnahmen der Bundesrepublik auf Agrarimporte aus Drittländern. Die o. a. Summe stellt die bei den Bundeskassen eingegangenen Istwerte dar. Abweichungen gegenüber der Summe der Einzelposten sind möglich. — d) Insg. = Abschöpfungseinnahmen der Bundesrepublik insgesamt (d. h. auf Importe aus Drittländern und aus Ländern der EG). — e) Bedeutet: keine Werte ausgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle VI: **Exporterstattungen auf Agrarexporte der Bundesrepublik in Drittländer (Istwerte)[a] und in die Gesamtheit der Länder (errechnete Werte)[b] in Mill. DM**

	1971		1972		1973		1974		1975		1976	
	Drittl. c)	Insg. d)	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.	Drittl.	Insg.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Getreide	240,2	252,8	440,5	565,8	267,9	444,9	18,1	33,0	202,4	314,8	170,0	377,7
Reis	4,1	6,5	3,1	12,5	0,9	5,3	—	—	0,1	1,0	0,2	1,1
Zucker	7,1	11,3	62,1	122,4	19,4	68,1	2,7	36,2	1,5	6,8	22,3	46,8
Milch und Milchprodukte	282,7	482,5	39,8	49,0	105,6	243,7	88,3	158,5	92,9	167,5	212,9	332,2
Rindfleisch	11,8	78,7	2,3	28,2	—	—	9,7	117,7	30,4	479,6	51,5	379,5
Schweinefleisch ..	30,6	34,7	14,1	26,8	11,7	35,1	4,7	14,2	7,7	43,1	2,7	18,0
Geflügelfleisch	2,8	3,4	7,8	8,9	14,3	14,9	8,0	9,7	9,0	12,0	9,8	9,8
Gemüse	0,1	0,3	0,4	0,9	0,3	1,1	0,5	2,3	0,5	2,2	2,3	5,3
Sonstiges	18,8	28,1	11,1	16,0	10,7	20,5	2,7	7,5	11,5	34,0	19,2	47,6
Summe Drittl. ...	598,2		581,2		430,8		134,7		356,0		490,9	
Summe Insg.		898,3		830,5		833,6		379,1		1 061,0		1 218,0

a) Die Istwerte für Ausfuhrerstattungen auf Agrarexporte der Bundesrepublik an Drittländer wurden entnommen: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge (vgl. auch Spalte 5, Tab. 1, gerundete Werte). — b) Die errechneten Werte für die Exporterstattungen insgesamt wurden auf folgender Grundlage errechnet: Die gesamten mengenmäßigen Exporte der Bundesrepublik an Agrarprodukten (vgl. als Quelle hierzu: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Eurostat, verschiedene Jahrgänge) wurden mit den (vgl. Tabelle IV — Anhang) entsprechenden Exporterstattungssätzen multipliziert. — c) Drittl. = Exporterstattungen der Bundesrepublik für Agrarexporte an Drittländer. — d) Insg. = Exporterstattungen der Bundesrepublik für Agrarexporte insgesamt (d. h. an Drittländer und Länder der EG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Matzner, Blaas und Schönbäck

Die Diskussion des Referates der Herren Matzner, Blaas und Schönbäck betraf vier Problemkreise:

1. Abgrenzung des staatlichen vom privaten Sektor.
2. Funktion des Staates im gesellschaftlichen System.
3. Argumente zur Begründung staatlicher Aktivität.
4. Bedeutung alternativer Ansätze für die Analyse der Staatstätigkeit.

ad 1: Zunächst wurde der Referent um Erläuterung gebeten, nach welchen Gesichtspunkten er den Staat vom Privatsektor abgrenze. Grundsätzlich sei zwischen staatlichem und privatem Sektor entweder an Hand von Eigentumstiteln, d. h. mittels eines institutionellen Kriteriums, oder auf Grund von Allokationsmechanismen, d. h. nach einem funktionellen Kriterium, zu unterscheiden. Am Beispiel der Öffentlichen Unternehmen lasse sich demonstrieren, daß vor allem die zweite Alternative in Betracht komme. Denn Öffentliche Unternehmen verhielten sich am Markt kaum anders als ihre privatwirtschaftlichen Konkurrenten, und bei privaten Unternehmen könne wiederum eine Tendenz zur Übernahme bürokratischer Methoden beobachtet werden.

In der Praxis ergäben sich außerdem Schwierigkeiten einer Grenzziehung, weil zwischen staatlichem und privatem Sektor zahlreiche Interdependenzen bestehen. So übertrage der Staat im Rahmen der Sozialen Sicherung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen (z. B. Beschäftigung von Behinderten) oder er fördere z. B. mit Hilfe der Subventionsgewährung bestimmte privatwirtschaftlich-unternehmerische Aktivitäten.

Herr Matzner erwiderte, er habe seiner Untersuchung eine Abgrenzung nach Allokationsmechanismen zugrundegelegt. Die Anwendung des Konzepts werde jedoch durch die Verschiedenartigkeit der Organisationsformen staatlicher Tätigkeit, die von der bürokratischen Durchführung spezifischer Aufgaben bis zur Inpflichtnahme Privater reichen, erschwert.

ad 2: Die These, der Staat habe in erster Linie die Funktionsfähigkeit des bestehenden Systems zu gewährleisten, wurde in Zweifel ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zogen. Der Staat sei keine Einrichtung zur Sicherung des status quo; vielmehr falle ihm zu bestimmten Zeitpunkten geradezu die Rolle eines Vorreiters im Prozeß des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zu. Fragwürdig sei auch, ob der Staat vor allem der Durchsetzung von Zielen organisierter, mächtiger Interessen diene. Er habe im Gegenteil die Aufgabe, die Anliegen schwächerer, nicht-organisierter Gruppen gegen Partikularinteressen zur Geltung zu bringen.

Der Referent entgegnete, nach seiner Auffassung seien die meisten Regierungen nicht an einem grundlegenden Wandel von Staat und Gesellschaft interessiert. Deshalb versuchten sie tendenziell, den status quo zu erhalten. Im übrigen spreche die historische Erfahrung für seine Thesen.

ad 3: Kritik wurde gegen die spieltheoretischen Ansätze zur Begründung staatlicher Aktivität vorgebracht. Die Beschränkung der Analyse auf drei Fälle im 2-Personen-Modell sei bedenklich, da u. a. die Möglichkeit der Kooperation zwischen den Wirtschaftssubjekten ausgeschlossen bleibe. Eine umfassende Analyse, die weitere Fälle einschließe, würde u. U. nicht die vom Referenten konstatierte Notwendigkeit staatlichen Handelns in gewissen Bereichen bestätigen. Außerdem: Könne aus den Ausführungen des Referenten zum Problem der Deckung hoher Risiken geschlossen werden, daß der Staat sozialpolitische Aufgaben übernehmen müsse?

Herr Matzner bedauerte, aus Platzmangel keine umfassende spieltheoretische Untersuchung vorgenommen zu haben. Die Berücksichtigung weiterer Fälle vermittle allerdings in der Tendenz auch keine neuen Erkenntnisse. Im Hinblick auf die sozialpolitischen Aktivitäten habe er allein verdeutlichen wollen, daß die Fähigkeit des Staates, hohe Risiken abzudecken, ein wichtiges Argument für das Anwachsen der Staatstätigkeit abgebe.

ad 4: In der Diskussion zeichneten sich gegensätzliche Auffassungen ab. Positiv: Die Bedeutung des funktionsanalytischen Ansatzes, nach dem die Staatstätigkeit nicht als Konkurrenz, sondern als notwendige Ergänzung privater Aktivität gelte, bestehe darin, daß sie eine unvoreingenommene Analyse staatlichen Handelns und damit auch der Frage des Staatsversagens ermögliche. Kritisch: Bei der Untersuchung der staatlichen Tätigkeit sei neben der Querschnitts- und Zeitreihenanalyse auch die Einzelanalyse staatlicher Aktivitäten und ihr Vergleich mit entsprechenden privaten Tätigkeiten von Interesse. So könne — nach Ansicht eines Diskutanten — z. B. festgestellt werden, daß der Staat zwar ca. 20 % des gewerblichen Vermögens besitze, hieraus aber ein negatives Einkommen in Höhe von 400 Mio. DM erziele. Die Haushaltsbelastungen seien hingegen um ein Vielfaches höher, sie ließen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich auf rd. 25 Mrd. DM schätzen. Oder: Die Produktivität im öffentlichen Bildungswesen sei — gemessen an der Relation von Studenten zu Lehrenden — in den letzten Jahren rückläufig, während die Produktivität des privaten Dienstleistungssektors im gleichen Zeitraum gestiegen sei. Dies lasse den Schluß zu, daß im öffentlichen Bildungswesen ein „Produktivitätsverfall" stattgefunden habe.

Die letzten Thesen lösten im Arbeitskreis Kontroversen aus. So wurde bezweifelt, ob die Relation zwischen Studenten und Lehrenden ein angemessener Indikator für die Produktivität des öffentlichen Bildungswesens wäre. Weiterhin schienen einige Daten, insbesondere die geschätzten Haushaltsbelastungen, weder belegbar noch plausibel zu sein.

Auch Herr Matzner widersprach der These vom „Produktivitätsverfall" im öffentlichen Bereich. Vielmehr seien die Rationalisierungsmöglichkeiten im Staatssektor wesentlich geringer als im privaten Dienstleistungsbereich. Insofern sei ein Vergleich der Produktivitätsentwicklung beider Bereiche kaum aussagefähig.

B. Zum Referat Berié

Die Erörterung des Referates von Herrn Berié betraf insbesondere methodische Probleme. Zur Frage, ob ein objektiver oder subjektiver Ansatz der Ermittlung von Belastungsgrenzen angemessen ist, ergaben sich folgende Gesichtspunkte: Zur Bestimmung objektiver Grenzen der steuerlichen Belastbarkeit bedürfe es einer umfassenden Betrachtung aller Abgaben und Transfers. Der subjektive Ansatz — der nach Auffassung mehrerer Diskussionsteilnehmer allein relevant ist — berücksichtige hingegen nur jene Abgaben und Transfers, die von den Wirtschaftssubjekten wahrgenommen würden. Die subjektive Wahrnehmung sei sowohl vom Niveau als auch von der Struktur der Abgaben und Transfers abhängig. So könne eine relativ hohe Steuerlast in Frankreich vielleicht deswegen durchgesetzt werden, weil sie in erster Linie auf indirekten Steuern beruhe. Hingegen erkläre sich die relativ niedrige Steuerbelastung in der Schweiz vielleicht dadurch, daß dort die direkten Steuern eine größere Rolle spielten.

Fast alle Diskussionsteilnehmer vertraten weiterhin die Auffassung, die Analyse müsse einen umfassenderen Rahmen erhalten. Aus einer Untersuchung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, des Kindergeldes, der Sozialbeiträge und der Lohnsteuerzahlungen könnten kaum Aussagen über die Grenzen der Besteuerung gewonnen werden. Vielmehr müßten die indirekten Steuern ebenso Berücksichtigung finden wie weitere Transfereinkommen, z. B. Renten, Wohngeld und Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bildungsförderung. Darüber hinaus beziehe eine Gruppe von Arbeitnehmern auch Einkünfte aus anderen Quellen; auch diese Einkommen dürften für die Grenzen der steuerlichen Belastbarkeit bedeutsam sein. Schließlich erfasse die Untersuchung lediglich die Situation der Arbeitnehmer, aber nicht die Lage aller anderen Steuerzahler.

Herr Berié sah es als schwierig an, den objektiven vom subjektiven Ansatz scharf zu trennen. Er habe sich aber bemüht, den rein subjektiven Ansatz zu überwinden und einige objektive Kriterien für eine Belastungsgrenze zu ermitteln. Gleichwohl halte er eine umfassende Analyse im Sinne einer Gesamtschau für unfruchtbar. Der Umfang seiner Analyse sei zunächst durch die Verfügbarkeit statistischer Daten beschränkt worden. Außerdem habe er weitere Transferzahlungen nicht berücksichtigt, weil sie unregelmäßig erfolgten oder nicht dem Haushaltsvorstand — dem relevanten Steuerzahler — zuflössen, also kaum als lastmindernd angesehen würden. Lediglich das Kindergeld sei eine Ausnahme, insbesondere weil es nur einen Ersatz für die früher praktizierte Steuerentlastung darstelle. Die indirekten Steuern seien mittelbar in der Untersuchung enthalten, da er mit der Netto*real*lohnentwicklung argumentiere. Veränderungen der indirekten Steuern würden, wenn auch u. U. nach gewissen Zeitspannen, regelmäßig in Preisänderungen und mithin in der Realeinkommensentwicklung ihren Niederschlag finden. Deshalb könne auf eine gesonderte Analyse der indirekten Steuern verzichtet werden.

Ergänzend wurden in mehreren Beiträgen kritische Anmerkungen zum Meßkonzept vorgetragen. So müsse bei der Interpretation berücksichtigt werden, daß das Maß für die steuerliche Belastbarkeit nicht um Steuerrechtsänderungen bereinigt worden sei. Weiter: Neben dem Elastizitätskonzept stehe eine Reihe weiterer Indikatoren, insbesondere Progressionsmaße, zur Verfügung, deren Vor- und Nachteile geprüft werden müßten.

Breiten Raum nahm schließlich die Erörterung der Aggregationsproblematik ein. Mehrere Diskusionsteilnehmer bezweifelten, ob die Aussagen des Referenten bei disaggregierter Betrachtung noch aufrechterhalten werden könnten. Das Elastizitätsmaß nehme für einzelne Steuerzahlergruppen sehr unterschiedliche Werte an, so daß wohl kaum eine Grenze der steuerlichen Belastbarkeit generell konstatiert werden könne. Für jene Steuerzahler, deren Einkommen einem progressiven Grenzsteuersatz unterworfen werde, sind vergleichsweise früh Grenzen der Belastbarkeit auf Grund stagnierender oder rückläufiger Nettoreallöhne zu erwarten, demgegenüber werden die Bezieher sehr geringer und sehr hoher Einkommen, für die ein proportionaler Grenzsteuersatz gilt, die Belastungsgrenze wesentlich später

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder gar nicht erreichen. Auch müsse die Frage nach der politischen Durchsetzungsfähigkeit von Forderungen einzelner Gruppen gestellt werden, d. h. ob und inwieweit jene Steuerzahler, die bereits an Belastungsgrenzen gestoßen seien, einen weiteren Anstieg der steuerlichen Belastung im politischen Prozeß verhindern könnten.

Herr Berié betonte seinerseits auch die große Aussagefähigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise, die er im Rahmen seiner Untersuchung durch die Gruppierung der Steuerzahler nach dem Familienstand selbst angestrebt habe. Zur Frage nach den normativen Implikationen des Ansatzes führte der Referent abschließend aus, daß die Bundesregierung in den kommenden Jahren eine durchschnittliche Nettoreallohnsteigerung von jährlich 2 % für angemessen erachte. Mit Hilfe seines Ansatzes lasse sich zeigen, daß dies eine steuerpolitisch realisierbare Zielvorgabe darstelle.

C. Zum Referat Scheper

Der erste Teil der Diskussion des Referats von Herrn Scheper beschäftigte sich mit einigen Einzelfragen. Zunächst wurde das Problem des zugrundeliegenden Referenzsystems angesprochen, da zur Urteilsbildung die tatsächliche Situation der Landwirtschaft mit einem fiktiven Zustand verglichen werden muß, z. B. mit den Bedingungen des produzierenden Gewerbes. Anschließend wurde gefragt, ob die Begünstigung der Nahrungsmittel im Rahmen der Mehrwertsteuer als Ausgleich für die hohen Nahrungsmittelpreise gewertet werden könne, die durch Preisstützungsmaßnahmen deutlich über dem Weltmarktniveau lägen. Kritische Einwände ergaben sich im Hinblick auf die Berechnung der finanziellen Verflechtungen zwischen der Bundesrepublik und der EG. Insbesondere sei das vom Referenten verwandte Verfahren ungeeignet, Eigeneinnahmen der EG, wie die Beteiligung am nationalen Mehrwertsteueraufkommen, adäquat zuzurechnen.

Herr Scheper erwiderte, daß er ein Referenzsystem bei rein kameralistischer Betrachtungsweise nicht benötige. Erst die Berücksichtigung kalkulatorischer Positionen mache ein Referenzsystem erforderlich. Er sei allerdings der Auffassung, daß ein Referenzsystem der genannten Art — die Fiktion, daß die Landwirtschaft den gleichen Regelungen unterliege wie das produzierende Gewerbe — nur mit Vorsicht zu verwenden sei. Im übrigen sei die Mehrwertsteuerbegünstigung der Lebensmittel in der Tat kein Äquivalent für die hohen Lebensmittelpreise im Sinne eines deficiency payment. Allerdings lasse sich empirisch feststellen, daß die Ausgaben für Preisstützungsmaßnahmen und die Mindereinnahmen bei der Mehrwertsteuer eine ähn-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Größenordnung aufwiesen, so daß de facto von einem Ausgleich gesprochen werden könne. Die Probleme einer Zurechnung der Eigeneinnahmen der EG habe er durchaus gesehen; er habe sich jedoch im Rahmen seiner Untersuchung für ein eher pragmatisches Vorgehen entschieden.

Sehr ausführlich wurde dann über den Zusammenhang zwischen Transferzahlungen an die Landwirtschaft und der Abwanderung von Arbeitskräften aus diesem Sektor diskutiert. Insbesondere erhoben sich Bedenken gegen die These des Referenten, eine höhere Abwanderungsrate, die möglicherweise durch eine Reduktion der Transferzahlungen an die Landwirtschaft induziert worden wäre, hätte zu politischer Instabilität geführt. Vielmehr sei zu überlegen, ob nicht eine Umwandlung der Transfers in gezielte Mobilitätshilfen den Abwanderungsprozeß reibungslos beschleunigt hätte.

Herr Scheper betonte, daß die Ausdehnung der Transferzahlungen an die Landwirtschaft — insbesondere im Gefolge schlechter Ernten — den Abwanderungsprozeß gewiß nicht gefördert habe. Insofern sei eine weitere Zunahme der Transfers nicht zweckdienlich. Allerdings bezweifle er, ob eine höhere Abwanderungsrate aus der Landwirtschaft störungsfrei hätte realisiert werden können. In diesem Zusammenhang müsse beachtet werden, daß in früheren Jahren der Abwanderungsprozeß in erster Linie von Landarbeitern getragen worden sei. Mittlerweile sei die Zahl der Landarbeiter so gering, daß sie kein nennenswertes Abwanderungspotential mehr darstellten. Die Abwanderung von Bauern vollziehe sich hingegen meist nur im Generationswechsel und sei deshalb relativ unbedeutend. Erschwerend komme hinzu, daß die Tätigkeit des Bauern in jüngster Zeit zunehmend an Attraktivität gewinne. Im übrigen weise er darauf hin, daß ein deutlicher Abbau der Transferzahlungen an die Landwirtschaft schon deshalb auf Schwierigkeiten stoße, weil die Landwirtschaft seit jeher einen Sonderstatus genieße und sich mit allen politischen Mitteln gegen einen Abbau der Vergünstigungen zur Wehr setze.

Konrad Littmann, Speyer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 8

Staatliche Regulierungseingriffe in die private Dispositions- und Vertragsfreiheit

Leitung: Otmar Issing, Würzburg

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein Erklärungsansatz für staatliche Eingriffe in der Energiewirtschaft mit Hilfe einer positiven Theorie der Regulierung

Von *Ingo Vogelsang*, Bonn und Cambridge/Mass.

1. Warum reguliert der Staat in Märkten?

Wohlfahrtstheoretisch läßt sich staatliche Regulierung in Märkten auf Marktversagen zurückführen. Als allgemeine positive Aussage ist diese normative These jedoch offenbar falsch[1]: Welches ökonomische Gesetz zwingt den Staat automatisch und wohlfahrtsmaximierend die Fehlleistungen einzelner Märkte zu korrigieren?

Im folgenden wird beispielhaft ein staatlicher Eingriff in der Energiewirtschaft vor dem Hintergrund neuerer Ansätze zu einer positiven Theorie der Regulierung behandelt. Die positive Fragestellung lautet: Warum gibt es staatliche Regulierung? Die normative Fragestellung hingegen: Warum sollte es sie geben? Einzig Stigler und Peltzman erheben bisher explizit den Anspruch, über eine positive Theorie der Regulierung zu verfügen. Stigler nimmt Kartellprobleme zum Anlaß[2]. Unternehmen wünschen Schutz vor Wettbewerb durch ein staatlich verordnetes Kartell. Politiker wollen gewählt werden. Dazu verhilft ihnen das Geld und die Wählerstimmen, die von Regulierung begünstigte Unternehmen mobilisieren können. Peltzman verallgemeinert Stiglers These zu einem reinen Umverteilungsproblem[3], in dem sich kleine, wohlorganisierte Gruppen gegenüber der großen, schwer organisierbaren Allgemeinheit durchsetzen. Als Ökonom akzeptiert man solch eine Endogenisierung des Staates zur Erklärung von Regulierung nur ungern. Sie erschwert wissenschaftliche Politikberatung. Zudem läßt sie ungeklärt, warum sich die Marktversagensbehauptung auch in der praktischen Wirtschaftspolitik durchgehend hält. Diese Behauptung trifft zu, wenn Regulierungsmotiv die Erhöhung allokativer Effizienz

---

[1] *P. Joskow* und *R. Noll*, Regulation in Theory and Practice: An Overview, in: MIT Economics Department, Working Paper No. 218, Cambridge/Mass. 1978, S. 55 ff. — Siehe auch *J. Müller* und *I. Vogelsang*, Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, Kapitel 3 und 5.

[2] *G. Stigler*, The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1, 1971, S. 3 - 21.

[3] *S. Peltzman*, Toward a More General Economic Theory of Regulation, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19, 1976, S. 211 - 240.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Vergleich zum unregulierten Markt ist. Umverteilung und allokative Effizienzerhöhung schließen sich zwar grundsätzlich nicht aus, können es aber. Beobachtet man also einen staatlichen Regulierungseingriff, so kann man seine Allokations- und Verteilungsinzidenz u. U. als Beleg der Stigler/Peltzman- bzw. der Marktversagenshypothese werten: Tritt eine Pareto-Verbesserung ein, stützt dies die Marktversagenshypothese; ergibt sich eine allokative Verschlechterung (im Sinne des sozialen Überschusses), so erhärtet dies die Stigler-Peltzman-Theorie.

Wir möchten konkret darlegen, daß die Zusammenhänge zwischen allokativen und distributiven Wirkungen von Regulierungsmaßnahmen keineswegs eindeutig sind und zudem von makroökonomischen Implikationen überlagert werden.

Energiepolitik steht im Spannungsfeld zwischen Marktversagen und Umverteilung. Von Beginn der Kohlekrise 1958 bis zur Ölkrise 1973/74 mag das Umverteilungsmotiv die deutsche Energiepolitik richtig beschreiben. Seit 1973 bestehen daran Zweifel. Die Marktversagenstatbestände Economies of Scale, Umweltschutz und Versorgungssicherheit könnten Energiepolitik begründen. Dabei ist Versorgungssicherheit das charakteristischste Problem der Energiewirtschaft. Kein Input i ist so unentbehrlich für fast alle Produktions- und Konsumprozesse j, aber gleichzeitig als Input-Output-Koeffizient a_{ij} so klein. Zudem ist Energie weder allgegenwärtig wie Arbeit noch ortsgebunden wie Kapital. Bei keinem Input ist also eine vergleichbare allgemeine Hebelwirkung durch kurzfristige Lieferverweigerung erzielbar.

Das gewählte Beispiel ist das Dritte Verstromungsgesetz von 1974 in seiner Fassung vom 19. 12. 1977. Mit diesem Gesetzeswerk soll der Einsatz deutscher Steinkohle in Kraftwerken erhöht werden. Es eignet sich gut zur Illustration von Regulierungsproblemen, weil der Marktversagenstatbestand „Sicherheit der Stromversorgung" als offizielles Ziel im Gesetz steht und sich die ausgelösten Umverteilungsvorgänge zumindest in erster Annäherung quantifizieren lassen. Das postulierte Marktversagen ist schwer zu beobachten. Es könnte vorliegen, weil sich die Ergebnisse privater Vorsorge von EVUs (Elektrizitätsversorgungsunternehmen) nicht in vollem Umfang aneignen lassen. Die Marktversagenshypothese ist also plausibel. Aber auch die Umverteilungshypothese kann Plausibilität in Anspruch nehmen. Zu klar steht vor Augen, daß bergbauverbundene Interessengruppen dieses Gesetz gefordert haben und nicht die Stromerzeuger oder -verbraucher.

Mit einem Fallbeispiel kann man keine ökonomische Theorie empirisch abstützen und kaum falsifizieren. Es mag jedoch naheliegen, Hypothesen zu modifizieren. Das Fallbeispiel „Drittes Verstromungsgesetz" suggeriert eine Synthese zwischen politisch-ökonomischem und wohl-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrtstheoretisch motiviertem Ansatz zur Erklärung staatlicher Regulierung. Marktversagen scheint in vielen Fällen die hinreichende, Umverteilung die notwendige Bedingung für Regulierung zu sein. Ohne Marktversagen werden Regulierungseingriffe, die eine Umverteilung bewirken, nicht vorgenommen, da bessere Umverteilungsinstrumente als Regulierung zur Verfügung stehen.

Die wohlfahrtstheoretisch inspirierte, reine Marktversagenshypothese postuliert Regulierung als Korrektiv, bleibt aber die Antwort auf die Frage schuldig, wie dieser Eingriff zustande kam. Nach der „ökonomischen Theorie der Regulierung" kommt es dagegen allein darauf an, daß Individuen oder Gruppen versuchen, mit Hilfe staatlicher Regulierung Einkommen zu Lasten anderer zu erzielen und mit Geld und/oder Wählerstimmen zu bezahlen. Offen bleibt dabei, warum die belasteten Gruppen das zulassen. Peltzman steckt die Antwort darauf in die Voraussetzungen seines Modells. Kleine Gruppen sind leichter organisierbar als große, und mit Einsatz von Werbung können Menschen über ihre wahren Interessen getäuscht werden. In der Tat können Wähler im allgemeinen nicht überblicken, ob in einem Markt Versagen vorliegt. Die Argumente dafür werden ihnen von den an Regulierung interessierten Gruppen präsentiert. Sicher beeinflussen dabei Economies of Scale die Informationsverbreitung. Die Stärke der Argumente jedoch hängt von dem Gewicht des Marktversagens ab. Das Versorgungssicherheitsargument bietet sich fast immer in Zusammenhang mit ruinösem Wettbewerb an. Ein hoher Wert der Versorgungssicherheit für Verbraucher äußert sich in niedriger (kurzfristiger) Nachfrageelastizität. Die aber ist genau eine der Voraussetzungen für ruinösen Wettbewerb, der die Anbieter veranlaßt, Staatseingriffe zu fordern.

Reine Umverteilung durch Regulierung ist bei Mehrheitswahlrecht oder in einem Zweiparteiensystem denkbar, wenn eine schiefe Einkommens- und Vermögensverteilung besteht. Dann fragt sich nur, warum dazu noch Regulierung benötigt wird. Sollte sie nur eine Form von Appeasementpolitik sein, bei der sich die Benachteiligten durch die Form des Eingriffs über dessen Auswirkungen täuschen lassen?

Weder mit Marktversagen noch mit Umverteilung sind makroökonomische Effekte hinreichend beschrieben. Sie äußern sich darin, daß eine Volkswirtschaft insgesamt nicht in der Lage ist, die von einzelnen Märkten ausgehenden Einflüsse zu absorbieren. Wirtschaftspolitiker sind immer wieder versucht, durch Eingriffe in einzelnen Märkten Makroeffekte zu erzielen. Deshalb nimmt staatliche Regulierung oft in Zusammenhang mit Krisen ihren Anfang[4]. Dies scheint auch für das vorliegende Beispiel kennzeichnend zu sein.

---

[4] *G. von Eynern*, Gemeinwirtschaftliche Bindung von Unternehmen, Frankfurt a. M. 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Das Dritte Verstromungsgesetz

2.1. Der Gesetzesinhalt

Das im Dritten Verstromungsgesetz verwendete Grundprinzip besteht darin, den Kohleverbrauch bei den einzelnen Kraftwerksbetreibern durch eine Subvention im Umlageverfahren zu erhöhen. Die benötigten finanziellen Mittel erbringt eine prozentuale Ausgleichsabgabe auf die Umsatzerlöse aller EVUs bei Endverbrauchern und auf den Wert industrieller Eigenerzeugung von Strom. Die Ausgleichsabgabe wird fast ohne Ausnahme[5] von den EVUs im Strompreis weitergegeben.

In der ursprünglich für 1975 bis 1980 gültigen Fassung des Gesetzes wurde der Versuch unternommen, die Kostendifferenz zwischen dem Einsatz deutscher Kohle und schwerem Heizöl auszugleichen. Wegen anfangs fehlerhaft konzipierter Anreizmechanismen und eines unerwartet niedrigen Stromabsatzes wurde das Gesetzesziel von jährlich durchschnittlich 33 Mill. t SKE (Steinkohleeinheiten) über die gesamte Laufzeit, jedoch mindestens 30 Mill. t SKE im einzelnen Jahr schon 1975 nicht annähernd erreicht[6]. Die als Übergangslösung beabsichtigte Novelle vom 29. 3. 1976 trug diesem Umstand in mehrfacher Hinsicht Rechnung. Der Gesetzgeber steckte in der quantitativen Zielsetzung für 1976 und 1977 zurück, merzte Ungereimtheiten des Anreizsystems aus und erweiterte die Erstattung der Mehrkosten des Steinkohleeinsatzes auf die Verdrängung anderer Brennstoffe neben schwerem Heizöl. Die zweite Novelle vom 19. 12. 1977 soll nunmehr die Kohleabnahme der Stromwirtschaft von 1978 bis 1987 auf ein Niveau von jährlich durchschnittlich 33 Mill. t SKE bringen.

Die Erstattung der Kostendifferenz zum Einsatz schweren Heizöls wird für eine Grundmenge beibehalten. Eine Zusatzmenge im Rahmen der 33 Mill. t SKE jedoch wird frei Kraftwerk pauschal ohne Nachweis der exakten Kostendifferenz auf die Hälfte des Ab-Zeche-Preises für typische Kraftwerkskohle der Ruhrkohle AG plus DM 3,— heruntersubventioniert, um damit Heizöl und andere Energieträger zu verdrängen. Die Ausschöpfung dieser Möglichkeit ist an den Abschluß von Zehnjahresverträgen zwischen der Elektrizitätswirtschaft und dem deutschen Steinkohlebergbau über die gesamte Menge gebunden. Damit ist die quantitative Zielerreichung des Gesetzes sowohl privatrecht-

---

[5] Einige stromintensive Verbraucher erhalten im Rahmen einer Härteklausel des Gesetzes die Ausgleichsabgabe zu Lasten aller anderen Verbraucher erstattet.

[6] Siehe dazu *I. Vogelsang*, Eine Alternative zur Kohlepolitik des Dritten Verstromungsgesetzes, in: ORDO, Bd. 28, 1977, S. 181 - 202, hier: S. 183 ff. Die darin aufgezeigte Ineffizienz früherer Fassungen des Gesetzes soll hier nicht interessieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich durch Verträge als auch durch Anreize abgesichert. Zur Erleichterung der Vertragserfüllung und Verbesserung der kurzfristigen Kohleallokation kann die Abnahmeverpflichtung unter den Stromerzeugern gehandelt werden[7].

Neben dem Kostenausgleich beim Steinkohleeinsatz ermöglicht das Gesetz einen Investitionszuschuß zu neuen Kraftwerken, die sich verpflichten, in den ersten zehn Betriebsjahren grundsätzlich ausschließlich deutsche Kohle einzusetzen und mit einer Mindestauslastung von 2200 Betriebsstunden im Jahr gefahren werden. Neubauten von reinen Öl- und/oder Gaskraftwerken unterliegen einer strikt gehandhabten Genehmigungspflicht. De facto ist ihre Errichtung verboten.

2.2. Begründung des Gesetzes mit Versagen des Brennstoffmarktes hinsichtlich der Stromversorgungssicherheit

Offizielles Ziel des Dritten Verstromungsgesetzes ist die Sicherung der Stromversorgung von der Primärenergieinputseite her. Wenn man sich schon nicht wie in anderen Märkten auf das Gewinninteresse der Unternehmen verläßt, sondern durch das Energiewirtschaftsgesetz von 1935 die einzelnen EVUs anhält, für sichere Stromversorgung einzustehen, warum dann dieser zusätzliche Eingriff in die Marktabläufe? EVUs, die keine ausreichende Vorsorgepolitik betreiben, verstoßen gegen Gesetz und Unternehmenssatzung. Warum sollten sie das Versorgungssicherheitsziel vernachlässigen? Die EVUs beobachten ständig die Brennstoffmärkte. Warum sollte die Regierung das besser können?

Der Vorwurf mangelnder Vorsorge an die Adresse der Elektrizitätswirtschaft beruht teils auf unterschiedlichen subjektiven Wahrscheinlichkeiten bei der Einschätzung von Lieferquellen, teils auf Trittbrettfahrerverhalten und teils auf einer untersschiedlichen Ertragsrechnung. Regierung und Bevölkerung der Bundesrepublik waren von der Ölversorgungskrise 1973/74 offenbar stärker beeindruckt als die EVUs. Der deutsche Steinkohlebergbau konnte als Nothelfer mit zur rechten Zeit gebildeten Halden einspringen. Was lag näher, als ihn auch für die Zukunft als Primärenergieversicherung zu verwenden? Für die EVUs hat demgegenüber Trittbrettfahrerverhalten Vorzüge. Es liegt zwar in ihrem Interesse, sich gegen individuelle Lieferrisiken durch langfristige Verträge, Beteiligungen an Vorlieferanten und Diversifizierung der Lieferquellen wirksam abzusichern. Sie werden deshalb ein aus individueller Sicht durchaus effizientes Portefeuille von Bezugsmöglich-

[7] Diese Möglichkeit weist Gemeinsamkeiten mit dem in *I. Vogelsang*, a.a.O., gemachten Alternativvorschlag auf. Die Zehnjahresverträge sehen ferner sowohl die Möglichkeit von Mengenverschiebungen zwischen den einzelnen Jahren als auch eine Unterschreitung der Mengen bei Verfehlen einer Mindestzuwachsrate des Stromabsatzes der öffentlichen Versorgung vor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keiten halten, in dem Preisgünstigkeit und Zuverlässigkeit ausbalanciert sind. Gegen eine allgemeine Verknappung von Importbrennstoffen helfen individuelle Vorsichtsmaßnahmen jedoch nicht immer. Denn bei Eintritt einer solchen Verknappung muß jedes EVU damit rechnen, daß ein nationaler Notstandsplan in Kraft tritt, der die Vorzüge privater Vorsorge zunichte macht. Wer vorgesorgt hat, ist dann nicht mehr besser gestellt als ein Trittbrettfahrer. Den Kosten der Vorsorge entspricht folglich kein privatisierbarer Ertrag. Überdies sind bei einer allgemeinen Brennstoffverknappung die einzelnen Schuldigen in den EVUs nicht auszumachen. Man kann nicht die Unternehmensleitungen aller Stromversorger zur Verantwortung ziehen. Politiker hingegen sind in der Spitze verantwortlich und überdies daran interessiert, außenpolitisch nicht zusehr Rücksicht auf Energieimportinteressen nehmen zu müssen.

Auch wenn die EVUs das Trittbrettfahrerproblem erkennen, muß dies nicht dazu führen, daß sie einheitlich einen Staatseingriff wünschen. Die EVUs sehen dadurch den status quo ihrer Autonomie gefährdet. Darüber hinaus trifft jeder Staatseingriff die Unternehmen in unterschiedlichem Umfang. Die relativen Wettbewerbsvorteile werden verschoben[8].

Die Elektrizitätswirtschaft insgesamt kann schließlich im Notstandsfall auf bevorzugte Brennstoffzuteilung hoffen, da volkswirtschaftlich weniger dringliche Primärenergiebedarfe existieren.

Trittbrettfahrerverhalten und unterschiedliche Lageeinschätzung reichen jedoch zur Erklärung des Vorwurfs mangelnder Vorsorge nicht aus. Für den Widerstand der Elektrizitätswirtschaft gegen eine gesetzlich aufgezwungene Kohleverstromungsmenge dürfte die unterschiedliche Ertragsrechnung aus volkswirtschaftlicher und aus elektrizitätswirtschaftlicher Sicht noch wichtiger sein. Das Dritte Verstromungsgesetz bürdet der Elektrizitätswirtschaft und ihren Kunden Kosten auf, deren Nutzen ihnen nicht voll zurechenbar ist.

3. Modellvorstellungen zur Bewertung des Dritten Verstromungsgesetzes

Der Grad an Versorgungssicherheit der EVUs mit Primärenergie kann durch eine subjektive Wahrscheinlichkeitsverteilung auf Preis-Mengenkombinationen der benötigten Primärenergieträger dargestellt werden. Ein möglicher Maßstab ist der Erwartungswert des Primär-

[8] Siehe dazu *J. Jackson* und *R. Leone*, The Political Economy of Federal Regulatory Activity: A Case Study of Water Pollution Controls in the Pulp and Paper Industry, Vortrag gehalten auf der NBER Conference on Public Regulation, Washington, D. C., 15. - 17. 12. 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

energiepreises bei gegebener Bedarfsmenge. Er hat den praktischen Nachteil, daß man für Mengen, die nicht geliefert werden, einen Schattenpreis bestimmen muß. Dies ist eine noch unbewältigte Aufgabe zur Begründung einer rationalen Versorgungssicherheitspolitik. Die Verwendung der Preiserwartung empfiehlt sich als Maßstab für Versorgungssicherheit also nur, wenn man annehmen darf, daß eine Versorgungskrise sich voll in Preisreaktionen niederschlägt. Muß man hingegen mit echten quantitativen Versorgungslücken rechnen (Preisrigidität oder Vertragsbruch), sollte man den infolge dieser Lücke von den Stromverbrauchern zu erwartenden Nutzenentgang zum Maßstab der Versorgungssicherheit wählen.

Jede Bewertung des Dritten Verstromungsgesetzes als Versicherungsmaßnahme muß ex ante unsicher sein. Unter der Annahme von Risikoneutralität[9] ist der Wert V^j einer Vorsorgepolitik j für einen kurzen Zeitraum gleich dem Erwartungswert des Nutzens der damit erziehlbaren Versorgungssicherheit: $V^j = \Sigma_i \, \pi_i \cdot u(s_i^j)$, wobei π_i die Wahrscheinlichkeit des Zustands i, $u\,(s_i^j)$ der Nutzen der Versorgungssicherungspolitik j für den Zustand i ist. Der Nutzen wird dabei in Geld gemessen.

Im folgenden nehmen wir zwei mögliche Zustände an: $i = 1$ ist der Normalzustand ohne Energieverknappung, $i = 2$ ist der Krisenzustand mit Energieverknappung. Es gilt $\pi_2 = 1 - \pi_1$. Wir unterscheiden drei Versorgungssicherungspolitiken:

$j = 1$: weder Drittes Verstromungsgesetz noch Ersatzpolitik,

$j = 2$: Drittes Verstromungsgesetz,

$j = 3$: Kohlebevorratungspolitik mit gleicher Wirkung im Zustand $i = 2$ wie das Dritte Verstromungsgesetz.

Zur Vereinfachung der Darstellung sei $u\,(s_1^1) = 0$. Damit liefert die von den betrachteten staatlichen Eingriffen nicht beeinflußte Brennstoffwahl im Normalzustand den Nullpunkt der Nutzenfunktion. Ferner betrachten wir nur den Teil der Energieversorgung, der durch das Dritte Verstromungsgesetz abgesichert wird. Das bedeutet $u\,(s_1^2) = u\,(s_2^2) = K^2$, wobei K^2 die Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes sind.

Dann gilt:
$$V^1 = (1 - \pi_1) \cdot u\,(s_2^1)$$
$$V^2 = \pi_1 \cdot K^2 + (1 - \pi_1) \cdot K^2 = K^2$$
$$V^3 = \pi_1 \cdot K^3 + (1 - \pi_1) \cdot K^3 = K^3 \text{ [10]} .$$

[9] Diese Annahme ist für eine rationale Politik vertretbar.

[10] Dies gilt, wenn es gelingt eine Krise zu verhindern. Sonst sind die krisenbedingten Kosten von Lagerab- und -aufbau im allgemeinen ungleich K^3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V^1 ist also der Erwartungswert des Schadens einer Krise ohne Vorsorgepolitik. V^2 und V^3 sind die jeweiligen Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes und der Kohlebevorratung.

Wir wollen unten versuchen, V^1, V^2 und V^3 zu ermitteln und vergleichbar zu machen. Dazu wird zunächst die Auswirkung des Dritten Verstromungsgesetzes auf die Brennstoffwahl der Stromerzeuger abgeschätzt. Dann folgen drei verschiedene Bestimmungen von K^2. Der Vergleich von K^2 mit K^3 liefert einen Bereich für den Zustand $i = 2$, in dem das Dritte Verstromungsgesetz gegenüber einer Kohlebevorratung kostengünstiger ist. Daraus läßt sich die vom Dritten Verstromungsgesetz implizierte Krisenvorstellung abgrenzen. Unter vereinfachenden Annahmen folgt durch Gleichsetzung $K^2 = V^2 = V^1$ eine funktionale Beziehung zwischen zumindest vorausgesetzter Krisenwahrscheinlichkeit π_2 und dem Krisenumfang.

Die Beurteilung des Dritten Verstromungsgesetzes ex post an seinen Wirkungen kann unfair sein. Ohne den Eintritt einer Krise wäre der Nutzen des Gesetzes Null oder zumindest nicht meßbar, während die Kosten voll angefallen wären. Wir wollen daher versuchen, eine Bewertung auf Basis von Erwartungen bei der Verabschiedung vorzunehmen. Um den Beobachtungsbias durch die schon eingetretene Entwicklung gering zu halten, sei der Bewertungszeitpunkt für das Dritte Verstromungsgesetz die Verabschiedung der zweiten Novelle Ende 1977. Dies impliziert die Verwendung von Zahlen, die sich teils auf frühere Jahre beziehen und extrapoliert werden müssen. Weder für den deutschen Bergbau noch für die Elektrizitätswirtschaft steht ein Sektorenmodell zur Verfügung, das Freihandprognosen ersetzt. Die verwendeten Zahlen erlauben daher nur eine Argumentation hinsichtlich der Größenordnungen. Sie zeigen aber die grundsätzlich praktische Relevanz des Ansatzes.

1977 stand der status quo ante ohne das Gesetz nicht zur Disposition. Er kann folglich auch kein genauer Vergleichsmaßstab für die Entscheidung zur Novellierung sein. Das Gesetz ist aber gegenüber dem status quo sowohl hinsichtlich der Gültigkeitsdauer als auch der erwarteten Kosten und Wirkungen erweitert worden. Das ermöglicht in Ermangelung geeigneter inkrementaler Maßstäbe einen Gesamtvergleich mit dem Zustand ohne das Dritte Verstromungsgesetz.

4. Der Umfang der mit dem Dritten Verstromungsgesetz erzielten und zu erwartenden Versorgungssicherheit

Das Dritte Verstromungsgesetz soll insbesondere Versorgungsrisiken abbauen, die durch Primärenergieimporte entstehen. Dabei handelt es sich einerseits um Risiken in Verbindung mit Marktmacht und Kar-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tellierungsbestrebungen der Lieferanten. Andererseits gehen sie auf ökonomisch oder außenpolitisch motivierte Interventionen der Regierungen von Lieferländern zurück. Unklar ist, ob protektionistische Maßnahmen wie das Dritte Verstromungsgesetz die Risiken für die verbleibenden Importmengen erhöhen oder nicht. Unter Vernachlässigung dieses schwer faßbaren Argumentes bleibt zu überlegen, wie sich die verbleibenden Risiken der inländischen Versorgung gestalten. Dem Dritten Verstromungsgesetz liegt die Annahme zugrunde, daß solche Risiken kleiner und besser zu bewältigen sind als Importrisiken und daß sie durch den Gesetzesschutz für deutsche Kohle nicht fühlbar erhöht werden. Risiken der inländischen Versorgung durch Streiks oder höhere Gewalt bestehen zwar auch, aber sie wirken nur sehr kurzfristig, so daß Verbrauchsverschiebungen und Läger die möglichen Schäden eng begrenzen. Ferner sind sie von den Importrisiken im wesentlichen statistisch unabhängig, so daß im Fall ihres Eintritts im allgemeinen auf den Kohleweltmarkt zurückgegriffen werden kann. Für die folgende Abschätzung des Versorgungssicherheitszuwachses durch das Dritte Verstromungsgesetz sei daher angenommen, daß Risiken der deutschen Steinkohleversorgung vernachlässigbar klein sind und daß die Risiken der Versorgung aus anderen Brennstoffquellen durch das Gesetz nicht verändert werden. Ferner wird unterstellt, daß das Gesetz nicht andere Versorgungssicherheitsmaßnahmen der EVUs verdrängt, sondern daß es lediglich importierte Brennstoffe, insbesondere Öl, substituiert.

Das Gesetz sieht vor, den Kohleabsatz an die Elektrizitätswirtschaft auf durchschnittlich 33 Mio. t SKE im Jahr zu bringen. In der Fassung vom 13. 12. 1974 sollte dies für den Zeitraum von 1975 bis 1980, in der Fassung vom 19. 12. 1977 für 1978 bis 1987 gelten. Schätzungen über den ohne das Gesetz zu erwartenden Rückgang des Kohleeinsatzes sind mir nicht bekannt. Für die Erwartungsbildung sind zwei Phasen unterscheidbar. Ende 1974 bei Verabschiedung des Gesetzes wurde befürchtet, daß deutsche Kohle nach einem kurzen Boom infolge der Ölkrise in der Elektrizitätswirtschaft weitgehend verdrängt würde. Legt man die damals bestehende und von den Werken geplante Kraftwerkskapazität zugrunde, so mußte bei einem durchschnittlichen jährlichen Stromverbrauchszuwachs von 7 % mit einem Rückgang des Einsatzes deutscher Kohle in Kraftwerken von 30 Mill. t SKE 1975 auf 20 Mill. t SKE 1980 und einem weiteren Absinken danach gerechnet werden[11]. Der 1974 anvisierte Kohlemehrverbrauch durch das Gesetz betrug dann 8 Mill. t

[11] Die Zahlen lassen sich aus den vorhandenen Kraftwerkskapazitäten unter der Annahme ableiten, daß die bestehenden Kohlekraftwerke der EVUs auf durchschnittlich 2 700 Benutzungsstunden und die der übrigen Stromerzeuger entsprechend zurückgefahren sowie neue nicht gebaut werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SKE im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1980[12]. Rechnet man dazu 25 % Kapazitätsreserve beim Bergbau[13], so sicherte das Dritte Verstromungsgesetz aus der Sicht von 1974 für die Zeit von 1975 bis 1980 eine Stromerzeugung von 27,5 Mrd. kWh entsprechend 10 Mill. t SKE jährlich ab[14]. Das entspricht etwa 10 % des Stromverbrauchs von 1975.

Die zweite Phase der Erwartungsbildung für die Auswirkung des Dritten Verstromungsgesetzes fällt mit der Konzeption und Vorbereitung der Novelle vom 19. 12. 1977 zusammen, also weitgehend in die erste Hälfte des Jahres 1977. Zu diesem Zeitpunkt war aus Sicht der EVUs (stellvertretend für alle Stromerzeuger) das bis 1985 noch von ihnen gewollte Kernkraftwerksbauprogramm durch ein drohendes Moratorium gefährdet. Eine Versorgungslücke infolge mangelnder Kraftwerkskapazitäten war nicht auszuschließen. Ohne gesetzliche Kohleverstromungsregelung wäre die Lücke zwar mit neuen Kraftwerken auf Basis von Importkohle, Gas und Heizöl zu schließen gewesen, aber die deutsche Kohle hätte einen großen Anteil der jetzt geplanten Zubauleistung von 10 000 MW bekommen. Denn der Bau von Importkohlekraftwerken wird durch die bestehende Importkontingentierung behindert, während bei Öl und Gas neuere Prognosen[15] im Planungszeitraum eines Kraftwerks eine weltweite Verknappung angekündigt haben. Kurzfristig sind zwar Gas und Öl reichlich verfügbar. Die Kraftwerksbetreiber sind sich jedoch darüber im klaren, daß sie zum Erhalt der später benötigten Kohlebergbaukapazität langfristige Vertragsbindungen eingehen müssen. Deshalb ging auch der zweiten Novelle zum Dritten Verstromungsgesetz eine langfristige Grundsatzeinigung zwischen Elektrizitätswirtschaft und Bergbau voraus. Ohne Drittes Verstromungsgesetz wäre nach 1977 mit einer Stabilisierung des Steinkohleeinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft auf niedrigem Niveau zu rechnen gewesen. 1977 wurden 28 Mill. t SKE deutsche Steinkohle von

---

[12] Unter der Annahme eines sonst erfolgten linearen Rückgangs des Kohleverbrauchs nach der Formel:

$$30 \text{ Mill. t} - 2 \text{ Mill. t} \cdot (\text{Jahreszahl} - 1975).$$

[13] Siehe dazu auf Basis von 1973 *U. Dolinski* und *H.-J. Ziesing*, Sicherheits-, Preis- und Umweltaspekte der Energieversorgung, Berlin 1976, S. 163.

[14] Die kurzfristige direkte Preiselastizität der Nachfrage nach Strom mag vernachlässigbar kein sein, die langfristige sicher nicht. Entsprechend bewirkt die vom Dritten Verstromungsgesetz ausgehende Strompreiserhöhung einen Stromverbrauchsrückgang. Soweit dies eine Verlagerung auf andere Energieträger bedeutet, wird sich dadurch die Versorgungssicherheit verschlechtern, während der bewirkte echte Energieverbrauchsrückgang eher in umgekehrte Richtung geht. Wir vernachlässigen diesen Aspekt im folgenden.

[15] Vgl. WAES — Workshop on Alternative Energy Strategies, ENERGY: Global Prospects 1985 - 2000, New York etc. 1977; OECD — World Energy Outlook, Paris 1977, und CIA — Central Intelligence Agency, The International Energy Situation: Outlook to 1985, Washington, D. C. 1977. Dennoch werden im EG-Ausland vorwiegend Ölkraftwerke geplant.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Elektrizitätswirtschaft abgenommen. Unterstellt man, daß das Dritte Verstromungsgesetz 1977 voll erfolgreich war, also gemäß der Annahme des linearen Verbrauchsrückgangs (Fußnote 12) eine Mehrabnahme von 7 Mill. t SKE Steinkohle durch die Elektrizitätswirtschaft gebracht hat, so hätte ohne das Dritte Verstromungsgesetz die Steinkohleabnahme bei 21 Mill. t SKE gelegen, was einer Auslastung der vorhandenen Kohlekraftwerkskapazität der EVUs von 2850 Stunden im Jahr entspricht. Das Dritte Verstromungsgesetz in seiner novellierten Fassung bewirkt auf dieser Basis eine durchschnittliche Sicherung von 12 Mill. t SKE zusätzlichen Steinkohleabsatz. Rechnet man eine latente Kapazitätsreserve von 25 % beim Bergbau hinzu, so sichert das Dritte Verstromungsgesetz nunmehr 15 Mill. t SKE Brennstoffinputs pro Jahr ab.

5. Die Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes

5.1. Interpretation der Ausgleichsabgabe als Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes für die Stromverbraucher

Aus allen Argumenten der Bundesregierung und aus den gesetzlichen Bestimmungen läßt sich entnehmen, daß die Ausgleichsabgabe als Preis der Stromverbraucher für die erzielte Versorgungssicherheit durch vermehrten Steinkohleeinsatz angesehen werden soll. Indiz dafür ist die den EVUs garantierte Weitergabemöglichkeit dieses Betrages an ihre Kunden und seine gesonderte Aufführung in den Stromrechnungen. Akzeptiert man dies, so kostet der Beitrag des Dritten Verstromungsgesetzes zur Erhöhung der Stromversorgungssicherheit über die gesamte Laufzeit des novellierten Gesetzes kaufkraftbereinigt etwa 2 Mrd. DM jährlich. Bezogen auf den Wert der Stromversorgung gemessen an ihrem Preis ist dies eine Versicherungsprämie von etwa 4,5 %.

5.2. Ein Als-ob-Vergleich aus Sicht der Stromverbraucher mit der Situation ohne das Gesetz

Die Annäherung der Stromkostenerhöhung durch die Ausgleichsabgabe ist jedoch grob. Mögliche Korrekturen sind anzubringen, für den Verlust an Konsumentenrente bei den Stromverbrauchern, für einen Preissenkungseffekt bei anderen Einsatzenergien, für den Preiserhöhungseffekt bei Kohle, für die Subvention auf Kohle, die ohnehin eingesetzt worden wäre, und für die Auswirkung des Bauverbots von reinen Öl- und/oder Gaskraftwerken. Ferner könnten die EVUs langfristig in höheren Preisen eine Kompensation für Stromabsatzeinbußen suchen. Diese Möglichkeit besteht, wenn die EVUs bislang freiwillig oder durch Preis- und Kartellaufsicht gezwungen auf gewinnmaximierende Preise verzichtet haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Verlust an Konsumentenrente kann nach Scherer[16] durch $W = \frac{1}{2} \cdot p \cdot x \cdot \eta \cdot (\Delta p/p)^2$ approximiert werden, wobei $p \cdot x$ den Umsatz der Elektrizitätswirtschaft, $\Delta p/p$ die relative Strompreiserhöhung durch das Dritte Verstromungsgesetz und η die Nachfrageelastizität für Strom ist. Bei $p \cdot x = 40$ Mrd. DM, $\eta = 0{,}25$ und $\Delta p = 0{,}03$ ergibt W einen Wert von jährlich 8 Mill. DM. Wegen der Ungenauigkeit von η wollen wir W im folgenden vernachlässigen. Dies beeinflußt die Ergebnisse kaum.

Die Wirkung des Dritten Verstromungsgesetzes auf die Preise der Konkurrenzenergieträger von Kohle ist gering, da es sich bei allen in Frage kommenden Produkten um Weltmarktpreise handelt, von denen sich der deutsche Markt höchstens kurzfristig einmal abkoppelt.

Langfristig werden mit dem Dritten Verstromungsgesetz wie in Abschnitt 4 dargelegt etwa 21 Mill. t SKE subventioniert, die auch ohne das Gesetz in der Elektrizitätswirtschaft eingesetzt worden wären. Unter der Annahme, daß die Elektrizitätswirtschaft die dadurch entstehenden Kosten auf die Stromverbraucher abgewälzt hätte, erscheinen die tatsächlichen Strompreisauswirkungen des Dritten Verstromungsgesetzes um deren Betrag überhöht. Freilich wäre der Kohlepreis auch niedriger als der Listenpreis laut Drittem Verstromungsgesetz. Denn der Wettbewerb zur Importkohle und zum schweren Heizöl würde sich wie in der Vergangenheit im Kohlepreis niederschlagen. Die langfristig vom Bergbau durchstehbare Preisuntergrenze für Kraftwerkskohle ist durch folgende Möglichkeiten gekennzeichnet: Der Bergbau könnte seine langfristig verfügbare Produktionskapazität verringern. 1970 lag die darin steckende Rationalisierungsreserve im Vergleich mit den minimalen Durchschnittskosten des Bergbaus bei etwa 7 %. Durch inzwischen erfolgte Rationalisierung ist dieser Prozentsatz heute sicher überhöht. Ferner könnte im Zuge einer Fördereinschränkung eine Überwälzung von Kosten auf andere Abnehmergruppen erfolgen. Ein Teil der Kraftwerkskohle ist nämlich als Ballastkohle Kuppelprodukt von anderen Kohlearten. Schließlich würden ohne Drittes Verstromungsgesetz die Lohn- und Gehaltssummen im Steinkohlenbergbau geringer ausfallen. Gemeinsam mit der erheblichen zu erwartenden Arbeitskräftefreisetzung wäre eine Senkung der Arbeitskosten je Tonne um 5 - 10 % gegenüber der im betrachteten Zeitraum zu erwartenden Entwicklung sicher nicht zu hoch gegriffen. Eine Kraftwerkskohlepreissenkung von 10 % im Vergleich zum Preis nach dem Dritten Verstromungsgesetz erscheint aufgrund des Zusammenwirkens dieser drei Faktoren möglich. Die Einsatzkosten für Kohle lägen dann immer noch im Durchschnitt deutlich

[16] *F. Scherer*, Industrial Market Structure and Economic Performance, Chicago 1970, S. 402.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über denen für schweres Heizöl und erst recht über denen für Importkohle (im Küstenbereich). Die von der Elektrizitätswirtschaft auch ohne Drittes Verstromungsgesetz eingeplante Sockelmenge von 21 Mill. t SKE deutscher Kohle wird nach der bisherigen Erfahrung mit etwa DM 30,— je t SKE subventioniert. Sie wäre ohne das Gesetz um etwa 10 % oder DM 15,— je t SKE billiger. Also überschätzt die Ausgleichsabgabe die tatsächlichen Kosten des Kohleeinsatzes in diesem Punkt um 315 Mill. DM jährlich.

Die durch das Bauverbot von reinen Öl- und/oder Gaskraftwerken entstehenden Kosten für die Stromverbraucher werden durch die Ausgleichsabgabe voll wiedergegeben bzw. leicht überbetont. Das Dritte Verstromungsgesetz fördert Kohlekraftwerksneubauten mit DM 180,— je kW Kapazität. Nach in den USA angestellten Berechnungen[17] würde dieser Betrag die für 1985 durchschnittlich zu erwartende Investitionskostendifferenz zwischen Öl- und Kohlekraftwerken gerade abdecken. Die Differenz wäre bei voller Rauchgasentschwefelung der Kohle höher. Insofern reicht die Subvention von DM 180,— bezogen auf das einzelne Kraftwerk nicht aus. Nach unserer obigen Schätzung werden jedoch mit dem Gesetz großteils Kraftwerksneubauten subventioniert, die auch ohne den Zuschuß auf Kohlebasis gebaut worden wären.

Realistisch ist daher, daß bei effizienter Verteilung die Hälfte des Investitionszuschusses als Anreiz zum Bau von Kohlekraftwerken nicht benötigt würde. Unter der Annahme einer Auszahlung des nominal konstanten Investitionszuschusses Ende 1985 und eines Diskontsatzes von nominal 7 % entspricht dies einer jährlichen Zahlung von 75 Mill. DM von 1978 bis 1987.

Zusammenfassend meinen wir, daß die Ausgleichsabgabe die tatsächlichen Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes für die Stromverbraucher um etwa 390 Mill. DM jährlich überschätzt.

5.3. Überschußbetrachtung unter Saldierung der Verteilungswirkungen des Dritten Verstromungsgesetzes

Das Dritte Verstromungsgesetz wurde im Bundestag mit großer Mehrheit, die Änderung vom 19. 12. 1977 einstimmig verabschiedet. Wenn die Stromverbraucher bei Kenntnis der Zusammenhänge und Kosten über das Dritte Verstromungsgesetz abzustimmen hätten, wäre ein Ergebnis schwer zu prognostizieren. Solche Referenden sind in unserem politischen System nicht vorgesehen. Vielmehr ist die politische Entscheidung über das Dritte Verstromungsgesetz aus den Wirkungen für alle be-

---

[17] *M. Baugham* und *P. Joskow*, A Regionalized Electricity Model, MIT-EL 75-005, Cambridge/Mass. 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

troffenen Bevölkerungsgruppen zu erklären. Dazu ist eine Verteilungsbetrachtung angebracht. Wer profitiert netto vom Dritten Verstromungsgesetz, wer zahlt? Ein erstes Indiz für die Antwort geben die Befürworter und Gegner des Gesetzes sowie die bisher vorgenommenen Gesetzesänderungen. Gegner des Gesetzes waren und sind die Öl-, Gaswirtschaft und die Kohlenimporteure. Anfangs setzten Teile der Elektrizitätswirtschaft und einige revierferne Bundesländer dem Gesetz Widerstand entgegen. Dieser wurde durch die zwischenzeitliche Entwicklung im Kernenergiebereich und durch Gesetzesänderungen zur Subvention des Kohlepreises und zur Verteilung der Ausgleichsabgabe entscheidend gemildert. Vorbehaltlose Befürworter des Dritten Verstromungsgesetzes sind schließlich die Unternehmen und Verbände des Kohlebergbaus sowie die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Saarland. Wie sind die Einkommenswirkungen im einzelnen?

Die Anbieter von Konkurrenzbrennstoffen der Kohle verlieren mindestens ihre Deckungsbeiträge auf die durch Kohle substituierten Absatzmengen.

Die Belastung der Stromverbraucher insgesamt wurde bereits erörtert. Sie war und ist sehr ungleich über die Bundesrepublik verteilt. In der Fassung vom 13. 12. 1974 war die Ausgleichsabgabe ein einheitlicher Prozentsatz auf den Strompreis. Daraus folgte, daß Verbrauchergruppen mit einem hohen Strompreis je verbrauchter kWh absolut stärker belastet wurden als solche mit einem niedrigeren Strompreis. Durch eine regionale Staffelung der Ausgleichsabgabesätze in der Fassung des Gesetzes vom 19. 12. 1977 ist dieser Effekt zumindest interregional weitgehend abgebaut. Er bleibt freilich wegen der intraregional differenzierten Preise für die unterschiedenen Verbrauchergruppen bestehen. Dies ist unter dem Versorgungssicherungsaspekt dann gerechtfertigt, wenn Verbraucher mit höherem Strompreis die Versorgungssicherheit höher schätzen als solche mit niedrigerem Strompreis und/oder wenn bei Stromausfällen eine Abschaltung von Verbrauchergruppen gestaffelt nach der Höhe des intraregionalen Strompreisgefälles erfolgt.

Das Dritte Verstromungsgesetz hat darüber hinaus eine m. E. wesentlich bedeutsamere interregionale Auswirkung auf die Strompreise aufgrund der Subventionierung der Kohle. Diese bewirkt nämlich, daß Kohlekraftwerksbetreiber gegenüber einem status quo ante ohne Drittes Verstromungsgesetz Quasirenten erzielen können. Geben sie diesen Vorteil im Strompreis weiter, womit zumindest partiell zu rechnen ist, so werden Verbraucher in den entsprechenden Regionen bevorzugt. Dies führt kurzfristig zu Einkommenstransfers, langfristig zur Beeinflussung von Investitionsentscheidungen für Kraftwerke und stromintensive Industrien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verteilungswirkungen des Dritten Verstromungsgesetzes für die Elektrizitätswirtschaft sind relativ undurchsichtig. Zumindest kurzfristig können die EVUs insgesamt durch das Gesetz mehr Kosten auf die Verbraucher überwälzen, als ihnen entstehen. Denn sie geben die Ausgleichsabgabe auch dann an die Stromverbraucher weiter, wenn sie von den Kohlesubventionen profitieren. Ein Überschuß setzt freilich voraus, daß die Elektrizitätswirtschaft nicht vorher im kurzfristigen unbeschränkten Gewinnmaximum operiert hat. Langfristig erwarten wir einen spürbaren Rückgang des nachgefragten Stroms durch Verlagerung auf andere Energieträger und Energieeinsparung, wenn die Elektrizitätswirtschaft die Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes weiterhin überwälzt. Das Dritte Verstromungsgesetz wird folglich die Gewinnaussichten der Elektrizitätswirtschaft insgesamt langfristig eher schmälern als stimulieren. Dies gilt insbesondere auch, weil die Erhöhung an Versorgungsssicherheit durch das Dritte Verstromungsgesetz der Elektrizitätswirtschaft weder durch merkliche Erhöhung der Nachfrage noch durch Wegfall einer Schadensersatzpflicht zugute kommt. Innerhalb der Elektrizitätswirtschaft differieren die Ertragsaussichten freilich erheblich. Marginale Kohlekraftwerke werden intramarginal. Bei intramarginalen Kohlekraftwerken erhöht sich die erzielbare Quasirente. Intramarginale Öl- und Gaskraftwerke hingegen verlieren Quasirenten. Ferner werden Standortvorteile für alte und neue Kohlekraftwerke durch die Heruntersubventionierung marginaler Kohleeinsatzmengen auf den halben Ruhrkohlenpreis plus DM 3,— je Tonne frei Kraftwerk nivelliert[18]. Es dürfte sich lohnen, nach Ablauf einiger Jahre die Korrelation zwischen Entwicklung der Aktienkurse, Gewinne und Kohleanteil bei der Stromerzeugung von EVUs zu errechnen.

Die Belastungen durch das Dritte Verstromungsgesetz sollen dem Bergbau zugute kommen. Wie sind für ihn die Verteilungswirkungen? Hätte das Dritte Verstromungsgesetz nur Verteilungswirkungen, so würden die Belastungen der anderen Gruppen genau auf den Bergbau transferiert. Dem steht jedoch entgegen, daß ein Teil der subventionierten Kohle höhere volkswirtschaftliche Kosten verursacht, als die Brennstoffe, die sie ersetzt. Außerdem gelingt es mit dem Instrumentarium des Dritten Verstromungsgesetzes nicht, das Entstehen neuer Käuferrenten voll zu verhindern. Dem Bergbau verbleibt netto als Einkommenstransfer die zusätzliche Produzentenrente auf die gesamte an die Elektrizitätswirtschaft abgesetzte Menge von 33 Mill. t SKE. Für die ohnehin eingesetzte Sockelmenge von 21 Mill. t SKE entspricht das der preiserhöhenden Wirkung des Dritten Verstromungsgesetzes von etwa

[18] Dieses Verfahren läßt analoge Verzerrungen wie ein Frachtbasiskartell erwarten. Siehe dazu *F. Scherer*, a.a.O., S. 265 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DM 15,— je t SKE. Bei der zusätzlichen Absatzmenge von 12 Mill. t SKE ist sie höchstens gleich hoch. Das ergibt insgesamt höchstens 495 Mill. DM jährlich. Die in der Angebotskurve des Bergbaus enthaltenen Renten werden dabei jedoch vernachlässigt. Sie entstehen durch Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes. Trotz Stillegungsbeihilfen und Arbeitslosenunterstützung würde nämlich die massive Arbeitskräftefreisetzung infolge von Zechenstillegungen bei Rückgang der Kohlenachfrage nicht freiwillig erfolgen. 495 Mill. DM jährlich sind also eher eine Untergrenze für die tatsächlich vom Dritten Verstromungsgesetz geschaffenen Renten im Bergbau. Eine Obergrenze wäre durch Berücksichtigung der Differenz der Einkommen der jetzt im Bergbau Beschäftigten und ohne Drittes Verstromungsgesetz freigesetzten Arbeitskräfte zu bekommen.

Darüber hinaus überschätzt die oben angegebene Summe von 1,6 Mrd. DM Gesamtbelastung der Stromverbraucher die volkswirtschaftlichen Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes um die eingesparten Beträge für Zechenstillegungen und den Sozialproduktzuwachs durch verminderte Arbeitslosigkeit im Bergbau und seinen Zulieferindustrien. Würden ohne Drittes Verstromungsgesetz 12 Mill. t SKE verwertbare Förderung stillgelegt, so wären dafür etwa 600 Mill. DM notwendig, falls sich die Stillegungskosten seit 1970 verdoppelt haben. Rechnet man darüber hinaus mit einer Freisetzung von mindestens 25 000 Beschäftigten für durchschnittlich zwei Jahre, so kommt noch ein Verlust an Sozialprodukt hinzu, der bei Proportionalität von Arbeitsinput und Sozialprodukt 2,4 Mrd. DM ausmacht[19]. Hierbei handelt es sich um Beträge, die über einen längeren Zeitraum verteilt anfallen würden. Wenn der Betrag von 3 Mrd. DM Anfang 1978 anfällt und mit real 4 % Zinsen über die Laufzeit des Dritten Verstromungsgesetzes verteilt wird, ergeben sich aus diesen beiden Punkten durchschnittlich 370 Mill. DM jährlich. Sie sind aus der konjunkturellen Situation des Jahres 1977 heraus niedrig geschätzt. In einer Hochkonjunktur könnten diese Beträge freilich geringer ausfallen.

Die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes aus Sicht des Jahres 1977 belaufen sich demnach auf höchstens 745 Mill. DM, die darüber hinausgehende Belastung der Stromverbraucher auf mindestens 865 Mill. DM jährlich. Davon kommen mindestens 495 Mill. DM dem Bergbau und mindestens 360 Mill. DM vor allem den Bergbauregionen zugute.

---

[19] Okun's Law (*A. Okun*, Potential GNP: Its Measurement and Significance, American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economics Section, 1962, S. 98 - 104) würde einen höheren Betrag vorhersagen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Ein Vergleich mit den Kosten anderer möglicher Versorgungssicherungsmaßnahmen und deren Wirkung

Wir haben argumentiert, daß das Dritte Verstromungsgesetz aus Sicht von 1977 die Volkswirtschaft 745 Mill. DM und die Stromverbraucher (maximal) 1,6 Mrd. DM jährlich kosten wird und einen Versorgungssicherungseffekt von 15 Mill. t SKE Energie bezogen auf ein Jahr hat. Was kosten im Vergleich dazu andere Versorgungssicherungsmaßnahmen?

Am ehesten vergleichbar sind:

1. Pflichtvorräte von schwerem Heizöl bei den Kraftwerken,
2. Pflichtvorräte von Rohöl bei den Raffineuren,
3. Pflichtvorräte von Erdgas bei den Ferngasgesellschaften,
4. Pflichtvorräte von Kohle bei einem gleichzeitigen Bauverbot reiner Öl- und/oder Gaskraftwerke,
5. Kapazitätsvorhaltungen des Kohlebergbaus bei einem gleichzeitigen Verbot reiner Öl- und/oder Gaskraftwerke.

Im Falle einer sehr kurzen Lieferunterbrechung von Öl und/oder Gas wären die Maßnahmen 1. bis 3. für die Stromverbraucher erheblich billiger als das Dritte Verstromungsgesetz. Bei einer Lieferunterbrechung von bis zu einem Monat ersetzt das Dritte Verstromungsgesetz nämlich nur ein Ölverbrauchsvolumen von weniger als 1 Mill. t. Dies gilt unabhängig von der Häufigkeit der Unterbrechung unter der Voraussetzung, daß das Vorratslager nach der Lieferunterbrechung kurzfristig wieder aufgefüllt werden kann. Um das Dritte Verstromungsgesetz mit Einlagerungsmaßnahmen überhaupt vergleichbar zu machen, muß man Lieferunterbrechungen annehmen, die im Vergleich dazu lang sind, aber noch nicht so langfristig, daß in der Zwischenzeit neue Kohlekraftwerke und Zechen errichtet werden können.

Von den oben genannten Maßnahmen möchte ich wegen der direkten Vergleichbarkeit die Vierte herausgreifen. Die ersten drei Maßnahmen dürften Kosten in ähnlicher Größenordnung oder weniger verursachen[20], während die fünfte Maßnahme wegen steil ansteigender Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung nur sehr begrenzt einsatzfähig ist.

Nach Schätzungen des Gesamtverbandes des Steinkohlebergbaus kostet eine Kohlenhalde, die in einem revolvierenden Vierjahresrhyth-

[20] Lagerung von Rohöl in Kavernen ist billiger, aber weitgehend für andere Zwecke beansprucht. Da Kohlehalden die Kapazitäten des Bergbaus auslasten helfen, sind ihre Kosten noch de facto um nicht benötigte Stilllegungskosten und Verluste an BSP durch Arbeitslosigkeit zu vermindern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mus auf- und abgebaut wird, einschließlich Zinsen (nominal), Gewichts- und Qualitätsverlust, Umschlag und Platzmiete, aber ohne Umweltbeeinträchtigung und Wertsteigerung der Kohle im Durchschnitt 25 DM je t SKE und Jahr. Rechnet man von den Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes 75 Mill. DM durchschnittlichen jährlichen Investitionszuschuß ab, der auch für ein wirksames Kohlenlager notwendig wäre, so verbleiben jährlich 1.535 Mrd. DM Kosten für die Stromverbraucher bzw. 670 Mill. DM saldierte volkswirtschaftliche Kosten. Sie entsprechen den Kosten eines Kohlevorrats von 61,4 bzw. 26,8 Mill. t SKE.

Ein solcher Vorrat wird bei Verbrauch mit derselben Rate von 15 Mill. t pro Jahr, mit der das Dritte Verstromungsgesetz zusätzlichen Kohleverbrauch ermöglicht, innerhalb von 4 bzw. 1³/₄ Jahren aufgebraucht. Bis zu einer Brennstoffverknappung von 4 Jahren sind also Kohlevorräte für die Stromverbraucher, bis zu 1³/₄ Jahren für die Volkswirtschaft insgesamt als Vorsorgemaßnahme billiger als das Dritte Verstromungsgesetz. Darüber hinaus sind sie teurer[21].

7. Die vom Dritten Verstromungsgesetz implizierten Krisenvorstellungen

Auf Primärenergiemärkten sind kurzfristige Versorgungskrisen und langfristige Ressourcenverknappungen denkbar. Wie wir gesehen haben, ist das Dritte Verstromungsgesetz als Maßnahme gegen kurzfristige Krisen der Vorratshaltung unterlegen. Nur bei Erzielung vollständiger Autarkie im Energiebereich könnte ein solches Gesetz die Vorratshaltung vollständig ersetzen. Je kürzer die zu erwartenden Krisen, um so kostengünstiger sind Läger, sowohl im Vergleich zum Dritten Verstromungsgesetz als auch zum erwarteten Schaden der Krise. Inwieweit hat das Dritte Verstromungsgesetz daneben noch eine Berechtigung? Welche Rolle spielen Krisen, die länger als 1³/₄ bzw. 4 Jahre andauern, aber nicht so zeitig antizipiert werden, daß sie freiwillige Marktreaktionen durch Investitionen und langfristige Verträge auslösen? Das Dritte Verstromungsgesetz paßt weder zur herkömmlichen Embargo-Vorstellung noch zu einem allgemeinen Konsensus über Umfang und Zeitpunkt einer weltweiten Energieknappheit aufgrund auslaufender Öl- und Gasvorräte. Die heute vorherrschende Embargo-Vorstellung wird durch international diskutierte oder schon angewendete Pflichtvorratsgesetze wiedergegeben, die 90-Tage-Vorräte für Importenergie vorsehen. Solche Gesetze sind wegen ihrer finanziellen Belastung zwar schon Resultat eines Tradeoffs, approximieren aber die wahrscheinliche Krisendauer aus der Erfahrung richtig. Denn die mög-

[21] Bei Verbrauch eines Kohlevorrats während einer Krise verringern sich die Haldenkosten, aber die Kosten der Wiederbeschaffung der Kohle kommen hinzu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Schäden einer kurzfristigen Krise sind um ein Vielfaches größer als die Lagerkosten. Auf der anderen Seite bedeutet die tatsächliche Antizipation einer langfristigen Energieverknappung mehr als das Dritte Verstromungsgesetz, nämlich eine vollständige Anpassung an den zu erwartenden Zustand. Das Dritte Verstromungsgesetz gehört unter dem Versorgungssicherheitsaspekt vielmehr in die Scenarios der WAES-, OECD- und CIA-Studien. All diese Projektionen sagen innerhalb der nächsten 10 bis 20 Jahren eine weltweite Energieverknappung voraus, ohne daß diese Aussicht schon zu den dann notwendigen Anpassungsinvestitionen und Preisreaktionen geführt hätte. Entweder funktionieren also die Märkte nicht, oder die Verknappungsprognose ist nicht die der Marktteilnehmer[22]. Noch ist keiner dieser Standpunkte empirisch erhärtet. Damit lohnt sich zur Beurteilung des Dritten Verstromungsgesetzes eine Abschätzung der von ihm zumindest implizierten Verknappungsvorstellung in Form eines Tradeoffs zwischen Umfang und Eintrittswahrscheinlichkeit einer langfristigen Krise. Bei Richtigkeit der pessimistischen Projektionen und weiterem Ausbleiben von Marktreaktionen müßte innerhalb der nächsten 10 Jahre ein plötzlicher Preissprung auf den Weltenergiemärkten eintreten. Ohne Drittes Verstromungsgesetz würde ein solcher Preissprung im Umfang von jährlich 15 Mill. t SKE die Bundesrepublik als Energieimporteur zusätzlich treffen. Unter der Annahme, daß die vom Dritten Verstromungsgesetz ersetzten Importenergien keinen Einfluß auf den Weltmarktpreis haben, ist bei statischer Wohlfahrtsbetrachtung der volkswirtschaftliche Gewinn des Dritten Verstromungsgesetzes in diesem Fall gleich der Differenz zwischen den Einsatzkosten von Energie zu dem dann herrschenden Weltmarktpreis und den Kosten des Einsatzes deutscher Kohle. Dies würde vom Beginn des Preissprungs bis zur sonst möglichen Errichtung neuer Zechen gelten. Dieser Zeitraum beträgt 8 bis 10 Jahre. Im Fall eines ungewissen, irreversiblen und plötzlichen Preissprungs ähnlich 1973/74 ist also der volkswirtschaftliche Nutzen V^1 des Dritten Verstromungsgesetzes gleich dieser abdiskontierten Differenz multipliziert mit der Eintrittswahrscheinlichkeit des Preissprungs. Angenommen, die unbedingte Wahrscheinlichkeit π_2 eines Preissprungs mit dem Effekt einer 10 Jahre konstanten realen Kostendifferenz ΔK zwischen Weltmarktenergie und deutscher Kohle[23] verteile sich gleichmäßig über die Jahre 1978 bis 1987:

$$\pi_2 = \sum_{t=1978}^{1987} \pi_2(t) = 10\,\bar{\pi}_2$$

[22] Die CIA-Prognose ist jüngst von Pindyck (*R. Pindyck*, OPEC's Threat to the West, in: Foreign Policy, No. 30, Spring 1978, S. 36 - 52) heftig attackiert worden.

[23] Die Darstellung in Abschnitt 3 impliziert demgegenüber noch die Addition von K^2 zu diesem Betrag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das bedeutet, daß die bedingten Wahrscheinlichkeiten $\pi_2(t) \mid \pi_1(t-1)$ im Laufe der Zeit steigen. Ferner sei angenommen, daß alle Ereignisse und Zahlungen am Ende der jeweiligen Periode stattfinden. Dann ist bei Risikoneutralität der Erwartungswert des Schadens einer solchen Krise bezogen auf den 1. 1. 1978:

$$V^1 = \bar{\pi}_2 \cdot x \cdot \Delta K \cdot \frac{(1+r)^{10} - 1}{r(1+r)^{10}} \sum_{t=1978}^{1987} (1+r)^{t-1977}$$

Dabei ist $x = 15$ Mill. t SKE die jährlich ersetzte Importenergiemenge. Um den Einfluß von Nachfrageelastizitäten zu eliminieren, nehmen wir an, daß die Kohle intramarginal eingesetzt bzw. vom Verbraucher zu Weltmarktpreisen bewertet wird.

Die Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes K^2 fallen nur vor dem Preissprung an (s. Anm. 23). Daraus folgt

$$V^2 = K^2 \cdot \sum_{t=1978}^{1987} (1 - (t - 1977)\,\bar{\pi}_2)\,(1+r)^{t-1977} =$$

$$= K^2 \left(\frac{(1+r)^{10} - 1}{r(1+r)^{10}} - \bar{\pi}_2 \left(10 \frac{(1+r)^{10}}{r(1+r)^{10}} - \right.\right.$$

$$\left.\left. - \sum_{t=1978}^{1987} \frac{(1+r)^{t-1977} - 1}{r(1+r)^{t-1977}} \right) \right) .$$

Unter Verwendung eines Realzinssatzes von 4 % pro Jahr ist

$$V^2 = K^2 (8{,}11 - 42{,}96\ \bar{\pi}_2)$$

$$\text{und} \quad V^1 = 101{,}68 \text{ Mill.} \cdot \bar{\pi}_2 \cdot \Delta K \ .$$

Setzt man jetzt $V^1 = V^2$, so erhält man zwischen $\bar{\pi}_2$ und ΔK die Beziehung:

$$\Delta K = \frac{\left(8{,}11 \cdot \frac{1}{\bar{\pi}_2} - 42{,}96\right) K^2}{986{,}81 \text{ Mill.}}$$

K^2 ist aus unseren obigen Überlegungen bekannt. Die saldierten Kosten von 745 Mill. DM bzw. unsaldiert 1610 Mill. DM jährlich verringern sich allerdings noch um die eingesparte Vorratshaltung von Importbrennstoffen gegen kurzfristige Krisen. Bei 90 Tagen Pflichtvorrat, 15 Mill. t SKE jährlich eingesparten Importen und Vorratskosten von 25 DM je t SKE entspricht diese Vorratsentlastung einer Kostensenkung von 93,75 Mill. DM jährlich. Wir gehen deshalb für K^2 von 650 Mill. bzw. 1515 Mill. DM jährlich aus.

Dann wird die Beziehung zwischen ΔK und π_2 durch Abb. 1 wiedergegeben. Die Wahrscheinlichkeit π_2 ist nur zwischen 0 und 1 wohldefi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

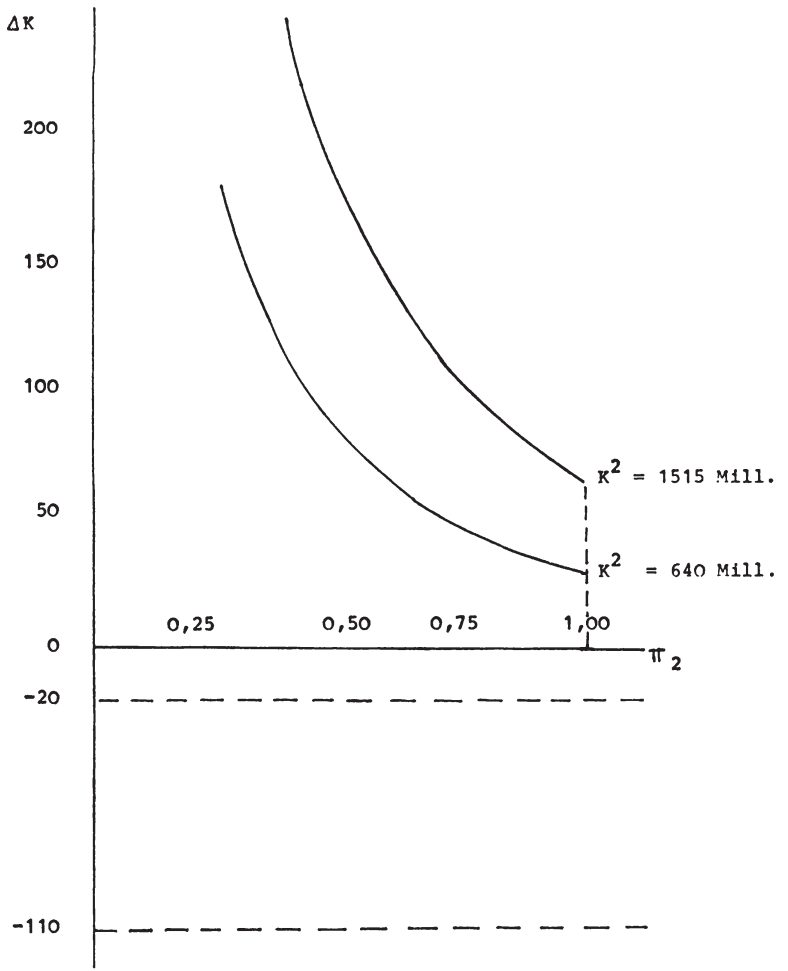


Abb. 1: Die vom Dritten Verstromungsgesetz implizierte Prognose als Beziehung zwischen vorhergesagter Energiepreiserhöhung und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts.

niert. Der $\pi_2 = 1{,}00$ entsprechende Wert von 24,74 DM bzw. 58,55 DM je t SKE für ΔK würde also innerhalb der nächsten zehn Jahre mit Sicherheit zumindestens erwartet, damit sich das Dritte Verstromungsgesetz auszahlt. Alternativ dazu würde mit 50 % Wahrscheinlichkeit ein ΔK von 77,33 bzw. 183,06 DM je t SKE oder alternativ mit 25 % Wahrscheinlichkeit ein ΔK von 182,53 bzw. 432,08 DM je t SKE erwartet. Da es sich dabei um inflationsbereinigte Größen (daher 4 % Zins) han-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delt, und bei heutigem Preisniveau — $110 \leq \Delta K \leq -20$, muß der Preissprung tatsächlich bedeutend sein. Schätzfehler für K^2 wirken sich proportional auf das Resultat in ΔK aus. Bezogen auf die implizierte Weltmarktpreiserhöhung wirken sie unterproportional: In jedem Fall muß der vergleichbare Weltmarktpreis den deutschen Kohlepreis überholen, ehe sich das Dritte Verstromungsgesetz für die Volkswirtschaft als Energieversicherung auszahlt. Nimmt man den Fall $\pi_2 = 1$, so gibt der dazu gehörende Ordinatenpunkt ΔK den Erwartungswert für eine Energiepreiserhöhung an. Dieser kann mit bestehenden Prognosen verglichen werden. Alle seriösen Prognosen liegen meines Wissens für den betrachteten Zeitraum bislang unter diesem Wert. Dennoch sollte man dieses Ergebnis vorsichtig betrachten. Es konnte zumindest teilweise mit bestehender Risikoaversion erklärt werden.

Eine Wiederholung langfristiger Energiepreiserhöhungen in ähnlichem Umfang wie 1973/74 ist nach den Erfahrungen zwar unwahrscheinlich, aber nicht unmöglich. Selbst die pessimistischsten Prognosen sagen sie nicht voraus, da langfristig das *weltweite* Kohleangebot als so elastisch angesehen wird, daß das Kosteneniveau der deutschen Kohleförderung eher eine internationale Obergrenze bilden dürfte.

Wir haben mit den Kosten alternativer Energie und nicht wie § 1 des Dritten Verstromungsgesetzes mit der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung argumentiert. Tatsächlich ist auch ohne Drittes Verstromungsgesetz die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung kaum gefährdet. Soweit Sicherheit der Elektrizitätsversorgung gegenüber der allgemeinen Energieversorgung Vorrang hat, kann nämlich innerhalb einer Volkswirtschaft Primärenergie weniger vorrangigen Nutzungen entzogen werden. Für kurzfristige Krisen ist dies ein Notstandsfall, der administrativ durch Zuteilung geregelt werden kann[24]. Für langfristige Krisen sollte der Preismechanismus dies leisten.

8. Folgerungen aus dem Beispiel

Das Beispiel des Dritten Verstromungsgesetzes zeigt einen regulierenden Eingriff des Staates, der mit Hilfe der „ökonomischen Theorie der Regulierung", aber auch mit Marktversagen nicht überzeugend erklärt ist. Das Gesetz hat bedeutende Umverteilungswirkungen. Es belastet Stromerzeuger und -verbraucher bundesweit mit Kosten, deren

[24] Der kurzfristige Wert von elektrischem Strom kann das 50fache des Strompreises erreichen. Entsprechend könnte der Schattenpreis der Einsatzenergie zur Stromerzeugung steigen. Für eine Bewertung der kurzfristigen Stromversorgungssicherheit siehe *M. Telson*, The Economics of Alternative Levels of Reliability of Electric Power Generation Systems, in: Bell Journal of Economics, Vol. 6, No. 2, 1975, S. 679 - 694.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzen vorwiegend den Bergbauregionen zugute kommt. Wie die ökonomische Theorie der Regulierung voraussagt, werden große Gruppen mit kleinen Pro-Kopf-Beträgen belastet und kleine Gruppen mit großen Durchschnittsbeträgen begünstigt. Saldiert man diese Beträge, so bleiben Nettokosten übrig, die für Versorgungssicherheit zur Verfügung stehen. Diese Versorgungssicherheit ist im Fall kurzfristiger Krisen teurer als Vorratshaltung. Sie setzt als langfristige Vorstellung unter der Annahme von Risikoneutralität mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Wiederholung des Energiepreissprungs von 1973/74 voraus. Selbst wenn dieser Fall eintritt, ist freilich nicht gesichert, daß der volkswirtschaftliche Nutzen des Dritten Verstromungsgesetzes den Stromverbrauchern als den Zahlern zugute kommt. Kohlepreiserhöhungen wären dann möglich.

Erst bei Berücksichtigung von Umverteilungsmotiven, Marktversagen und den ständig schwankenden makroökonomischen Zwängen dürfte eine positive Theorie der Regulierung dazu beitragen, Eingriffe des Staates in Märkte zu erklären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Elektrizitätsversorgung[1]

Von *Bridger M. Mitchell*, Berlin und Santa Monica, USA
und *Jürgen Müller*, Berlin und Fontainebleau, Frankreich

A. Einleitung

Die Kritik der Monopolkommission[2] und die Debatte über Umfang und Nutzen der Atomenergie haben Struktur und Organisation der deutschen Elektrizitätswirtschaft zu einem erneuten tagespolitischen Thema gemacht. Obwohl die Elektrizitätswirtschaft dabei von vielen als typischer Fall eines staatlich zu regulierenden Monopols gesehen wird[3], fällt auf, wie wenig Konkretes über Auswirkungen und Effektivität staatlicher Regulierung in diesem Sektor bekannt ist. Auch die kritische Analyse der Monopolkommission konnte zum Teil nur Vermutungen äußern, die dann als unsachgemäße Kritik zurückgewiesen wurden[4]. Innerhalb des Forschungsschwerpunktes Regulierung[5] beim

---

[1] Wir haben bei der Arbeit an diesem Projekt Hilfe und Unterstützung von vielen Seiten erfahren. Neben Experten aus den Elektrizitätsunternehmen, von der Fach- und Preisaufsicht, den Kartellbehörden und den Fachverbänden danken wir besonders W. Engels, P. Kleindorfer und I. Vogelsang für ihre Mitarbeit. Fruchtbare Kritik haben wir von Teilnehmern einer Arbeitstagung in Berlin sowie von den Zuhörern des Arbeitskreises 8 in Hamburg erhalten. Daneben haben uns C. Bergmann, B. Blankart, D. Bös, K. Deparade, J. Finsinger und W. Schulz auf einige Fehler in der ursprünglichen Fassung aufmerksam gemacht. Die Verantwortung für noch verbliebene Fehler liegt jedoch bei den Autoren. Diese Arbeit ist Teil des Regulierungsprojekts am IIMV des Wissenschaftszentrums Berlin. Die Mitarbeit von B. Mitchell wurde durch den German Marshall Fund und die Alexander von Humboldt-Stiftung unterstützt.

[2] Monopolkommission, Mehr Wettbewerb ist möglich, Hauptgutachten 1973/75, Baden-Baden 1976.

[3] Vgl. hierzu *G. Püttner*, Das Recht der kommunalen Energieversorgung. Zum Problem der besonderen öffentlichen Aufgaben der Gemeindeunternehmen, Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Bd. 19, Stuttgart, Berlin, Köln 1967, und *W. Hamm*, Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung. Ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik — Diskussionsbeitrag zum Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung, in: B. Röper, Wettbewerbsprobleme in der Elektrizitätsversorgung, Berlin 1972.

[4] Gemeinsame Stellungnahme von VDEW, ARE und VKU, Frankfurt 1976.

[5] Vgl. hierzu auch *J. Müller* und *I. Vogelsang*, Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wissenschaftszentrum Berlin hat man deshalb versucht, durch detaillierte vergleichende Analysen einige Aspekte dieses Problemkreises genauer zu untersuchen. Die vorliegende Arbeit ist ein erster Bericht über diese Bemühungen.

Im ersten Teil der Arbeit werden die wichtigsten technischen Faktoren der Elektrizitätserzeugung berücksichtigt sowie einige theoretische Überlegungen zur Tarifierung angestellt. Diesem Abschnitt folgt eine Beschreibung der institutionellen Realität in der Bundesrepublik, sowohl bezüglich der Elektrizitätserzeugung als auch der Fach- und Preisaufsicht. Im letzten Abschnitt werden zusätzliche Daten aus der Elektrizitätswirtschaft zur Überprüfung einiger Hypothesen herangezogen. Aus diesen Daten sowie aus den theoretischen Überlegungen ergeben sich dann erste Folgerungen für die ordnungspolitische Diskussion.

B. Die technische Struktur der Elektrizitätswirtschaft

1. Leistungs- und Arbeitskosten

Die Tätigkeit der Elektrizitätswirtschaft kann, grob gesehen, in Erzeugung und Verteilung untergliedert werden: Erzeugung von Elektrizität zu verschiedenen Tages-, Wochen- und Jahreszeiten und Verteilung auf verschiedenen Spannungsebenen zu den einzelnen Kunden durch ein umfangreiches, oft vernetztes, Transportsystem.

Die Investitionskosten für die Erzeugungskapazität (Leistung) betreffen das ganze System und beziehen sich auf die maximale Nachfrage (Höchstlast), die eventuell nur einige Stunden im Jahr auftritt. Diese Leistung eines Systems wird in kW gemessen und bezieht sich auf die momentan maximal verfügbare Energiemenge, die abgegeben bzw. durchgeleitet werden kann. Diese *Leistungskosten* verhalten sich de facto wie Gemeinkosten, unabhängig von wem zu bestimmten Zeiten die zusätzliche Nachfrage ausgeht. Die Kosten für *Arbeit* (Energie) und deren Verteilung sind dagegen eher zurechenbar. Sie beruhen auf den Erzeugungskosten für die eigentliche elektrische Energie — die für eine gewisse Zeit abgegebene Elektrizitätsmenge — gemessen in kWh und Transportkosten von der Erzeugung zum Verbraucher.

Die Höhe der Stromkosten und das Verhältnis Leistungs- zu Arbeitskosten können je nach Nachfrage stündlich und saisonal schwanken (vgl. Abb. 1), da sich einerseits die Energienachfrage kontinuierlich ändert, andererseits aber die erzeugte elektrische Energie in den meisten Fällen nur unwirtschaftlich gespeichert werden kann. Die Kapazität wird also nicht immer ausgelastet. Dadurch ergibt sich das klassische Spitzenlastproblem mit zeitabhängigen Kostenunterschieden auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

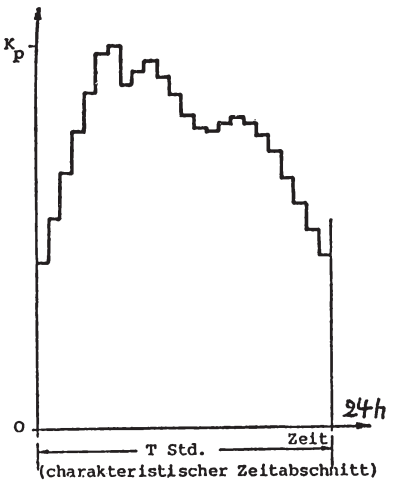


Abbildung 1

der Angebotsseite, das nur durch zeitvariable Preise gelöst werden kann.

2. Optimale Technologiemischung

Die Produktionsfunktion für Elektrizität kennt zudem verschiedene Technologien mit einem unterschiedlichen Verhältnis von Leistungs- oder Kapazitätskosten zu Arbeitskosten. Für thermische Kraftwerke[6] mit einer hohen Benutzungsdauer — Grundlastkraftwerke — wird man eine andere Technologie als für Mittellast- oder Spitzenlastkraftwerke wählen. Atomkraftwerke, die normalerweise nur im Grundlastbereich gefahren werden, haben dabei die höchsten Leistungskosten[7] (ca. 250 bis 350 DM/kW), aber die niedrigsten Arbeitskosten (ca. 1,2 - 2,0 Pf/kWh). Braunkohle- und Steinkohle-Kraftwerke und auch Öl- und Gaskraftwerke, die zum Teil schon für die Mittellast eingesetzt werden, haben wesentlich geringere Leistungskosten (ca. 150 - 200 DM/kW), dafür höhere Arbeitskosten (ca. 5 - 6 Pf/kWh). Reine Spitzenlastkraftwerke, die nur kurzfristig zur Verfügung stehen müssen, haben die niedrigsten Kapazitätskosten (ca. 50 DM/kW), aber wegen des extrem hohen Brennstoffverbrauches höhere Arbeitskosten (ca. 8 - 10 pf/kWh).

---

[6] Wasserkraftwerke werden der Einfachheit halber nicht berücksichtigt. Siehe hierzu jedoch *H. Lienhard,* Die Schweizerische Elektrizitätswirtschaft, Bern 1976.

[7] Investitionskosten, bezogen auf den jährlichen Kapitaldienst, plus Abschreibung und Wartung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Benutzt werden alle drei Arten von Kraftwerken. Aber je nach den Nachfrage- oder Lastschwankungen wird für einen kostenoptimalen Kraftwerkspark eine unterschiedliche Kombination dieser drei Kraftwerkstypen benutzt. Wie optimiert man nun ein solches System, bei dem neben der Erzeugung ja auch die Verteilung mit berücksichtigt werden muß[8]? Das soll hier nur schematisch aufgezeigt werden. Abb. 2 a zeigt, daß je nach jährlicher Auslastung (gemessen in Jahresbenutzungsstunden) unterschiedliche Technologien dominieren. Ab h_1 Stunden pro Jahr würde man sich z. B. für eine Mittellasttechnologie entscheiden. Der Grund, warum man trotzdem alle drei Arten von Kraftwerkstypen einsetzt[9], liegt einfach in der Tatsache, daß die Elektrizitätsnachfrage (Last) nicht zeitlich konstant ist und nach X Stunden pro Jahr auf 0 absinkt, sondern zeitlich variiert. Die Technologiewahl hängt deshalb von dieser zeitlichen Variation ab, wie Abb. 2 b zeigt. Die Stundenzahlen der einzelnen Tagesbelastungskurven sind dort, ähnlich einer Häufigkeitsverteilung, aufsummiert worden, und ergeben eine typische *Leistungsdauerlinie*. Abb. 2 b zeigt, daß die Jahreshöchstlast K_p nur wenige Stunden im Jahr anfällt, während die Mindestlast K_m an allen Tagen des Jahres (8760 Std.) befriedigt werden muß. Verbindet man nun die Diagramme 2 a und 2 b, so läßt sich schematisch die optimale Technologiemischung leicht erkennen[10].

Diese einfache Darstellung zeigt den ökonomisch wichtigen Punkt, daß es eine effiziente Technologiemischung gibt, die langfristig (für die Erstellung der Leistung) und kurzfristig (für den Einsatz der Arbeit) optimiert werden muß. Die Grenzkosten sind deshalb nicht konstant, sondern hängen davon ab, wann die Nachfrage zeitlich auftritt. In einem idealisierten thermischen System[11], in dem die tägliche Belastungskurve eine hohe Differenz zwischen Höchst- und Mindestlast aufweist, werden mit zunehmendem Lastanstieg arbeitskostenintensi-

---

[8] Darüber gibt es eine einschlägige Literatur. Vgl. hierzu z. B. *K. Brinkmann,* Die Einführung in die elektrische Energiewirtschaft, Braunschweig 1971, *H. Lienhart,* a.a.O., Kap. 7 und *F. Bessiere* und *P. Masse,* Long Term Programming of Electrical Investment, in *J. R. Nelson,* Hrsg., Marginal Cost Pricing in Practice, Englewood Cliffs, N.J. 1964. Dort wird u. a. die richtige Antizipation der Nachfrageentwicklung, die damit verbundene korrekte Investitionsentscheidung und die kostengünstige Betreibung des gesamten Systems bei Aufrechterhaltung einer ausreichenden Versorgungssicherheit (Reservekapazität) behandelt.

[9] Vgl. Fußnote 6.

[10] Eine entsprechende Reservekapazität wird hier vorausgesetzt. In der Realität müssen zudem noch andere Aspekte, wie die Häufigkeit gewisser Einschaltungen, die Ausfallwahrscheinlichkeit der Kraftwerke und die zufälligen Nachfrageschwankungen stochastisch berücksichtigt werden.

[11] Ohne Speichermöglichkeiten über Pumpspeicherwerke oder Luftkeller. Vgl. hierzu auch *B. Mitchell, W. G. Manning* and *J. P. Acton,* Peak-Load-Pricing: European Lessons for U.S. Energy Policy, Cambridge, Mass. 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

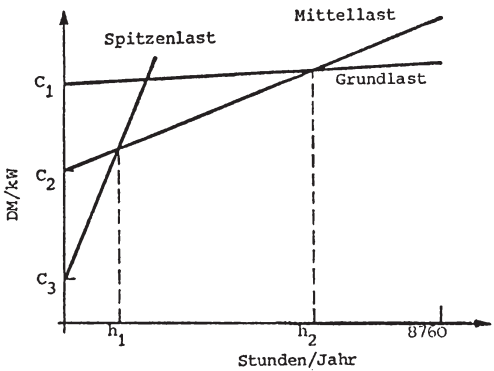


Abbildung 2 a

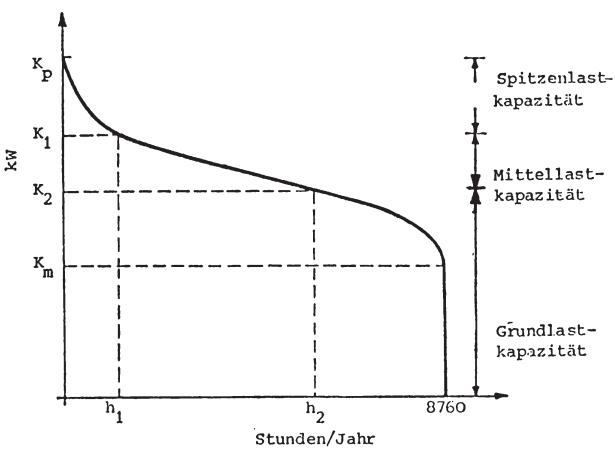


Abbildung 2 b

vere Kraftwerke mit höheren Erzeugungskosten eingesetzt. Die Kosten variieren also direkt mit der Belastung des Systems, die sich stündlich und saisonal verändert, und indirekt mit der Auslastung der einzelnen Aggregate.

Auch bei der Verteilung gibt es ähnliche Auslastungsprobleme. Man berechnet die Verteilungskapazität nach der maximalen Nachfrage eines bestimmten Leitungsbündels, die aber zeitlich nicht mit der Spitzenlast der Gesamtnachfrage zusammenfallen muß, ja es oft auch nicht tut. Dies ist abhängig vom unterschiedlichen Gleichzeitigkeitsfaktor oder dem Grad der Durchmischung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zur Frage des natürlichen Monopols

Das natürliche Monopol in der Elektrizitätsversorgung ist hauptsächlich das Resultat der Kostendegressionen in der Verteilung der Elektrizität zu den Endverbrauchern. In den meisten Fällen kann eine steigende Elektrizitätsnachfrage pro Kunden durch unterproportionale Aufwendungen zur Verstärkung des Verteilungssystems befriedigt werden. In der Elektrizitätserzeugung sind andererseits die Kostendegressionen bei einer mindestoptimalen technischen Betriebsgröße von 1200 bis 1500 MW erschöpft[12]. Da Erzeugungseinheiten jedoch durch außerplanmäßige (stochastische) Stillegungen ausfallen können, müssen zusätzliche Reservekapazitäten vorgehalten werden. Die mindestoptimale Unternehmensgröße beträgt daher mehrere tausend MW. Diese Unternehmensgröße wird heute von etlichen EVUs erreicht. Für kleinere Erzeuger bietet sich anderseits die Möglichkeit, Reservekapazität im Pool mit anderen im Verbund bereitzuhalten.

C. Preisstruktur und Unternehmensverhalten

1. Die Basis der Preisstruktur

Elektrizität wurde von den Ökonomen oft als ein völlig homogenes Produkt angesehen[13]. Obwohl bei unterschiedlichen räumlichen und zeitlichen Aspekten eine Kilowattstunde physisch immer dasselbe Produkt ist, täuscht diese Gleichheit. Wie oben gezeigt wurde, variieren die Erzeugungskosten und Nachfragepräferenzen pro kWh zeitlich und je nach geographischer Lage innerhalb des Elektrizitätsnetzes. Als Folge wird deswegen der Strom nicht zu einem einheitlichen Preis pro kWh verkauft, sondern normalerweise unter einer wesentlich komplizierteren Tarifstruktur.

Nach welchen Grundsätzen läßt sich eine solche Tarifstruktur und deren Niveau bestimmen? Dazu müssen erst die Unternehmensziele bekannt sein. Ohne diese schon jetzt konkret zu bestimmen, kann man als nützliche Approximation von der Wohlfahrtsmaximierung[14] ausgehen, gegebenenfalls unter der Nebenbedingung der Eigenwirtschaftlichkeit. Denn der größte Teil der westdeutschen Elektrizitätswirtschaft wird von öffentlichen Unternehmen oder gemischtwirtschaftlichen

---

[12] Deutsche Verbundgesellschaft, Die Sicherheit in der Stromversorgung, Heidelberg 1972.

[13] Vgl. z. B. *M. Nerlove*, Returns to Scale in Electricity Supply, in: C. Crist (Hrsg.), Measurement in Econometrics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Yehuda Grunfeld, Stanford 1963 und *F. M. Fisher* und *C. Kaysen*, A Study in Econometrics: The Demand for Electricity in the United States, Amsterdam 1962.

[14] Darunter wird partialanalytisch die Maximierung der Konsumenten- und Produzentenrente verstanden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen kontrolliert, in denen die öffentlichen Anteilseigner einen entscheidenden Einfluß haben. Nun sind jedoch auch andere Unternehmensziele für öffentliche Unternehmen, und besonders für private Unternehmen denkbar. Diese müssen theoretisch mitberücksichtigt werden, bevor wir die sich daraus ergebenden Preisstrukturen in der Praxis überprüfen können. Wir gehen jedoch zuerst von wohlfahrtsmaximierenden Unternehmen aus und stellen deren Tarifstruktur in den Vordergrund der Diskussion.

Um hierzu eindeutige Aussagen aus ökonomischen Modellen zu erarbeiten, bedarf es jedoch weiterer Vereinfachungen. Wir wollen hier nur kurz die wichtigsten Resultate einer solchen Übung zusammenfassen[15].

a) In einen zwei-Perioden-Modelle mit zwei separaten Märkten (Hoch- und Nieder-Spannung), unterschiedlicher Nachfragemenge und einer Einheitstechnologie wird, bei konstanten Skalenerträgen, ein Grenzkostenpreis (im DM/kWh) Gesamterträge erbringen, die genau den Gesamtkosten entsprechen. Solche Grenzkostenpreise maximieren bei konstanten Skalenerträgen auch die Wohlfahrt.

b) Da die Nachfrage zwischen den Perioden schwankt, entsprechen die Grenzkosten in der Periode mit der Höchstnachfrage (Spitzenzeit) den langfristigen Grenzkosten, in der Schwachlastzeit jedoch den kurzfristigen Grenzkosten (i.e. variablen Kosten). In diesem Fall entspricht eine Grenzkostenpreisregel auch der Spitzenlastpreisregel, d. h. einem zeitvariablen Tarif.

c) Neben zeitvariablen Tarifen werden in der Elektrizitätswirtschaft vor allem zweiteilige Tarife (sog. Hopkinsontarife) benutzt. Das betreffende Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) setzt also einen Preis (in DM je kW) für Kapazitätsbereitstellung (Leistung) und einen Preis (in DM je kWh) für Energie (Arbeit) fest. In diesem Fall bezieht sich ein Preis auf die maximale Nachfrage pro Zeiteinheit des einzelnen Konsumenten und ein zweiter Preis auf die verbrauchte Strommenge pro Zeiteinheit. Unter der Annahme, daß die Spitzennachfrage aller Kunden in der ersten Periode anfällt, entspricht ein Hopkinson-Tarif dem zeitvariablen Tarif. Ein öffentliches Unternehmen kann also unter den obengenannten Annahmen wohlfahrtsmaximierende Preise durch zeitvariable oder zweiteilige Tarife erreichen.

d) Auch wenn man die Annahme konstanter Skalenerträge durch steigende Skalenerträge ersetzt, sind die zweiteiligen oder zeitvariablen

---

[15] Für eine Darstellung der Einzelaspekte, siehe *B. W. Mitchell* und *J. Müller*, Auswirkungen der staatlichen Regulierung und Wettbewerb auf die Absatzpolitik der Elektrizitätsversorgungsunternehmen, IIM Preprint Series, Berlin 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tarife allokativ effizient. Das EVU muß jedoch in diesem Fall das durch Grenzkostenpreise entstehende Defizit durch Einnahmen aus dem öffentlichen Haushalt decken.

e) Steht das EVU andererseits unter dem Zwang der Eigenwirtschaftlichkeit, so muß es die eigenen Kosten durch höhere Preise decken. Diese zweitbeste Lösung der Wohlfahrtsmaximierung verlangt, daß die Preise für jeden Markt invers zu den Nachfrageelastizitäten über die Grenzkosten erhöht werden müssen[15a]. Das Ergebnis sind die sogenannten Ramseypreise. Solange die Nachfrageelastizitäten für die einzelnen Kundengruppen gleich sind, liegt der Preis in jeder Periode mit dem gleichen Prozentsatz über den Grenzkosten, d. h. auch in diesem Fall basieren die Preisunterschiede nur auf Grenzkosten.

f) Bei unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten zwischen den Kunden wird Elektrizität in der mehr unelastischen Zeitperiode mit einem höheren Aufschlag auf die Grenzkosten verkauft. Dies Ergebnis gilt für zweiteilige Tarife genauso wie für zeitvariable Tarife.

Eine Funktion des Leistungs-Arbeitspreissystems wird nun offensichtlich. Durch Veränderung der Preise für die maximal nachgefragte Leistung und für Arbeit kann ein Monopol-EVU die unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten ausnutzen. Es wird durch Veränderung der Preisstruktur eine Wohlfahrtsmaximierung besser als mit einem konstanten Preis erzielen.

Wenn die einzelnen EVUs unterschiedliche Kundengruppen mit verschiedenen Nachfragecharakteristiken beliefern, so würde man unter der Annahme der Wohlfahrtsmaximierung auch unterschiedliche Preisstrukturen erwarten. Selbst mit identischen Kosten würde ein EVU mit mehrheitlich preiselastischen Kunden eine steilere[16] Preisstruktur durchsetzen. Eine flachere Preisstruktur würde auf eine unelastischere Kundengruppe hinweisen. Diese Hypothese kann empirisch überprüft werden unter der Annahme, daß die Preiselastizitäten der Industriekunden proportional mit deren Benutzungsdauer variieren.

In diesem einfachen Modell entsprechen die Preise aus dem Spitzenlastansatz und dem Leistungs-Arbeitsansatz einander. Um dieses Ergebnis zu erreichen, waren jedoch extreme Annahmen notwendig. In der Realität produzieren die EVUs Elektrizität mit einer Technologiemischung, der unterschiedliche Kapital/Brennstoffintensitäten zugrunde liegen, sowie mit variablen Skalenerträgen. Die Kunden haben zudem

---

[15a] *W. J. Baumol* und *D. I. Bradford,* Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, in: American Economic Review, Vol. 60, 1970, S. 265 - 273.

[16] Der Leistungspreis ist im Verhältnis zum Arbeitspreis sehr hoch und deckt genau die Kapazitätskosten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keine einheitlichen Nachfragekurven, sondern sich kontinuierlich verändernde Belastungskurven, die ihre Höchstlast zu verschiedenen Zeiten während der Höchstlast des Gesamtsystems erreichen. Einige Kunden können sogar eine Spitzennachfrage haben, wenn für das Gesamtsystem eine Tallast mit Überschußkapazität vorhanden ist. Aus diesen Gründen würde ein EVU, welches den Spitzenlastpreisansatz benutzt, eine andere Preisstruktur haben, als ein Unternehmen, dessen Preisstruktur auf dem Leistungs-Arbeitsansatz beruht. In der deutschen Elektrizitätswirtschaft sind sogar reduzierte Arbeitspreise während der Tallastzeit (Nachtstrom) die Regel. Industrielle Kunden können durch Sonderverträge außerhalb der Spitzenlastzeit sogar mehr Leistung beziehen, als sie mit ihrem Leistungspreis bezahlen[17]. Solche Preissysteme reflektieren zu einem gewissen Grade die zeitvariablen Kosten der Elektrizitätserzeugung in den zweiteiligen Tarifen, die auf dem Hopkinson-Tarif aufbauen. Sie erlauben den EVUs eine größere Freiheit in der Preisdiskriminierung zwischen den einzelnen Kunden, wobei gleichzeitig alternative Erzeugungskosten gewisser Großkunden berücksichtigt werden können.

Daneben enthält eine Tarifstruktur die Möglichkeit für mengenvariable Preise (Zonenpreissysteme) und Wahltarife. Dadurch können die EVUs die unterschiedlichen Erzeugungskosten besser berücksichtigen sowie die Kunden besser nach ihren unterschiedlichen Nachfragepräferenzen diskriminieren. Preisdiskriminierung oder -differenzierung besteht, wenn das EVU seine Preisstruktur neben Kostenunterschieden nach der Nachfrageelastizität der einzelnen Kundengruppen ausrichtet[18]. Preisdifferenzierung entsteht jedoch auch schon deshalb, weil die Tarifstrukturen, um Verwaltungsaufwand und Transaktionskosten zu sparen, vereinfacht sein müssen. Sie können schon aus diesem Grund nicht alle Kostenunterschiede reflektieren. Solche mehr standardisierten Einheitspreise, vor allem wenn sie zu stark von den Kosten abweichen, schaffen jedoch das Potential für Wettbewerbsversorgung durch Dritte und damit eine natürliche Tendenz von seiten der Elektrizitätswirtschaft, Marktzutrittsschranken zu errichten.

2. Alternative Unternehmensziele

Neben der Wohlfahrtsmaximierung sind noch andere Unternehmensziele, auch für öffentliche Unternehmen, denkbar, welche sich auf

---

[17] Einige Beispiele sind im Detail in *Mitchell, Manning* und *Acton*, Kapitel 4, dargestellt.

[18] Selbst identische Preise für unterschiedliche Kundengruppen könnten eine Preisdiskriminierung bedeuten, wenn einerseits Kostenunterschiede bestehen, andererseits die unterschiedliche Elastizität eine solche Preisgleichheit aus Gründen der Gewinnmaximierung erfordert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preisstruktur und -niveau auswirken. Durch eine Spezifizierung dieser alternativen Ziele können deren Auswirkungen explizit berücksichtigt werden:

a) Gewinnmaximierung

Da in der Praxis immer von einem abgesicherten Versorgungsgebiet ausgegangen werden kann, wird sich unter diesen Umständen ein gewinnmaximierendes EVU wie ein Monopolunternehmen verhalten und den Preis dort festsetzen, wo der Grenzertrag den Grenzkosten entspricht. Solche Monopolpreise sind den Ramsey-Preisen sehr ähnlich. Die Preisstruktur ist identisch mit der eines wohlfahrtsmaximierenden Unternehmens, die Monopolpreise liegen jedoch proportional über den Ramseypreisen[19]. Die Produzentenrente wird also auf Kosten der Konsumentenrente erhöht, wobei gleichzeitig gegenüber den Ramseypreisen ein Wohlfahrtsverlust entsteht. Eine monopolistische Preissetzung entspricht daher einer Besteuerung der Stromkunden, die oft zur Subventionierung anderer öffentlicher Dienstleistungen, z. B. innerhalb eines Verbundunternehmens, stattfindet. Solche interne Subventionierung ist zwar allokativ weniger effizient wie eine direkte Besteuerung, mag jedoch aus politischen Gründen das geringere Übel darstellen. Anstatt auf die anderen Dienstleistungen in dem gewünschten Umfang zu verzichten, wird deshalb eine interne Subventionierung auf der Basis von Monopolpreisen bevorzugt, vor allem wenn mit dieser Tätigkeit (z. B. Öffentlicher Personennahverkehr) signifikante positive Externalitäten verbunden sind.

Ramseypreise und Monopolpreise können deshalb in der Praxis nicht durch die Preisstruktur, sondern nur durch das Preisniveau unterschieden werden. Bei Ramsey-, wie auch bei Monopolpreisen würde der Preis deshalb über den Grenzkosten liegen. Im Haushaltsbereich könnten, wegen der niedrigen Nachfrageelastizität, die Preise sogar wesentlich über den Grenzkosten liegen. Es handelt sich hier, auch wegen der Kostendegressionen in der Verteilung, um einen typischen Monopolbereich. Zudem haben die Haushalte, wegen ihrer geringen Größe, praktisch keine Möglichkeit der Eigenversorgung. Auf dem Markt für Industrieabnehmer muß jedoch auch ein Monopolerzeuger vorsichtiger agieren, erstens wegen der höheren Nachfrageelastizität und zweitens wegen der Möglichkeit der Eigenerzeugung oder sogar der Versorgung durch ein benachbartes EVU. Er wird deswegen einen Schwellenpreis (limit price) wählen, der unter dem Monopolpreis liegt.

---

[19] *J. Drêze* und *M. Marchand*, Pricing, Spending and Gambling Rules for Non-Profit Organizations, CORE Reprint No. 255, Louvain 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) *Allokative Effizienz*

Versucht das öffentliche Unternehmen andererseits, die allokative Effizienz zu maximieren, so wird es die Preise gleich den Grenzkosten setzen. Bei steigenden Skalenerträgen muß das dabei entstehende Defizit aus dem öffentlichen Haushalt getragen werden. In diesem Fall wird die Preisstruktur nicht durch die Nachfrageelastizitäten beeinflußt (keine Preisdiskriminierung!); das Preisniveau ist insgesamt niedriger als bei Ramseypreisen.

c) *Interne Subvention*

Eine andere Preisstruktur entsteht dann, wenn das EVU eine Kundengruppe durch interne Subvention auf Kosten der anderen bevorteilt[20]. So können die Haushaltskunden durch die Industriekunden subventioniert werden, oder die Kleinen durch die Großen. Bei Querverbundunternehmen, z. B. zusammen mit einer Gasversorgung, wird auch die Kreuzpreiselastizität auf dem Wärmemarkt eine Rolle spielen. In jedem Fall wäre das Preisniveau höher als bei der Eigenwirtschaftlichkeitsbeschränkung. Auch die Preisstruktur würde sich durch den Grad der internen Subvention zwischen den Kunden ändern.

d) *Regulierungseinfluß*

Öffentliche wie private EVUs unterliegen der Preisaufsicht, so daß auch aus diesem Grunde Preisstruktur und -niveau beeinflußt werden können. Wenn sich die Preisaufsicht auf eine Regulierung des Gewinnniveaus beschränkt (bezogen auf das investierte oder betriebsnotwendige Kapital) und den EVUs die Entscheidung über die Preisstruktur offenläßt, so verzerrt sie den Einsatz der Produktionsfaktoren zugunsten kapitalintensiver Technologien (Averch-Johnson-Effekt)[21]. Dies wird sich einerseits in der Tarifstruktur widerspiegeln, andererseits jedoch auch das Tarifniveau erhöhen, da dadurch die Investitionssumme im EVU erhöht wird. Im einfachen Falle des Eintechnologieunternehmens mit unabhängigen Spitzen- und Talnachfragen wird der Spitzenlastpreis den Grenzkosten näher liegen als ein gewinnmaximierender Preis[22].

---

[20] Vgl. besonders zur Begriffsbestimmung *G. Knieps* und *J. Müller*, Interne Subvention, Marktzutrittsprobleme und effiziente Preissetzung bei öffentlichen Unternehmen, Manuskript, Berlin 1979.

[21] Vergleiche hierzu in detail *J. Müller* und *I. Vogelsang*, a.a.O., Kap. 4.

[22] *E. Bailey* und *L. J. White*, Reversals in Peak and Off-Peak Prices, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, 1974, S. 75 - 92.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es läßt sich also zeigen, daß eine gewinnbeschränkende Regulierung eine andere Preisstruktur ergibt als die einer allokationsmaximierenden Regulierung. Für die Überprüfung des empirischen Materials bedeutet dies, daß der Einfluß einer gewinnbeschränkenden Regulierung auf die Preisstruktur ein anderer ist als der einer wohlfahrtsmaximierenden Regulierung. Wenn die Regulierung jedoch unter anderer Zielrichtung oder ineffektiv durchgeführt wird, so kann es durchaus sein, daß die Tarifstruktur eines öffentlich regulierten privaten Unternehmens stark von der eines unregulierten gewinnmaximierenden Unternehmens abweicht.

Die Tatsache, daß viele Tarifstrukturen nicht auf Gewinnmaximierung hinweisen, könnte ein Hinweis auf effektive, aber nicht ganz perfekte Regulierung sein. Es könnte aber auch ein Hinweis darauf sein, daß man durch Regulierung andere Ziele als die der allokativen Effizienz zu erreichen sucht, wie z. B. Einkommensumverteilung oder interne Subventionierung der öffentlichen Haushalte.

D. Elektrizitätsversorgung in der Wirklichkeit

1. Die Unternehmensstruktur

Während der Gründerzeit der Elektrizitätswirtschaft (ca. 1890 - 1920) dominierten die privaten lokalen Unternehmen. Kurz vor dem ersten Weltkrieg gab es mehr als 4 000 EVUs[23], die überwiegend alle ihre eigene Erzeugung und Netze hatten; 1933 waren es sogar 16 000 EVUs[24]. Erst mit dem Aufkommen der Überlandzentralen, neuer Transporttechnologien und dem öffentlichen Engagement beim Kraftwerksbau zur Nutzung der Wasserkräfte fand eine starke Konzentration und ein verstärkter Ausbau der nicht-privaten EVUs statt. Diese hält durch die steigende optimale Einsatzgröße der Kraftwerke und die Möglichkeiten des Verbundnetzes weiter an. Heute wird in der Bundesrepublik Strom in zunehmendem Maße in den Kraftwerken der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft erzeugt (ca. 90,5 %). Daneben gibt es einen stark zurückgegangenen Beitrag der industriellen Kraftwirtschaft (ca. 18 %) und die relativ geringen Eigenerzeuger der Bundesbahn (ca. 1,5 %). Die Anzahl der noch heute tätigen EVUs in der Bundesrepublik liegt bei 1,300[25]. Die meisten betätigen sich jedoch ausschließlich als Weiterver-

---

[23] *H. Gröner*, Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden 1975, S. 191.

[24] Monopolkommission, a.a.O., S. 386.

[25] *H. P. Haubrock*, Kostenstruktur und wirtschaftliche Unternehmensgrößen in der Energiewirtschaft, in: H. K. Scheider (Hrsg.), Semestervorträge des Energiewirtschaftlichen Instituts Köln, Heft 3, 1973, geht dagegen in seinen Betrachtungen über optimale Versorgungsgebiete von 40 gut überschaubaren EVUs aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teiler, während sich der Großteil der Stromerzeugung auf einige wenige Unternehmen konzentriert. Die größten drei Unternehmen und ihre Beteiligungen produzierten 1974 57,6 % der nutzbaren Abgabe[26]. Bei der Erzeugung dominieren heute eindeutig die 10 *Verbundunternehmen*[27]. Berücksichtigt man ihre Konzernverflechtungen, so vereinigten sie 1974 über 3/4 der Stromerzeugung der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft auf sich.

Neben den Verbundunternehmen spielen die kommunalen EVUs und die großen *Stadtwerke* eine wichtige Rolle. Die größeren Stadtwerke sind dabei noch bis zu einem gewissen Umfang Selbstversorger, kaufen also nur einen Teil zu, während die kleineren Stadtwerke reine Weiterverteiler sind.

Zwischen den Verbundunternehmen und den Stadtwerken gibt es eine Reihe von *regionalen* Versorgungsunternehmen, die neben der Weiterverteilerrolle an die Stadtwerke hauptsächlich die ländlichen Regionen versorgen.

2. Institutionelle Einflüsse auf die Unternehmensstruktur

Ein Grund für diese vermischte Struktur ist in dem rechtlichen und institutionellen Rahmen des Elektrizitätsmarktes zu sehen, welcher den wettbewerblichen Einfluß effizienter Unternehmen in einem gewissen Rahmen hält. Eine wichtige Rolle spielen dabei das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) vom 13. 12. 1935 und die Bereichsausnahme nach § 103 im GWB. Nach der Präambel des EnWG soll vor allem durch eine Verhinderung der „volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen des Wettbewerbs" die Energieversorgung so sicher und billig wie möglich gestaltet werden. Bezüglich ihrer *strukturellen* Entwicklung untersteht die Elektrizitätswirtschaft deshalb einer Fachaufsicht auf Landesebene, welche eine Investitions- und Angebotskontrolle vorsieht. Nach der Investitionskontrolle werden z. B. Kraftwerke unter 300 Megawatt nicht mehr genehmigt[28]. Ineffiziente EVUs können außerdem von der Energieaufsicht abgemeiert werden, wenn deren Marktleistung nicht mehr dem Ziel des EnWG gerecht wird[29]. In der Praxis ist jedoch von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht worden. Auch bezüglich der Investitions- und Angebotskontrolle verhält sich die Fachaufsicht passiv. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf die Überprüfung geplanter

---

[26] Monopolkommission, a.a.O., S. 390.

[27] RWE, PREAG, VEW, Bayernwerke, HEW, BEWAG, Badenwerke, EVS, NWK, Elektrowerke AG.

[28] Diese Werte sind seit 1966, bis auf wenige Ausnahmefälle, überholt. *R. Lukes*, Preisvergleich und Strukturvergleich bei Mißbrauchsaufsicht nach §§ 103, 104 GWB, Berlin 1977, S. 61.

[29] *H. Gröner*, a.a.O., S. 357.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Investitionsvorhaben und hat nur in „krassen" Fällen von ihrem Eingriffsrecht aus der Verantwortung für die Versorgungsstruktur Gebrauch gemacht[30]. Obwohl sich eine effizientere Versorgungsstruktur direkt auf Leistung und Qualität der Energieversorgung auswirkt, beschränken sich die Aufsichtsinstanzen auf die Prüfung, ob eine geplante Investitionsmaßnahme bei der gegebenen Marktsituation die Sicherheit der Energieversorgung erhöht. Dies tut aber im Grunde jede Investitionsmaßnahme, auch eine, die zur Überkapazität führt.

Der Grad der Versorgungssicherheit — die Wahrscheinlichkeit, daß kein Engpaß in der Leistungsnachfrage eintritt — wird deshalb nicht von der Fachaufsicht bestimmt, sondern von den Unternehmen selbst. Wegen zu hoher Versorgungssicherheit wurde bis jetzt noch kein Kraftwerksbau abgelehnt. Es ist daher möglich, daß der Grad der Versorgungssicherheit nicht optimal gewählt wird, da die Unternehmen oft einen technischen Maßstab, anstatt einen ökonomischen, zur Planung der Versorgungssicherheit benutzen[31].

Die Erstaufnahme öffentlicher Versorgung unterliegt ferner einer Genehmigung, so daß für das EVU faktisch in einem lizensierten Gebiet Monopolschutz besteht und kein zweiter Anbieter zugelassen wird. Dafür unterliegen die EVUs einer Anschluß- und Versorgungspflicht zu öffentlich bekanntzugebenden Tarifpreisen gegenüber Haushalten, Landwirtschaft und Kleingewerbe.

Die Unternehmensstruktur wird auch durch die Mißbrauchsaufsicht beeinflußt. Durch sie soll sichergestellt werden, daß EVUs, die aufgrund der Bereichsausnahme gewährte Freiheit, wettbewerbsbeschränkende Vertragsabschlüsse (Demarkations- und Konzessionsverträge) zu tätigen, nicht zu Lasten Dritter mißbrauchen. Solche Verträge müssen deshalb den betreffenden Kartellbehörden gemeldet werden und unterliegen der Mißbrauchsaufsicht (§ 103 und § 104 GWB). Wird der durch diese Verträge erreichte Monopolschutz zu mißbräuchlichem Verhalten ausgenutzt, so greift die Mißbrauchsaufsicht ein, entweder um den beanstandeten Mißbrauch abzustellen, die Verträge zu ändern oder für unwirksam zu erklären. Seit Inkrafttreten des GWB am 1. 1. 1958 bis zum 13. 12. 1973 sind etwa 30 000 dieser Verträge oder deren Veränderungen bei den Kartellbehörden angemeldet worden. Dadurch, daß die Kartellbehörden noch nie einem Demarkationsvertrag als mißbräuchlich aufgehoben haben, nehmen sie jedoch auf die strukturelle

---

30 *H. Gröner*, a.a.O., Monopolkommission, a.a.O., S. 408.

31 Vgl. hierzu Deutsche Verbundgesellschaft, Die Sicherheit in der Stromversorgung, Heidelberg 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung keinen Einfluß. Das starke Ansteigen der Unternehmenskonzentration ist deshalb im wesentlichen auf unregulierte oder zumindest geduldete Fusionen zurückzuführen, denen sicher auch ein Wettbewerb um Versorgungsgebiete zugrunde lag.

3. Die Preisaufsicht

Das Hauptaugenmerk der Regulierung liegt deshalb auf der Preisseite. In ihrer Preisgestaltung, d. h. bei Preiserhöhungen, unterstehen die EVUs, jedenfalls für den Tarifabnehmerbereich[32], der Preisaufsicht auf Landesebene aufgrund der Preisstoppverordnung vom 26. 11. 1936. Die Sonderabnehmerpreise[33] sind seit 1952 von der Preisstoppverordnung de facto durch eine an Kohlepreis und Lohnkosten gebundene Preisanpassungsklausel befreit. Mit einer Steigerung der Löhne und Kohlepreise dürfen automatisch die Sonderabnehmerpreise erhöht werden. In der Praxis liegen die Preiserhöhungen jedoch oft unter diesem erlaubten Satz[34].

Obwohl der Tarifbereich nur einen Teil der Stromabgabe betrifft (ca. 30 %), überprüft die Preisbehörde bei Anträgen auf Genehmigung zur Erhöhung der allgemeinen Tarife sämtliche Kosten und Erträge der EVUs, also auch die der Sondervertragskunden. Man könnte deshalb von einer Regulierung des Preisniveaus unter der Nebenbedingung der Gewinnbeschränkung sprechen. Als Maßstab sollten unter analoger Anwendung die Leitsätze für die Preisbildung bei öffentlichen Aufträgen (LSP) gelten, die eine Gewinnhöhe von 6 % des betriebsnotwendigen Kapitals sowie Erhöhungen durch einen Risikozuschlag vorsehen. In der Praxis arbeitet man jedoch ohne diesen Maßstab und eher nach energiepolitischen Kriterien.

Die Überprüfungen sind in den letzten Jahren formalistischer und umfangreicher geworden. Sie betreffen vor allem die Frage, ob die von einem Unternehmen angemeldeten Preiserhöhungen durch Kostenerhöhungen gerechtfertigt sind. Preissenkungen fallen nicht unter die Preisstoppverordnung[35]. Für Anträge auf Preiserhöhungen wird der Maßstab des als-ob-Wettbewerbs angelegt, der in der Praxis auf der Sockeltheorie beruht[36]. Danach wird nie die Kostenstruktur des alten,

---

[32] Haushalte, Landwirtschaft und Kleingewerbe, meistens auf der niederen Spannungsebene.

[33] Von idustriellen und anderen Großkunden, meistens auf der mittleren und oberen Spannungsebene.

[34] Vgl. hierzu auch *H. Solling,* Kosten und Preise in der Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Gräfelfing 1971, S. 49.

[35] Für Verhaltenskonsequenzen, die sich daraus ergeben, siehe *W. Hamm,* a.a.O., S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

früher genehmigten Sockels in Frage gestellt, sondern nur die in Frage kommende Erhöhung. Strukturelle Ineffizienzen können dadurch weiterbestehen bleiben. In der Praxis scheint man jedoch von der Sockeltheorie abgerückt zu sein, da heute durchweg eine eingehende Untersuchung der gesamten Kosten-Erlös-Situation stattfindet. Eine Zuordnung der Kosten zu einzelnen Abnehmergruppen oder eine Anlehnung der Tarife an die langfristigen Grenzkosten durch die Preisaufsicht findet jedoch nicht statt.

Während die Preisaufsicht praktisch einer Preisniveau- (und Gewinnniveau-)kontrolle entspricht, können Preiserhöhungen im Tarifbereich nur über gewisse Elemente der Preisstruktur weitergegeben werden. Die Unternehmen sind also nur im Sonderabnehmerbereich frei in der Wahl ihrer Preisstruktur.

Für den Haushaltstarifbereich hat die Bundestarifordnung für Elektrizität (BTO-E) vom 26. 11. 1971 (und in neuerer Fassung vom 14. 11. 1973) einen einheitlichen bundesweiten Arbeitspreis vorgesehen, so daß Preisniveauveränderungen bei den einzelnen EVUs nur über den Grundpreis erfolgen können. Die Arbeitspreise bei Tarif I sind auf maximal 11 Pf/kWh und bei Tarif II auf maximal 8 Pf/kWh festgesetzt worden. Die Länder haben jedoch die Möglichkeit, Ausnahmegenehmigungen zu erteilen und haben davon in letzter Zeit auch häufig Gebrauch gemacht. Dies geht aus dem Verteilungsdiagramm (Abb. 3 a + b) deutlich hervor. Während die Preisstreuung nach Einführung der BTO-E zurückging, und 1972 für den Tarif II die Obergrenze bildete, stellt ab 1976 die De-jure-Höchstgrenze eigentlich die Untergrenze dar. Beim Tarif I liegen mehr als 10 % der Preise über 13 Pf/kWh, bzw. 20 % über 10 Pf/kWh beim Tarif II. Überraschend ist die wesentlich geringere Schwankung bei den Grundpreisen. Obwohl hier seit Einführung der BTO-E die Tarifanpassungen bei unterschiedlicher Gewinnentwicklung hätte stattfinden sollen, sind sich die Grundpreise relativ ähnlich. Anscheinend ist die in der BTO-E vorgesehene Ausnahmeregelung hinsichtlich höherer Arbeitspreise seit geraumer Zeit zur Regel geworden. Als Maßnahme zur Energieeinsparung versuchen nun einige Länderministerien sogar, alle Preiserhöhungen nur noch in den Arbeitspreis zu legen. Auch hier ist also der ökonomische Maßstab nicht eindeutig und wird von energiepolitischen Vorgaben überlagert.

Wenn bezüglich der Preisentwicklung die Rolle der Preisaufsicht ein äußerst gemischtes Bild ergibt, wie verhält es sich dann mit der Gewinnbeschränkung? Auch hier ist kein systematischer Einfluß spürbar. Eine Analyse für einige größere EVUs in Tab. 2 zeigt nicht nur erheb-

---

[36] Monopolkommission, a.a.O., S. 410.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

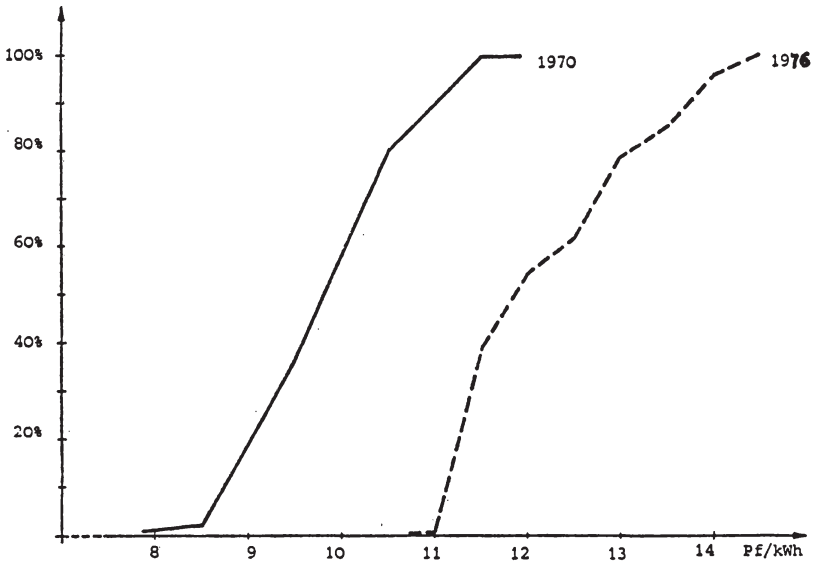


Abbildung 3 a

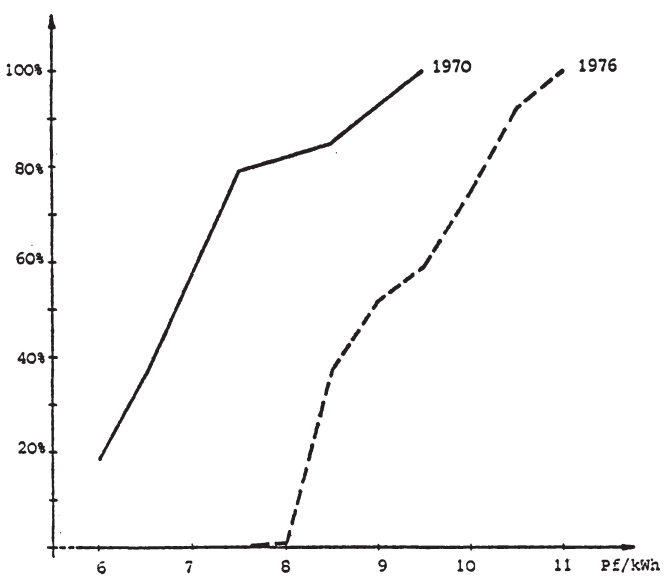


Abbildung 3 b

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Streuungen in der Rentabilität, sondern auch starke Schwankungen zwischen den einzelnen Jahren. Man muß jedoch bei den öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen davon ausgehen, daß sie auch durch den politischen Einfluß in den Führungsgremien einem gewissen indirekten Regulierungsdruck ausgesetzt sind. Der Einfluß der Preisaufsicht auf die Rentabilität läßt sich deshalb nicht klar abtrennen. Andererseits fühlen besonders die Regional-EVUs den verstärkten Einfluß der Preisaufsicht. Nach einer Analyse von Hubig und Sickmüller[37] ist die Eigenkapitalverzinsung von 35 Regional-EVUs seit 1965 fast kontinuierlich von ca. 10,5 auf 6 % gefallen.

4. Preisunterschiede für Sonderabnehmer

Die veröffentlichten Preisvergleiche[38] sowie Gespräche mit Vertretern der EVUs und deren Kunden deuten auf starke Unterschiede in Preisniveau, Preisstruktur und Lieferkonditionen hin, selbst für ähnliche Nachfragesituationen bei Sonderabnehmern. Die verschiedenen Unternehmensziele, der institutionelle Rahmen und die Rolle der Fach- und Preisaufsicht spielen zwar alle eine Rolle, aber es ist schwierig, aufgrund des vorliegenden Datenmaterials die einzelnen Auswirkungen zu isolieren. Wir wollen trotzdem einige Tendenzen aufzeigen. Es gibt generell sehr starke regionale Preisdifferenzen, wobei für die einzelnen Abnehmergruppen die Strompreise in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz/Saar am niedrigsten liegen und von dort aus trichterförmig ansteigen[39]. Zwar sind die Preisunterschiede zwischen einigen Ländern in den letzten z. T. kleiner geworden (vgl. Abb. 4), für andere Länderkombinationen sind die Preisniveauunterschiede jedoch nach wie vor offensichtlich (Abb. 5).

Weisen die Durchschnittspreise auf Länderebene schon erhebliche Unterschiede auf, so weichen die Werte für die einzelnen EVUs noch viel stärker voneinander ab. Solling berichtet von Preisunterschieden, wo für eine bestimmte Nachfragesituation die Preise eines EVUs bis zu 96 % über denen eines anderen lagen (Tab. 1). „Die ermittelten Preisunterschiede sind also beträchtlich und mit der Marktlage oder Unterschieden in den Kosten nicht zu begründen, denn diese dürften selbst in Ausnahmefällen nur einen Wert von höchstens 20 % erreichen[40]."

---

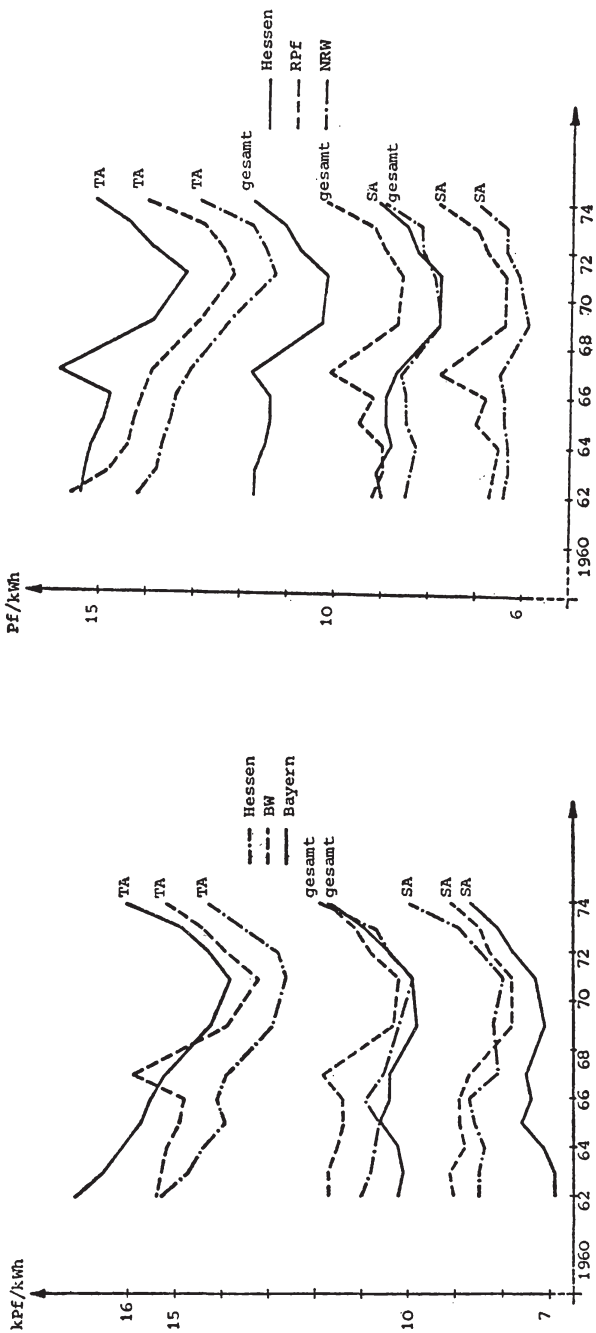
[37] *K. Hubig* und *G. Sickmüller*, Die wirtschaftliche Entwicklung regionaler Energieversorgungsunternehmen von 1961 - 1978, Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Nr. 4, 1978, S. 206.

[38] Vgl. *H. Solling*, Kosten und Preise in der Elektrizitätsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Gräfelfing 1971, S. 36 - 37 für Quellenangaben.

[39] *H. Gröner*, a.a.O., S. 21, sowie Verband der Energieabnehmer, Hannover, verschiedene Preisveröffentlichungen sowie VDEW Strompreisstatistik, Frankfurt, verschiedene Jahre.

[40] *H. Solling*, a.a.O., S. 56. VDMA Strompreisvergleiche, Frankfurt, verschiedene Jahre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Preisniveau für Tarifabnehmer (TA), Sonderabnehmer (SA) und deren Durchschnitt (gesamt) für Hessen, Baden Württemberg (BW), Rheinland Pfalz (RpF), Nordrhein Westfalen (NRW), und Bayern für verschiedene Jahre.

Abbildungen 4 und 5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Preisstrukturvergleiche

Unterschiede in der Preisstruktur ergeben sich nicht nur aus Unterschieden in dem Leistungs-Arbeitspreisverhältnis zwischen den einzelnen Kundengruppen, sondern auch für identische Kundengruppen. Je nach Preisminderung mit steigender Jahresbenutzungsdauer handelt es sich hier um einen flachen oder steilen Tarif[40a]. In den meisten Fällen geschieht die Preisminderung nicht kostennah. Dies ging aus unseren Befragungen sowie der Analyse von Sollig hervor[40b]. Die Arbeitspreise beinhalten immer einen Kostenanteil für Leistung. Mit steigenden Benutzungsstunden fallen die Preise daher langsamer als die Kosten, es sei denn, daß die Preise bei gewissen Kunden individuell ausgehandelt werden und im Preisvergleich nicht berücksichtigt sind.

Neben diesen allgemeinen Aussagen mögen einige Detailangaben aus dem VDEW-Preisvergleich die enormen Unterschiede in der Preisstruktur erklären. Sollig erwähnte Leistungspreise für Starklaststrom in der Stufe 1 im Jahre 1966 zwischen 60,— und 210,— DM/kW und Arbeitspreise, die zwischen 6 und 12 Pf/kWh (und damit z. T. über den Arbeitspreisen der Tarifabnehmer) lagen. In der höchsten Nachfragestufe (13. Stufe) variierten die Preise sogar zwischen 4 und 10 Pf/kWh. Man kann also Leistungspreise ohne Kenntnis der Arbeitspreise (und umgekehrt) nicht evaluieren. Andererseits läßt die hohe Diversität der Preisstrukturen verschiedene Interpretationen über Verhalten und Regulierungseingriffe zu, die noch im Detail überprüft werden müssen.

6. Preisniveauvergleiche

Die Höhe eines Durchschnittspreises ist ohne Nennung der Leistungshöhe, der bezogenen Strommenge und der Jahresbenutzungsdauer nichtssagend. Man kann Preise zwischen den EVUs vergleichen, wenn die Abnahmeverhältnisse gleich sind oder die Preise nach einheitlichen Tarifen veröffentlicht sind, wie im Tarifbereich[41] für Haushalte, Gewerbe und Landwirtschaft. Aus diesen Gründen werden für Vergleichszwecke normierte Abnahmefälle von typischen Normalabnehmern geschaffen, die dann dem Preisvergleich zugrunde liegen (vgl. Tab. 1). Solche Preisvergleiche sind jedoch problematisch, da sich auch die Preisstrukturen zwischen den einzelnen EVUs stark unterscheiden. Orientiert man sich an der Höchst-Mindest-Preisdifferenz, wie Solling das getan hat, so entsteht ein verzerrtes Bild, denn die Preislinien können sich, wie Abb. 6 zeigt, überschneiden.

[40a] Vgl. Fußnote 16.

[40b] *H. Solling*, a.a.O., S. 59.

[41] Aber auch hier besteht durch unterschiedliche Baukostenzuschüsse und/oder Netzkostenbeiträge die Möglichkeit der Preisdifferenzierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

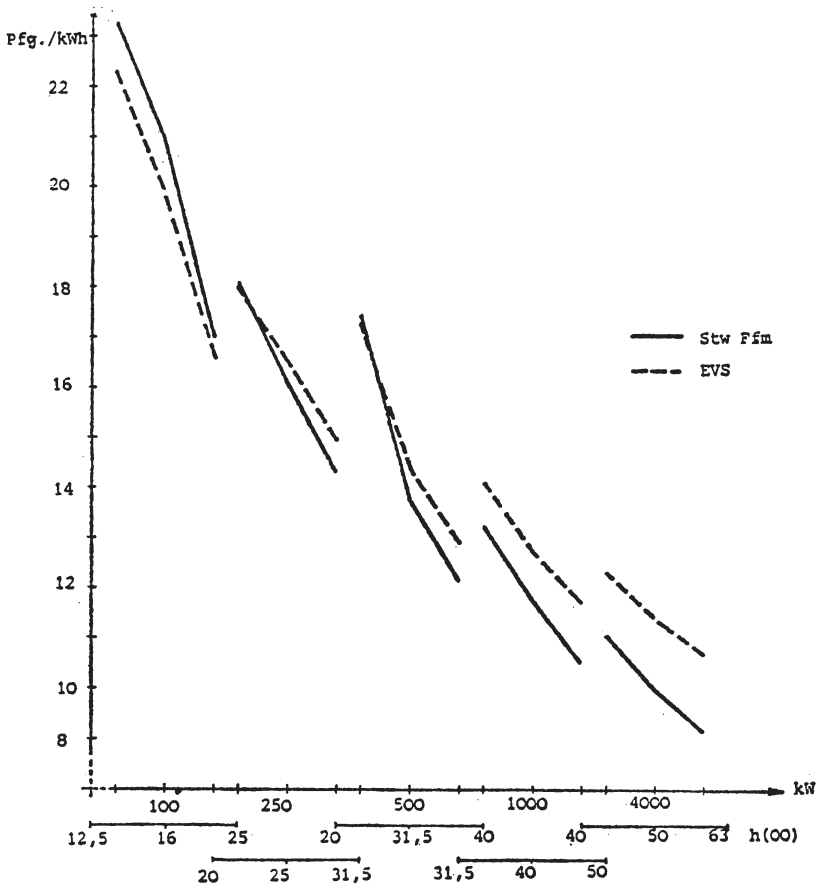


Abbildung 6

Schulz[42] hat deshalb in einem Vergleich für ca. 43 EVUs versucht, zuerst die Preisstrukturen für bestimmte Kunden und Abgabegruppen (Tarifkunden, Sonderabnehmer mit unterschiedlichen Leistungsgruppen, 2 - 10 MW) zu nivellieren und erst dann das Preisniveau zu vergleichen. Bei Haushaltsstrom betrug die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Preisniveau ca. 20 %, wobei die größeren Unternehmen unter den Durchschnittspreisen lagen[43]. Hätte man alle EVUs erfaßt, so wäre der Unterschied sicher höher ausgefallen, da viele

[42] *W. Schulz*, Die Strompreise in den verschiedenen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1972.

[43] *W. Schulz*, a.a.O., S. 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kleine EVUs häufig besonders hohe Strompreise haben[44]. Bei industriellen Sondervertragskunden lagen die Preisunterschiede bei ca. 25 % (< 3 MW) bzw. 35 % (> 10 MW Leistung). Schulz hat diese Werte auch auf Länderebene ausgewertet. Interessant ist dabei der relativ große Unterschied in den einzelnen Regionen. Standortvorteile allein können die Preisunterschiede nicht erklären. Zudem weicht das Preisniveau für den Haushaltsstrom merklich von dem des Industriestroms zwischen EVU oder Regionen ab[45].

7. Die Mißbrauchsaufsicht

Zusätzlich werden Preisniveau und Struktur von der Mißbrauchsaufsicht beeinflußt, die sich ähnlich wie die Preisaufsicht auf das Konzept des Als-ob-Wettbewerbs stützt. Während sich die Preisaufsicht jedoch hauptsächlich an den Kosten oder Kostenveränderungen orientiert, geht die Mißbrauchsaufsicht von Als-ob-Wettbewerbspreisen (horizontal und vertikal) aus. Das diesem Konzept zugrunde liegende Vergleichsmarktkonzept ist durch die Vertikal- und Horizontalentschließung der Kartellreferenten präzisiert worden[46]. Danach dürfen Preise im Verhältnis zu EVUs oder im vertikalen Bereich (durch Weiterverteiler) nicht mißbräuchlich überhöht sein. Die Mißbrauchsaufsicht bezieht sich nicht nur auf Tarifabnehmer, sondern auch auf Sonderabnehmer.

Seit Inkrafttreten des GWB haben in 380 von 645 eingeleiteten Verfahren auf Landesebene und 15 von 96 auf Bundesebene die betroffenen Unternehmen ihr Verhalten so geändert, daß die Verfahren eingestellt wurden. In den übrigen Fällen war entweder der Mißbrauchsverdacht unbegründet oder nicht durch Beweise zu erhärten[47]. Die Kartellbehörden haben also, vor allem nach ihrer Horizontal- und Vertikalentschließung, verstärkt die regionalen Preisunterschiede zum Anlaß eines Eingreifens genommen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Verhaltenskontrolle wie bei regulierten Unternehmen, sondern nur um ein punktuelles Eingreifen. Waren die Kartellbehörden bei der Anwendung ihrer Entschließungen zuerst erfolgreich, so sind sie bei der Beweisführung mißbräuchlichen Verhaltens durch einen BGH-Entscheid (Stromtarif) zusehends in Schwierigkeiten geraten. Sie sollten nämlich Kriterien für einen exakten Strukturvergleich zwischen den verschiedenen Versorgungsgebieten entwickeln, d. h. sie mußten zwischen strukturspezifischen und unternehmensspezifischen Kosten unterschei-

---

[44] *H. Solling*, a.a.O., S. 36. Nach der Vertikal- und Horizontalentschließung der Kartellbehörden ist diese Möglichkeit jedoch stark begrenzt worden.

[45] *W. Schulz*, a.a.O., S. 152, sowie *H. Solling*, a.a.O., S. 69.

[46] Monopolkommission, a.a.O., S. 418.

[47] Monopolkommission, a.a.O., S. 415.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Zwar führte dies soweit, daß die Kartellreferenten einen gemeinsamen Strukturkostenatlas erstellen wollten (mit Angaben über Nachfragedichte, Grad der Verkabelung und deren Kosten, Netzlänge und Abgabe pro Kunde usw.), aber im Endeffekt läßt sich hier die Sockeltheorie und das Als-Ob-Wettbewerbskonzept nicht anwenden[48]. Da die Versorgungsgebiete monopolartig abgesichert sind, enthalten selbst Vergleichspreise keine Wettbewerbssignale eines Als-Ob-Wettbewerbs. Zudem macht die Heterogenität des Produktes Elektrizität einen Vergleich schwierig. Nach Aussage der Monopolkommission kam die Mißbrauchsaufsicht der Kartellbehörden dadurch in den letzten Jahren weitgehend zum Erliegen. Für den Tarifbereich handelt es sich außerdem um von der Fachaufsicht genehmigte Preise, so daß diese schwerlich im Nachhinein als mißbräuchlich angesehen werden können.

E. Schlußfolgerungen

Das empirische Material läßt sich nicht leicht in den von uns am Anfang der Studie erstellten Rahmen stellen, selbst wenn man die institutionellen Besonderheiten entsprechend berücksichtigt. Eine effiziente Preissetzung, wie wir sie im theoretischen Teil postuliert haben, ist anscheinend weder das Ziel der Regulierungsbehörden noch der Unternehmen. Kann man danach andere implizite Ziele aus den Zahlen herauslesen? Für den Tarifbereich gibt es sicher das Bestreben zu einer Vereinheitlichung der Preise. Nicht nur die BTO-E auf Bundesebene, sondern auch die Bemühungen der Preisaufsicht auf Landesebene deuten in diese Richtung. Soweit Kostenunterschiede zwischen den einzelnen EVUs wegen unterschiedlicher Erzeugungs- oder Transportkosten, Benutzungsstunden oder Netzdichte bestehen, bedeutet dies eine verstärkte Notwendigkeit der internen Subvention, ohne daß die davon betroffenen Zielgruppen explizit bekannt sind.

Durch diese Tendenz zur Gleichpreisigkeit im Tarifbereich ließe sich ein Teil der Unterschiede in der Preisstruktur zwischen den EVUs erklären. Aber so effektiv ist die Rolle der Preisaufsicht und auch die der Mißbrauchsaufsicht nicht. Viele Unternehmen betreiben auch von sich aus interne Subvention[49]. Wie könnte man sonst die großen Unterschiede in der Preisstruktur erklären[50]? Aus Gesprächen und der Literatur wissen wir, daß die Unterschiede in der Kostenstruktur zwischen den einzelnen EVUs wesentlich geringer sind. Aus diesem

---

[48] Vergleiche hierzu auch die umfangreiche Arbeit von *R. Lukes*, a.a.O.

[49] Ein Hinweis, von Solling, ist hier eindeutig: „Außerdem ist es erstaunlich, daß bei manchem EVU die Sonderabnehmer bis zu 50 % höhere Nachtstrompreise zahlen müssen als die Tarifabnehmer." (*H. Solling*, a.a.O., S. 41.)

[50] Vgl. hierzu auch Abb. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grunde muß entweder auf eine gewinnerhöhende Preisdiskriminierung oder auf interne Subventionen oder beides geschlossen werden. Dies deutet auch auf allokative Ineffizienz sowie auf eine andere Zielrichtung der Regulierung hin. Andererseits halten Wettbewerbselemente, trotz der geographisch abgeschlossenen Versorgungsgebiete, die Unternehmen teilweise zu einer effizienteren Preissetzung an. Meist ist die Preisgleitklausel für Sonderabnehmer nicht voll ausgeschöpft. Auch die Einführung der Spitzenlasttarife ist oft durch den Wettbewerb, vor allem um industrielle Stromkunden, gefördert worden.

Aus unserer bisherigen Untersuchung ergeben sich, trotz deren Unvollkommenheit, schon jetzt mehrere ordnungspolitische Konsequenzen. Eine Möglichkeit wäre die Verbesserung der Regulierung, eine andere die Einführung zusätzlichen Wettbewerbs. Beide Maßnahmen würden eine Veränderung der gegenwärtigen Situation herbeiführen, möglicherweise sogar eine Verbesserung. Aber die Auswirkungen lassen sich nicht eindeutig vorhersagen. Die Fach- und Preisaufsicht kann man sicher verbessern, wenn deren Ziel eine Effizienzverbesserung sein soll. Unsere Ausführungen haben jedoch gezeigt, wie komplex diese Aufgabe wegen der heterogenen Struktur der Branche, des Produkts und der Nachfrager ist. Dieser Eindruck wird aus der wesentlich umfangreicheren und systematischen Regulierungserfahrung in den USA bestätigt[51]. Eine verbesserte Regulierung würde zwar die allokative Effizienz erhöhen, aber dies wäre nur unter erheblichem Informationsverarbeitungs- und Verwaltungsaufwand möglich. Selbst der Vorschlag, Preise und Konditionen aller Verträge zu veröffentlichen, um den Markt transparenter zu gestalten, beinhaltet gewisse Probleme, obwohl die administrativen Kosten relativ niedrig wären. Die Preisflexibilität und Innovationsbereitschaft bei einigen EVUs und deren Signalwirkung für den Rest der Branche würden dadurch sicherlich beeinträchtigt und die Vorteile der höheren Transparenz dadurch in Zweifel gezogen.

Die andere Möglichkeit wäre die eines verstärkten Wettbewerbs; ein Vorschlag, der schon lange im Raum steht[52]. Man könnte dies entweder durch ein Verbot oder eine stärkere Überwachung der Demarkationsverträge erreichen, durch die Möglichkeit der Durchleitung oder durch Wettbewerb um die zeitlich befristete Versorgung einzelner Gebiete. Verstärkter Wettbewerb würde in jedem Falle die starken kostenunabhängigen Unterschiede in Preisstruktur und Preisniveau abbauen

---

[51] Vgl. zu diesem Punkt auch *J. Müller* und *I. Vogelsang*, a.a.O.

[52] Vgl. hierzu *B. Röper*, Wettbewerbsprobleme in der Elektrizitätsversorgung. Der Begriff Monopolgrad, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Berlin 1972, *H. K. Schneider:* Stufenplan zur Fortentwicklung des Systems der öffentlichen Energieversorgung — ein Beitrag zur Wettbewerbspolitik, in: ebenda. *H. Gröner*, a.a.O., *W. Hamm*, a.a.O., *B. Kobarg*, a.a.O., und andere.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und dadurch die allokative Effizienz erhöhen. Auch öffentliche Unternehmen müßten dann kostennahe Preise setzen und hätten kaum die Möglichkeit, andere Ziele durch interne Subventionen zu verfolgen. In den meisten Fällen wären nur explizit ausgewiesene und von außen finanzierte Subventionen möglich.

Dies brächte eine bessere Übersicht mit sich. Aber mehr Wettbewerb würde auch die Preisstruktur verändern, was eine gewisse Umverteilung, hauptsächlich wegen der „Entmischung" der einzelnen Versorgungsgebiete, zur Folge hätte. Die Wohlfahrtseffekte solcher Maßnahmen sind also nicht eindeutig. Wir hoffen jedoch, daß langfristig weitere Untersuchungen und internationale Vergleiche zu diesem Thema die Optionen klarer abzeichnen und die gegenwärtige Diskussion versachlichen helfen.

Tabelle 1

Prozentsatz des höchsten Durchschnittspreises gegenüber dem niedrigsten Durchschnittspreis für verschiedene Spitzenleistungen (kW) und Jahresbenutzungsdauern (h), sowie die Abweichungen der Extremwerte gegenüber dem arithmetischen Mittelwert in ( )

Leistung	Benutzungsdauer h	1965 %	1969 %	1975 %
250 kw	1 600	145 (± 18)	168 (± 15)	150 (± 20)
	2 500	135 (± 15)	139 (± 16)	128 (± 12)
	3 150	135 (± 15)	140 (± 17)	128 (± 12)
	4 000	151 (± 20)	144 (± 18)	136 (± 15)
1 000 kw	1 600	175 (± 27)	174 (± 27)	157 (± 22)
	2 500	155 (± 22)	151 (± 20)	141 (± 17)
	3 150	147 (± 19)	146 (± 19)	134 (± 15)
	4 000	149 (± 20)	148 (± 19)	143 (± 18)

Quelle: VDEW, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Eigenkapital-Rentabilität ausgewählter Unternehmen 1976

	Gewinn vor Steuern	Eigen-kapital	Eigen-kapital-Renta-bilität
	Mio. DM	Mio. DM	%
RWE	986	5 318	19
Preußenelektra	596	3 064	19
VEW	271	1 588	17
Bayernwerk	186	880	21
HEW	193	770	25
NWK	200	1 037	19
EVS	164	881	19
Badenwerk	105	785	13
BEWAG	141	979	14

Quelle: Geschäftsberichte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternativen der Ausbildungsfinanzierung — am Beispiel des bezahlten Mannschaftssports —

Von *Horst-Manfred Schellhaaß**, Berlin

1. Problemstellung

Gegenwärtig ist es im bezahlten Mannschaftssport üblich, daß der Arbeitgeber (Verein) den größten Teil der Ausbildungskosten eines Spielers trägt. Dieses Finanzierungsmodell ist funktionsfähig, wenn die Vergütungen während der Ausbildungsperiode so mit den Bezügen während der aktiven Berufstätigkeit verknüpft sind, daß den anfänglichen Auszahlungsüberschüssen des Arbeitgebers mindestens äquivalente spätere Einzahlungsüberschüsse gegenüberstehen. Dazu müßte das Gehalt des aktiven Spielers unter seinem Grenzerlösprodukt liegen. Dieses Ergebnis ist bei freier Wahl des Arbeitsplatzes kaum zu erwarten, denn das Verfügungsrecht über die Arbeitsleistung steht dem Arbeitnehmer auch dann zu, wenn der Arbeitgeber die Ausbildung bezahlt hat. Somit stößt ein marktwirtschaftliches System bei der Vorfinanzierung der Ausbildung durch den Arbeitgeber an institutionelle Grenzen.

Ein Gleichgewichtszustand wird nur dann eintreten, wenn der ausbildende Verein auch an dem erwarteten Einkommenszuwachs des Spielers partizipieren kann. Dies kann einerseits dadurch geschehen, daß sich der Spieler lebenslänglich an seinen Verein bindet — wie es z. B. im amerikanischen Baseballsport üblich ist. Diese moderne Form der Sklaverei ist mit unserer Verfassung unvereinbar.

Das gleiche Ziel läßt sich auf der anderen Seite unter Wahrung des Grundrechts auf Freizügigkeit erreichen, wenn man durch institutionelle Vorkehrungen die Vereine zwar nicht gegen die Mobilität von Spielern, aber gegen die Kapitalverluste bei dem Wechsel eines Spielers schützt. Um ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile der Vereine, die selbst keine Nachwuchsschulung durchführen, gegenüber den ausbildungsbereiten Vereinen zu verhindern, sehen die Statuten des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) die Zahlung einer Transferentschädi-

* Der Autor dankt M. P. Büch (Universität des Saarlandes) für seine Diskussionsbereitschaft und seine kritischen Anmerkungen zu einer früheren Version dieses Vortrages.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung von dem aufnehmenden an den abgebenden Verein vor. Manche Kritiker[1] werfen auch dieser Regelung vor, daß sie die Freizügigkeit der Berufsfußballspieler einschränke[2]. Es muß deshalb mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß das Bundesverfassungsgericht oder der Gesetzgeber die Zahlung einer Transferentschädigung untersagen[3]. Ein Verbot der Transferentschädigung würde nicht nur ein Symptom eines angeblichen Menschenhandels beseitigen, sondern auch das gegenwärtige Finanzierungsmodell der Ausbildung in einer Mannschaftssportart außer Kraft setzen — eine Konsequenz, die von vielen Kritikern der Transferentschädigung nicht gesehen wird.

Es ist wenig wahrscheinlich und ökonomisch wenig sinnvoll, dem Staat in diesem Fall die Kosten der Berufsausbildung aufzubürden. Erstens würde eine solche Subventionierung die relativen Preise zwischen der Ausbildung und anderen Gütern verzerren. Zweitens sind externe Erträge der Ausbildung zum Berufsfußballspieler nicht zu erkennen. Drittens ist gerade in Berufen mit weit überdurchschnittlichen Einkommenserwartungen ein subventioniertes Angebot der Ausbildungsleistungen aus verteilungspolitischen Gründen kaum zu rechtfertigen.

Als Alternative zu dem System mit Transferentschädigung kommt deshalb nur das Modell in Frage, nach dem die Ausbildungsleistungen in den „normalen" Berufen finanziert werden: Der Auszubildende kommt für die Kosten seiner Ausbildung selbst auf[4]. In diesem Fall finanziert der Spieler die Investition in sein Humankapital selbst, womit die Rechtfertigung für die Zahlung einer Transferentschädigung bei einem Arbeitsplatzwechsel entfällt.

---

[1] z. B. *J. Burmeister*, Wildwuchs angemaßter Kompetenzen, in: Die Wirtschaftswoche, Nr. 31 vom 22. 7. 1977, S. 30.

[2] *M. P. Büch / H. M. Schellhaaß* (Ökonomische Aspekte der Transferentschädigung im bezahlten Mannschaftssport, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 29 [1978], S. 255 - 274) legen dar, daß bei rationalem Verhalten aller Beteiligten die Transferentschädigung die Allokation der Spieler auf die einzelnen Vereine nicht ändert. Auch bei nicht-rationalem Verhalten ist die Freizügigkeit des Spielers gewährleistet, da die Statuten des DFB vorschreiben, daß immer dann, wenn sich Spieler und neuer Verein über den Wechsel geeinigt haben, die eventuelle Nichteinigung über die Transferentschädigung durch einen Spruch des Schiedsgutachters ersetzt wird.

[3] Im Juni 1976 hat das Schweizer Bundesgericht entschieden, daß die Zahlung einer Transferentschädigung im bezahlten Fußballsport rechtswidrig ist. Dieses Urteil ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß in der Schweiz ein Verein die Freizügigkeit eines Spielers durch die Forderung einer überhöhten Transferentschädigung effektiv einschränken konnte. Die Institution des Schiedsgutachters verhindert in der Bundesrepublik Deutschland eine solche Entwicklung.

[4] Häufig geschieht dies in einer indirekten Weise, indem der Arbeitgeber zwar die Ausbildungsleistungen bereitstellt, die Kosten jedoch durch ein entsprechend niedriges Gehaltsangebot auf den Auszubildenden überwälzt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In beiden Alternativen muß die Gruppe der Auszubildenden die Kosten der Ausbildung tragen: In dem traditionellen Finanzierungsmodell sind die Zahlungen unmittelbar während der Ausbildungsperiode fällig, während in einem System mit Transferentschädigung die Ausbildung „auf Kredit" gewährt wird, der später durch einen Abzug von dem Gehalt „getilgt" wird.

Die beiden hier vorgestellten Finanzierungsmodelle der Ausbildung sind nicht die einzigen, die denkbar und realisierbar sind. Sie stellen die Extremfälle dar: Einmal finanziert der Arbeitgeber und einmal der Arbeitnehmer die gesamten Ausbildungskosten[5]. Jede andere Regelung stellt eine Mischform aus beiden Modellen dar und wird entsprechend auch deren Eigenarten aufweisen.

Dieser Beitrag soll zu klären suchen, welche Unterschiede zwischen den beiden Finanzierungsmodellen hinsichtlich der Ziele einer optimalen Verteilung der Konsumausgaben über die Lebenszeit eines Individuums, der Chancengerechtigkeit bei der Ausbildung, der angemessenen Verteilung der Risiken bei unvorhergesehenen Strukturwandlungen und eines effizienten Allokationsmechanismus' auf dem Arbeitsmarkt bestehen.

2. Die Annahmen des Modells

— Im System mit Transferentschädigung stellt der Verein die allgemeine und spezifische Ausbildung[6] kostenlos zur Verfügung und erhält dafür später eine Entschädigung in Form eines variablen Anteils am Grenzerlösprodukt des Spielers.

— Im System ohne Transferentschädigung bezahlt der Auszubildende seine allgemeine Ausbildung unmittelbar und erhält dafür später als Gehalt sein bereinigtes Grenzerlösprodukt (berichtigt um die Entschädigung für die spezifische Ausbildung). Der Arbeitgeber bezahlt die spezifische Ausbildung und kann dafür den Gegenwert

---

[5] Diese Aussage gilt strenggenommen nur für den Fall, daß keine spezifische Ausbildung erfolgt (vgl. die Modellannahmen).

[6] Unter allgemeiner Ausbildung versteht Becker die Vermittlung und Aneignung all jener berufsbezogenen Fertigkeiten, die der Arbeitnehmer bei *allen* potentiellen Arbeitgebern (Vereinen) in gleicher Weise leistungssteigernd einsetzen kann. Mit anderen Worten: Die allgemeine Ausbildung erhöht das Grenzerlösprodukt des Spielers bei allen Fußballvereinen. Die spezifische Ausbildung umfaßt dagegen die Vermittlung und Aneignung all jener Fertigkeiten, die die Leistungsfähigkeit des Spielers *ausschließlich* in dem ausbildenden, aber nicht in den übrigen Vereinen erhöht (vgl. *G. S. Becker*, Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, New York 1964, S. 11 und 18).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser partiellen Produktivitätssteigerung des Spielers als Investitionsertrag verbuchen[7].

— Zur Vereinfachung der Analyse soll von der spezifischen Ausbildung abstrahiert werden, da sie in beiden Finanzierungsmodellen auf die gleiche Weise berücksichtigt wird.

— Unter den Begriff „Ausbildung" wird hier sowohl die Ausbildung der Nachwuchskräfte als auch das Training der aktiven Spieler subsumiert[8]. In beiden Fällen wird unter Einsatz knapper Ressourcen der Wert des Humankapitals der Spieler gesteigert. Auf der Kostenseite entstehen Finanzierungsprobleme und auf der Ertragsseite Verteilungsfragen.

— Unter den Begriff „Ausbildung" fällt hier auch das mit keinen Opportunitätskosten verbundene Sammeln von Routine und Erfahrung während eines Spiels. In diesem Fall entstehen keine Finanzierungsprobleme, sondern nur Verteilungsfragen. Da in der Praxis die Verteilung dieser Erträge mit der obigen Verteilungsproblematik untrennbar verwoben ist, fasse ich in Anlehnung an Mincer[9] die kostenlose und die ressourcenbeanspruchende Ausbildung zusammen.

— Zu den schutzbedürftigen Investitionen in das Humankapital gehört auch die kostspielige Suche nach hoffnungsvollen Talenten sowie die Suche nach der richtigen Position für jeden Spieler innerhalb einer Mannschaft. Stiglitz[10] hat die Parallele zwischen der Talent-

---

[7] *G. S. Becker* (Human Capital, a.a.O., S. 22) hat diesen investitionstheoretischen Ansatz weiter vertieft, indem er nachgewiesen hat, daß im Regelfall sowohl die Kosten als auch die Erträge der spezifischen Ausbildung in Abhängigkeit von der beiderseitigen Kündigungsbereitschaft zwischen Arbeitgeber und -nehmer aufgeteilt werden. Auf diese Verfeinerung kann hier verzichtet werden, da die spezifische Ausbildung im Mannschaftssport (vorwiegend Vorbereitung auf das nächste Spiel) im Gegensatz zur allgemeinen Ausbildung von recht kurzlebiger Natur ist, so daß die Kosten und Erträge in der gleichen Periode anfallen. Die Finanzierungsprobleme der Ausbildung entstehen jedoch dadurch, daß Kosten und Erträge der Ausbildung in verschiedenen Perioden anfallen.

[8] Die Ausbildung zum Berufsfußballspieler beginnt in der Regel nicht in einem Bundesligaverein. Die Ausbildungskosten der talentierten Jugendlichen werden in den Statuten des DFB insofern berücksichtigt, als die Bundesligavereine bei der Verpflichtung eines Amateurspielers eine nach der Dauer der Vereinszugehörigkeit gestaffelte Transferentschädigung entrichten müssen.

[9] *J. Mincer*, On-the-Job Training: Costs, Returns, and Some Implications, in: Journal of Political Economy, Vol. 70 (1962), Supplement, S. 50 - 79; hier: S. 51.

[10] *J. E. Stiglitz*, The Theory of „Screening", Education, and the Distribution of Income, in: American Economic Review, Vol. 65 (1975), S. 283 - 300, hier: S. 286.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

suche und der allgemeinen Ausbildung offengelegt; danach erfolgt der optimale Umfang an Talentsuche nur dann, wenn der kostentragende Verein auch mit den Erträgen seiner Informationssammlung rechnen kann.

— Die Spieler versuchen, ihre Einkommen zu maximieren. Es wird unterstellt, daß sie sich bei der Allokation ihrer eigenen Zeit und ihrer anderen Ressourcen zum Zwecke der Ausbildung wie Unternehmer verhalten[11]. Wegen der nicht zu beseitigenden Unsicherheit über den Ausbildungserfolg sind jedoch Fehlinvestitionen nicht unvermeidbar.

— Die Vereine versuchen ihren Nutzen, konkret den sportlichen Erfolg, unter Wahrung ihres finanziellen Gleichgewichts zu maximieren[12]. Wegen der Unsicherheit über die Entwicklungsmöglichkeiten der Spieler lassen sich auch hier Fehlinvestitionen nicht ganz vermeiden.

3. Theoretische Begründung der Preisbildung für Ausbildungsleistungen

Die konventionelle Erklärung der Ausbildungsfinanzierung geht davon aus, daß Unternehmen die *allgemeine* Ausbildung ihrer Mitarbeiter nicht finanzieren, weil letztere die Grenzproduktivität und den Lohn des Mitarbeiters in gleicher Weise erhöht. Für den Arbeitnehmer sind hingegen die Eigentumsrechte an den erlernten Fähigkeiten ein hinreichender Anreiz, in die Weiterentwicklung seines Humankapitals zu investieren. "Hence the cost as well as the return from general training would be borne by trainees, not by firms."[13] Prinzipiell ist eine solche Regelung auch im bezahlten Mannschaftssport denkbar.

Das erste Hindernis auf diesem Wege tritt dadurch auf, daß in Bekkers Modell die Ausbildung ein privates Gut ist, bei dem jedem Teilnehmer die genaue Höhe seiner individuellen Ausbildungskosten zugerechnet werden kann. Diese Annahme trifft auf einen Mannschaftssport wie Fußball nicht zu. Innerhalb der gegebenen Ausbildungskapazität eines Bundesligavereins spielt es für die Höhe der Kosten oder für das Qualitätsniveau keine Rolle, ob ein Spieler mehr oder weniger

---

[11] Vgl. *T. W. Schultz*, Optimal Investment in College Instruction: Equity and Efficiency, in: Journal of Political Economy, Vol. 80 (1972), Supplement, S. S2 - S30, hier: S. S2.

[12] Vgl. *P. J. Sloane*, The Economics of Professional Football: The Football Club as a Utility Maximizer, in: Scottish Journal of Political Economy, Vol. 18 (1971), S. 121 - 146, hier: S. 130 - 140.

[13] Vgl. *G. S. Becker*, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, in: Journal of Political Economy, Vol. 70 (1962), Supplement, S. 9 - 49, hier: S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

am Training teilnimmt[14]. Das bedeutet, daß das Gut „Ausbildung" aus der Sicht des einzelnen Spielers den Charakter eines Kollektivgutes annimmt. Traditionellerweise soll der Preis eines in der Terminologie von Stützel „grenzkostenlos-mehrnutzbaren" Gutes auf Null festgesetzt werden.

Die wohlfahrtstheoretische Empfehlung eines Nulltarifs basiert auf der Vorstellung, daß das Angebot des Kollektivgutes zu diesem Preis gesichert ist. Letztere Annahme ist für das privatwirtschaftliche Angebot an Ausbildungsleistungen irreal. In einem neueren Beitrag haben Baumol und Ordover[15] die Bedingungen aufgestellt, denen ein quasi-optimaler Preis im Falle eines Kollektivgutes mit leichter Ausschlußmöglichkeit[16] genügen soll:

a) Vorausgesetzt wird, daß die beiden Güter unter einer gemeinsamen Budgetrestriktion stehen. Interpretiert man die jedem Spieler zuteil gewordene Ausbildung als das relevante Gut, so ist es realistisch, davon auszugehen, daß ein Verein den Trainingsaufwand nicht pro Spieler, sondern pro Mannschaft kontingentiert.
b) Die Gesamterlöse, die der Verein mit den quasi-optimalen Preisen als Ertrag seiner Ausbildungsinvestition erzielt, müssen die Gesamtkosten der Ausbildung decken.
c) Im Regelfall kann die Kostendeckung bei zwei verschiedenen Preis-Ausbringungs-Kombinationen erzielt werden. In diesem Fall soll die größere Ausbringungsmenge mit dem niedrigeren Preis gewählt werden, da diese Kombination dem Ziel einer optimalen Nutzung der vorhandenen Kapazität am nächsten kommt.
d) Der quasi-optimale Preis soll schließlich die Bedingung erfüllen, daß sich der Preis für die Ausbildung des Nachwuchsspielers i zum Preis der Ausbildung für j genauso wie die entsprechenden Grenzerlöse verhält.

Wie jede second-best Lösung führt der quasi-optimale Preis insofern zu Wohlfahrtsverlusten, als der über den kurzfristigen Grenzkosten liegende Preis einige potentielle Nutznießer von der Teilnahme am Training ausschließt. Der Zwang, die Ausbildung kostenlos anzubieten, würde jedoch dazu führen, daß überhaupt kein Angebot auf den Markt kommt. Der quasi-optimale Preis minimiert die unvermeidbaren Wohlfahrtsverluste, indem die relativen Gütermengen gegenüber dem Nulltarif unverändert bleiben[17].

---

[14] In vielen Berufen steigt die Qualität der Ausbildung mit abnehmender Zahl der Lehrgangsteilnehmer. Diese Aussage gilt für einen Mannschaftssport nur eingeschränkt, da für die Simulation eines Wettkampfes eine gewisse Mindestzahl an Trainingsteilnehmern anwesend sein muß.

[15] *W. J. Baumol* and *J. A. Ordover,* On the Optimality of Public Goods Pricing with Exclusion Devices, in: Kyklos, Bd. 30 (1977), S. 5 - 21, hier: S. 8 - 9.

[16] Es verursacht fast keine Kosten, die Teilnahme am Training auf die Lizenzspieler zu beschränken.

[17] Eine der grundlegenden Arbeiten auf diesem Gebiet stammt von *W. J. Baumol* and *D. F. Bradford,* Optimal Departures from Marginal Cost Pricing, in: American Economic Review, Vol. 60 (1970), S. 264 - 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus der vierten Bedingung folgt, daß die Spitzenspieler einen größeren Beitrag zur Finanzierung des Kollektivgutes „Ausbildung zum Lizenzspieler" als ihre weniger erfolgreichen Kameraden leisten sollen. Da in dem Finanzierungsmodell ohne Transferentschädigung die Nachwuchsspieler ihre Ausbildung unmittelbar bezahlen müssen, die individuellen Erträge der Ausbildung zu jenem Zeitpunkt aber überhaupt noch nicht abschätzbar sind, scheitert hier die Umsetzung der Theorie des quasi-optimalen Preises in die Praxis an der mangelnden Identifikation der erfolgreichen Spieler zum Zeitpunkt der Ausbildung[18].

In der Praxis finden wir häufig die Regel, daß privatwirtschaftlich bereitgestellte Ausbildungsleistungen zu einem für alle Lehrgangsteilnehmer gleichen Durchschnittspreis angeboten werden. Dieses Verfahren ließe sich mit der Theorie des quasi-optimalen Preises nur dann vereinbaren, wenn alle Teilnehmer den gleichen Erfolg aus ihrer Ausbildung ziehen würden. Diese Annahme ist für alle Ausbildungsbereiche wirklichkeitsfremd. Somit kann die Berechnung eines Einheitspreises für Ausbildungsleistungen allokationstheoretisch nicht begründet werden. Er hat jedoch den Vorteil der Praktikabilität und wird von der Mehrzahl der Auszubildenden als gerecht angesehen. Insofern kommt es der Wirklichkeit am nächsten, in dem Modell ohne Transferentschädigung die Durchschnittskostenpreisbildung zu unterstellen.

In einem System mit Transferentschädigung muß die Ausbildungsleistung aus der Sicht des Vereins gesehen werden[19]. Für diesen hat sie den Charakter eines privaten Gutes, bei dem Unteilbarkeitsprobleme als Korrespondenz zu der obigen Kollektivguteigenschaft auftreten. Echte Probleme entstehen hier nicht, weil der Verein durch die Möglichkeit der personellen Preisdifferenzierung auch bei unausgelasteten Kapazitäten die Möglichkeit hat, seine Kosten zu decken[20]. Auf diese Weise sind private Vereine in der Lage, Ausbildungsleistungen anzubieten.

---

[18] Vgl. *E. Schmitz*, Das Problem der Ausbildungsfinanzierung in der neoklassischen Bildungsökonomie, Berlin 1973, S. 42.

[19] Entscheidend für die Charakterisierung einer Leistung ist stets die Sicht des Kostenträgers. In einem System ohne Transferentschädigung dominiert deshalb der Aspekt der Ausbildungsleistungen als Kollektivgut, in einem System mit Transferentschädigung die Eigenschaft als privates Gut.

[20] Demsetz: "The payment of different prices for the same good is consistent with competitive equilibrium if the good is a public good." *H. Demsetz*, The Private Production of Public Goods, in: Journal of Law an Economics, Vol. 13 (1970), S. 293 - 306, hier: S. 293.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allokationstheoretisch kann man den „Nachfragepreis des Humankapitals“[21] als den jeweiligen Gegenwartswert des Einkommenszuwachses, der aufgrund dieser Investition eintritt, bezeichnen. Potentielle Spitzenspieler würden bei Sicherheit über ihre Fähigkeiten Ausbildung sehr stark nachfragen, da sie davon große Vorteile haben. Gleichzeitig würde auch der Verein durch den Verkauf der Ausbildungsleistungen an diese Spieler hohe Grenzerlöse erzielen. Erfolglose Nachwuchsspieler hätten dagegen keine Ausbildung nachgefragt, wenn sie besser über die Zukunft informiert gewesen wären, so daß auch der Grenzerlös für den Verein Null gewesen wäre. Der tatsächliche Ausbildungsbeitrag dieser Kandidatengruppe von Null entspricht dem quasi-optimalen Preis. Folglich sollte der Grenzerlös, den der Verein aufgrund der Ausbildung eines Spielers erzielen kann, direkt mit dessen Ausbildungserfolg gekoppelt sein. Wie später noch eingehender dargelegt wird, läßt sich aus der Korrelation zwischen der Höhe der Transferentschädigung und der Qualität eines Spielers ablesen, daß die Großverdiener unter den Lizenzspielern tatsächlich stärker als die weniger erfolgreichen Spieler zur Finanzierung der Ausbildungskosten herangezogen werden.

In dem Modell mit Transferentschädigung sind die aus der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung resultierenden Schwierigkeiten weitgehend überwunden. Denn der Spieler zahlt für seine Ausbildung erst dann, wenn der Erfolg seiner Ausbildung bereits an der Steigerung seines Einkommens meßbar ist. Es bereitet dann keine Schwierigkeiten, die für Kollektivgüter optimale Preisdifferenzierung nach der Intensität der Nachfrage durchzuführen.

Es bleibt noch zu klären, wieso es der Transferentschädigung bedarf, um den quasi-optimalen Preis zu realisieren. Dieser Preis kann erst nach erfolgter Ausbildung berechnet werden, so daß zwangsläufig irgend jemand, zweckmäßigerweise der Verein, die Ausbildung vorfinanzieren muß. Dazu wird der ausbildende Verein nur bereit sein, wenn er bei einem Spielerwechsel vor einem Kapitalverlust geschützt ist. Im Falle einer Kündigung des Spielers wird der Verein durch die Transferentschädigung für die entgehenden Investitionserträge entschädigt. Bleibt der Spieler bei dem ausbildenden Verein, so kann dieser sein Gehalt ohne Gefahr vor einer Abwerbung unterhalb seines Grenzerlösproduktes festsetzen, da die Wettbewerber dem Spieler maximal einen Lohn in Höhe seines Grenzerlösproduktes abzüglich der Transferentschädigung anbieten können. Die Transferentschädigung

[21] *Y. Ben-Porath,* The Production of Human Capital and the Life Cycle of Earnings, in: Journal of Political Economy, Vol. 15 (1967), S. 352 - 365, hier: S. 355.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirkt deshalb in der gleichen Richtung wie ein langjähriger Arbeitsvertrag, indem sie dem ausbildenden Verein die Möglichkeit einräumt, die Erträge der Ausbildungsinvestition zu internalisieren. Damit ist die Transferentschädigung das Bindeglied, das notwendig ist, um einen Kreditgeber zur Vorfinanzierung der risikobehafteten Ausbildung zu bewegen.

Beide Finanzierungsmodelle sind in der realen Welt funktionsfähig. Die Feststellung, daß die Preisbildung in einem System mit Transferentschädigung den allokationspolitischen Erfordernissen besser als in dem traditionellen System ohne Transferentschädigung Rechnung trägt, ist allein noch kein hinreichender Grund, sich für oder gegen eines der beiden Modelle zu entscheiden. Hierzu müssen zuerst noch die wirtschafts-, insbesondere verteilungspolitischen Auswirkungen gegeneinander abgewogen werden. Dies soll in den folgenden Abschnitten geschehen.

4. Wer trägt die Ausbildungskosten?

Gäbe es keine Unsicherheit über den Ausbildungserfolg, so würden nur diejenigen eine Ausbildung irgendeiner Art nachfragen, bei denen die (monetären und psychischen) Ausbildungserträge höher als die -kosten wären. Es gäbe weder Enttäuschungen auf der Seite der Vereine über Fehlinvestitionen noch Enttäuschungen auf seiten der Auszubildenden über nicht erfüllte Hoffnungen. In diesem Falle wäre die ex-post-Nachfragekurve mit der ex-ante-Nachfragekurve nach Ausbildung identisch. Es wäre dann gleichgültig, nach welchem Modell die Ausbildungsleistungen finanziert werden würden, da erstens der quasi-optimale Preis sofort berechnet werden könnte und zweitens die bisherige Unvollkommenheit des Kapitalmarktes hinsichtlich der Ausbildungsfinanzierung verschwinden würde. Da es diese Sicherheit über den Ausbildungserfolg nicht gibt, muß es das zentrale Anliegen einer jeden Diskussion über Finanzierungsmodelle der Ausbildung sein, zu hinterfragen, was geschieht, wenn sich Erwartungen nicht erfüllen.

In einem System ohne Transferentschädigung trägt jeder Auszubildende unabhängig von seinem Ausbildungserfolg die gleichen durchschnittlichen (monetären) Ausbildungskosten. Verglichen mit dem quasi-optimalen Preis zahlen die Spitzenspieler zu wenig und die erfolglosen Bewerber zu viel für ihre Ausbildung. Wenn letztere ihre Ausbildung durch normale Kredite finanziert haben, so müssen sie in ihrem neuen Beruf nicht nur die übliche finanzielle Durststrecke während der Lehrzeit überwinden, sondern gleichzeitig auch noch die Altschulden zurückzahlen. Auf diese Weise werden die späteren Einkom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mensunterschiede zwischen den Auszubildenden unterschiedlicher Qualität stark akzentuiert.

In einem System mit Transferentschädigung ist die Frage, wer die Ausbildungskosten letztendlich trägt, schwieriger zu entscheiden. Der Verein deckt seine Ausbildungskosten, indem er von allen Spielern während ihrer aktiven Berufstätigkeit einen variablen Teil ihres Grenzerlösproduktes einbehält. Der individuelle Rückzahlungsbetrag ist ex ante unbestimmt[22].

Die Einkommensverteilungswirkungen einer solchen Ausbildungsfinanzierung liegen in ihren Einzelheiten noch weitgehend im Dunkeln. Insofern sollten die folgenden Ausführungen mehr als plausible Vermutungen mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit denn als empirisch abgesicherte Tatsachen angesehen werden.

Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Grenzerlösprodukt und Gehalt eines Spielers fehlen für die Bundesrepublik Deutschland noch. Da jedoch die Transferentschädigung den abgebenden Verein mindestens so gut stellt als wenn der Spieler bei dem Verein geblieben wäre, läßt sich aus den statistisch erfaßbaren Transferentschädigungen näherungsweise ableiten, wie stark das Gehalt eines Spielers unter seinem Grenzerlösprodukt liegt. Aus der Struktur der Transferentschädigungen kann man schließen, daß die „Tilgungsbeiträge" für die Ausbildungskosten einkommensabhängig gestaffelt sind.

Die Tatsache, daß erstens der Anteil des einzelnen Spielers an den Ausbildungskosten ex ante nicht festgelegt ist und zweitens die „Tilgung des Ausbildungskredits" nicht durch eine offene Geldüberweisung, sondern in der verdeckten Form einer Diskrepanz zwischen dem Grenzerlösprodukt und dem Gehalt eines Spielers erfolgt, legt es nahe, daß die Machtpositionen von Spieler und Verein bei der Vertragsgestaltung eine große Rolle spielen. Rottenberg und Scully argumentieren, daß die durchschnittlichen Spieler für den einzelnen Verein relativ leicht substituierbar sind[23]. Die Vereine sollen deshalb bei dieser Spie-

---

[22] Dresch / Goldberg bezeichnen dies zutreffenderweise als einen aktienähnlichen („quasi-equity") Zugang zum Kapitalmarkt (*S. P. Dresch* and *R. D. Goldberg,* Variable Term Loans for Higher Education — Analytics and Empirics, in: Annals of Economic and Social Measurement, Vol. 1 (1972), S. 59 - 92, hier: S. 62); vgl. dazu auch *C. C. von Weizsäcker,* Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 58, Berlin 1971, S. 535 - 553, hier: S. 542.

[23] *S. Rottenberg,* The Baseball Players' Labor Market, in: Journal of Political Economy, Vol. 64 (1956), S. 242 - 258, hier: S. 254, und *G. W. Scully,* Pay and Performance in Major League Baseball, in: American Economic Review, Vol. 64 (1974), S. 915 - 930, hier: S. 926.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lergruppe die Macht haben, einen relativ großen Abschlag von dem Grenzerlösprodukt vorzunehmen. Dagegen besitzen die Starspieler eine so starke Verhandlungsposition, daß sie den relativ größten Anteil ihrer Wertschöpfung als Gehalt verbuchen können[24].

Dem Verein kommt es letztendlich nur darauf an, daß die Ausbildungskosten insgesamt gedeckt werden; es ist für ihn zweitrangig, wie die Verteilung der Kosten auf die einzelnen Spieler erfolgt. Selbst bei einem gewinnmaximierenden Verein kann ein „unentbehrlicher" Spieler im Grenzfall aufgrund seiner Verhandlungsposition jegliche Beteiligung an den Ausbildungskosten vermeiden, wenn die Beiträge der anderen Spieler bereits die gesamten Aufwendungen decken. Umgekehrt kann der Verein bei schwächeren oder unerfahrenen Spielern seine Machtposition im Extremfall dergestalt ausnutzen, daß er ihnen ein Gehalt nur in Höhe ihrer Opportunitätskosten bewilligt. In bezug auf die interne Umverteilung unterscheidet sich das System der Transferentschädigung nicht von den „income-contingent loans for professional education", die von den Bildungsökonomen wegen ihrer günstigen einkommenspolitischen Wirkungen empfohlen werden[25].

5. Chancengerechtigkeit bei der Ausbildung

In einem System ohne Transferentschädigung kann sich nur der Bewerber zum Lizenzspieler ausbilden lassen, der in der Lage ist, die Ausbildung entweder durch eigene Mittel oder durch die Aufnahme von Bankkrediten sofort zu bezahlen. Einem solchen System wird zu Recht vorgeworfen, daß es den Grundsatz der Chancengleichheit in zweifacher Hinsicht verletze: Erstens seien wegen der Kapitalmarktunvollkommenheiten Kredite für Ausbildungsinvestitionen entweder überhaupt nicht oder nur zu ungünstigen Bedingungen zu bekommen. Zweitens, selbst wenn Kredite zu angemessenen Konditionen zur Verfügung ständen, trüge der Auszubildende wegen der unsicheren Erwartungen über sein zukünftiges Einkommen angesichts der festen Rückzahlungsverpflichtungen ein sehr hohes Risiko. Verständlicherweise spielt bei der subjektiven Bereitschaft, Ausbildung nachzufragen, die Wahrscheinlichkeit, erfolglos zu handeln, eine zentrale Rolle[26].

---

[24] Für die Rentabilität der Ausbildungsinvestitionen ist nur die absolute Differenz zwischen dem Grenzerlösprodukt und dem Gehalt entscheidend. Aus der Höhe der Transferentschädigung für Starspieler erkennt man leicht, daß sie trotz ihrer eigenen finanziellen Erfolge auch für den Verein die größten Deckungsbeiträge erspielen.

[25] *R. W. Hartman,* Equity Implications of State Tuition Policy and Student Loans, in: Journal of Political Economy, Vol. 80 (1972), Supplement, S. S142 bis S171, hier: S. S167.

[26] *E. Schmitz,* a.a.O., S. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Becker / Chiswick[27] sehen die Forderung nach Chancengerechtigkeit als erfüllt an, wenn jedermann der gleichen effektiven Angebotskurve gegenübersteht[28]. "One way to achieve this would be to make investment in human capital a free good through subsidies from public or private agencies." Danach ist die Chancengerechtigkeit in einem System mit Transferentschädigung voll gewahrt, da für jeden Auszubildenden die Teilnahme am Training kostenlos ist. Da der Verein ausschließlich ein „Erfolgshonorar" erhält, wählt er die Auszubildenden nur nach ihrer Berufseignung aus.

Auf der einen Seite ist ein kostenloses Angebot von Ausbildungsleistungen ein Weg zur Chancengerechtigkeit. Auf der anderen Seite verstößt die kostenlose Gewährung von Ausbildung gegen den investitionstheoretischen Ansatz der Bildungsökonomik. Umgekehrt wird eine sofortige Bezahlung der Ausbildungsleistungen in einem System ohne Transferentschädigung zwar dem Investitionscharakter dieser Leistung gerecht, keineswegs aber dem Postulat der Chancengerechtigkeit. Dieser Zielkonflikt läßt sich in dem traditionellen Finanzierungsmodell der Ausbildung nicht lösen.

In dem System mit Transferentschädigung lassen sich dagegen Effizienz und Gerechtigkeit gleichzeitig erreichen. Chancengerechtigkeit wird dadurch erreicht, daß die Ausbildung selbst kostenlos angeboten wird. Der Investitionscharakter wird dadurch gewahrt, daß nach Abschluß der Ausbildung Teile des gestiegenen Grenzerlösproduktes von dem Arbeitgeber zur nachträglichen Deckung der Ausbildungskosten einbehalten werden. Damit das System beide Zielsetzungen zugleich erfüllt, muß eine unabdingbare Voraussetzung erfüllt sein: Das individuelle Risiko über den beruflichen Erfolg muß über eine Versicherung gemildert werden.

Den Tatbestand, daß im System mit Transferentschädigung der Rückzahlungsbetrag jedes Spielers in Abhängigkeit von seinem *zukünftigen* Einkommen bestimmt wird, kann man als eine Art von partieller Versicherung gegen negatives Einkommen bezeichnen[29]. Die Versicherungsprämien werden von den Spielern mit den überdurchschnittlichen Verdiensten gezahlt, während die Spieler, die aufgrund ihres Einkommens weniger als den Durchschnitt zu den Ausbildungs-

---

[27] *G. S. Becker* and *B. K. Chiswick*, Education and the Distribution of Income, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 56 (1966), S. 358 - 369, hier: S. 362.

[28] Auch bei einer Realisierung der Chancengerechtigkeit wird es (mitunter große) Einkommensunterschiede geben, da unterschiedliche Leistungen und Fähigkeiten selbstverständlich Unterschiede in der Vergütung rechtfertigen.

[29] Vgl. *S. P. Dresch* and *R. D. Goldberg*, a.a.O., S. 62.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kosten beitragen, die Versicherungsleistungen erhalten. Sowohl die spielerischen Fähigkeiten als auch das Verhandlungsgeschick bei Vertragsabschluß entscheiden darüber, ob ein Spieler zu den Gebern oder Empfängern von Versicherungsleistungen gehört.

Damit besteht im System mit Transferentschädigung folgender Zusammenhang: Um den Effizienzaspekt zu wahren, wird der Spieler nach Abschluß der Ausbildung zur Deckung der Ausbildungskosten herangezogen. Um dem Postulat der Chancengerechtigkeit genüge zu tun, wird zum einen die Ausbildung selbst kostenlos angeboten und zum anderen der Rückzahlungsbetrag ausschließlich an das zukünftige Einkommen gekoppelt. Damit wird gleichzeitig gewährleistet, daß sich die Kreditgeber durch überdurchschnittliche Einnahmen bei den Starspielern für die Mindereinnahmen bei den erfolglosen Bewerbern entschädigen können. Diese Verknüpfung von Kredit und Versicherung ist letzten Endes nichts anderes als ein Ersatz für die nicht perfekt durchführbare Bewertung des individuellen Risikos[30].

6. Einfluß auf das zeitliche Einkommensprofil[31]

Die Überlegungen dieses Abschnitts konzentrieren sich auf die Frage, inwieweit die Art der Finanzierung der Ausbildungsinvestitionen zu einer Periodenverschiebung des Einkommensbezuges führt. Als Jugendlicher hat der Nachwuchsspieler erst so wenig an Humankapital angesammelt, daß er seine gesamte verfügbare Zeit seiner Ausbildung widmen muß. Sein Angebot auf dem Arbeitsmarkt ist während dieser Periode Null, so daß sein Arbeitseinkommen gleichfalls Null ist. In dem System ohne Transferentschädigung sind die Zahlungen für die in Anspruch genommenen Ausbildungsleistungen sofort fällig. Das „sichtbare Einkommen" des Nachwuchsspielers ist deshalb in der Anfangsphase der vollständigen Spezialisierung auf die Ausbildung negativ[32].

Ist nach einigen Jahren der Bestand an Humankapital hinreichend groß, so tritt der Nachwuchsspieler in die Phase ein, in der er einen Teil seiner Zeit nach wie vor der Ausbildung widmet, den im Zeitverlauf ansteigenden anderen Teil seiner Zeit jedoch der Einkom-

---

[30] Vgl. *M. Nerlove,* Some Problems in the Use of Income — Contingent Loans for the Finance of Higher Education, in: Journal of Political Economy, Vol. 83 (1975), S. 157 - 183, hier: S. 162.

[31] Dieses Kapitel ist inhaltlich im wesentlichen aus Büch / Schellhaaß (*M. P. Büch* und *H. M. Schellhaaß,* a.a.O.) übernommen worden.

[32] In dem System ohne Transferentschädigung sind Kapital- und Einkommenskonto miteinander vermischt, da die Ausbildungsleistungen trotz ihres Investitionscharakters faktisch sofort abgeschrieben werden; vgl. *G. S. Becker,* Investment in Human Capital, a.a.O., S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

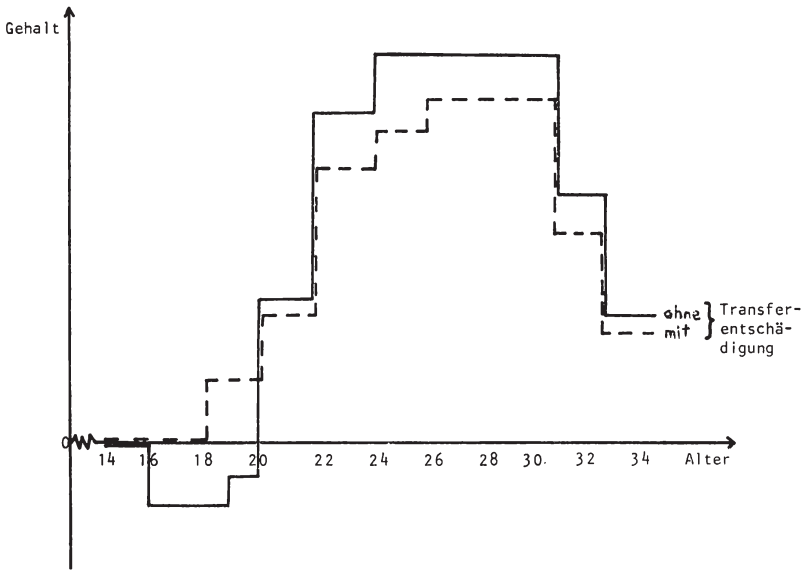


Abbildung 1

menserzielung widmet[33]. Sobald er sich einen Stammplatz in der Mannschaft gesichert hat, wird sein Einkommen innerhalb kurzer Zeit stark ansteigen. Es verharrt während seiner „besten Jahre" auf einem recht hohen Niveau und sinkt gegen Ende der Laufbahn rasch ab[34]. Dieses zeitliche Einkommensprofil, bei dem die Gehaltshöhe durch das Grenzerlösprodukt bestimmt wird, ist in Abb. 1 durch die durchgezogene Linie wiedergegeben.

In einem System mit Transferentschädigung hat der Spieler während seiner „Lehrlingszeit" ebenfalls keine Einnahmen, aber auch keine Ausgaben für die Ausbildung; sein „sichtbares Einkommen" beträgt also Null. Während seiner aktiven Zeit hat er ein niedrigeres Gehalt als in dem alternativen Finanzierungsmodell, da er nunmehr zur Dekkung der Ausbildungskosten herangezogen wird[35]. Das zeitliche Ein-

[33] Je talentierter ein Auszubildender ist, um so früher endet die Periode der vollständigen Spezialisierung auf die Ausbildung und um so früher liegt das Datum des Eintritts in das Erwerbsleben; vgl. *Y. Ben-Porath*, a.a.O., S. 358.

[34] Je leistungsfähiger ein Spieler ist, um so später wird er seine Laufbahn als Lizenzspieler beenden; vgl. *J. Mincer*, The Distribution of Labor Incomes: A Survey with Special Reference to the Human Capital Approach, in: Journal of Economic Literature, Vol. 8 (1970), S. 1 - 26, hier: S. 13.

[35] Auch das Lebenszeiteinkommen der leistungsfähigeren Spieler wird etwas niedriger als in dem System ohne Transferentschädigung sein, da sie die Versicherungsprämien für die erfolglosen Kandidaten bezahlen müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommensprofil in dem System mit Transferentschädigung wird durch die unterbrochene Linie in Abb. 1 wiedergegeben.

Am interessantesten ist die Übergangsperiode, in der die Talente bereits deutlich in ihren Umrissen hervortreten, andererseits aber noch Unsicherheit darüber besteht, ob dieser Nachwuchsspieler tatsächlich alle hochgespannten Erwartungen erfüllen wird. Nimmt ein Verein einen Spieler bereits in diesem Stadium der Ungewißheit unter Vertrag, so kann er entweder einen enormen Anstieg der potentiellen Transferentschädigung für diesen Spieler für sich verbuchen oder das gezahlte Gehalt plus zurechenbarer Ausbildungskosten als Fehlinvestition abschreiben. Da die Aussicht, auf diese Weise das Vereinsvermögen zu mehren, offenbar verlockend ist, sind die hoffnungsvollen Nachwuchsspieler umworben. Diesen verschafft der Wettbewerb der Vereine eine so starke Machtstellung, daß sie während der Endphase ihrer Ausbildung bereits ein (gutes) Gehalt verlangen können. Wir haben hier den seltenen Fall, daß einem Nachwuchsspieler zu einem Zeitpunkt, in dem sein Nettobeitrag zu dem Vereinseinkommen in der Regel noch negativ ist, ein Gehalt gezahlt wird. Für den Verein lohnt sich ein solches Verhalten dann, wenn der Gewinn aus den erfolgreichen Vertragsabschlüssen höher ist als der Verlust, der durch die Verpflichtung von enttäuschenden Nachwuchsspielern entsteht.

Das wichtigste einkommenspolitische Ergebnis des Systems mit Transferentschädigung ist, daß hier eine ins Gewicht fallende Übertragung von Konsummöglichkeiten in frühere Jahre stattfindet. Im Prinzip findet hier ein umgekehrter Sparvorgang statt, indem Einkommen aus der aktiven Fußballertätigkeit in die Ausbildungszeit transferiert wird. Wie ist dieser Einkommenstransfer zu beurteilen?

Empirische Untersuchungen belegen, daß die meisten Individuen in jungen Jahren entsparen möchten, weil einem verhältnismäßig geringem Gehalt große Aufwendungen für den Aufbau eines eigenen Haushaltes gegenüberstehen. Dieser Wunsch kann wegen der Unvollkommenheit des Kapitalmarktes nur in einem eng begrenzten Raum realisiert werden. Thurow beschreibt dies in seiner interessanten Studie wie folgt: "The actual lifetime pattern of income is a severe constraint on the desired lifetime distribution of consumption expenditures. ... Lifetime welfare level might be substantially increased if the constraints on lifetime income redistribution could be lifted."[36]

Diesen Erfordernissen wird die Transferentschädigung in zweifacher Weise gerecht. Das kostenlose Angebot der Ausbildungsleistungen er-

---

[36] *L. C. Thurow,* The Optimum Lifetime Distribution of Consumption Expenditures, in: American Economic Review, Vol. 59 (1969), S. 324 - 330, hier: S. 329.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

laubt dem Nachwuchsspieler während seiner „Lehrlingsjahre" zusätzliche Konsumausgaben bis zur Höhe der sonst fälligen Ausbildungskosten. Bei der aus spekulativen Gründen vorzeitig erfolgenden Verpflichtung der hoffnungsvollen Talente wird nochmals Einkommen aus einer Lebensperiode, in der der Grenznutzen des Geldes relativ gering ist (Zeit als aktiver Profifußballer), in eine Periode vorverlagert, in der der Grenznutzen des Geldes relativ höher ist (Ausbildungszeit). Die Transferentschädigung trägt also dazu bei, den Grenznutzen des Geldes intertemporal anzugleichen. Dies ist ein sehr großer Vorteil gegenüber dem System ohne Transferentschädigung, da für diese Funktion praktisch noch keine Substitute entwickelt worden sind.

7. Qualität der Ausbildung

Von nicht geringer Bedeutung für den Ausbildungsstand ist, daß die geeignesten Talente entdeckt und auf ihre besonderen Fähigkeiten für einen bestimmten Beruf aufmerksam gemacht werden. Die Talentsuche gehört ebenso wie die allgemeine Ausbildung zu den Aktivitäten, die das Grenzerlösprodukt in allen Vereinen gleichermaßen erhöhen[37]. In einem System mit Transferentschädigung suchen die Vereine *aktiv* nach Talenten, da bei jenen die erfolgsabhängige Transferentschädigung besonders hoch sein wird. Die Bundesligavereine werden deshalb von sich aus zu den umliegenden Amateurvereinen gehen, um hoffnungsvolle Talente aufzuspüren. Auf diese Weise wird auch denen, die ihre komparativen Kostenvorteile nicht selbst erkennen, eine Chance gegeben und das Potential an Nachwuchskräften bestmöglich genutzt.

In einem System ohne Transferentschädigung ist dagegen die kostspielige Talentsuche für die Vereine ein Verlustgeschäft. Es bleibt den Jugendlichen selbst überlassen, ihre komparativen Kostenvorteile zu entdecken. Erfahrungsgemäß sind jedoch die geschulten Übungsleiter der Vereine für diese Aufgabe besser geeignet als die Jugendlichen selbst[38]. Zweifelsohne wird auch in einem System ohne Transferentschädigung die erforderliche Anzahl an Spielern ausgebildet, es bestehen jedoch aufgrund der ungleichen Startchancen und des ineffizienten Auswahlprozesses erhebliche Zweifel, ob gerade die für diesen Beruf geeignetsten Bewerber zum Zuge kommen.

Selbst bei gleicher Inputmenge an Ausbildungsleistungen wäre in dem System mit Transferentschädigung aufgrund des effizienteren Auswahlverfahrens eine Qualitätssteigerung gegenüber dem alterna-

---

[37] Vgl. *J. E. Stiglitz,* a.a.O., S. 290.

[38] Vgl. *G. S. Becker,* Investment in Human Capital, a.a.O., S. 43.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tiven System zu verzeichnen. Da nach Becker[39] der optimale Umfang an Ausbildungsinvestitionen mit der Leistungsfähigkeit der Bewerber positiv korreliert ist, wird der Unterschied in der Qualität noch verstärkt[40]. Geht man weiter davon aus, daß eine höhere Qualität der Wettkämpfe auf ein größeres Zuschauerinteresse stößt, so ist eine weitere marginale Steigerung der Qualität für die Vereine lohnend. In einem System mit Transferentschädigung ist deshalb das Qualitätsniveau der Ausbildung erstens wegen der besseren Kandidatenauswahl und zweitens wegen der erhöhten Ausbildungsanstrengungen höher als in einem System ohne Transferentschädigung.

8. Wer trägt die Anpassungslasten bei Ungleichgewichten?

Bislang haben wir nur das individuelle Ausbildungsrisiko berücksichtigt, nämlich das Risiko eines Kandidaten, den gewünschten Qualifikationsnachweis nicht zu erhalten. Daneben läuft er bei starkem Strukturwandel Gefahr, daß er trotz erfolgreicher Ausbildung keinen adäquaten Arbeitsplatz erhält.

Bei einem Verbot der Transferentschädigung müßte der Spieler diese Risiken voll tragen. Da die ausgebildeten Kräfte nach ihrem Grenzerlösprodukt entlohnt werden, kommt es bei einer Tendenz zu einem Angebotsüberhang entweder zu einer partiellen Arbeitslosigkeit bei starren Löhnen oder zu einer Lohnsenkung bei flexiblen Löhnen. Unter diesen Rahmenbedingungen fließen auf der einen Seite allein den Spielern die Knappheitsrenten eines leergefegten Arbeitsmarktes zu, auf der anderen Seite haben sie auch die Nachteile eines Nachfragerückgangs allein zu tragen[41].

Anders sieht die Risikoverteilung in einem Modell mit Transferentschädigung aus. Hier werden bei einem Nachfragerückgang (z. B. aufgrund nachlassenden Zuschauerinteresses) die ausgebildeten Spieler bei zunächst unverändertem Gehalt weiterbeschäftigt, da ihr Grenzerlös-

---

[39] Ebenda, S. 47.

[40] Zu dem gleichen Ergebnis, aber mit einem anderen Argument kommt *M. Nerlove,* On Tuition and the Costs of Higher Education: Prolegomena to a Conceptual Framework, in: Journal of Political Economy, Vol. 80 (1972), Supplement, S. S178 - S218, hier: S. S187. Durch die Versicherung gegen negatives Einkommen in einem System mit Transferentschädigung wird das Risiko für den einzelnen Auszubildenden über seinen Berufserfolg vermindert. Dadurch steigt die Bereitschaft, in die Ausbildung zu investieren.

[41] Die Ausbildung von Lehrern gibt dazu ein gutes Beispiel ab. Während der Mangellage in den 60er Jahren konnten sie erhebliche Besoldungsverbesserungen durchsetzen, während die heutigen Examenskandidaten nur mit Mühe eine Dauerstelle erhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

produkt auch jetzt noch ihr Gehalt übersteigt[42]. Kurzfristig trägt allein der Arbeitgeber die Last der Anpassung, indem sich sein Anteil an der Wertschöpfung vermindert[43].

Mittelfristig können die Vereine die Rentabilität ihrer Ausbildungsinvestitionen wiederherstellen, weil sich durch die Ausbildung junger Talente das Angebot guter Spieler vergrößert. Der Verein wird seine verbesserte Verhandlungsposition bei dem Neuabschluß von Verträgen dazu benutzen, den ihm verbleibenden Wertschöpfungsanteil zu erhöhen, indem er sein Lohnangebot verringert.

Auf diese Weise werden in dem Modell mit Transferentschädigung beide Entscheidungsträger bei der Ausbildung, nämlich der ausbildende Verein und der Spieler, an den finanziellen Folgen einer falschen Entscheidung beteiligt. Auf diese Weise wird sowohl von der Angebots- wie auch von der Nachfrageseite her versucht, die Struktur des Ausbildungsmarktes mit der Struktur des Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen[44].

9. Schluß

Die vorliegenden Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der Fußballbundesliga entwickelt worden und gelten in der präsentierten Form auch nur für den Bereich des bezahlten Mannschaftssports. Von allgemeinem Interesse ist die Beobachtung, daß im System mit Transferentschädigung trotz der — sozialpolitisch sehr positiven — Vorverlagerung des Einkommensbezuges in frühere Perioden eine hinreichend große Anzahl an Ausbildungsplätzen bereitgestellt wird.

Im traditionellen Finanzierungsmodell sind dagegen die gleichen Zielsetzungen nicht miteinander zu vereinbaren: Im Hinblick auf die optimale Verteilung der Konsumausgaben über die Lebenszeit eines Individuums sind hohe Ausbildungsvergütungen wünschenswert. Im Hinblick auf die Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Lehrstellenmarkt sind die aktuellen Ausbildungsvergütungen viel zu hoch. Angesichts der fehlenden Verknüpfung zwischen der Ausbildungsver-

---

[42] Die Lohnstarrheit ist dadurch begründet, daß die qualifizierten Kräfte solange nicht gegen weniger ausgebildete Mitarbeiter substituiert werden, solange ihr Grenzerlösprodukt über ihrem Lohnsatz liegt.

[43] Nur in dem wenig wahrscheinlichen Fall, daß der Strukturwandel so stark ist, daß das Grenzerlösprodukt unter den bisherigen Lohn sinkt, werden auch die Spieler unmittelbar an den Konsequenzen einer falschen Ausbildungspolitik beteiligt: Ihr Lohn sinkt auf das neue Grenzerlösprodukt.

[44] Die hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit eines solchen Finanzierungsmodells ist besonders von *C. C. von Weizsäcker*, a.a.O., S. 545 - 552, herausgestellt worden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gütung und dem späteren Gehalt können diese beiden Ziele nicht gleichzeitig erreicht werden.

Angesichts der vielfältigen Starrheiten auf den Arbeitsmärkten, insbesondere auf dem Gebiet des Tariflohnes, ist die Übertragung des Systems der Transferentschädigung auf einen „normalen" Beruf undenkbar. Die unbestreitbaren Vorteile der Transferentschädigung sollten jedoch einen Anstoß darstellen, zu prüfen, ob nicht auch die Ausbildungssituation in den üblichen Berufen durch eine stärkere Betonung des Preises als Steuerungsinstrument anstelle weiterer staatlicher Interventionen verbessert werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Staatliche Eingriffe in die private Dispositions- und Vertragsfreiheit sind in einer Marktwirtschaft zu begründen; ihre möglichen Auswirkungen sind vor allem vor dem Hintergrund der Ziele zu analysieren, die mit den staatlichen Maßnahmen angestrebt werden. Die Theorie der Wirtschaftspolitik hat allgemeine Kriterien entwickelt, deren Vorliegen staatliche Eingriffe rechtfertigt bzw. erfordert; in der ökonomischen Theorie der Regulierungen stehen dagegen speziell die Verteilungswirkungen bzw. -absichten im Vordergrund. Die drei Referate dieses Arbeitskreises können als Fallbeispiele zur Theorie und Praxis staatlicher Regulierungen verstanden werden; die ersten beiden Arbeiten gehen von konkreten Eingriffen aus, während der dritte Beitrag eine (aus der Sicht der Bundesrepublik) hypothetische, aber durchaus nicht unwahrscheinliche Maßnahme zugrundelegt.

Die Vorstellung von einer rationalen Wirtschaftspolitik basiert auf der Annahme, daß die Vor- und Nachteile staatlicher Eingriffe ex ante miteinander verglichen und die politisch angestrebten Ziele explizit formuliert werden. Diese Konzeption wurde im Laufe der Diskussion anhand der konkreten Fälle immer wieder in Frage gestellt. So kann man etwa unter dem Stichwort der „Versorgungssicherheit" mit Energie eine teilweise bewußt herbeigeführte, starke Emotionalisierung des Zieles registrieren; eine verengte Argumentation und voreilige gesetzgeberische Akte sind dann die fast zwangsläufige Folge. Die beschlossenen Maßnahmen genügen um so weniger dem wissenschaftlichen Postulat, zieladäquat ausgerichtet zu sein, je mehr das eigentliche Interesse anderen als den offiziell genannten Zielen gilt; zu denken ist hierbei vor allem an verteilungspolitische Absichten, die aus naheliegenden Gründen mit Vorliebe verschleiert werden.

A. Zum Referat Vogelsang

Ein Urteil darüber, inwieweit das dritte Verstromungsgesetz geeignet ist, die Sicherheit der Energieversorgung zu gewährleisten, setzt zunächst eine Aussage über Risikoerwartung und Risikobereitschaft der Verantwortlichen voraus. Informationen über diesen Zusammenhang liegen jedoch nicht vor, so daß Angaben über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Krisen und die Risikohaltung willkürlich bleiben

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

müssen. Ein Ex-post-Urteil — aus der Sicht von heute — wird dem Gesetzgeber sicher nicht gerecht; die Annahme des möglichen „Katastrophenfalls", der die beschlossenen Maßnahmen im Vergleich zu alternativen Regulierungen rechtfertigen würde, wird jedoch auch durch die Prognosen nicht gedeckt, die zur Zeit der Vorbereitung und Verabschiedung des Gesetzes vorlagen. Damit stellt sich die Frage, inwieweit dem Markt tatsächlich „Kurzsichtigkeit" unterstellt werden kann, während im Gegensatz dazu das politische Handeln an der Verantwortung auf lange Sicht orientiert sei; die Meinungen über den jeweiligen Zeithorizont des Marktes und der Politik divergierten beträchtlich.

Eine Analyse über Kosten und Nutzen des Gesetzes wird auch dadurch erschwert, daß die Schätzung der Kohlemenge, die auch ohne die staatliche Subvention verbraucht würde, mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Die Preisentwicklung der deutschen Kohle hängt wiederum vom Preis anderer Energieträger ab, u. z. in der Weise, daß etwa eine Verteuerung des Rohöls nach einiger Zeit zu einem kostenbedingten Preisanstieg der deutschen Kohle führt. Der Mechanismus dieses Preiszusammenhanges verläuft über verschiedene Kanäle; hingewiesen wurde auf die Wirkung der sog. Schwantag-Formel, das Nachlassen des Wettbewerbs und den daraus resultierenden Druck, der dann von der Lohnseite ausgeht. Soweit dieser Konnex als politisches Datum zu betrachten ist, bleibt die deutsche Kohle immer subventionsbedürftig, d. h. auch bei einem weiteren Anstieg des Preisniveaus der anderen Energieträger.

B. Zum Referat Mitchell / Müller

Die Durchführung der Mißbrauchsaufsicht als eine der von den Referenten behandelten staatlichen Regulierungen stößt in der Elektrizitätswirtschaft auf besondere Schwierigkeiten, da wettbewerbliche Vergleichsmärkte fehlen und das Konzept des Als-ob-Wettbewerbs daher sehr schnell an seine allgemein bekannten Grenzen stößt; die Möglichkeit einer Preiskontrolle anhand der Kosten wurde als fraglich bzw. aussichtslos eingeschätzt. Der These vom natürlichen Monopol in der Elektrizitätswirtschaft wurde der Hinweis entgegengehalten, daß Wettbewerb auf der Verteilerstufe sehr wohl möglich sei; in der Bundesrepublik haben die Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Vergangenheit bezeichnenderweise ihren beträchtlichen Einfluß geltend gemacht, um Vorschlägen in dieser Richtung von vornherein jede Aussicht auf Erfolg zu nehmen. Im übrigen sind die erheblichen Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Wegerechte nicht zu unterschätzen.

Kontrovers blieben die Meinungen in der Frage, ob eine Intensivierung des Wettbewerbs die existierenden deutlichen Unterschiede in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preisniveau und Preisstruktur reduzieren bzw. sogar beseitigen würde oder ob es auch dann bei Preisunterschieden bliebe, wenngleich die Art der Differenzierungen in diesem Falle vermutlich anders aussehen würde. Mehr Wettbewerb hätte neben einer Verbesserung der Allokation sicherlich auch eine gewisse Umverteilung zur Folge — diese Aussage der Referenten fand allgemeine Zustimmung —, doch kann daraus kein Einwand gegen das Wettbewerbskonzept abgeleitet werden, zumal die Verteilungswirkungen monopolistischer Positionen im status quo kaum in eine wünschenswerte Richtung gehen dürften. In diesem Zusammenhang wurde auch die Praxis der Kommunen und der kommunalen Verbände kritisiert, die ihre Marktstellung zu fiskalischen Zwecken und zur Subventionierung anderer Bereiche ausnutzen. Die öffentlich-rechtliche Regelung läßt im übrigen wegen der Überschneidungen im Personenkreis Interessenkollisionen bei der Unternehmensführung und ihrer Kontrolle entstehen.

C. Zum Referat Schellhaaß

Die zentrale These wurde in der Aussage gesehen, daß in einem System mit Transferentschädigung das Interesse der Vereine für eine effiziente Lösung des Ausbildungsproblems der Spieler sorgt; ein Verbot der Transferentschädigung wäre aus dieser Sicht eindeutig als ein staatlicher Eingriff anzusehen, der zu schlechteren Ergebnissen führt. Diese Hauptthese des Referates wurde allgemein akzeptiert. Auf Einwände stießen dagegen die Argumente hinsichtlich der Wirkungen der Transferlösung auf die relativen Positionen der Spitzenspieler und der durchschnittlichen Spieler, u. zw. auch deshalb, weil der Zusammenhang zwischen der Höhe der Transfersummen und den Ausbildungskosten teils weniger eng als im Referat gesehen, teils prinzipiell in Frage gestellt wurde; auch nach Auffassung des Referenten sind hier die Erwartungen des aufnehmenden Vereins entscheidend, der in seinen Überlegungen von den erwarteten zusätzlichen Erlösen aus dem Einsatz des neuen Spielers und dessen zukünftigen Bezügen ausgeht.

Otmar Issing, Würzburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 9

Strukturpolitik im internationalen Vergleich

Leitung: Gerhard Fels, Kiel

Congress-Centrum Hamburg

Dienstag, 26. September 1978, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung der Wirtschafts- und Industriestrukturen in zentralgeplanten Wirtschaften Osteuropas im Vergleich mit Marktwirtschaften

Von *Jiři Sláma*, München

Das vorliegende Referat behandelt die Entwicklungstendenzen der Wirtschafts- und Industriestruktur in verschiedenen Ländern, Ländergruppen und Wirtschaftssystemen. Es wird dabei versucht, die Ähnlichkeiten und Unterschiede des Strukturstandes und der Strukturenwicklung sowie die Faktoren, die diese beeinflussen, im internationalen Vergleich herauszuarbeiten. Den Schwerpunkt der Analyse stellt die Wirtschafts- und Industriestruktur der sozialistischen Länder und ihr Vergleich mit den Marktwirtschaften.

Unter der Wirtschaftsstruktur wird in diesem Zusammenhang die Gliederung der Volkswirtschaft nach Branchen und Sektoren und ihre damit zusammenhängende innere und äußere Verflechtung verstanden. Untersuchungen des Strukturverhaltens haben in der Wirtschaftswissenschaft schon eine lange Tradition. Sie wurden bereits im vorigen Jahrhundert von E. Engel[1] in bezug auf die Konsumstruktur bei wachsendem Konsumumfang durchgeführt. In diese Reihe gehören weiterhin sowohl die Arbeiten über den Wandel der hochaggregierten sektoralen Struktur der Volkswirtschaft im Zuge der Industrialisierung (so C. Clark, D. Bell, J. Fourastié)[2] als auch die Analysen der Struktur einzelner Sektoren und Branchen. Methodologisch gesehen kann unterschieden werden zwischen den Arbeiten, die sich lediglich mit der Gliederung der Wirtschaft in ihre Teile befassen und solchen, die sich bei der Analyse der Wirtschaftsstruktur der Input-Output-Methode bedienen[3] und somit auch die Verflechtung einzelner Teile der Wirtschaft erfassen.

---

[1] *E. Engel*, Die Productions- und Consumtionsverhältnisse des Königreichs Sachsen (1857), in: Die Lebenskosten belgischer Arbeiter-Familien früher und jetzt, Dresden 1895, Anl. I.

[2] *C. Clark*, The Conditions of Economic Progress, London, New York 1940.

[3] Siehe z. B. *G. Fink/L. Fày*, Ein Input-Output-Vergleich der Struktur der Bruttoproduktion nach Wirtschaftsbereichen zwischen Österreich und Ungarn, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche beim Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungsbericht Nr. 35, Wien 1976; *G. Fink*, Relative Preise und Bereichsstruktur der Bruttoproduktion und der Netto-Produktion. Ein Input-Output-Vergleich Österreich 1964 und Ungarn 1968 zu Originalpreisen und zu Außenhandelspreisen, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche beim Österreichischen Institut für Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Untersuchungen über das wirtschaftliche Strukturverhalten haben in den letzten Jahrzehnten zu Annahmen über die strukturellen Entwicklungspfade und die allgemeinen und spezifischen Strukturentwicklungsmuster und auf dieser Grundlage zu Prognosen[4] der Strukturentwicklung geführt. Im Zusammenhang mit diesen Annahmen der Strukturforschung entsteht die Frage, inwieweit die Wirtschaftsstruktur der sozialistischen Länder allgemeinen bzw. abweichenden Muster folgt. Mit diesem Problem hat sich ausführlich P. Gregory beschäftigt[5], in einem früheren Aufsatz befaßte sich damit auch der Autor der vorliegenden Studie[6]. Als Beispiel für die Arbeiten zu diesem Thema in der Literatur der sozialistischen Länder kann auf eine Arbeit von K. Zeman[7] hingewiesen werden. Ein weiteres Beispiel stellt die Arbeit der ungarischen Autoren J. Benedeczki, J. Nyilas und M. Simai dar[8].

Ausschließlich dem internationalen Strukturvergleich, und zwar im europäischen Rahmen, widmet sich in einer Reihe von Arbeiten die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (VN) in Genf. Als das neueste Ergebnis dieser Arbeiten kann hier die Studie „Structure and Change in European Industry" (New York 1977) genannt werden.

Den Gegenstand der Strukturanalyse und des Strukturvergleichs bilden quantitativ gesehen die Anteile z. B. der Wirtschaftssektoren an der gesamten Volkswirtschaft. Diese Anteile werden mit verschiedenen

---

schaftsforschung, Forschungsbericht Nr. 40, Wien, Juli 1977; *G. Menges/G. Zwer*, Der internationale Vergleich aufgrund von Input-Output-Tabellen, Statistische Hefte, No. 16 (1975); *S. A. Sherif*, Die Anwendung der „Wroclaw Taxonomy" auf Input-Output-Tabellen, Statistische Hefte, No. 1 (1977); G. Menges (Hrsg.), Der wirtschaftliche Wandel der Länder Ost- und Westeuropas von 1960 - 1970 auf der Basis standardisierter und homogenisierter Input-Output-Tabellen (Zwischenbericht), Heidelberg 1976.

[4] *G. Fels/K. W. Schatz/F. Wolter*, Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 106, Heft 2 (1971), S. 240 - 278; *G. Fels/K. W. Schatz*, Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980, in: Die Weltwirtschaft, No. 1 (1974), S. 52 - 83.

[5] *P. Gregory*, Socialist and Nonsocialist Industrialization Patterns, New York, Washington, London 1970.

[6] *J. Sláma*, Sektorale Strukturpolitik in der sowjetischen Industrie unter dem Aspekt der technologischen Entwicklung, in: Christian Watrin (Hrsg.), Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen, Berlin 1974.

[7] *K. Zeman*, International Comparison of the Structure of Industrial Production in Selected Socialist and Capitalist Countries, in: Czechoslovak Economic Papers 12, Prag 1970. Vgl. hierzu auch *J. Boguszewski*, Entwicklungstendenzen und Strukturwandel in der BRD, Österreich, Polen und Ungarn im Zeitraum 1950 - 1972. Ein allgemeiner Vergleich, Wiener Institut für Wirtschaftsforschung, Forschungsbericht No. 33, Wien, Juni 1976.

[8] J. Nyilas (Hrsg.), Theoretical Problems of Current Structural Changes in the World Economy, Leyden, Budapest 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kennziffern der Produktion oder der Faktor-Ausstattung gebildet. Verglichen werden diese Anteile in verschiedenen Ländern zum gleichen oder unterschiedlichen Zeitpunkt oder in demselben Land zu verschiedenen Zeitpunkten, d. h. also in ihrer zeitlichen Entwicklung.

Bei der Untersuchung der Sektoren — bzw. der Branchenanteile — sind die originären Daten, die sich auf einzelne Sektoren und Branchen beziehen, durch ihre Beziehung zu den Globaldaten der gesamtwirtschaftlichen, gesamtindustriellen usw. Aggregate in v.H.-Anteile transformiert. Das erleichtert zwar die Analyse, auf der anderen Seite bedeutet das einen Verlust an Information. Darum halten wir die Vergleiche und Analysen auf der Basis der originären Daten nicht nur für möglich — für bestimmte Fragestellungen kann man sie sogar vorziehen, weil sie die verfügbare Information besser nutzen.

Bei der Untersuchung der Wirtschaftsstruktur ist es notwendig, die Strukturvektoren als ein Ganzes zu vergleichen. Das trifft sowohl für die Ländervektoren als auch für die Branchenvektoren zu.

Im ersten Fall kann man sich die Strukturanteile der Sektoren bzw. Branchen in einem Land zu einem gegebenen Zeitpunkt als einen Landvektor von n-Branchen-Koordinaten, die die Position dieses Landes in einem n-dimensionalen Raum unendlich vieler Strukturpositionen bestimmen, vorstellen. Bei dem Vergleich von unterschiedlichen Strukturen in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeitpunkten werden verschiedene Positionen in diesem Raum verglichen. Entsprechend wird in zweiten Fall jede Branche einen Vektor mit ihren Länderkoordinaten bilden.

Zum Vergleich der Strukturvektoren, deren Elemente als v.H. Anteile normiert sind, erscheint als die einfachste synthetische Maßzahl die Summe der absoluten Differenzen der entsprechenden Vektorenelemente.

Wenn $a_1, a_2, a_3 \ldots a_n$ einzelne Branchenteile sind und α und β die Länder bezeichnen, gilt für die Berechnung der Summe der absoluten Differenzen d von zwei Vektoren folgende Formel:

$$d_{\alpha\beta} \equiv \sum_{i}^{n} \left| a_{\alpha i} - a_{\beta i} \right| .$$

Im Falle der absoluten Identität erreicht dieses Maß den Wert von 0, im Falle der maximal möglichen Unterschiedlichkeit erreicht es einen Wert von 200[9]. Abgesehen von den technischen Schwierigkeiten, die bei

[9] Diese Maßzahl benützt — leicht transformiert — die VN-Untersuchung: Structure and Change in European Industry (New York 1977) unter der Bezeichnung „Similarity Index" zum Vergleich von Output-Strukturen in den Jahren 1958 - 1960 und 1968 - 1970.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Operationen mit absoluten Differenzen entstehen, ist es von Nachteil, daß dieses Maß keine Rücksicht auf die Relation zwischen den Differenzen und den verglichenen Vektorelementen nimmt. Wenn eine Branche in einem Land 50 v.H. und in einem anderen Land 49 v.H. aufweist, wird dies mit der Situation, in der die Branche in einem Land 2 v.H. und in dem anderen Land 1 v.H. aufweist, gleichgesetzt. Diesem Nachteil kann man abhelfen, wenn an Stelle von Differenzen die Quotienten der entsprechenden Vektorenelemente angewendet werden — also $\frac{a_\alpha}{a_\beta}$. Die Quotienten könnten weiter zur Berechnung verschiedener Maßzahlen, die die zentrale Tendenz ausdrücken, bearbeitet werden.

Dieses Maß hat allerdings einen wichtigen Nachteil — es bewegt sich in keinem eindeutig definierten Bereich.

Die Weiterentwicklung des oben formulierten $d_{\alpha\beta}$-Maßes stellt die Summe der Quadrate der Differenzen dar, also

$$\sum_{i}^{n} (a_{\alpha i} - a_{\beta i})^2 \quad \text{und ihren Mittelwert}$$

bzw. seine Wurzel:

$$\sqrt{\frac{\sum_{i}^{n} (a_{\alpha i} - a_{\beta i})^2}{n}}$$

Dieses Maß beseitigt die technischen Schwierigkeiten, die bei der Manipulation mit den absoluten Werten entstehen, und mißt den größeren Differenzen eine größere Bedeutung bei.

Bei der Bearbeitung von Daten, die nicht durch Normierung vergleichbar gemacht wurden, muß die Summe der Differenzen bzw. deren Quadrate auf das gleiche Maß bezogen werden. Auf diese Weise wird der Wertebereich des Maßes für alle Vektorenvergleiche eindeutig und gleich definiert. In der Literatur wird dieser Koeffizient als Leontief-Koeffizient bezeichnet[10], und kann nach folgender Formel berechnet werden:

$$l_{\alpha\beta} = \frac{\sum_{i}^{n} | a_{\alpha i} - a_{\beta i} |}{\frac{1}{2} \sum_{i}^{n} (a_{\alpha i} + a_{\beta i})} .$$

Ein anderes, oft angewandtes Maß der Vektorenunterschiede stellt der Koeffizient der Rangkorrelation nach Spearman dar. Für seine Berechnung ist es notwendig, zunächst die Rangplätze einzelner Vek-

[10] *H. B. Chenery/T. Watanabe,* International Comparisons of the Structure of Production, in: Econometrica, Vol. 26, No. 4 (1958), S. 499.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

torenelemente und deren Differenzen festzustellen. Wenn wir die Differenzen der Rangplätze mit p bezeichnen, wird der Koeffizient der Rangkorrelation (R) nach folgender Formel berechnet:

$$R_{\alpha\beta} = 1 - \frac{6 \sum_{l}^{n} p_i^2}{n \cdot (n^2 - 1)} .$$

Der Koeffizient der Rangkorrelation stellt einen Ausweg aus der Situation dar, in der mit nicht-intervall-skalierbaren Variablen gearbeitet wird. Das trifft jedoch für unser Problem, bei dem die Branchenanteile zur Verfügung stehen, nicht zu. Somit schöpft dieser Koeffizient die verfügbare Information nicht aus.

Aus diesem Grunde erscheint ein Maßkorrelationskoeffizient r nach Pearson für die Vergleiche der Strukturvektoren besser geeignet, wobei r nach folgender Formel berechnet wird:

$$r_{\alpha\beta} = \frac{\sum_{l}^{n} \left(a_{\alpha i} - \bar{a}_{\alpha i}\right)\left(a_{\beta i} - \bar{a}_{\beta i}\right)}{(n - l)\, S_{a\,\alpha}\, S_{a\,\beta}} .$$

Wenn man den Unterschied der Ländervektoren als eine Distanz im Vektorraum betrachtet, sollte der Kosinuskoeffizient (k) angewendet werden[11].

$$k_{\alpha\beta} = \frac{\sum_{l}^{n} a_{\alpha i}\, a_{\beta i}}{\sqrt{\sum_{l}^{n} a_{\alpha i}^2 \sum_{l}^{n} a_{\beta i}^2}}$$

Bei der Diskussion der Eignung einzelner Maßzahlen zum Strukturvergleich müssen — neben den Forderungen, die sich aus den Fragestellungen der Untersuchung ableiten, und neben den Eigenschaften verschiedener Maßzahlen — auch noch die in Frage kommenden Referenzbereiche berücksichtigt werden. Im übrigen sind die verschiedenen Maßzahlen der Struktur untereinander hochkorreliert. Für den Zusammenhang zwischen der Differenzensumme d und dem Koeffizienten der Maßkorrelation r wurden in einer Stichprobe mit 16 Ländern und 25 Industriebranchen r-Werte zwischen − 0,879 und − 0,990 festgestellt.

Für den Vergleich verschiedener Maßzahlen der Struktur ist weiter wichtig, wie empfindlich diese auf die Unterschiede der Struktur in verschiedenen Bereichen dieser Unterschiede reagieren.

---

[11] United Nations, Economic Bulletin for Europe, Genf 1972, Bd 23, No. 2, S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit Hilfe der oben erörterten Maßzahlen wird in dem vorliegenden Referat versucht, einen allgemeinen Strukturentwicklungspfad zu finden und zu testen. Zu diesem Zweck wird angenommen, daß sich die Strukturpositionen einzelner Länder zu einzelnen Zeitpunkten in Strukturraum nicht zufällig bilden, sondern daß sie systematisch von einer Reihe zu untersuchender Faktoren beeinflußt sind. Es wird weiter angenommen, daß einige dieser Faktoren im zeitlichen Verlauf konstant bzw. relativ konstant bleiben und andere sich wiederum mit der Zeit ändern. Weiter wird unterstellt, daß der Einfluß sowohl der konstanten als auch der variablen Faktoren auf die Struktur entweder konstant ist oder aber sich mit der Zeit selbst oder durch Einwirkung anderer Faktoren ändert.

Wenn diese Annahmen mit der Wirklichkeit übereinstimmen, wird es möglich sein, eine systematische Streuung der Strukturpositionen in Abhängigkeit von der Streuung der Erklärungsfaktoren an den empirischen Daten zu beobachten. Bezüglich der Erklärungsfaktoren, die sich mit der Zeit entwickeln, und die die Strukturpositionen systematisch beeinflussen, wird sich anhand der beobachteten Daten ein gemeinsamer Pfad der Strukturentwicklung bestimmen lassen.

Der Pfad, der die Verknüpfung verschiedener Strukturpositionen ausdrückt, kann sowohl in seiner Abhängigkeit von der Zeit als auch in seiner Abhängigkeit von den sich mit der Zeit entwickelnden Erklärungsfaktoren dargestellt werden. Es wird damit gerechnet, daß zwischen dem ökonomischen Entwicklungsniveau eines Landes und seiner Struktur ein enger Zusammenhang besteht. Das dürfte sowohl für die zeitliche Entwicklung der Struktur eines Landes als auch im Vergleich der Struktur von Ländern, die sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen befinden, zutreffen.

Manche strukturbestimmenden Faktoren bleiben in einem Lande überhaupt oder über lange Zeit konstant (z. B. geographische Lage, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ländergruppe, zu einem Wirtschaftssystem, klimatische Bedingungen, die Bevölkerungsdichte usw.). In diesem Falle kann ihre Wirkung statistisch nur auf der Basis eines Ländervergleichs, in dem Länder mit diesen unterschiedlichen Charakteristika vertreten sind, erfaßt werden. Das bedeutet zugleich, daß ein vollständiges Erklärungsmodell der Wirtschaftsstruktur nur durch die Kombination von Querschnitts- und Zeitreihen-Analysen getestet werden kann.

1. Vergleich der Wirtschaftsstruktur nach Ländergruppen

In der Weltwirtschaft treffen wir gegenwärtig nebeneinander existierende Stufen eines langfristigen Entwicklungsprozesses an. Auch wenn man von ganz archaischen Zuständen in einigen Gebieten der Welt ab-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sieht, findet man doch noch viele Länder, die auf einer primitiven Stufe der Agrarwirtschaft und des Handwerks wirtschaften. Andere Länder befinden sich im Übergang von der traditionellen Agrarwirtschaft zur modernen Industriegesellschaft. Sie mechanisieren ihre Landwirtschaft, setzen somit den Überschuß an landwirtschaftlichen Arbeitskräften frei und stellen sie den Branchen außerhalb der Landwirtschaft zur Verfügung: dem Bergbau, der verarbeitenden Industrie und dem Dienstleistungssektor. Die entwickelte Industriegesellschaft anderer Länder befindet sich währenddessen schon im Wandlungsprozeß zu einer nachindustriellen Gesellschaft. Vermutlich wird die zukünftige Wirtschaftsstruktur der entwickelten Länder durch einen hohen Anteil von Dienstleistungen, denen die materielle Produktion mancher Länder schon heute Platz macht, geprägt sein. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft.

Für die gegenwärtige Weltgesellschaft ist die sozial und technisch bedingte gegenseitige Kommunikation, Beeinflussung und Durchdringung einzelner Weltteile, Regionen, Länder und Strukturen charakteristisch. Die materiellen und sozialen Relikte unterschiedlicher Zeitepochen befinden sich oft in unmittelbarer Nachbarschaft oder sind sogar eine bizarre Symbiose eingegangen. Das führt dazu, daß auch die archaischsten Lebensformen ihren ursprünglichen Charakter verlieren und durchdrungen von den oft nicht verarbeiteten Impulsen anderer Zivilisationsstufen — durchaus der Gegenwart angehören.

Die konfliktträchtige Entwicklung der industriellen Zivilisation führt zur Entstehung der sozialistischen Bewegung und der sich selbst als sozialistisch verstehenden Planwirtschaften. Zum Teil handelt es sich dabei um Länder, die gegenwärtig erst in den Anfangsstadien der Industrialisierung, das heißt noch mitten im Wandel von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft stecken. Nur einige dieser Länder haben den industriellen Entwicklungsstand erreicht, der es erlaubt, den Wandel zur nachindustriellen Gesellschaft, der im industriellen Westen vor sich geht, nachzuvollziehen.

Einen quantitativen Ausdruck dieser Entwicklungsprozesse vermittelt Tabelle 1.

Wie Tabelle 1 zeigt, ist es vor allem der Anteil der Landwirtschaft, der eine signifikante Größe für den Übergang von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft in der zweiten und dritten Ländergruppe bildet und darstellt, wie weit sich die einzelnen Ländergruppen von der Agrargesellschaft entfernt haben. Der niedrige Strukturanteil der Landwirtschaft in den entwickelten Ländern bedeutet keineswegs einen absolut niedrigen Anteil dieser Länder an der Agrarproduktion der Welt. Im Gegenteil — diese Länder produzieren mit 22 vH der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Entwicklung der sektoralen Strukturen der Volkswirtschaft in einzelnen Ländergruppen[a] in den Jahren 1960 - 1973**

(vH-Anteile am BSP — westliche Definition)

Spalten-Nr. →	Entwickelte Marktwirtschaften			Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer			Zentralgeplante Wirtschaften		
Sektoren ↓	1 1960	2 1970	3 1973	4 1960	5 1970	6 1973	7 1960	8 1970	9 1973
Landwirtschaft	6,0	4,6	4,2	33,6	27,1	24,1	28,9	18,2	15,7
Bergbau	3,9	3,8	3,7	6,1	8,4	8,9	3,7	3,7	3,5
Verarb. Industrie	27,0	29,6	30,9	13,9	16,8	18,2	33,2	43,0	44,8
Bauwirtschaft	7,2	6,4	6,1	4,5	4,5	4,6	9,5	9,3	9,4
Handel	15,0	15,1	15,3	14,9	15,5	15,6	7,1	7,0	7,2
Verkehr	6,2	6,6	6,6	5,6	5,8	6,1	4,8	5,1	5,2
Dienstleistungen	34,8	33,9	33,1	21,4	21,9	22,4	12,8	13,7	14,1
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a) Ohne Volksrepublik China, Nordkorea, Nordvietnam und Mongolei.

Quelle: Berechnet nach UN Yearbook 1974, S. 10 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korrelationsmatrix zur Tabelle 1

Spalten	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	.995	1							
3	.989	.999	1						
4	.271	.223	.208	1					
5	.458	.421	.408	.970	1				
6	.575	.543	.533	.923	.989	1			
7	.353	.374	.392	.634	.667	.673	1		
8	.542	.590	.618	.316	.429	.494	.901	1	
9	.572	.623	.652	.252	.378	.453	.862	.997	1

Weltbevölkerung und einem sehr geringen Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten mehr als 32 vH der landwirtschaftlichen Produktion der Welt.

Die gegensätzliche Entwicklungstendenz zeigt die verarbeitende Industrie. Ihr Anteil ist in entwickelten Ländern und in Entwicklungsländern entsprechend unterschiedlich. Während der Anteil der verarbeitenden Industrie in den westlichen Ländern stagniert und den florierenden Dienstleistungen Platz macht, erhöhen die Planwirtschaften ihren Anteil offensichtlich auf Kosten der Dienstleistungen weit über den in den westlichen Ländern je erreichten Stand.

Aufmerksamkeit verdient auch die Rolle des Bergbaus in den einzelnen Ländergruppen. Während die sozialistischen Länder mit der übrigen Welt wirtschaftlich noch relativ wenig verflochten und im Rohstoffbereich auf eigene Leistungen angewiesen sind, sind die anderen beiden Ländergruppen wirtschaftlich miteinander stark verbunden. Die herausragende Position der westlichen Industrieländer in der verarbeitenden Industrie, in der sie mit 22 vH der Weltbevölkerung 68 vH der Weltproduktion erbringen, bildet die Grundlage für den Wirtschaftsaustausch mit den Entwicklungsländern. Diese Entwicklungsländer waren bislang aufgrund günstiger natürlicher Bedingungen und infolge ihrer wirtschaftlichen Schwäche gezwungen, den Bergbau weit über ihren eigenen Bedarf hinaus zu entwickeln und dem Bedarf der westlichen Industrieländer anzupassen. Erzeugnisse des Bergbaus dienten in einer für sie ungünstigen Austauschrelation zur Beschaffung von Fertigprodukten. Heute nützen die Entwicklungsländer, die von ihrer Zahl, ihrem Weltbevölkerungsanteil und ihrer wirtschaftlichen Position

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Monopolisierung einiger lebenswichtiger Rohstoffe) ausgehende politische Stärke zur abrupten Änderung dieser Situation. Der Produktivitätsbeitrag, den die Lieferungen billiger Bergbauprodukte aus Entwicklungsländern dem Westen ermöglicht haben, darf allerdings auch nicht überschätzt werden. Die Selbstversorgung mit Rohstoffen spielt für die entwickelten Marktwirtschaften letztlich doch die entscheidende Rolle — sie hatten 1970 immerhin einen Anteil von 60 vH an der Weltproduktion des Bergbaus.

Die Korrelationskoeffizienten (r), die für den Vergleich der Strukturvektoren der Ländergruppen zu verschiedenen Zeitpunkten angewendet wurden, zeigen, daß sich verschiedene Ländergruppen trotz aller Unterschiede doch auf dem gleichen Entwicklungspfad befinden — allerdings mit einem zeitlichen Abstand in der Reihenfolge: entwickelte Marktwirtschaften, zentralgeplante Wirtschaften, Entwicklungsländer.

Mit Hilfe von r können wir zunächst die Fortentwicklung von der Struktur des Ausgangsjahres 1960 nach Ländergruppen darstellen:

	1960	1970	1973
Entwickelte Marktwirtschaften	1	.995	.989
Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	1	.970	.923
Zentralgeplante Wirtschaften	1	.901	.862

Umgekehrt läßt sich die zeitliche Entwicklung nach Ländergruppen als die Annäherung an die Struktur des Schlußjahres 1973 betrachten:

	1960	1970	1973
Entwickelte Marktwirtschaften	.989	.995	1
Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	.923	.970	1
Zentralgeplante Wirtschaften	.862	.901	1

Die Entwicklung der Unterschiede zwischen den Ländergruppen können wir entweder für den gleichen Zeitraum oder zu verschiedenen Zeitpunkten betrachten.

Zunächst wird die erste Möglichkeit vorgeführt:

	1960	1970	1973
Entwickelte Marktwirtschaften vs. marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	.271	.421	.533
Entwickelte Marktwirtschaften vs. zentralgeplante Wirtschaften	.353	.590	.652
Marktwirtschaftliche Entwiklungsländer vs. zentralgeplante Wirtschaften	.634	.429	.453

Es zeigt sich, daß sich die Unterschiede zwischen den entwickelten Marktwirtschaften und den anderen Ländergruppen mit der Zeit verringern, wobei sich jedoch der Abstand zwischen den marktwirtschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Entwicklungsländern und den zentralgeplanten Wirtschaften vergrößert. Das könnte bedeuten, daß die Wirtschaftsstruktur der entwickelten Marktwirtschaften auf dem allgemeinen Entwicklungspfad eine höhere Stufe darstellt, die von den anderen Ländergruppen mit unterschiedlichem Tempo erreicht wird. Diese These kann in einer direkten Weise geprüft werden, und zwar dann, wenn wir die Entwicklung in anderen Ländergruppen in bezug auf den Stand der entwickelten Marktwirtschaften im letzten Jahr des Vergleichs (1973) darstellen:

	1960	1970	1973
Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	.208	.408	.533
Zentralgeplante Wirtschaften	.392	.618	.652

Wenn der zeitliche und strukturelle Abstand zwischen den Ländergruppen ausreichend groß war, kann sich eine ähnliche Entwicklung auch dann ergeben, wenn wir das Jahr 1960 als Bezugspunkt anwenden:

	1960	1970	1973
Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	.271	.458	.575
Zentralgeplante Wirtschaften	.353	.542	.572

Es ist weiter möglich, das Jahr 1970 zum Bezugspunkt dieses Vergleichs zu machen:

	1960	1970	1973
Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer	.223	.421	.543
Zentralgeplante Wirtschaften	.374	.590	.623

Der Vergleich der letzten drei Tabellen macht noch einmal deutlich, daß die zentralgeplanten Wirtschaften dem „Leitbild" der entwickelten Marktwirtschaften nähergekommen sind als die marktwirtschaftlichen Entwicklungsländer, und daß die zentralgeplanten Wirtschaften auf dem allgemeinen Entwicklungspfad einen Vorsprung gegenüber den Entwicklungsländern besitzen.

Einen näheren Einblick in die innere Wirtschaftsstruktur, in strukturelle Trends, in die verfolgte Strukturpolitik und die Verflechtung der Länder untereinander ermöglicht die Analyse der Branchenstruktur der Industrie, für die die folgende Tabelle 2 eine Grundlage liefert.

Es kann festgestellt werden, daß die meisten Entwicklungen der Strukturanteile in den Industrieländern des Westens und des Ostens die gleiche Richtung haben; der Unterschied bezieht sich nur auf das Tempo und auf die erreichten Anteile. In der Ausbildung der Wirtschaftsstruktur kommt die niedrigere Startposition jener sozialistischen Länder zum Ausdruck, die die Strukturanteile eines niedrigen Entwicklungsstadiums aufweisen. Das galt am Anfang der 50er Jahre mehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: **Entwicklung der Industriebranchenstruktur in zentralgeplanten Wirtschaften und Marktwirtschaften in den Jahren 1958 - 1973**

(vH Anteile)

Industriebranchen	Zentralgeplante Wirtschaften[a)]			Entwickelte Marktwirtschaften[a)]			Marktwirtschaftliche Entwicklungsländer		
	1 1958	2 1970	3 1973	4 1958	5 1970	6 1973	7 1958	8 1970	9 1973
Kohlebergbau	4,4	2,2	1,9	3,1	1,3	1,0	1,2	0,8	0,7
Erdöl, Erdgas	2,3	2,8	2,7	2,4	1,9	1,8	11,1	17,4	17,9
Metallrohstoffe	0,9	1,0	0,9	1,3	1,0	0,8	5,7	4,1	3,5
Übrige Bergbauindustrie	2,6	1,9	2,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,5	1,6
Nahrungsmittelindustrie	17,6	12,8	11,5	13,2	10,4	9,8	8,8	6,6	6,1
Textil	6,4	4,2	3,8	5,3	4,3	4,2	13,5	9,1	8,6
Bekleidung, Leder, Schuhe	5,3	4,1	3,7	5,5	3,8	3,5	5,9	4,5	4,9
Holzbearbeitung	4,1	3,2	3,1	4,4	3,8	3,9	2,7	2,5	2,2
Chemie u. Gummi	7,3	9,6	9,9	9,0	13,1	14,0	13,8	14,6	14,6
Bearbeitete nicht-metall. Mineralien	5,3	5,9	5,7	4,0	3,8	3,8	3,9	3,8	4,0
Metallurgie	8,5	7,3	6,7	8,1	7,8	7,7	3,7	4,4	4,5
Metallbearbeitung	28,9	38,5	41,2	34,6	38,3	38,3	9,3	13,1	14,4
Übrige Verarb. Industrie	4,1	3,7	4,2	1,8	1,8	1,7	15,0	11,5	10,3
Strom-, Gas- u. Wasserwirtsch.	2,3	2,8	2,7	6,2	7,6	7,9	4,2	6,1	6,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
darunter:									
Bergbau	10,2	8,0	7,4	7,9	5,3	4,6	19,2	23,8	23,7
Verarbeitende Industrie	89,8	92,0	92,6	92,1	94,7	95,4	80,8	76,2	76,3
darunter:									
Schwerindustrie	49,1	60,6	62,8	57,3	63,4	64,4	31,0	35,2	36,4
Papierind. u. Polygraph.[b)]	1,2	1,0	0,9	8,4	7,5	7,0	3,7	3,4	4,1

a) Zu den Zentralgeplanten Wirtschaften zählt die UN-Statistik in diesem Falle Bulgarien, ČSSR, DDR, Ungarn, Polen, Rumänien und UdSSR. Zu den Entwickelten Marktwirtschaften gehören USA, Kanada, Europa (ohne Osteuropa), Australien, Israel, Japan, Neuseeland und Südafrika. — b) Die Branche Papierindustrie und Polygraphie enthält in Zentralgeplanten Wirtschaften im Unterschied zu anderen Ländergruppen nicht die geistige Produktion dieses Bereichs. Um die Daten vergleichbar zu machen, wurden die Strukturanteile zunächst ohne diese Branche berechnet.

Quelle: UN Yearbook 1974, S. 26 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Korrelationsmatrix zur Tabelle 2

Spalten	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	.959	1							
3	.944	.999	1						
4	.961	.987	.981	1					
5	.914	.979	.980	.985	1				
6	.903	.974	.976	.980	.999	1			
7	.224	.234	.239	.194	.232	.236	1		
8	.301	.392	.402	.352	.415	.423	.846	1	
9	.339	.442	.452	.407	.471	.479	.793	.993	1

noch als im Jahr 1958 für Bereiche, die zu den Wachstumsbranchen gehören wie Chemieindustrie, Maschinenbau und die Elektrizitätserzeugung. Eine ähnliche Lage besteht auch bei den Branchen, deren relativer Anteil sich langfristig verringert. Auch hier sind die gleichen Trends und die Unterschiede in der Startposition, im Tempo und den erreichten Anteilen zu sehen.

Am deutlichsten zeigen sich die Unterschiede der Wachstumsposition und -politik der westlichen und östlichen Industrieländer in den Branchen Metallbearbeitung und Chemie. Im Osten ist die Metallbearbeitung viel stärker als im Westen auf den Maschinenbau und somit auf die Investitionen orientiert. Obwohl am Anfang durch einen geringeren Anteil dieser Branche gekennzeichnet, hat der Osten nun, quantitativ und anteilsmäßig gesehen, den Westen überflügelt. Das hängt mit der bis jetzt verfolgten extensiven Industrialisierungs- und Wachstumsstrategie zusammen. Es ist allerdings bekannt, daß die qualitative Seite des Wachstumsprozesses im allgemeinen und die Entwicklung des Maschinenbaus im besonderen sehr viel zu wünschen übrig läßt. Dieser Sachverhalt kommt außerdem im hier nicht gesondert ausgewiesenen Elektronikbereich und in der Chemie zum Ausdruck. Hier hat das große sowjetische Chemieaufbauprogramm der 60er Jahre offensichtlich noch keine Abhilfe geschaffen — der Westen vergrößert seinen Vorsprung in der Chemieindustrie gegenüber dem Osten weiter.

Die hohen Anteile der chemischen Industrie in den Entwicklungsländern bedürfen der Interpretation. Es geht hierbei zumeist um die ersten Verarbeitungsstufen der einheimischen Rohstoffe, die mit der Technologie der Industrieländer an Ort und Stelle veredelt und dann exportiert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Somit drücken diese Anteile keinsewegs eine hohe technologische Position dieser Länder aus.

In ähnlicher Weise wie schon weiter vorn können wir die Strukturvektoren mit Hilfe von r als Ganzes vergleichen. Weil die Vektoren im Falle der Industriebranchenstruktur mehr Elemente beinhalten, kommen die Vorteile einer synthetischen Maßzahl besser zur Geltung.

Dieser Vergleich zeigt, daß sich die Struktur in allen Ländern von der Struktur des Anfangsjahres mit unterschiedlicher Geschwindigkeit entfernt hat und daß sie in den anderen Ländergruppen der Struktur der entwickelten Marktwirtschaften näherkommt.

Während sich die marktwirtschaftlichen Entwicklungsländer an die Struktur der entwickelten Marktwirtschaften ohne Rücksicht auf das Bezugsjahr angleichen, läuft die Entwicklung der zentralgeplanten Wirtschaften bei dem Bezugsjahr 1958 anders ab. Hier gewinnt man den Eindruck, daß sich die Industriestruktur der zentralgeplanten Wirtschaften im Jahr 1973 wieder von der Struktur der entwickelten Marktwirtschaften entfernt hat. Das kann dennoch bedeuten, daß die entwickelten Marktwirtschaften für die zentralgeplanten Wirtschaften nach wie vor das „Leitbild" darstellen. Doch ist dieses „Leitbild" selbst in Bewegung, was dazu führt, daß man sich nach einer Annäherung, von älteren Stadien des „Leitbildes" entfernt, um sich den neueren Stadien dieses „Leitbildes" zu nähern.

2. Vergleich der sektoralen Wirtschaftsstruktur nach Ländern

Aus der Analyse der sektoralen Wirtschaftsstruktur nach Ländergruppen wurde ein starker Einfluß von zwei Faktoren auf die Wirtschaftsstruktur ersichtlich: des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus und der Zugehörigkeit zu einer der drei Ländergruppen.

Der Zusammenhang zwischen der Erhöhung des wirtschaftlichen Niveaus und dem Wandel der Wirtschaftsstruktur kommt in der Verdrängung der Landwirtschaft und in der Erhöhung des Anteils der bearbeitenden Industrie zum Ausdruck — bis zu dem Moment, in dem wiederum aufgrund des steigenden Wirtschaftsniveaus der Prozeß der Verdrängung des industriellen Sektors durch den Dienstleistungssektor beginnt.

Zwischen der Erhöhung des wirtschaftlichen Niveaus und dem Wandel der Wirtschaftsstruktur besteht jedoch kein einfacher Zusammenhang. Erstens ist die Wirtschaftsstruktur keineswegs monokausal durch das Wirtschaftsniveau determiniert. Zweitens ist der Zusammenhang zwischen Niveau und Struktur nicht deterministischer, sondern stocha-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stischer Natur. Es wäre also fasch zu erwarten, daß eine restlose, vollständige Erklärung des Strukturwandels möglich ist.

Als den zweiten, die Wirtschaftsstruktur prägenden Faktor, haben wir die Zugehörigkeit zu einer Ländergruppe festgestellt. Dieses Merkmal überlappt sich zweifellos mit dem des Wirtschaftsniveaus. Das trifft vor allem bei dem Vergleich der marktwirtschaftlichen Industrie- und Entwicklungsländer zu. Es wäre jedoch nicht richtig, den gesamten Unterschied der Wirtschaftsstruktur dieser zwei Ländergruppen auf den Niveauunterschied reduzieren zu wollen. Die marktwirtschaftlichen Entwicklungsländer sind immer noch von ihrer früheren starken politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Idnustrieländern gekennzeichnet. Heute befinden sich diese Länder jedoch in einer Lage, die durch eine komplexe Mischung von Stärke und Schwäche, von Abhängigkeit und Herrschaft charakterisiert ist.

Solche Prozesse des strukturellen Wandels in den Entwicklungsländern, wie die Abnahme der Landwirtschaft und die Entwicklung der Industrie, können nicht ausschließlich im Zusammenhang mit der Erhöhung ihres Wirtschaftsniveaus erklärt werden — sie sind auch von der Funktion dieser Länder in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen beeinflußt. Der Rohstoffbedarf der Industrieländer, die Naturschätze und die billige Arbeitskraft der Entwicklungsländer haben hier eine duale Wirtschaft entstehen lassen. Neben dem traditionellen Sektor, der sich — meistens nur mittelbar von der Außenwelt beeinflußt — langsam wandelt, existiert ein nach außen gerichteter und von außen entwickelter Wirtschaftssektor. Dies ist ein struktureller Bruch, der nicht allein auf das bestehende Wirtschaftsniveau zurückgeführt werden kann.

Bei der dritten Ländergruppe, den zentralgeplanten Wirtschaften, bereitet die Unterscheidung der Niveaumerkmale und der Spezifika der sozialen Organisation in ihrer Wirkung auf die Wirtschaftsstruktur sicherlich auch bestimmte Schwierigkeiten. Andererseits bestehen bei dieser Ländergruppe keine Zweifel, daß sie sich von den anderen Gruppen nicht nur durch das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch eindeutig soziostrukturell unterscheidet.

Der Vergleich nach Ländergruppen bringt einige Vorteile. Durch die Aggregation werden spezifische Merkmale der Länder kompensiert, und die allgemeinen Einflußfaktoren und Entwicklungstendenzen kommen klarer zum Ausdruck. Das bezieht sich vor allem auf die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf den Strukturwandel. Dieser Prozeß konnte in jeder Ländergruppe beobachtet werden. Etwas weniger gesichert erscheinen dagegen die Aussagen über die spezifischen Strukturmerkmale und -tendenzen nach Ländergruppen. Man könnte hier mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3: **Sektorale Wirtschaftsstruktur nach Erwerbstätigen in ausgewählten Ländern in der ersten Hälfte der 70er Jahre in vH**

Land	Landwirtschaft	Bergbau	verarbeitende Industrie	Strom/Wasser	Bauwirtschaft	Handel	Transport	Finanzen	Dienstleistungen	Land (Abkürzung)
	(LA)	(BE)	(MA)	(EL)	(BA)	(HA)	(TR)	(FI)	(DI)	
1. Ägypten	50,51	0,18	13,89	0,50	2,78	9,58	4,07	1,01	15,60	EGY
2. Kanada	6,17	1,26	20,63	1,02	6,36	16,35	6,78	4,65	31,37	KAN
3. USA	4,02	0,71	24,03	1,36	6,53	19,51	4,87	5,12	30,59	USA
4. Israel	7,48	0,55	24,24	0,96	8,82	12,76	7,24	6,25	31,39	ISR
5. Japan	13,43	0,25	27,44	0,65	8,87	19,90	6,40	4,10	15,40	JAP
6. Syrien	52,74	0,89	10,00	0,45	5,48	9,53	4,00	0,63	16,28	SYR
7. Österreich	16,01	0,92	29,26	1,18	8,65	15,42	6,48	4,77	15,48	ÖST
8. Belgien	3,75	1,06	31,78	0,82	7,55	16,95	8,25	2,83	24,21	BEL
9. Bulgarien	30,65	3,02	25,60	0,49	8,07	6,91	5,79	0,42	14,12	BUL
10. Tschechoslowakei	16,06	2,58	35,22	0,79	9,08	9,98	6,66	0,51	18,39	CS
11. Dänemark	9,53	0,10	24,68	0,56	8,44	15,13	6,95	5,89	28,22	DAN
12. Spanien	26,23	0,83	27,26	0,71	8,75	10,43	5,21	2,40	15,70	SPA
13. Finnland	17,05	0,92	25,74	0,32	8,55	15,76	6,98	4,07	20,61	FIN
14. Frankreich	12,22	0,94	28,14	0,81	9,46	16,48	5,40	5,32	21,22	FRA
15. DDR	11,69	2,42	37,67	1,11	7,47	10,26	6,76	1,07	21,57	DDR
16. BRD	7,46	1,22	39,78	0,69	7,85	15,04	6,06	4,65	17,24	BRD
17. Ungarn	23,83	3,00	30,59	2,05	8,11	7,63	7,56	0,79	14,80	UNG
18. Island	18,25	0,00	24,41	0,76	11,66	13,71	8,32	3,02	19,11	ISL
19. Irland	24,98	0,91	20,85	1,34	7,59	16,52	5,86	2,50	19,12	IRL
20. Italien	17,25	0,96	31,88	0,81	9,92	13,50	5,52	1,40	18,76	ITA
21. Norwegen	11,43	0,73	23,52	1,03	8,59	16,32	9,85	3,99	24,49	NOR
22. Niederlande	6,79	0,29	24,75	0,97	10,36	18,16	6,74	6,26	25,67	NL
23. Polen	32,18	2,97	25,12	0,91	7,76	7,07	6,82	0,94	15,83	POL
24. Rumänien	42,20	1,63	25,59	0,71	8,24	4,49	4,54	0,66	10,78	RUM
25. Schweden	7,12	0,46	27,48	0,70	8,15	14,05	6,93	5,34	29,72	SWE
26. Vereinigt. Königreich	2,93	1,47	32,29	1,40	7,40	13,00	6,49	4,50	30,52	UK
27. Australien	7,24	1,43	22,81	1,71	7,73	20,68	7,04	6,81	18,78	AUS
28. Neuseeland	12,36	0,35	24,80	1,23	7,89	16,74	9,11	6,31	21,21	NEUS
29. UdSSR	23,49	1,81	25,66	1,08	8,92	5,86	8,99	0,44	22,84	SU

Quelle: Berechnet nach ILO GENF, Yearbook of Labour Statistics 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Recht fragen, ob die Besonderheiten der Struktur nach Ländergruppen doch nicht ein Ergebnis eines anderen Entwicklungsniveaus darstellen oder ob sie nicht durch eine heterogene Verteilung anderer strukturprägender Faktoren zwischen den Ländergruppen verursacht wurden. Daraus ergibt sich, daß eine Vertiefung der Analyse des Strukturwandels und seiner Einflußfaktoren und insbesondere die Überprüfung der Auswirkungen des Wirtschaftssystems — vor allem der sozialistischen Länder — und schließlich die Überprüfung weiterer Erklärungshypothesen erst dann möglich ist, wenn einzelne Länder in die Untersuchung einbezogen werden.

Für die Analyse der sektoralen Wirtschaftsstruktur nach Ländern wurden die Daten über die Verteilung der Erwerbspersonen nach Wirtschaftssektoren angewendet. Somit bleiben zwar die unterschiedlichen Leistungen und Produktivitäten nach Sektoren und Ländern außer acht, auf der anderen Seite wird der Vergleich jedoch nicht durch die verschiedenen Preisstrukturen und Definitionen des Sozialproduktes vor allem in Ost und West beeinträchtigt.

Die Länderauswahl sollte eine ausreichende Repräsentation aller drei Ländergruppen gewähren. Das ist bei den marktwirtschaftlichen und sozialistischen Industrieländern gelungen, wegen der Datenverfügbarkeit leider nicht bei den Entwicklungsländern. Die Strukturanteile für ausgewählte Länder stellt die Tabelle 3 dar.

Bei der Betrachtung der Tabelle 3 fallen einige ausgeprägte Zusammenhänge auf. Es zeigt sich, daß der Anteil der Landwirtschaft vom Entwicklungsniveau abhängig ist. Das trifft auch innerhalb der Ländergruppen zu. Ähnlich verhält es sich mit dem Anteil der verarbeitenden Industrie. Auffällig ist auch der niedrige Anteil einiger Teile des tertiären Sektors wie des Handels oder der Finanzen in sozialistischen Ländern. Diese Tendenzen, die zum einen dem theoretischen Konzept des Industrialisierungsprozesses und zum anderen der Konzeption der sozialistischen Planwirtschaft sowjetischer Art entsprechen, erscheinen durch die Daten bestätigt. Um jedoch diese und auch weitere Aussagen mit einer größeren Sicherheit treffen zu können, als es bei der bloßen Betrachtung der Daten möglich ist, war es notwendig, zunächst eine Maßzahl der Strukturähnlichkeit zu berechnen: den Koeffizienten der Maßkorrelation r. Wenn man die r-Matrix nach Bruttosozialprodukt pro Kopf ordnet, kommt die Abhängigkeit der Struktur vom Wirtschaftsniveau zum Ausdruck (siehe Tabelle 4).

Weiter wurde die Regressionsanalyse der verwendeten Strukturmaßzahl r durchgeführt. Hier hat sich das Bruttosozialprodukt pro Kopf eindeutig als die maßgebende strukturbestimmende Variable erwiesen. Die Hypothesen eines allgemeinen und gemeinsamen strukturellen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4: **Matrix der Maßkorrelationskoeffizienten zwischen den Vektoren der sektoralen Wirtschaftsstruktur (8 Wirtschaftssektoren nach Erwerbstätigen in der ersten Hälfte der 70er Jahre für ausgewählte Länder (geordnet nach BSP/Kopf)**

Länder	EGY	SYR	RUM	SPA	BUL	IRL	UNG	POL	SU	ITA	CS	ISR	JAP	DDR	OEST
1. EGY	1														
2. SYR	0.9937	1													
3. RUM	).9342	0.9069	1												
4. SPA	0.7879	0.7346	0.9262	1											
5. BUL	0.8656	0.8246	0.9706	0.9758	1										
6. IRL	0.8296	0.7872	0.8769	0.9516	0.9013	1									
7. UNG	0.6951	0.6312	0.8854	0.9760	0.9587	0.8810	1								
8. POL	0.8864	0.8467	0.9858	0.9685	0.9976	0.9158	0.9454	1							
9. SU	0.7471	0.6948	0.9181	0.9727	0.9236	0.8834	0.9872	0.9661	1						
10. ITA	0.5176	0.4463	0.7280	0.9297	0.8409	0.8686	0.9433	0.8214	0.9037	1					
11. CS	0.4539	0.3765	0.7020	0.8999	0.8267	0.7941	0.9494	0.8016	0.9050	0.9842	1				
12. ISR	0.2171	0.1369	0.4472	0.7466	0.4950	0.6913	0.7869	0.5716	0.7136	0.9210	0.9071	1			
13. JAP	0.4132	0.3415	0.5667	0.8288	0.7057	0.8472	0.8087	0.6761	0.7584	0.9472	0.8953	0.9495	1		
14. DDR	0.3193	0.2328	0.5864	0.8243	0.7266	0.7094	0.8926	0.7016	0.8308	0.9591	0.9866	0.9325	0.8898	1	
15. OEST	0.5000	0.4245	0.6875	0.9098	0.8103	0.8740	0.9078	0.7850	0.8634	0.9887	0.9600	0.9471	0.9759	0.9434	1
16. UK	0.0468	0.0433	0.3152	0.6371	0.4628	0.5466	0.7055	0.4538	0.6223	0.8672	0.8875	0.9643	0.8797	0.9441	0.8814
17. NEUS	0.3982	0.3218	0.5593	0.8213	0.6696	0.8238	0.8111	0.6723	0.7697	0.9364	0.8952	0.9668	0.9860	0.8959	0.9734
18. FIN	0.5762	0.5901	0.7295	0.9291	0.8123	0.9224	0.9076	0.8196	0.8779	0.9773	0.9334	0.9148	0.9747	0.9003	0.9909
19. ISL	0.6161	0.5616	0.7775	0.9459	0.8781	0.9246	0.9236	0.8559	0.9192	0.9676	0.9241	0.8801	0.9336	0.8724	0.9636
20. NL	0.1581	0.0868	0.3458	0.6704	0.4814	0.6742	0.6655	0.4730	0.6042	0.8700	0.8270	0.9742	0.9596	0.8564	0.9102
21. BEL	0.0786	0.0071	0.3135	0.6430	0.4919	0.5975	0.6964	0.4582	0.6202	0.8732	0.8749	0.9686	0.9194	0.9252	0.8948
22. NOR	0.3785	0.3071	0.5443	0.8090	0.6302	0.8165	0.8079	0.6642	0.7737	0.9354	0.8966	0.9588	0.9826	0.8947	0.9623
23. FRA	0.3758	0.3003	0.5727	0.8368	0.6943	0.8116	0.8356	0.6820	0.7791	0.9666	0.9333	0.9753	0.9878	0.9342	0.9868
24. AUS	0.1691	0.0961	0.3032	0.6267	0.4671	0.6790	0.6059	0.4307	0.5365	0.8205	0.7626	0.9294	0.9532	0.7963	0.8794
25. BRD	0.1801	0.0898	0.4394	0.7336	0.6101	0.6438	0.7898	0.5672	0.7112	0.9223	0.9363	0.9728	0.9144	0.9745	0.9322
26. DAN	0.3075	0.2502	0.5024	0.7886	0.5673	0.7674	0.7890	0.6206	0.7367	0.9374	0.9047	0.9906	0.9818	0.9172	0.9693
27. KAN	0.1851	0.1078	0.3467	0.6674	0.4180	0.6937	0.6675	0.4806	0.6013	0.8620	0.8206	0.9565	0.9657	0.8534	0.9092
28. SWE	0.2015	0.1176	0.4337	0.7386	0.5278	0.6841	0.7695	0.5626	0.7049	0.9236	0.9146	0.9965	0.9519	0.9456	0.9474
29. USA	0.0833	0.0052	0.2482	0.5888	0.3862	0.6160	0.5899	0.3823	0.5056	0.8146	0.7728	0.9336	0.9347	0.8215	0.8654

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Länder	UK	NEUS	FIN	ISL	NL	BEL	NOR	FRA	AUS	BRD	DAN	KAN		USA
16. UK	1													
17. NEUS	0.8911	1												
18. FIN	0.8219	0.9696	1											
19. ISL	0.7662	0.9316	0.9808	1										
20. NL	0.9303	0.9559	0.8886	0.8419	1									
21. BEL	0.9863	0.9249	0.8518	0.7956	0.9602	1								
22. NOR	0.8868	0.9917	0.9633	0.9375	0.9539	0.9314	1							
23. FRA	0.9218	0.9794	0.9699	0.9319	0.9616	0.9370	0.9694	1						
24. AUS	0.8845	0.9447	0.8675	0.7943	0.9804	0.9335	0.9380	0.9324	1					
25. BRD	0.9901	0.9211	0.8810	0.8287	0.9286	0.9758	0.9114	0.9550	0.8839	1				
26. DAN	0.9344	0.9898	0.9513	0.9122	0.9800	0.9544	0.9810	0.9908	0.9534	0.9544	1			
27. KAN	0.9214	0.9641	0.8933	0.8285	0.9860	0.9646	0.9637	0.9526	0.9926	0.9223	0.9727	1		
28. SWE	0.9780	0.9633	0.9113	0.8667	0.9730	0.9829	0.9567	0.9764	0.9352	0.9854	0.9879	0.9637	1	
29. USA	0.9226	0.9211	0.8369	0.7571	0.9792	0.9583	0.9151	0.9269	0.9903	0.9131	0.9447	0.9876	0.9462	1

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungspfades für verschiedene Länder wird dadurch gestützt. Die meistens signifikante Wirkung des Quadrats des BSP/Kopf bestätigt die nichtlineare Art der Zusammenhänge zwischen r' s und BSR/Kopf. Auch die Systemvariablen haben sich bewährt. Erwartungsgemäß findet man bei Dummy-Variablen, die die Zugehörigkeit zu einer anderen Ländergruppe charakterisieren, ausschließlich negative Vorzeichen. Das bedeutet, daß die Zugehörigkeit zu einer anderen Ländergruppe das r und somit die Strukturähnlichkeit verringert. Entsprechend verhält sich die Dummy-Variable für sozialistische Länder, die im Falle der Sowjetunion positiv wirkt, bei anderen Ländern negativ bzw. zumindest unsignifikant bleibt.

Als relativ strukturwirksam hat sich die Variable oder Bevölkerungsdichte gezeigt. Sie soll die unterschiedliche Ausstattung einzelner Länder mit natürlichen Bedingungen approximieren und somit Anteile solcher Sektoren wie des Bergbaus, der Landwirtschaft und des Verkehrs beeinflussen[12]. Ihre negative Signifikanz zeigt, daß die Länder, die sich bezüglich der Bevölkerungsdichte stärker unterscheiden, zugleich auch stärkere Strukturunterschiede aufweisen.

Bei der Querschnittsanalyse der sektoralen Anteile hat sich gezeigt, daß die Korrelation zwischen dem BSP/Kopf und den sektoralen Anteilen in sozialistischen Ländern stärker sind als in der gesamten Stichprobe. Auch die Ergebnisse der Regressionsanalyse der sektoralen Anteile entsprechen weitgehend denen, die bei der Analyse der synthetischen Maßzahlen der Strukturähnlichkeit gewonnen wurden. Am stärksten, wenn auch nicht bei allen Sektoren, wirken das BSP/Kopf und die Dummy-Variablen für sozialistische Länder. Einen starken Einfluß übt vor allem in bezug auf die Landwirtschaft auch die Bevölkerungsdichte aus, die in diesem Falle offensichtlich die Verfügbarkeit an landwirtschaftlicher Nutzfläche approximiert.

Kurze Zusammenfassung

In dem vorliegenden Referat wurde ein Versuch unternommen — vor dem Hintergrund eines allgemeinen, in gewisser Stufe für alle Länder geltenden Strukturentwicklungspfades — die Struktureinflüsse der Wirtschaftssysteme zu testen. Dafür wurden die Daten über die

[12] In einer Stichprobe mit 29 Ländern wurde eine hohe positive Korrelation ($r = .869$) zwischen der Fläche und den geologischen Vorräten an Braun- und Steinkohle festgestellt. Die Annahme ist plausibel, daß die Verteilung der Gesamtheit aller wirtschaftlich relevanten natürlichen Bedingungen bezüglich der Fläche noch gleichmäßiger wird, als das bei einem einzelnen Element dieser Gesamtheit der Fall ist. Aus diesen Gründen kann die Variable der Bevölkerungsdichte (bzw. ihr Kehrwert) die pro-Kopf-Ausstattung der Länder mit natürlichen Bedingungen gut approximieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftsstruktur nach Ländergruppen und Länder angewandt. Die Strukturen wurden dann mit Hilfe einer synthetischen Strukturmaßzahl als Ganzes dargestellt. Die Analyse der synthetischen Maßzahlen der Struktur und der sektoralen Anteile, hat die Hypothese eines gemeinsamen Entwicklungspfades der Struktur sowie der Existenz der systemaren Besonderheiten gestützt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sektorale Strukturpolitik in der Sowjetunion

Von *Werner Beitel,* München

Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland wird dem Staat von den Gruppen der Gesellschaft über die konjunkturpolitische Globalsteuerung hinaus zunehmend auch eine langfristig orientierte Strukturpolitik abverlangt. Die zu ihrer Verwirklichung notwendige Übertragung von wirtschaftlichen Entscheidungsbefugnissen auf staatliche Institutionen schwächt die ohnehin reglementierte Marktwirtschaft zusätzlich. Es ist deshalb zu klären, ob die staatliche Bürokratie über die Fähigkeit verfügen kann, den im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß notwendigen Strukturwandel mit einer im Vergleich zum Marktmechanismus größeren Effizienz herbeizuführen.

Im folgenden wird untersucht, wie die Volkswirtschaft der UdSSR ihre strukturpolitischen Probleme in der Vergangenheit gelöst hat. Der staatlichen Administration wurde dort bereits vor einem halben Jahrhundert die Aufgabe übertragen, die Entwicklung der sektoralen Wirtschaftsstruktur umfassend zu gestalten. Das Beispiel der sowjetischen Wirtschaft erscheint deshalb als geeignet, grundsätzliche Stärken und Schwächen staatlicher Strukturpolitik deutlich hervortreten zu lassen.

Die Untersuchungsergebnisse über die Strukturpolitik in der Sowjetunion sind nicht unmittelbar auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar. Beide Wirtschaftssysteme repräsentieren ganz abgesehen von nicht vergleichbaren politischen Rahmenbedingungen des Wirtschaftsablaufes ganz unterschiedliche Mischsysteme. Während in der Bundesrepublik Deutschland die Investitionsentscheidungen überwiegend dezentralisiert von autonomen Wirtschaftsunternehmen getroffen werden, steht in der Sowjetunion die zentrale Entscheidung im Vordergrund[1]. Informationen über die Erfolge und Mißerfolge der sowjetischen Strukturpolitik könnten dennoch für den in der Bundesrepublik

[1] Die sowjetische Wirtschaft präsentiert sich als ein Mischsystem aus plan- und marktwirtschaftlichen Elementen. Die zentrale Planung ist das dominierende Steuerungsinstrument. Vgl. *Friedrich Haffner,* Systemkonträre Beziehungen in der sowjetischen Planwirtschaft. Ein Beitrag zur Theorie der Mixed Economy, Berlin 1978, S. 110 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutschland sich vollziehenden Meinungsbildungsprozeß, wie weit sich der Staat strukturpolitisch engagieren dürfe, von Nutzen sein.

I. Zur Konkretisierung der strukturpolitischen Ziele in der Sowjetunion

Die Strukturpolitik verfolgt als Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik das Ziel des Wirtschaftswachstums. Sie versucht ebenfalls, den Mangel an Gütern in der Volkswirtschaft zu überwinden, sei es in ihrer Eigenschaft als Einsatzfaktoren für den Produktionsprozeß oder für die Befriedigung der Endnachfrage der Konsumenten. Die Forderung nach einem Strukturwandel der Wirtschaft ist demnach kein Ziel an sich, sondern lediglich als Aufforderung an die Strukturpolitik zur Herbeiführung eines bedarfsgerechten Wirtschaftswachstums zu verstehen. Die Frage nach den Zielen der Strukturpolitik fügt sich deshalb in die allgemeine Problematik der Konkretisierung wachstumspolitischer Ziele ein. Die in den entwickelten Industrieländern gegenwärtig besonders betonten Rahmenbedingungen des Wirtschaftsablaufes wie beispielsweise die Forderung der Gesellschaft nach qualitativem und umweltschonendem Wachstum weisen deutlich darauf hin, daß mit „Strukturwandel" ein Ziel angesprochen wird, das erst unter Berücksichtigung der historischen Situation im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß seinen spezifischen Inhalt bekommt.

Der qualitative Aspekt des Wachstums gewinnt im Verlauf des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses relativ an Bedeutung, wenn die Grundbedürfnisse des Staates und der privaten Konsumenten befriedigt sind und folglich die Vermehrung des Güterangebots an Sättigungsgrenzen stößt. Die Strukturpolitik hat dann gemäß der Forderung nach qualitativem Wachstum den notwendigen Umstrukturierungsprozeß in der Wirtschaft zu unterstützen[2]. Die traditionelle Güterproduktion stößt ebenfalls an Grenzen, wenn die maximale ökologische Belastung der natürlichen Umgebung erreicht und die Gesellschaft umweltschonende Leistungen der Wirtschaft höher als die Vermehrung des Güterangebots bewertet. Die Strukturpolitik wird dann auch die Umstellung der Güterproduktion auf umweltschonende und in der Regel kostenintensivere Technologien zu fördern haben.

Der Auftrag an die Strukturpolitik, im Verlauf des Industrialisierungsprozesses zunächst das gütervermehrende und gegenwärtig das qualitative und umweltschonende Wachstum zu fördern, enthält in dieser globalen Form noch keine Handlungsanweisungen. Die Konkreti-

[2] Es sei betont, daß es sich bei qualitativem Wachstum in der Regel nicht um „Null-Wachstum" handeln wird. Dieses ergibt sich allenfalls als Sonderfall des Umstrukturierungsprozesses und auch nur dann, wenn wie bisher mit den traditionell im Vordergrund stehenden Wachstumskriterien wie z. B. dem Bruttosozialprodukt gemessen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sierung strukturpolitischer Aufgaben bildet deshalb das Zentralproblem der Strukturpolitik. Eine unter diesem Aspekt vorgenommene Gliederung strukturpolitischer Ziele unterscheidet zweckmäßigerweise eine Gestaltungs-, Anpassungs- und Erhaltungsfunktion der Strukturpolitik[3]. Die Strukturpolitik umfaßt in einer Zentralverwaltungswirtschaft naturgemäß ein anderes Maßnahmenbündel als in einer Marktwirtschaft. So erleichtert beispielsweise die Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie den Anpassungsvorgang von Branchen an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen (Anpassungsfunktion). Daneben versucht sie, die als volkswirtschaftlich unverzichtbar angesehenen Industriezweige ungeachtet der vorübergehend fehlenden internationalen Konkurrenzfähigkeit zu erhalten (Erhaltungsfunktion). In beiden Bereichen ist zumindest beabsichtigt, die staatliche Intervention zeitlich zu begrenzen. Vergegenwärtigt man sich dagegen, daß die Strukturpolitik in einer Zentralverwaltungswirtschaft in erster Linie im Dienste der Industrialisierungsstrategie steht, so wird notwendigerweise der Aufbau einer leistungsfähigen Branchenstruktur im Vordergrund stehen. Diese Gestaltungsfunktion staatlicher Strukturpolitik gewinnt in der Bundesrepublik Deutschland in jüngster Zeit als staatliche Technologiepolitik an Gewicht.

Die wissenschaftliche Diskussion hat ergeben, daß die Konkretisierung strukturpolitischer Ziele allenfalls mit sogenannten „Negativlisten" gelingt. Diese benennen Wirtschaftssektoren, die mit Hilfe des Staates ungeachtet der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beispielsweise aus beschäftigungspolitischen Gründen „geordnet" angepaßt oder etwa zur Vermeidung außenwirtschaftlicher Abhängigkeit erhalten werden sollen. Die Konkretisierung der Gestaltungsfunktion der Strukturpolitik in sogenannten „Positivlisten", in denen die mit Vorrang zu fördernden Industriezweige genannt werden müßten, ist dagegen für entwickelte Volkswirtschaften umstritten[4]. Sie setzt Informationen über die zukünftige Richtung des Strukturwandels voraus, die von den bekannten Prognoseverfahren nicht bereitgestellt werden können[5].

---

[3] *Bernhard Gahlen,* Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen, Alfred E. Ott (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, Tübingen 1977, S. 3 - 26, hier: S. 11 f.

[4] *Gerhard Fels,* Weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland (Manuskript), S. 39. Vgl. hierzu auch *Bernhard Gahlen,* Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 16.

[5] Der Staat nimmt in den westlichen Industriegesellschaften ungeachtet der für eine rationale Strukturpolitik fehlenden Voraussetzungen zunehmend auch die Gestaltungsfunktion wahr. Tatsächlich handelt es sich dabei aber bestenfalls um die Beschleunigung eines Strukturwandels, der sich auch ohne staatliche Mitwirkung vollziehen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konkretisierungsproblematik einer vorausschauenden Strukturpolitik verliert allerdings in den marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften des Westens deshalb an Gewicht, weil der Strukturwandel in erster Linie durch die autonomen Investitionsentscheidungen privater Unternehmen herbeigeführt wird. Die Strukturpolitik hat hier lediglich eine Hilfsfunktion. In einer Zentralverwaltungswirtschaft dominiert dagegen die staatliche Entscheidung. Das Problem der ungesicherten ökonomischen Rationalität einer gestaltenden Strukturpolitik stellt sich folglich mit besonderer Schärfe.

Der im Verlauf einer mehr als 50jährigen Entwicklung in der Sowjetunion verwirklichte Industrialisierungsgrad weist Erfolge der sowjetischen Strukturpolitik aus[6], die darauf schließen lassen, daß von Anfang an ausreichend konkrete Ziele für den strukturellen Wandel formuliert werden konnten. Die Langfristigkeit des strukturellen Wandels läßt die strukturpolitischen Maximen erst im zeitlichen Abstand deutlich hervortreten. Die Konkretisierung der strukturpolitischen Ziele der Sowjetunion wird deshalb für die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen erläutert. Die These lautet: Weil die Industrialisierung der sowjetischen Volkswirtschaft mit einem gegenüber den Industriegesellschaften des Westens deutlichen Rückstand fortzusetzen war, ließ sich das Informationsproblem durch die Beobachtung des bereits in anderen Volkswirtschaften vollzogenen strukturellen Wandels lösen. Und in der Tat hat die sowjetische Strukturpolitik die ihr aus der historischen Situation der nachholenden Industrialisierung erwachsene Chance genutzt. Mit anderen Worten: Der Marktmechanismus hat auch zur Konkretisierung des Strukturwandels in der Sowjetunion beigetragen!

Am Beginn sowjetischer Strukturpolitik steht das Ziel, die Rückständigkeit des Sowjetstaates gegenüber den führenden Industrieländern in kürzester Frist zu überwinden. Dabei ging es zunächst ganz konkret darum, den neugeschaffenen Staat gegenüber einer grundsätzlich feindlichen Umwelt verteidigungsfähig zu machen. Das Industrialisierungsziel war nicht neu. Es wurde bereits vom zaristischen Rußland angestrebt. Die sowjetische Politik wird durch das Tempo charakterisiert, mit dem dieses Ziel verwirklicht werden sollte, erklärbar aus der historischen Situation nach der Gründung des Sowjetstaates, als zu-

---

[6] Es kann sicherlich als Erfolg gewertet werden, daß die Entwicklung der sektoralen Wirtschaftsstruktur der Sowjetunion dem generellen Entwicklungsmuster der sogenannten Drei-Sektoren-Hypothese folgt. Vgl. *Jiri Slama*, Wirtschaftlicher Strukturwandel im internationalen Vergleich: Einflußfaktoren, Methoden der Analyse, Befunde. Voruntersuchung zu dem Forschungsprojekt der Deutschen Forschungsgemeinschaft: Wirtschaftsstruktur Sowjetunion, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen bei München, März 1978, S. 107 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nächst real und später zumindest in der Vorstellung sowjetischer Politiker eine unmittelbare militärische Bedrohung von außen existierte.

Das Entwicklungsziel sollte in zwei Phasen erreicht werden. Zunächst ging es darum, den Produktionsapparat wiederherzustellen, der während des Ersten Weltkrieges und des daran anschließenden Bürgerkrieges zerstört worden war. Es liegt auf der Hand, daß diese erste Wiederaufbauperiode keine Probleme hinsichtlich konkreter strukturpolitischer Ziele aufwarf. Die sowjetische Strukturpolitik sah sich insbesondere nicht vor das Problem gestellt, gleichsam beim Punkte Null der strukturellen Entwicklung beginnen zu müssen. Sie konnte vielmehr an die Entwicklung des kapitalistischen Rußland anknüpfen. Den Planern wurde die Aufgabe gestellt, zunächst die sektorale Wirtschaftsstruktur zu rekonstruieren, die bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges während eines stürmischen Industrialisierungsprozesses im zaristischen Rußland entstanden war. Die Analyse der vorausgegangenen Entwicklung und ihre Extrapolation lieferten die Grundlage der Wirtschaftsplanung während der Rekonstruktionsperiode. Es war nur konsequent, daß die sogenannten Kontrollziffern als Zielvorgaben des Wiederaufbaus durch die Fortschreibung der Wirtschaftsentwicklung des zaristischen Rußland gewonnen wurden[7].

Die sowjetische Führung konnte sich allerdings mit der Fortsetzung vorgegebener Entwicklungslinien allein nicht zufrieden geben. Sie hat deshalb schon während der Rekonstruktionsperiode, die etwa im Jahre 1926 beendet wurde, einige strukturpolitische Akzente zu setzen versucht. Der Wiederaufbau der zerstörten Produktionen sollte möglichst unter Verwendung moderner Technik durchgeführt werden. So war die chemische Industrie, um ein Beispiel zu nennen, in Kleinstbetrieben zersplittert, deren Zahl zugunsten von Großbetrieben reduziert wurde, um die Voraussetzungen für die Einführung moderner Fertigungstechniken zu schaffen[8]. Der Modernisierungsprozeß blieb allerdings während der Wiederaufbauperiode auf wenige Beispiele, etwa auf die Bemühungen um die Elektrifizierung des Landes[9], beschränkt.

Der an die Rekonstruktionsperiode anschließende erste Fünfjahresplan der Sowjetunion leitete die zweite Entwicklungsphase ein. Auf der

---

[7] Vgl. *S. Fel'd,* Sovremennye aspekty metodologii pervogo pjatiletnego plana. (Moderne Aspekte der Methodologie des ersten Fünfjahresplans), in: Planovoe chozjajstvo, 1978, 4, S. 45 - 55, hier: S. 46.

[8] *A. Lewite,* Gegenwärtige Lage und Entwicklungstendenzen der chemischen Industrie Sowjetrußlands, in: Osteuropa-Markt, 12. Jg., 1932, S. 229 bis 238, hier: S. 230.

[9] Lenin bezeichnete den im sogenannten GOELRO-Plan vom Dezember 1920 enthaltenen Elektrifizierungsplan Rußlands als „unser zweites Parteiprogramm". Vgl. *Uwe Zänker,* Industrialisieung und Qualifizierung, Marburg 1976, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlage der wiederhergestellten Produktionskapazitäten sollte eine moderne Volkswirtschaft geschaffen werden. Mit dem Slogan „Einholen und Überholen“[10] verband sich die bewußte Orientierung an den zu jener Zeit wirtschaftlich führenden Industrieländern. So ließ sich aus dem Ziel, die strukturelle Entwicklung dieser Länder nachzuvollziehen, ein konkretes strukturpolitisches Programm ableiten. Die sowjetische Strukturpolitik jener Zeit läßt sich dank ihres Pragmatismus bei der Informationsbeschaffung über sinnvolle Ziele als ökonomisch rational einschätzen, allerdings um den Preis einer eigenständigen Industrialisierung.

Die Industrialisierung des Landes sollte unter Zuhilfenahme der Produktionstechniken erfolgen, die in den führenden Industrieländern bereits entwickelt und erprobt worden waren. Die Sowjetunion orientierte sich dabei hauptsächlich an den drei zu jener Zeit technologisch führenden bzw. auf dem Weltmarkt für Maschinen und Ausrüstungen dominierenden Industrieländern Deutschland, Großbritannien und den USA[11]. Berücksichtigt man, daß Strukturpolitik nicht zuletzt Technologiepolitik ist, so war die Verwertung technischer Errungenschaften des Auslands bzw. die enge Anlehnung an die technologische Entwicklung führender Industrieländer ein logischer Bestandteil der Politik des nachvollziehenden Strukturwandels. Die sich im Ausland bereits bewährten Technologien sicherten die sparsame Verwendung der für den Industrialisierungsprozeß notwendigen, in der Sowjetunion aber knappen Produktionsfaktoren.

Aus der Beobachtung des technischen Fortschritts in Deutschland, Großbritannien und den USA und der Produktionsausweitung in diesen Ländern im Gefolge der Anwendung moderner Techniken ließen sich zumindest während der Zwischenkriegszeit recht genaue Anhaltspunkte gewinnen, welche Industriezweige mit Priorität zu entwickeln waren. „Einholen“ bedeutete den forcierten Ausbau der Industriezweige, in denen sich der technische Fortschritt besonders deutlich manifestierte, so z. B. den Ausbau des Maschinenbaus, der chemischen Industrie, der Kraftfahrzeugproduktion sowie die breite Anwendung der elektrischen Energie in der Wirtschaft. In den Parolen des ersten Fünfjahresplans wie z. B. der Elektrifizierungsparole kamen die strukturpolitischen

---

[10] GOSPLAN SSSR, Pjatiletnij plan narodno — chozjajstvennogo stroitel'stva SSSR, tom I: Svodnyj obzor, 2. Izdanie, Moskva 1929 (Der Fünfjahresplan des volkswirtschaftlichen Aufbaus der UdSSR, Teil I: Zusammenfassung. 2. Ausgabe, Moskau 1929), S. 13.

[11] Der Beitrag dieser Länder zum Technologietransfer in die Sowjetunion wird untersucht in: *Werner Beitel, Jürgen Nötzold,* Technologietransfer und wirtschaftliche Entwicklung. Zur Konzeption der Sowjetunion in der Zeit der Neuen Ökonomischen Politik und des ersten Fünfjahresplans, Berlin (Veröffentlichung in Vorbereitung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prioritäten klar zum Ausdruck, die aus der Beobachtung von analogen Entwicklungen in den technologisch führenden Industrieländern abgeleitet worden waren. Die sowjetische Wirtschaft verstand sich zu jener Zeit noch wie selbstverständlich als Teil der Weltwirtschaft und leitete ihre strukturpolitischen Ziele ebenso selbstverständlich von den führenden Industrieländern ab.

Mit der Gewinnung strukturpolitischer Ziele aus dem bereits vollzogenen Strukturwandel in anderen Ländern wird der Anspruch sowjetischer Strukturpolitik zumindest relativiert, die sogenannte Anarchie des Marktes überwunden und eine eigenständige Wirtschaftsentwicklung eingeleitet zu haben. Die Sowjetunion gewinnt vielmehr bis zum heutigen Tage ihre strukturpolitischen Impulse aus der Analyse des Strukturwandels der technologisch führenden Marktwirtschaften. Die Beobachtung internationaler Entwicklungslinien liefert die Informationsgrundlage für Entscheidungen über die mit Vorrang zu entwickelnden Industriezweige und vermindert zweifellos das Risiko solcher Entscheidungen. Die ökonomische Rationalität eines solchen Vorgehens ist aber nur dann gesichert, wenn die spezifischen Bedingungen der sowjetischen Wirtschaft berücksichtigt werden. So ist insbesondere der Zeitpunkt in Abhängigkeit vom erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsniveau autonom festzulegen. Der Anteil einzelner Industriezweige an der Industrieproduktion wird in Abhängigkeit von den natürlichen Rahmenbedingungen des sowjetischen Wirtschaftsraumes zu modifizieren sein. Mit anderen Worten: Die Feinstruktur der strukturellen Entwicklung ist durch die externe Orientierung nicht festzulegen. Es können aber Anhaltspunkte für strukturelle Richtungsänderungen globaler Art gewonnen werden.

II. Der Volkswirtschaftsplan als strukturpolitisches Instrument

Eine ökonomisch rationale Strukturpolitik setzt unter den Bedingungen der zentralen Planwirtschaft die Verarbeitung einer Vielzahl von Informationen an zentraler Stelle voraus, beispielsweise über die Bedürfnisse der Bevölkerung, die Nachfrage einzelner Betriebe sowie über die vorhandenen Mittel, d. h. die natürlichen Ressourcen, die Produktionsfaktoren und die zur Verfügung stehenden technischen Verfahren, die im Hinblick auf die geforderte Aktualität und Differenziertheit der Daten mit den Techniken der 20er Jahre nicht vollständig bewältigt werden konnten. Dennoch wurde der zentrale Plan mit Erfolg zum umfassenden Lenkungsinstrument der sowjetischen Volkswirtschaft erhoben. Es ist deshalb zu fragen, wie eine so komplexe Aufgabe gelöst worden ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die sowjetischen Planer in der nunmehr 50jährigen Geschichte der Planerstellung[12] niemals vor der Aufgabe standen, einen Volkswirtschaftsplan gleichsam am Ausgangspunkt Null formulieren zu müssen. Die Planung reduzierte sich deshalb von Anfang an auf die Aufgabe, die bisherige Entwicklung der Volkswirtschaft zu beeinflussen. Die sowjetische Strukturpolitik fand eine sektoral strukturierte Volkswirtschaft mit einer eigenen Dynamik zum Strukturwandel vor. Die Beeinflussung einer bereits in Gang befindlichen strukturellen Entwicklung durch den Volkswirtschaftsplan reduzierte das Problem beträchtlich und war zumindest nicht grundsätzlich von den strukturpolitischen Aufgaben des Staates in den westlichen Industriegesellschaften verschieden. So konnte die Verwirklichung in zwei Schritten vorgenommen werden: Es ging einmal darum, die bereits vorhandene Dynamik des strukturellen Wandels zu erhalten und möglichst zu verstärken. Zum anderen waren an der bisherigen Entwicklung in Abhängigkeit von den veränderten volkswirtschaftlichen Zielen und den sich verändernden Produktionsbedingungen Korrekturen vorzunehmen.

Das in der Sowjetunion angewandte Planungsverfahren kann den beiden strukturpolitischen Aufgaben direkt zugeordnet werden. Auf der Grundlage der erreichten Produktion wird das neue Ziel zunächst so angestrebt, daß man die bisherige Entwicklung mit einer Wachstumrate fortschreibt. Die neuen Planungsziele knüpfen bei diesem Verfahren unmittelbar an das in der Vorperiode erreichte Ergebnis an. "The well known words 'from the achieved level' denote that the plan indicators are derived by means of adding to the relevant ex post figures a certain percentage of growth. That is the foundation of all the technique, all the methodology of Soviet planning. The rest is secondary[13]." Diese Planungstechnik wird auf allen Ebenen der Planungshierarchie[14] angewandt, so daß man mit Recht von einer für die sowjetische Planungspraxis fundamentalen Methode sprechen kann. Sie hat zweifellos den unschätzbaren Vorzug der Einfachheit. So kann ein Planentwurf auf den verschiedenen organisatorischen Ebenen der Wirtschaftsverwaltung mit einem akzeptablen Zeit- und Personalaufwand

---

[12] Die sogenannte „optimale Variante" des ersten Fünfjahresplans wurde auf dem V. Sowjetkongress der UdSSR vom 20. - 28. Mai 1929 durch Beschluß vom 28. Mai 1929 verabschiedet. Vgl. Industrializacija SSSR 1926 - 1928 gg. Dokumenty i materialy, Moskva 1969 (Die Industrialisierung der UdSSR 1926 - 1928. Dokumente und Materialien, Moskau 1969), S. 325 ff.

[13] *Igor Birman,* From the achieved level, in: Soviet Studies, Vol. 30, No. 2, April 1978, S. 153 - 172, hier: S. 161.

[14] *Aleksander Ančiškin, Nikolai Solovev,* Die Wirtschaftsprojektion der Sowjetunion. Struktur und Methodik der globalen und regionalen Planung, Berlin 1971 (aus dem Russischen), S. 20 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erstellt und in einem Volkswirtschaftsplan zusammengefaßt werden. Ein weiterer Vorzug besteht darin, daß der resultierende Planentwurf bezüglich der Anforderungen an die diversen Produktionsfaktoren realisierbar ist. Es ist insofern „ausbalanciert"[15], als unter der Voraussetzung eines annähernd gleichgewichtigen Wachstums in der Vorperiode auch für die Planperiode eine proportionale Entwicklung unterstellt werden kann. Schließlich wird der Volkswirtschaft mit diesem Verfahren regelrecht „Wachstum" aufgezwungen. Es sorgt dafür, daß ein einmal eingeleiteter Strukturwandel auch fortgesetzt wird[16].

Die Planung einer von der bisherigen Entwicklung abweichenden Wirtschaftsstruktur sprengt naturgemäß den Rahmen dieses Verfahrens, das lediglich eine Fortschreibung der bisherigen strukturellen Entwicklung erlaubt bzw. die strukturpolitischen Ziele der Vorperiode unverändert läßt. Die strukturpolitischen Zielsetzungen müssen folglich in einem zweiten Schritt durch die Differenzierung der zunächst fortgeschriebenen Wachstumsraten in den Planentwurf eingearbeitet werden. Dabei ist von Maßnahmen zu unterscheiden, die mit dem Ziel durchgeführt werden, eine Anpassung der ursprünglich vorgesehenen Wachstumsraten an die tatsächlich gegebenen Produktionsmöglichkeiten zu erreichen und einen bezüglich der Anforderungen an die Produktionsfaktoren realistischen Volkswirtschaftsplan zu erstellen, die folglich eher kontinuierlich zur Überwindung sogenannter Engpässe der Güterversorgung mit dem Ziel ergriffen werden müssen, ein möglichst gleichgewichtiges Wirtschaftswachstum zu erreichen.

An die besonders wichtigen strukturpolitischen Entscheidungen der zentralen Planbehörde wird gegenüber den untergeordneten Institutionen die Forderung geknüpft, sie mit Priorität zu verwirklichen. Als Beispiele für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg lassen sich der forcierte Aufbau der Chemie- und Kraftfahrzeugindustrien und die Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion anführen. Die mit volkswirtschaftlicher Priorität zu verwirklichenden Ziele verlangen massive strukturpolitische Eingriffe in die bezüglich der Ressourcennutzung mehr oder weniger ausbalancierte Wirtschaftsstruktur. Es handelt sich konkret um eine Neuverteilung der knappen Ressourcen entsprechend der veränderten Rangordnung strukturpolitischer Ziele[17]. Sie werden

---

15 Zur Bilanzmethode vgl. ebenda, S. 42 f.

16 "The necessity each time to designate a plan bigger, if only by not much, than the preceding one, powerfully pushes the economy forward, compels searching for, finding and using all sorts of reserves." Vgl. *Igor Birman,* From the Achieved Level, a.a.O., S. 165.

17 "Branches which have highest priority get everything needed, the rest, which are more or less backward, get what is left or nothing." Vgl. *Igor Birman,* From the Achieved Level, a.a.O., S. 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb relativ selten und nur dann formuliert, wenn beispielsweise krasse Fehlentwicklungen der Wirtschaft zu korrigieren oder die sektorale Struktur um Wirtschaftszweige zu erweitern ist, die als sogenannte Wachstumsbranchen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung als unverzichtbar angesehen werden. Die von der Planbehörde neu festgesetzten Produktionsziele müssen im Verlauf eines Verhandlungsprozesses zwischen der Wirtschaftsverwaltung und den Produktionsbetrieben den tatsächlichen Produktionsmöglichkeiten angenähert werden. In diesem abschließenden Schritt der Planerstellung geht es darum, durch die Reduzierung der Ziele auf akzeptable Planauflagen einen gewissen Interessenausgleich zwischen dem Planungsapparat einerseits und den ausführenden Produktionsbetrieben andererseits herzustellen. Es liegt auf der Hand, daß die Durchsetzung strukturpolitischer Prioritäten gefährdet ist, wenn dieser Interessenausgleich nicht gelingt.

III. Ansatzpunkte sowjetischer Strukturpolitik

Die in jeder Volkswirtschaft zu lösenden strukturpolitischen Aufgaben lassen sich nach den für strukturellen Wandel ursächlichen Faktoren ordnen. Dabei gelten Angebotsveränderungen bei den Produktionsfaktoren „Arbeit", „Kapital" und „natürliche Resourcen", der technische Fortschritt und Nachfrageveränderungen beim Staat als dem Repräsentanten gesellschaftlicher Bedürfnisse sowie bei den privaten Konsumenten als die wichtigsten Ursachen für den strukturellen Wandel.

Das insgesamt der Volkswirtschaft zur Verfügung stehende Angebot von Arbeitskräften ist der strukturpolitischen Beeinflussung weitgehend entzogen, wenn ein genereller Mangel auf dem Arbeitsmarkt herrscht. Der Bevölkerungszuwachs und die pro Jahr neu ins Berufsleben eintretenden und davon ausscheidenden Personen müssen im Vergleich zu anderen Einwirkungsmöglichkeiten als ein strukturpolitisches Datum hingenommen werden. Ansatzpunkte ergeben sich allenfalls hinsichtlich der Beeinflussung von Berufsstruktur und Qualifikation der Arbeitskräfte. Innerhalb der durch die Bevölkerungsentwicklung gezogenen Grenzen ergibt sich ein Spielraum für die Beeinflussung der Beschäftigung, wenn die vom arbeitssparenden technischen Fortschritt ausgelöste Freisetzung die Nachfrage übersteigt bzw. den Mangel an Arbeitskräften vorübergehend beseitigt. Als Beispiel diene die Umstrukturierung der Beschäftigung in der Sowjetunion im Anschluß an die von der Kollektivierung ausgelöste Freisetzung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft. Es liegt auf der Hand, daß die staatliche Beeinflussung des Angebots der Produktionsfaktoren „Kapital" und „natürliche Resourcen" im Vergleich zum Faktor „Arbeit" und dem technischen Fort-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schritt unproblematisch ist und deshalb von Anfang an im Mittelpunkt sowjetischer Strukturpolitik gestanden hat[18].

Die Veränderung der Produktionsstrukturen läßt sich um so reibungsloser durchsetzen, je höher die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote ist. Diejenigen Wirtschaftssektoren, deren zukünftiges Gewicht in der Gesamtwirtschaft abnehmen soll, können im Rahmen eines mit umfangreichen Investitionen forcierten Wachstums ebenfalls ausgedehnt werden. Ihre Wachstumsrate fällt lediglich geringer als der volkswirtschaftliche Durchschnitt aus. Dagegen müßte innerhalb einer nur langsam wachsenden Volkswirtschaft in einigen Wirtschaftsbereichen ein Schrumpfungsprozeß eingeleitet werden, um den Strukturwandel durchzusetzen. Eine derartige Politik stößt naturgemäß auf relativ größere Widerstände der Betroffenen. Die sowjetische Führung hat den zu Beginn der Industrialisierung mit besonders großem Konsumverzicht verbundenen Kapitalbildungsprozeß als einen wichtigen Bestandteil ihrer Entwicklungsstrategie angesehen und mit einer rigorosen Erhöhung der Investitionsquote die Voraussetzung für eine rasche Umstrukturierung der Volkswirtschaft geschaffen. Mit der Förderung von Industriezweigen, die der Produktion von Produktionsmitteln dienen[19], sollten auch die materiellen Voraussetzungen für die Erschließung und Ausbeutung neuer Rohstofflagerstätten und für die umfassende Anwendung neuer Produktionstechniken geschaffen werden. Die angesichts der Größe des Landes in der Infrastruktur zu leistenden Investitionen sprachen ebenso wie der Ausbau der kapitalintensiven sowjetischen Exportwirtschaft zugunsten des forcierten Kapitalbildungsprozesses.

Der technische Fortschritt wird als die wichtigste Ursache für den strukturellen Wandel in Marktwirtschaften angesehen. In der sowjetischen Wirtschaft wurde er durch den erklärten Willen der sowjetischen Planer, die Industrialisierung unter Berücksichtigung der jeweils modernsten Technologien voranzutreiben, ebenfalls zu einem strukturverändernden Einflußfaktor. Da ein Import von modernen Maschinen und Ausrüstungen aus den technologisch führenden Industrieländern den Bedarf angesichts des forcierten Industrialisierungsprozesses keinesfalls decken konnte, bildete die Förderung von Forschung und Entwicklung einen zweiten Ansatzpunkt der sowjetischen Strukturpolitik. Sie wurde bereits während des ersten Fünfjahresplans in den Partei- und Staatsapparat integriert und konsequent in den Dienst des wirtschaft-

---

[18] Die sowjetischen Maßnahmen zur Qualifikation der Arbeitskräfte während der Vorkriegszeit werden untersucht in: *Uwe Zänker,* Industrialisierung und Qualifizierung, Marburg 1976, S. 134 ff.

[19] *Hans-Jürgen Wagener,* Über den Vorrang der Produktionsmittelerzeugung in der sowjetischen Strukturpolitik, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 16, April 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Aufbaus gestellt[20]. Die Logik des Systems der Zentralverwaltungswirtschaft erforderte es, die Forschung und Entwicklung ebenfalls durch den zentralen Volkswirtschaftsplan zu regeln. Die sowjetische Forschung und Entwicklung kennt nicht die Aufgabenverteilung zwischen zentralisierter und dezentralisierter Forschung, die für Industriegesellschaften des Westens typisch ist und die Grundlagenforschung überwiegend den staatlich finanzierten Institutionen, die angewandte Forschung und Entwicklung aber überwiegend der Privatwirtschaft zuweist.

Bei der Festlegung von Forschungsprogrammen bzw. der Verteilung von Forschungsmitteln auf die unter einander konkurrierenden Vorhaben stellt sich die Frage, ob die sowjetische Forschung die aussichtsreichsten Forschungsvorhaben aus den selbst erarbeiteten Forschungsergebnissen ableiten kann. Der Zentralisierungsapparat der Forschung und Entwicklung spricht dafür, daß auf die Beobachtung der technologischen Entwicklungslinien in anderen Ländern nicht verzichtet werden kann und von daher auch Hinweise für Forschungsschwerpunkte bezogen werden. Er bietet andererseits den Vorteil, daß die notwendigerweise begrenzten Finanzmittel auf Bereiche hoher volkswirtschaftlicher Priorität konzentriert werden können und dort entsprechende Ergebnisse hervorbringen. Die Erfolge bei der Rüstungstechnologie und in der Raumfahrt sind die bekannten, gleichzeitig aber auch fast die einzigen Beispiele effektiven Mitteleinsatzes. Die Zentralisierung der Forschung schafft darüber hinaus die Voraussetzung, Projekte finanzieren zu können, die erst auf lange Sicht wirtschaftlich verwertbare Ergebnisse erwarten lassen, deren Durchführung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und wegen übergeordneter Gesichtspunkte aber als unverzichtbar angesehen wird.

Die Konzentration der Forschungsmittel auf die strukturpolitischen Schwerpunkte, etwa auf „Hauptrichtungen des technischen Fortschritts" repräsentierende Industriezweige, und aus Gründen der Effizienz des Mitteleinsatzes auf Großprojekte verhindert allerdings, daß die Bedürfnisse der Konsumenten bei den Forschungsprogrammen gebührende Berücksichtigung finden. Ihre bei staatlich finanzierten Forschungsprogrammen generell zu beobachtende Vernachlässigung kann relativ unbedenklich sein, so lange es andere Institutionen gibt, die diesen Bereich abdecken, wie z. B. die privaten Unternehmen in Marktwirtschaften mit ihrer nachfragebezogenen Forschung. Für die Sowjetunion bedeuten die genannten Charakteristika staatlicher Forschungspolitik

---

[20] *Wolfgang Kasack*, Die Akademie der Wissenschaften der UdSSR. Überblick über Geschichte und Struktur. Verzeichnis der Institute, 3. Auflage, Boppard 1978, S. 14 und 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber, daß die Bedürfnisse der privaten Konsumenten definitiv zu kurz kommen. Die Überprüfung von Forschungsergebnissen im Rahmen der Volkswirtschaftspläne hat in der Sowjetunion zur Verselbständigung der Forschung gegenüber der Produktion beigetragen. So sind Forschungsergebnisse untergeordneter Institute in erster Linie gegenüber den übergeordneten Instanzen und erst in zweiter Linie gegenüber den nachgeordneten Abnehmern nachzuweisen. Die sowjetischen Forschungsergebnisse werden deshalb in ungenügendem Maße in der Güterproduktion genutzt. Aus diesem Grunde müssen häufig Lizenzen im Ausland auch dann erworben werden, wenn auf dem entsprechenden Forschungsgebiet eigene Arbeiten mit Erfolg abgeschlossen worden sind und lediglich der letzte, aber entscheidende Schritt der Entwicklung bis zur Serienreife unterblieben ist[21].

Im Vergleich zu den angebotsorientierten Einflußfaktoren spielt die private Nachfrage in der Sowjetunion als strukturgestaltendes Element eine untergeordnete Rolle. Die Nachfrageveränderungen im privaten Bereich können den Strukturwandel der sowjetischen Volkswirtschaft nur indirekt bzw. erst nach ihrer Transformation in staatliche Nachfrage beeinflussen. Da eine Kongruenz privater und staatlicher Interessen in der Regel nicht vorausgesetzt werden kann, findet folglich die private Nachfrage in den Volkswirtschaftsplänen nur zum Teil Berücksichtigung. Die sowjetische Strukturpolitik sieht ihre Aufgabe nach wie vor in der vollständigeren Befriedigung der relativ undifferenzierten und bekannten Grundbedürfnisse der Gesellschaft. Sie dient dem Ziel eines möglichst raschen Wirtschaftswachstums und versucht, den privaten Konsum niedrig zu halten, um die Finanzmittel für den Kapitalbildungsprozeß bereitstellen zu können. Zu diesem Zweck wird die Nachfragestruktur der privaten Konsumenten durch eine Einschränkung der Konsumentensouveränität radikal vereinfacht. Der Luxuskonsum einer Minderheit wird nicht durch die eigene Industrie, sondern durch Importe abgedeckt. Damit verzichtet die Sowjetunion aber auf die strukturverändernden Impulse aus dem Nachfragebereich.

IV. Erfolge und Mißerfolge der sowjetischen Strukturpolitik

Das sowjetische Wirtschaftssystem konstituierte sich als es galt, staatliche gegenüber individuellen Interessen durchzusetzen. Es hat sich als geeignet erwiesen, der Bevölkerung den Konsumverzicht aufzuzwingen, der angesichts einer feindlichen Umwelt für die Verteidi-

[21] Zur Nutzung ausländischen technischen Wissens in der Sowjetunion vgl. *Mark Perakh*, Utilization of Western Technological Advances in Soviet Industry, in: NATO-Directorate of Economic Affairs, East-West Technological Co-Operation. Main Findings of Colloquium held 17th - 19th March, 1976 in Brussel, S. 177 - 196, hier: S. 178 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungsfähigkeit des Landes, angesichts des wirtschaftlichen und technologischen Rückstands im Vergleich zu den Industrieländern des Westens für die Investitionen in den produktiven Bereich der Volkswirtschaft und nicht zuletzt angesichts der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit für die Errichtung einer eigenen Roh- und Grundstoffwirtschaft notwendig erschien. Die sowjetische Strukturpolitik räumt der Kapitalbildung auch weiterhin Priorität ein. Zugunsten dieser Politik spricht, daß der Prozeß der Raumerschließung ungeachtet der beeindruckenden Erfolge beispielsweise bei der Einbeziehung Sibiriens und Mittelasiens in den Industrialisierungsprozeß noch keineswegs abgeschlossen ist. Die Sowjetunion ist folglich im Vergleich zu den auch regional entwickelten Ländern des Westens in höherem Maße mit kapitalintensiven Infrastrukturinvestitionen belastet[22].

Die im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften geringe Effizienz der industriellen Produktion zwingt die sowjetischen Planer, für die Bereitstellung eines bestimmten Endproduktes relativ mehr Kapital und andere Produktionsfaktoren bereitzustellen, als dies in den Industrieländern des Westens notwendig wäre. Schließlich signalisiert der mit Vorrang vorangetriebene Ausbau der sowjetischen Exportwirtschaft ebenfalls einen hohen Kapitalbedarf. Der Export in westliche Industrieländer muß sich auf die relativ kapitalintensiven Güter der Roh- und Grundstoffwirtschaft stützen, da nur sie problemlos im erforderlichen Umfang abgesetzt werden können. Die Sowjetunion will aber auf den damit finanzierbaren Import von Maschinen und Ausrüstungen, die der eigene Forschungs- und Entwicklungsbereich zum erforderlichen Zeitpunkt nicht bereitzustellen in der Lage ist, sowie von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die ein durch Ernteschwankungen hervorgerufenes Nahrungs- und Futtermitteldefizit ausgleichen müssen, nicht verzichten.

Die Sowjetunion ist durch ihr beharrliches Festhalten an traditionellen strukturpolitischen Zielen zum gegenwärtig größten Produzenten von Erdöl, Kohle, Koks, Eisen-, Mangan- und Chromerz, Zement, Traktoren, Diesel- und Elektroloks, Mineraldünger, Baumwolle und Flachs aufgestiegen. Berücksichtigt man aber den auf der Grundlage der durchaus imponierenden Industrialisierungserfolge geschaffenen Lebensstandard der sowjetischen Bevölkerung, werden Grenzen der „Strukturpolitik der Vermehrung von Produktionsfaktoren“ sichtbar. Diese konnte lediglich Voraussetzungen für die Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse schaffen. Die im Vergleich zum Beginn reichlicher zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren müssen erst noch für

[22] Der mit volkswirtschaftlicher Priorität im laufenden Fünfjahresplan vorangetriebene Bau der sogenannten Baikal-Amur-Magistrale (BAM), eines nördlich der transsibirischen Bahn verlaufenden Schienenweges, unterstreicht diesen Sachverhalt besonders augenfällig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine bedarfsgerechte Konsumgüterproduktion verwendet werden. Zuvor müßte aber der private Konsum, der bisher als ein im volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß störendes Element angesehen wurde, als das eigentliche Ziel dieses Prozesses akzeptiert werden.

Die sowjetische Strukturpolitik konnte aufgrund der bisher allgemein herrschenden Unterversorgung mit Wirtschaftsgütern davon ausgehen, daß die von ihr realisierte Produktion nachfragegerecht war. Und in der Tat hatten es die sowjetischen Planer bisher in der Regel mit sogenannten Verkäufermärkten zu tun, so daß fast alles, was produziert wurde, in der Wirtschaft verwendet werden konnte. Der für eine Zentralverwaltungswirtschaft charakteristische Mangel an Informationen über den differenzierten Bedarf wurde folglich in der Sowjetunion bisher durch die allgemeine Knappheit verdeckt[23]. Gegenwärtig wird der Befriedigung der Konsumentenbedürfnisse in den Volkswirtschaftsplänen formal Priorität gegeben. Tatsächlich wächst aber der Produktionsmittelsektor nach wie vor rascher als der Konsumgütersektor und macht den Widerspruch zwischen Zielen und Mitteln der sowjetischen Strukturpolitik deutlich, der darin besteht, daß die privatwirtschaftlichen Bedürfnisse mit Hilfe des gleichen Wirtschaftsapparates erfüllt werden sollen, der ursprünglich zur Durchsetzung staatlicher gegenüber privaten Interessen geschaffen wurde.

An der Ernsthaftigkeit des offiziell formulierten Ziels sollte dennoch nicht gezweifelt werden. Dieses muß allerdings im Zusammenhang mit der langfristigen, über mehrere Generationen hinweg konzipierten Entwicklungsstrategie gesehen werden. Danach wird erst auf der Grundlage der noch zu errichtenden materiell-technischen Basis von einem späteren Zeitpunkt an eine umfassende Berücksichtigung der Konsumentennachfrage möglich sein. Diese Strategie extrem langer Produktionsumwege, die in abgemilderter Form notwendigerweise für jeden Industrialisierungsprozeß typisch ist[24], in der Sowjetunion aber mit besonderer Konsequenz durchgehalten wird, hat zumindest bisher nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht.

Die in Zukunft an Gewicht gewinnende Strategie des intensiven Wachstums gibt der Realisierung des technischen Fortschritts vor der Vermehrung von Produktionsfaktoren Priorität. Die Strukturpolitik hat sich auf die Einführung neuer Technologien und Produkte bzw. die

---

[23] *Igor Birman,* From the Achieved Level, a.a.O., S. 165.

[24] Vgl. den Hinweis auf die These von W. G. Hoffmann, wonach bei fortschreitender Industrialisierung ein kontinuierlicher Übergang von der Konsum- zur Kapitalgüterindustrie zu beobachten ist. *Karl Heinrich Oppenländer,* Der Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen, Alfred E. Ott (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 59 - 103, hier: S. 86.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sparsamere Verwendung der Produktionsfaktoren zu konzentrieren. Die Verwirklichung des technischen Fortschritts stößt allerdings auch bei sowjetischen Produktionsbetrieben auf Widerstand, da sie beispielsweise mit einer Entwertung der bisher angewandten Produktionsverfahren verbunden ist. Hinzu kommt, daß der Produktionsprozeß in der Regel unterbrochen werden muß und die Planerfüllung der Betriebe gefährdet. So ist der technische Fortschritt zunächst mit zusätzlichen Kosten verbunden, die erst im Laufe der Zeit durch höhere Erträge kompensiert und überkompensiert werden können.

Die in der Sowjetunion beobachtbaren Widerstände gegenüber der Verwirklichung des technischen Fortschritts lassen sich zum Teil damit erklären, daß weder der bis zur Existenzgefährdung gehende Zwang zum technischen Fortschritt existiert, dem das unter Wettbewerbsbedingungen produzierende Unternehmen ausgesetzt ist, noch für den sowjetischen Betrieb die Chance besteht, durch technologische Vorsprünge gegenüber anderen Betrieben Pioniergewinne zu erwirtschaften. Die Existenz des sozialistischen Betriebs ist unabhängig von der Verwirklichung des technischen Fortschritts gesichert. Zusätzliche Gewinne durch technischen Fortschritt sind im Rahmen der zentralen Preisfixierung nur in sehr bescheidenem Umfang möglich. Der sowjetische Industriebetrieb fällt demnach als selbständiger Motor für den technischen Fortschritt weitgehend aus[25].

Die traditionelle Technologiepolitik versuchte, die Interessenkonflikte zwischen der zentralen Planbehörde und den ausführenden Betrieben bei der Verwirklichung des technischen Fortschritts dadurch zu minimieren, daß die Betriebe mit fortschrittlicher Technik neu errichtet wurden, während die bereits bestehenden Betriebe lediglich im Rahmen eines langfristigen Rationalisierungsprozesses modernisiert wurden. Der technische Fortschritt wurde auf dem Wege des Kapazitätszuwachses verwirklicht. Das stellte unter den sowjetischen Produktionsbedingungen sicherlich den Weg des geringsten Widerstandes dar. Diese Politik ließ aber eine relativ große Spannweite bei der technischen Ausrüstung sowjetischer Betriebe ein- und desselben Industriezweiges entstehen. Das technologische Durchschnittsniveau in den Industriezweigen blieb als Folge dieser im Vergleich zu einer auch die bestehenden Betriebe rigoros modernisierenden Politik niedrig. Die gegenwärtig sich verändernden Rahmenbedingungen des Wirtschaftsablaufes könnten allerdings in Zukunft einen größeren Druck als bisher ausüben, das angestrebte Wachstum durch Rationalisierungsmaßnahmen in den be-

[25] *Werner Beitel,* Ökonomische Probleme der Realisierung des technischen Fortschritts in der sowjetischen Industrie, Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts, München, Reihe: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 11, Berlin 1972, S. 65 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reits produzierenden Betrieben zu sichern. Die Zahl der in der Wirtschaft Beschäftigten konnte bisher pro Jahr gesteigert werden. So hat das relativ große Angebot von zusätzlichen Arbeitskräften den Zwang zum arbeitssparenden technischen Fortschritt bisher gemildert. Der Zuwachs der Beschäftigten wird zukünftig aber nicht mehr im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden können.

Die seit den 60er Jahren in der Sowjetunion durchgeführten Wirtschaftsreformen lassen sich als der Versuch interpretieren, das zur Lenkung der betrieblichen Tätigkeit notwendige Instrumentarium der indikativen Planung so zu verbessern, daß bezüglich des technischen Fortschritts eine Interessenübereinstimmung zwischen der zentralen Planbehörde und den Produktionsbetrieben entsteht. Es ist bisher nicht gelungen, die in diesem Zusammenhang leistungsfähigeren Mechanismen der Marktwirtschaft durch systemspezifische Regelungen nachzubilden oder zu übertreffen. Der Administration fällt weiterhin die Aufgabe zu, der Angebotserweiterung unveränderter Produkte Einhalt zu gebieten und der Wirtschaft die Erhöhung der Produktqualität, die Anwendung kostengünstiger Verfahren und die Herstellung neuer Produkte zu befehlen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An Analysis of the Effectiveness of Manpower Policies and Related Measures in Curbing Unemployment in Britain and Sweden

Von *Brian Chiplin,* Nottingham, and *Peter J. Sloane,* Paisley, Schottland

I. Introduction

In both Britain and Sweden the strong upward trend in the level of unemployment which followed the recession of 1974/75 led the authorities to introduce a number of job-creating or job-preserving employment measures as well as initiatives designed to increase the number of workers under training. Implicit was the assumption that any unemployment thus avoided took a cyclical rather than a structural form thereby ensuring that on the upturn labour would be located in areas and activities where it would add most to future output. In certain respects, however, there are important differences in the circumstances pertaining to and the approaches adopted in the two countries. Whilst in Sweden there has been a long tradition of intervention in the labour market and an elaborate administrative apparatus to administer it, in Britain, such policies are of relatively recent origin and, as yet, much less extensive in their coverage. Certainly, the United Kingdom has experienced much higher levels of open unemployment than has Sweden in recent years. Thus, over the period 1962 - 1973, the unemployment rate, adjusted both seasonally and to meet international definitions, was 3.1 percent in the former and 2.0 percent in the latter case and the gap widened to such an extent that the figures were 6.0 percent and 1.6 percent, respectively, by 1976.[1] In Sweden the emphasis has been placed more firmly upon subsidies to training than on employment protection, predominant in the United Kingdom,[2] but there can be little doubt that in both cases the effect of the various measures on the level of employment has been considerable.

---

[1] See O.E.C.D., Economic Outlook, Paris, July, 1977. The extent of manpower intervention in the Swedish labour market is, however, reflected in the fact that by the second quarter of 1977 the number of persons subject to labour market measures was nearly three times as high as the number unemployed according to the labour force survey.

[2] This is clearly brought out in Table 1 at pp. 734 - 735.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Evaluating the impact of labour legislation is no easy matter particularly when policy has taken many diversified forms which may have mutually contradictory or unexpected outcomes.[3] Progress in evaluating the impact of single major measures has been substantial in recent years particularly as the quality of data has improved.[4] The problem of bias involved when the data has been generated by the programme itself has been overcome in the best of studies. But when a wide range of policy changes are introduced at varying time periods identification problems abound. Much of the work has proceeded on the basis of the estimation of some employment demand function which is then used to forecast across the policy period. The unexplained residual is then interpreted as an estimate of the magnitude of policy effects.

Following this methodology, the OECD secretariat suggests for Sweden that by 1976 the gap between the number of workers in employment and that predicted by their econometric model was of the order of 5 percent or, in absolute terms, 200,000 workers.[5] Out of this total is is suggested that 90 to 100 thousand additional jobs were created in the public sector and private services combined, 50 thousand represented labour hoarding in manufacturing, whilst the unexplained residual of 50 thousand jobs was either a consequence of labour-hoarding in the non-manufacturing sector or a response to new job protection laws. Similarly, for Britain, Moore et. al.[6] suggests that job-preserving and job-creating measures had together added some 350,000 jobs by mid 1977, a much smaller proportion of the labour force than in the Swedish case, but still representing approximately a quarter of the recorded unemployment rate. In large part this reflects the situation in manufacturing where employment has declined 300,000 less than predicted. Although illustrative, such models can provide little reliable evidence of any direct effects of labour market policies.

In this paper, we seek to analyze the behavioral implication of the main features of the recent policies in Britain and Sweden with par-

---

[3] The paper by Feldstein on the effect of unemployment insurance on temporary layoffs is perhaps a good illustration of the latter. *M. Feldstein,* Temporary Lay-offs in the Theory of Unemployment, in: Journal of Political Economy, Vol. 44, No. 6, December 1976.

[4] See Ashenfelter and Blum for some excellent treatments of the issue. O. Ashenfelter and J. Blum (Eds.), Evaluating the Labor Market Effects of Social Programmes, in: Industrial Relations Section, Princeton University, 1976.

[5] O.E.C.D., Economic Surveys, Sweden, Paris, April 1977.

[6] *B. Moore, J. Rhodes, R. Tarling* and *F. Wilkinson,* A Return to Full Employment?, in: Economic Policy Review, University of Cambridge Department of Applied Economics, No. 4, March 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ticular reference to employment or training subsidies. Such an approach is microeconomic in nature but it is recognised that a fuller and more extensive treatment requires the embedding of these behavioral relations within a macroeconomic framework. Some excellent examples of such studies are beginning to appear in the literature[7] and here we restrict ourselves to what we believe are interesting questions which have so far been neglected.

The General Case for Employment Subsidies

Apart from being a political strategy for keeping individuals off the unemployment register there would appear to be two main arguments in favour of some form of subsidy to employment or training — one theoretical and one pragmatic. First, governments have traditionally subsidised capital rather than labour through investment grants and other devices, thereby biasing the production function away from labour. Subsidies to labour, therefore, can be regarded merely as a means of rectifying a misallocation of resources created by previous policies. Secondly, the cost of subsidies may be offset to a considerable extent by the consequent reduction in the costs of unemployment. The latter includes the output loss resulting from the operation of the economy below its full employment level (assuming those kept in employment do make a positive contribution to output), the social and psychological costs of unemployment and the financial cost to the government through increased transfer payments and reduced tax revenues. In the United Kingdom, for example, it would appear that in the typical case of a married man on average earnings, whose wife is not working and with two children aged under eleven, that between the second and sixth month of unemployment the total financial cost to the government exceeds the amount the individual would have earned in employment.[8] Thus, specific employment creation measures may impose relatively small costs on net public expenditure. Against this have to be offset the disadvantages of subsidisation in general. In practice it may be difficult to distinguish between cases of short-term cyclical downturn and structural decline with the result that some support will go to the inefficient. Thus in the case of the British Temporary Employment Subsidy (T. E. S.) Scheme subsidies have been concentrated

[7] See e. g. *M. N. Baily* and *J. Tobin,* Macroeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies, in: Brookings Papers on Economic Activity, 2, 1977; *G. E. Johnson,* Evaluating the Macro-economic Effects of Public Employment Programmes, in: O. Ashenfelter and J. Blum, a.a.O.; *P. R. G. Layard* and *S. J. Nickell,* The Case for Subsidising Extra Jobs, Centre for Labour Economics, London School of Economics, Discussion Paper No. 15 (Revised), February 1978.

[8] Manpower Services Commission, Review and Plan, London 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

on the ailing textiles, leather, leather goods and furs and clothing and footwear sectors, with their tradition of low wages and temporary lay-offs. Between the middle of August 1975 and the end of March 1977 these three sectors accounted for over one half of the total number of workers covered under this Scheme (or 120,375 out of 229,247 employees), despite the fact that they account for only 12.6 percent of total manufacturing employment.[9] A further distortion arises from the fact that firms competing with subsidised ones are placed at a disadvantage in the market and may suffer sales and eventually job loss. Added to this is the possibility that assisted firms may become dependent on subsidies, the withdrawal of which becomes difficult to achieve. Official British estimates suggest that the employment displacement effect may eventually approach between one-third and one-half of the jobs provided under the T. E. S. scheme. Finally, firms may submit applications for job support in cases where employment would have been maintained even without a subsidy.

Special Employment and Training Subsidy Measures in Britain and Sweden

It is not proposed here to give a detailed account of the various measures which have been implemented in Britain and Sweden.[10] Table 1 provides a schematic outline of the main policies which may be divided into three broad categories: Those which attempt to stimulate employment in general; those aimed at the employment of specific groups; and those designed to encourage training.

The total number of persons assisted by special employment and training measures in Britain at any one time stood at 310 - 320 thousand between July 1977 and March 1978. The actual effect of this on the unemployment register was damped by the tendency of certain unemployed workers not to register as such. Overall it is estimated that 790,000 persons have benefited from the various schemes in the period between the introduction of the first measures in April 1975 and the various termination dates at a gross cost of nearly £ 900 Million. From 1st April 1978, new policies were introduced to counter the effect of changes in the Temporary Employment Subisdy (T. E. S.) and these were expected to raise the number of people supported by special employment measures to over 400,000 by March 1979.

---

[9] Department of Employment, Surveys Carried out into Special Employment Schemes, Department of Employment Gazette, July 1977.

[10] A more detailed explanation of the measures is available on request from the authors.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

As summarised in Table 1 below, the T. E. S. scheme has accounted for well over half the number of workers in receipt of support in February 1978. When the scheme was first introduced in August 1975, the subsidy was fixed at £ 10 per week, per full time employee whose redundancy was held in abeyance for a period of at least three months, payable for a maximum of six months. Originally, it was applicable only to redundancies of 50 or more in Assisted Areas, but was extended first of all to the whole of Great Britain, then to redundancies of 25 or more and subsequently to redundancies of 10 or more for a maximum of one year. The rate of payment was doubled in April 1976 and the scheme extended one and two years later. In addition, a supplement was introduced, offering firms which had received a subsidy for the full period a six months extension at the reduced rate of £ 10 per week if the only alternative were redundancy. By March 1978 T. E. S. covered approximately 250,000 workers at an annual cost of some £ 250 Million. The effect on the unemployment register, allowing for non-registration and displacement effects is obviously much smaller than this.

Job-creating subsidies have tended to be aimed at younger workers,[11] but the Job Creation Programmes introduced as a temporary counter-cyclical measure in October 1975 designed to provide temporary jobs for those who otherwise would be unemployed, covered all groups.

An as yet small but potentially important scheme, which is genuinely job creative is the Small Firms Employment Subsidy, which began on July 1st, 1977, for a six month trial period in the Special Development Areas (i. e., North-East, North-West and parts of Scotland and Wales). A small firm (less than 50 employees) could claim a subsidy of £ 20 per week for each full-time job provided to be paid a period of six months. From July 1st, 1978, it was extended to include establishments within the Assisted Areas and Inner City Partnership Areas of manufacturing firms employing less than 200. It is estimated that this will eventually support an additional 70,000 jobs.

Sweden, with a workforce roughly one sixth the size of the British Labour force has had roughly one third of the British number of workers subject to special measures. Further the large majority of workers subject to special measures in Sweden are involved in labour market or in plant training. This is in contrast to Britain where relatively little emphasis has been placed on training as a contra-cyclical device. The Incentive Training Grants Scheme is designed to

[11] These include the Recruitment Subsidy for School Leavers, the Youth Employment Subsidy, the Work Experience Programme and the Youth Opportunities Programme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

encourage employers to extend training above their minimal requirements, and the numbers involved under the Training Opportunities Scheme have increased markedly in recent years. In Sweden training has been openly used in a contra-cyclical manner and is one of the major weapons in restricting any rise in recorded unemployment. Under a cheme introduced in 1974, a special grant is payable to employers who provide in-plant training to employees instead of laying them off as production declines. Until February 1977 the subsidy was Skr. 8 per hour employee during the first 160 hours of training and Skr. 12 per hour in excess of 160 hours up to a maximum of 960 hours. At the above date, the subsidy was increased to Skr. 25 per hour for the first 160 hours and Skr. 15 per hour for the following 800 hours. Skr. 25 represents about 65 percent of the average wage of the industrial worker, including social charges and other payroll taxes. The training must be kept separate from regular production and may include instruction in new work duties, theoretical vocational courses, 'job expansion' and general subjects. Again the number of workers undergoing this form of training rose sharply in 1977 from 4,400 at the beginning of the year to 56,900 by August, a figure almost as high as the number unemployed. Under the measures introduced in October 1977 the Skr. 25 grant was extended up to 480 hours in the case of vocational training while the Skr. 15 was extended up to 960 hours for longer training or education.

Unlike the British case also the Swedes have given little prominance to temporary employment subsidies and the two schemes utilised are of a limited nature. However, as in Britain, attempts have been made to deal with the growing problem of youth unemployment under the Recruitment Grant for Young Persons but more importantly by Relief Work where over half of those involved are under 25 years of age.

Among the factors to be taken into account in considering the effects of employment and training subsidies are whether they save existing jobs by preventing lay-offs (i. e., are job preserving) or by increasing the employer's rate of recruitment (i. e., are job creating). Subsidies may have blanket coverage or apply only to those jobs preserved (or created) at the margin. They may be paid as a lump sum per employee or on an *ad volorem* basis (i. e., as a proportion of the wage). There may also be employer eligibility requirements concerning the minimum length of time workers must be kept in employment following the removal of the subsidy or the minimum number of jobs which must be saved. Further, compensation may be limited to certain groups (e. g., the young or the elderly) or to the private rather than the public sector. Each of these will have effect on the overall allocation of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

resources.[12] Both Britain and Sweden have adopted mainly job preserving rather than job creating subsidies but in the latter case the subsidies have in general been linked specifically to training. In the next section, some of the issues involved in these alternative policies are discussed.

The Micro-Economics of a Job-Training versus A Job-Preserving Subsidy

We first examine some general features of a job-preserving wage subsidy.

The subsidy is provided to private firms which are presumed to be profit maximising, and producing under competitive conditions in both factor and product markets.[13]

Profits are given by total revenue minus total costs, i. e.:

$$\pi = R - C \tag{1}$$

or in the short run

$$\pi = PQ - W_0 L - C^* \tag{1a}$$

where P is the price of the product, Q is the quantity sold, W_0 the wage rate, L the quantity of labour services and C^* the fixed costs. It is thus assumed that labour costs are the only variable costs. In the short run, equilibrium will be reached where the marginal value product equals the wage rate. Thus, in Figure 1 (a) assuming that the demand for labour is represented by MVP_1, equilibrium is reached at L^*. Now suppose as a result of a general recession the firm is faced with a temporary fall in demand for the final product such that the demand for labour falls to MVP. In this case equilibrium employment would fall to L_0. In order to limit the fall in employment, it is assumed that the authorities introduce a flat-rate subsidy per unit of labour (S). In this case — where

$$\pi = PQ - \overline{W}L - C^* \tag{2}$$

$$\text{where} \quad \overline{W} = W_0 - S$$

It is presumed that this subsidy is job-preserving and is thus only available up to the previous employment level, L^*. Thus the firm has to maximise (2) subject to $L - L^* \leq 0$

[12] For a fuller discussion of some of the microeconomic effects of these cases, see *J. Burton*, A Micro-economic Analysis of Employment Subsidy Programmes, in: Kingston Polytechnic, School of Economics and Politics Working Paper, 1977.

[13] Relaxation of these assumptions does not change the qualitative predictions of the following analysis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

i. e., maximise

$$\pi = PQ - \overline{W}L - C^* + Z(L - L^*) \tag{3}$$

The Kuhn-Tucker first order conditions for the maximisation of π are:

$$\frac{\partial \pi}{\partial L} = P\frac{dQ}{dL} - \overline{W} + Z \leq 0 \tag{4}$$

$$L\frac{\partial \pi}{\partial L} = L\left(P\frac{dQ}{dL} - \overline{W} + Z\right) = 0 \tag{5}$$

$$\frac{\partial \pi}{\partial Z} = L - L^* \leq 0 \tag{6}$$

$$Z\frac{\partial \pi}{\partial Z} = Z(L - L^*) = 0 \tag{7}$$

Letting $P\frac{dQ}{dL} = MVP$, and from (7) if employment is less than the original level, L^*, $Z = 0$ and hence from (4),

$$MVP = \overline{W} \tag{8}$$

This is illustrated in Figure 1 (a) where with the subsidy employment only falls to L_1. By (6) if $L^* > 0$, $L > 0$, and therefore from (5)

$$MVP = \overline{W} + Z = 0 \tag{9a}$$

$$\text{or} \quad MVP + Z = \overline{W} \tag{9b}$$

Therefore, MVP will exceed net wage costs by an amount Z and from (6) employment will increase to the maximum permissable level L^*. This is illustrated in Figure 1 (b) where the unconstrained maximisation would be L_1, which is in excess of L^*, and under the rules of the subsidy employment can only rise to L^*.

To simplify the analysis it will be presumed in what follows that the subsidy is not 'too large' in the sense of $MPV = \overline{W}$ at or to the left of L^*. By introducing a few additional complications it is possible to construct a simple model to compare a job preserving subsidy on output (via employment) with a job preserving subsidy on training. The following assumptions underlie the model:

i) there is a reduction in demand of expected temporary duration for periods $t = 1, 2, \ldots n$;

ii) there are fixed hiring, firing and re-hiring costs;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

iii) the administrative procedures for subsidy payments are capable of isolating only those workers who would have been fired;[14]

iv) under the training subsidy the workers will be switched from production to training at existings wage rates, W_0, and will produce no output during the training period;

v) the original labour force consists of homogeneous workers;

vi) employers have single-valued expectations.

Oi[15] has shown that in the presence of hiring costs the profit miximising employer in competitive conditions will be in equilibrium where

$$MVP = W_0 + H \tag{10}$$

where W_0 is the expected wage rate, MVP the worker's expected marginal value product, and H is the periodic rent for the fixed hiring costs during each period where

$$H = \frac{C}{\sum_{t=0}^{T} (1 + r)^{-t}} \tag{11}$$

with C representing fixed hiring costs and T the expected period of employment. H represents the surplus that must be earned by each worker in order to amortise the initial hiring costs over the expected period of employment, realising a rate of return of r percent on this investment.

Faced with an expected temporary fall in demand, the employer will operate such that

$$MVP = W_0 \tag{12}$$

reflecting the sunk nature of the hiring costs. That is, for a given contraction in demand, the fall in employment will be less than it would have been in the absence of such costs. This is shown in Figure 1 (c) where, given the fixed nature of the hiring costs, employment falls to L_1 rather than L_0.

---

[14] In practice the likelihood exists that firms will be able to 'cheat' the scheme and claim the subsidy for redundancies that would not, in fact, take place. However, the micro-economic effects will be the same in either case and the only difference is that the total budget cost of achieving a given level of employment will be greater than need be. Or, put another way, the number of workers for whom the subsidy is received will overstate the true effects of the subsidy on employment.

[15] *W. Y. Oi*, Labour As a Quasi-Fixed Factor, in: Journal of Political Economy, December 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

However, as well as hiring costs, there are likely to be firing and re-hiring costs which further complicate the analysis. Firing costs are related to the provision of statutory or voluntary redundancy payments schemes, the precise nature of which need not be discussed here. Re-hiring costs will be related to the specificity of training and the availability of a re-hire pool. As Parsons shows,[16] if the size of the re-hire pool is less than the desired recuitment when demand recovers, re-hiring costs will be reflected in a sacrifice of output.

The employer thus faces firing and re-hiring costs, but if he decides to introduce redundancies he will save the associated wage costs. Assuming that workers are homogeneous in all respects and, therefore, are entitled to the same redundancy payments, the net costs (NC) of employing a worker for a period during the temporary fall in demand are:

$$NC = \sum_{t=1}^{n} \frac{W_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{13}$$

assuming that there are no other costs of employment and the expected marginal value product is

$$MVP = \sum_{t=1}^{n} \frac{MVP_t}{(1+r)^t} \tag{14}$$

where F and R are the fixed firing and re-hiring costs respectively and the future flows are appropriately discounted at interest rate r.

As shown above, in the short run the hiring costs may be disregarded and thus short run equilibrium occurs where

$$\sum_{t=1}^{n} \frac{MVP_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{n} \frac{W_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{15}$$

With the introduction of a flat rate subsidy, this becomes

$$\sum_{t=1}^{n} \frac{MVP_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{n} \frac{\overline{W}_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{16}$$

Where $\overline{W}_t = W_t - S$, and noting as assumed above that the implied employment level in not in excess of the original level, L^*. Thus the level of employment will be greater than it would have been in the absence of the subsidy.

In the case of a training subsidy where the trainee makes no contribution to output during his training the benefits to the employer

[16] *D. O. Parsons,* Specific Human Capital: An Application to Quite Rates and Lay-off Rates, in: Journal of Political Economy, Vol. 18, No. 6, 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

arise from the addition to output after the end of the temporary fall in demand. Thus the value of training to the employer, $V(tr)$, is given by

$$V(tr) = \sum_{t=n+1}^{m} \frac{\Delta MPV_t}{(1+r)^t} \tag{17}$$

where M is the expected duration of employment with the company. The net costs to the employer (C) with the firing and re-hiring costs are given by:

$$C = \sum_{t=1}^{n} \frac{W_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{18}$$

In short run equilibrium, therefore,

$$\sum_{t=n+1}^{m} \frac{\Delta MVP_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{n} \frac{W_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n\mp 1}}} \tag{19}$$

If a flat rate subsidy is paid for training of the same value as the job preserving output subsidy then

$$V(tr) = \sum_{t=1}^{n} \frac{\overline{W}_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n\mp 1}}} \tag{20}$$

Thus, the volume of employment will be greater than would have occurred in the absence of the subsidy.

Let

$$\Theta = \sum_{t=1}^{n} \frac{\overline{W}_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{21}$$

Then for the job preserving output subsidy:

$$MVP = \Theta \tag{22}$$

and for the job preserving training subsidy:

$$V(tr) = \Theta \tag{23}$$

If the authorities are considering a straight choice between the two types of subsidy, the effect of a given size of subsidy on the level of employment depends on whether

$$MVP \gtreqless V(tr) \tag{24}$$

which essentially depends on whether the elasticity of demand for training is greater or less than the elasticity of demand for labour over the relevant range.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The introduction of the fact that training is likely to involve costs other than wages is straightforward. If these other costs are represented by K_t the net costs of training with a subsidy (C_1) will be given by:

$$C_1 = \sum_{t=1}^{n} \frac{\overline{W}_t + K_t}{(1+r)^t} - F - \frac{R}{(1+r)^{t_{n+1}}} \tag{25}$$

$$\text{Let} \quad K = \sum_{t=1}^{n} \frac{K_t}{(1+r)^t} \tag{26}$$

Short run equilibrium will occur when

$$V(tr) = \Theta + K \tag{27a}$$

$$\text{or} \quad \Theta = V(tr) - K \tag{27}$$

Therefore, the employment effects of the two subsidies depend on whether

$$MVP \gtreqless V(tr) - K \tag{28a}$$

If the employer was given the possibility of both subsidies he would achieve equilibrium where

$$MVP = V(tr) - K \tag{28b}$$

The presumption has been made in the above analysis that a job preserving output subsidy is only available if the employee affected is engaged in active production. However, the rules of most of these types of subsidy are related only to the level of employment and not to the task performed by the individual. Thus, in general there would be nothing to prevent an employer utilising the subsidy to train workers, and indeed the profit maximising employer would do so, until he achieved the equality condition above. Therefore, in general, one would expect a job preserving subsidy to effect both workers engaged on production and training and hence a given subsidy would have a greater effect than if it were restricted to training alone. On the face of it, therefore, it is difficult to see the case for restricting a job preserving subsidy to either production or training alone.

There are, however, at least three arguments which might carry some weight in deciding in favour of a training subsidy.

i) If the subsidy is to offer employment through increased output in an industry it must lead to a change in relative prices and hence the possible displacement of workers in other firms or industries. A subsidy restricted to training alone does not have these possible displacement effects in the immediate period although it may have in the longer term; but with a presumption of rising demand in the future this is less of a problem.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ii) The calculus above has been conducted solely in terms of private costs and benefits. Particularly where the training involves a large general element and provided the social benefits exceed the social costs, it might be argued that it is sensible to provide a subsidy or some other form of assistance. However, under these circumstances, there is a case for assisting the training in any event, which is an issue independent of labour market policy in a recession. On the other hand, it is likely that the social cost will be much lower during a recession, particularly since foregone output will be zero if the individual had been made redundant and unable to find another job.

iii) The above analysis shows that for the job preserving output subsidy the calculus depends on factors relevant over the expected length of the recession. For the training subsidy, the benefits depend on additions to further output in the future. Thus, such a subsidy tends to introduce a longer term element into the analysis and may serve to reduce the amount of the subsidy going to declining sectors with no long-term future. On the other hand, it may be beneficial to maintain employment in such declining firms as long as the skills involved are not too enterprise or industry specific.

One must be careful not to overstate the case for a job preserving subsidy based on the above analysis. The attempt by firms to produce more output in response to the subsidy will lead to downard pressure on prices with a consequent further leftward shift of the *MVP* curve unless the domestic industry as a whole is a price-taker. This is most likely to be the case in export markets,[17] or possibly in domestic markets where imports account for a large proportion of sales. Thus a marginal wage subsidy is likely to be most effective in a highly open economy such as Sweden and to a lesser extent, Britain. Furthermore, since the analysis has been constructed on the assumption of a temporary fall in demand, the possibility exists of production for stock. Thus, there may well be a case for a marginal stock-building subsidy as well as a marginal wage subsidy. Such a subsidy was in operation in Sweden until recently.

A simple model has been used to highlight considerations relevant to the choice between a general job preserving subsidy and one linked only to training. The Swedes have chosen to concentrate on the latter, but it is by no means clear that this is necessarily the optimal strategy, since it can be argued that a general job preserving subsidy would have the greater effect on employment. This argument is strengthened research findings that the social rate of return on training is not particularly high.

In the above analysis it was presumed that the employer could select any level of employment in order to maximise his profits, given the

[17] See e. g., *P. R. G. Layard* and *S. J. Nickell*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subsidy, subject only to the constraint that his employment level would not rise above its previous level. One alternative is to impose a stricter rule than this in which in order to be eligible for the subsidy, the employer is required to maintain his previous level of employment. This in practice may occur under the Swedish system.

Figure 1 (d) shows the effect of such a rule in the case of a job preserving subsidy. As before, it is assumed that demand for labour has shifted from MVP_1 to MVP. Without the subsidy employment would fall to L_0 but to receive the subsidy, S, on the workers retained, the employer must continue to employ L^*. If the subsidy is large enough to reduce the net wage costs on the retained workers to W_1 or less, the profit maximising firm will accept the subsidy and maintain employment at L^*.

Suppose, however, that the subsidy only reduced net wage costs to $\overline{W} > W_1$. In this case the profit maximising firm would ideally wish to employ L_1 workers but this is not allowed under the rules of the subsidy. The employer, therefore, has a choice between L_0 and L^*. If the firm accepts the subsidy it will receive rent on the workers from L_0 to L_1 since $MVP > \overline{W}$. The total amount of such rent is given by the area of the triangle ABC. However, from L_1 to L^*, $MVP < \overline{W}$ and the employer makes a 'loss' of triangle CDE. Whether the firm will accept the subsidy depends on whether $ABC \gtreqless CDE$. These two triangles are similar and will be congruent if $BC = CD$. This case would in fact give the optimal subsidy since it would just pay the employer at the margin to accept the subsidy *given the rule that employment must be maintained.* Without such a rule the employer would employ L_1 workers and reap all the rent. For a given subsidy $(W_0 - W_2)$, the relationship between BC and CD will depend on the arc elasticity of the derived demand for labour over the range W_0 to $\overline{W}$. The greater the arc elasticity the closer will be C to D and the more likely the firm to accept the given subsidy.

In each particular case there will be an optimal subsidy, but this will be difficult to determine. If the over-riding objective is to maintain employment and ride out the recession it is undoubtedly preferable to select some simple administrative procedure designed to ensure its attainment. A subsidy set at a relatively high level together with a rule that employment must be maintained is probably the cost minimising method for preserving employment. The high level of the subsidy ensures that in many cases the employers will wish to maintain employment and the existence of the back-up role provides further reinforcement. In fact, the existence of the rule provides a considerable margin of safety in fixing the subsidy at a level necessary to maintain

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

employment. Thus in Figure 1 (d) a subsidy greater than $W_0 - W_2$ would leave employment at L^*. Without the rule this would only be achieved with subsidies of $W_0 - W_1$ or greater. The adoption of such a rule seems preferable to that applied in the British Temporary Employment Subsidy scheme. In this case there is a minimum number of redundancies, originally set at 50 full-time workers and subsequently reduced to 25 and then 10 full-time workers. This has the arbitrary effect of excluding a considerable number of firms from the system.

Of course, a policy of setting the subsidy at less than $W_0 - W_1$ will only be successful in the short run, for in the long run the employers would go out of business. In the short run, the employer is prepared to maintain production as long as he is covering variable costs, hence the ability to pass on part of the 'cost' of the subsidy to the firm. But any policy of job preservation only really makes sense if it is designed to be temporary. If the contraction in demand continues for a greater length of time than anticipated the policies run into difficulties. In particular a larger and larger subsidy is required in order to maintain the employment level. This is reflected to some degree in the extension of the 25 Kroner schemes in Sweden. It may become rather difficult to remove the subsidy as in the analogous case of the infant industry argument for protection. Further, since much of the output may be destined for the export market, in a world-wide recession many countries will face the pressure to introduce some form of employment subsidy. Again there is an analogy with tariff theory in the optimum tariff argument. Removal of subsidies may then require some form of reciprocal multilateral agreement. It is interesting to note, for instance, that the European Commission has objected to the British Temporary Employment Subsidy on the grounds that it can have a distorting effect on competition. The danger of a job preserving subsidy is that the maintenance of employment *in existing firms and jobs* becomes the overriding priority and thus the industrial structure becomes ossified and loses the ability to adapt to change. It is for this reason some authorities have advocated the introduction of marginal job creating employment premiums. But before discussing this it is necessary to examine the possibility of substituting the employment of additional workers for hours of work in the context of a subsidy scheme.

Subsidies and the Employment/Hours Mix

Following the work of Brechling and Fair[18] amongst others, we may analyse the production function in terms of two labour variables; the number of workers employed (E) and the level to which each worker

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

is utilised. This latter variable is commonly approximated by the average hours worked per unit of time (H). Thus

$$L = L(E, H) \tag{29}$$

$$\text{where} \quad H = HS + HP$$

with HS being standard or normal hours and HP premium or overtime hours.

The short run demand function for labour services is

$$L = f(Q^*, k, T) \tag{30}$$

where Q^* represents expected sales, k the existing stock of capital and T the state of technology. The expected signs of the partial derivatives are:

$$\frac{\partial L}{\partial Q^*} > 0 \; ; \; \frac{\partial L}{\partial k} < 0 \quad \text{and} \quad \frac{\partial L}{\partial T} < 0$$

The short-run cost function may be written

$$C = \{HS_{ws} + HP_{wp} + NW\} E \tag{31}$$

where ws is the average standard wage rate, wp is the average premium wage rate and NW the expected non-wage costs relating to employment, comprising the fixed firing and re-hiring costs as outlined above, together with elements of the wage bill largely independent of the number of hours worked such as National Insurance contributions, pensions contributions, paid holidays and health insurance. If it is assumed for simplicity that premium payments are made as some fixed proportion of standard rates (e. g., at 'time and a half') i. e.,

$$wp = \alpha\, ws \; ; \quad \alpha > 1$$

minimisation of the wage bill with respect to numbers and hours yields the following demand function for the optimum levels of employment and hours respectivel

$$E^* = h_1\left(HS, \frac{Nw}{w}, L\right) \tag{32}$$

$$H^* = h_2\left(HS, \frac{Nw}{w}, L\right) \tag{33}$$

where $w = ws + wp$

[18] *F. P. R. Brechling*, The Relationship between Output and Employment in British Manufacturing Industries, in: Review of Economic Studies, Vol. 32, 1965; *R. C. Fair*, The Short Run Demand for Workers and Hours, Amsterdam 1969.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Of most interest here is the expected effect of a change in the ratio of non-wage to wage costs. The partial derivatives would be signed as follows:

$$\frac{\partial E^*}{\frac{\partial Nw}{w}} < 0 \; ; \; \frac{\partial H^*}{\frac{\partial Nw}{w}} > 0$$

i. e., an increase in the ratio of non-wage to wage costs would lead employers to alleviate these costs by utilising their existing labour force more intensively. To produce a given output, the firm would tend to substitute more overtime for less employment. Thus, for each level of output, a *general* hourly wage subsidy which did not effect non-wage costs would tend to reduce the amount of employment and raise average hours worked.[19] Conversely, a reduction in average non-wage costs of an equivalent amount would tend to lead to fewer hours and more employment at each output level. This echoes a point made by Kaldor over forty years ago that the removal of existing National Insurance Contributions paid by employers is the optimal form of implementing a subsidy to labour.[20]

Job-Creating Marginal Employment Premiums

The case for job creation subsidies has been forcefully argued by Rehn[21] in Sweden and by Layard and Nickell in Britain.[22] Some counter-arguments have been presented by Burton.[23] As noted earlier, there are some existing job creating subsidy schemes both in Britain (e. g., Small Firms Employment Subsidy) and in Sweden (e. g., The Recruitment

---

[19] Obviously, a marginal wage subsidy would only be received if employment were increased and there would be relatively little effect on the employment/hours mix.

[20] *N. Kaldor*, Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: Journal of Political Economy, Vol. 44, No. 6, December 1936. — He goes on to suggest that "there is, in fact, no argument possible in favour of a policy of taxing wages or payrolls — at any rate, while unemployment prevails (S. 738).

[21] *G. Rehn*, Needs and Methods for Further Development of Manpower Policy, in: National Commission for Manpower Policy, Re-examining European Manpower Policies, Special Report No. 10, Washington D. C.; *ders.*, Marginal Employment Premiums as a Method for Imposing Employment without Enhancing Inflation, mimeo, 1977.

[22] *P. R. G. Layard*, Subsidising Jobs without Adding to Inflation, in: The Times, 28th January 1976; *P. R. G. Layard* and *S. J. Mitchell*, The Case for Subsidising Extra Jobs, a.a.O.

[23] *J. Burton*, Employment Subsidies, The Case for and Against, in: National Westminster Bank Review, February 1977; *ders.*, A Micro-Economic Analysis, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grant for Young Workers).[24] It is generally argued that a job creating marginal subsidy is preferable to a job preserving subsidy on at least two counts. First, the administrative problems are much simpler and the possibilities of fraudulent claims are much lower in the case of the job creating subsidy than the job preserving subsidy. In the former case the administrative agency only requires knowledge of employment in the base period and current employment; in the latter case it needs to know what would have been the level of employment in the firm without the subsidy. Secondly, employment subsidies are not generally regarded as a suitable policy for providing support to declining enterprises or industries or reducing structural unemployment; rather they are intended to counteract general demand deficiency. However, there is no simple device for discriminating between those firms suffering temporary problems from the recession and those in permanent decline. Thus, as Burton concludes a job creating subsidy provides markedly fewer opportunities than a job preserving subsidy for the misuse and waste of public funds.

Layard and Nickell[25] present the most rigorous case for a job creating marginal employment premium, their proposed scheme providing a subsidy for gross increases in employment in any firm in which employment grows in relation to some specific base period. They analyse the effects of their proposal over the medium term. They argue that a marginal job creating employment premium has much to commend it as against a general employment subsidy, an increase in government expenditure or a devaluation. They do not, however, discuss in specific detail the operation of a job preserving subsidy. Their argument has a great deal of merit. Amongst particular points of interest they emphasise the necessity for a scheme to operate for a considerable period of time. Thus, they visualize a take up period of about two years with the additional jobs being subsidised for a considerably longer period during which there would be a gradual phasing out of the payments.

The way in which any subsidy operates is important. Thus, for instance, a flat-rate subsidy per worker e. g. a cut in employers' National Insurance contributions may have favourable effects on the employment/hours mix as discussed in the previous section. There remains the

---

[24] And also in the U. S. For analysis of the U. S. Employment Tax Credit of 1977 see *O. Ashenfelter*, Evaluating the Effects of the Employment Tax Credit of 1977, in: Industrial Relations Section, Princeton University Working Paper No. 110, February 1978 and *J. R. Kesselman, S. H. Williamson* and *E. R. Berndt*, Tax Credits for Employment Rather than Investment, in: American Economic Review, Vol. 67, No. 3, 1977.

[25] *P. R. G. Layard* and *S. J. Nickell*, The Case for Subsidising Extra Jobs, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

question of the choice between a general and a marginal subsidy. One argument in favour of the former, as Kaldor notes[26] is that a subsidy via a change in any form of payroll tax tends to affect all firms and thus does not introduce any element distortion which is inherent in selective measures. On the other hand, Baily and Tobin[27] stress the importance of confining public employment programmes and wage subsidies to selective groups. They argue tht the only way to 'cheat' the Phillips curve is to shifter labour demand to types of worker who have relatively little effect on economy-wide inflation.

Conclusion

In the current of economic knowledge the macro-economic implications of various forms of wage subsidy are far from certain and a variety of alternative schemes have been suggested.[28] We have simply examined some micro-economic behavioural implications of the type of schemes predominant in the United Kingdom and Sweden. Both countries have adopted, with different emphases general job-preserving and job-creating employment subsidies, protection for special groups and incentives to training. It is argued above that the specification of particular rules within a given policy or emphasis on one type of policy rather than another may have substantial effects on the outcome. In terms of maximisation of employment either through job-protection or job-creation general employment subsidies seem to be preferable to those limited to training, though in the long-run context the latter may have certain advantages. As far as job-preservation is concerned a rule specifying maintenance of previous employment levels will minimise the cost to the exchequer of achieving such a goal. Job-creation may, however, be preferable in general to job-preservation for reasons of structural change, but given a trade-off between hours and men, the reduction of the fixed costs of employment to the employer will have a greater stimulating effect on employment than a direct hourly wage subsidy. Finally, is should be born in mind that subsidies are short-term palliatives only. In the long-run demand expansion will prove most helpful to all sections of the labour force.

---

[26] *N. Kaldor*, a.a.O.

[27] *M. N. Baily* and *J. Tobin*, a.a.O.

[28] The macro-economic affects af alternative public employment programmes have been examined in great detail and rigour by Johnson within a Keynesian framework, but the results are generally inconclusive and depend crucially on the values of specific parameters. — *G. E. Johnson*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Table 1 **Special Employment and**

BRITAIN				
Measure	Description	Date of Introduction and Duration	No. covered	Annual gross cost
General Employment Measures (a) *Job Preserving*				
(i) Temporary Employment Subsidy (T. E. S.)	Subsidy payable for maximum of 12 months for each redundancy deferred + 6 months supplement for firms still in difficulty.	August 1975 until 31st March 1978 (for applications) — to be extended for further year in modified form	173,430 January 13th 1978	£ 223 M 1977/78
(b) *Job Creating*				
(i) Job Creation Programme	Full-time temporary employment on projects of benefit to community for those who otherwise would be unemployed.	October 1975 until end 1977 (replaced by Youth Opportunities Programme)	47,387 January 12th 1978	£ 61.3 M 1977/78
(ii) Small Firms Employment Subsidy	Six months subsidy for small firms in Special Development Areas which hire additional workers.	1st July 1977 until 31st March 1978 when extended to wider geographical area and firms of larger size	8,500 by 31st March 1978 (estimated)	£ 4 M 1977/78
(iii) Supervision and Instruction Places	Adults to be engaged on work experience schemes.	April 1978	NA	NA
Measures for Employment of Specific Groups				
(i) Youth Employment Subsidy	Six months subsidy for recruitment of persons under 20 years of age who have been unemployed 6 months.	August 1976-31st March 1978 (replaced by Youth Opportunities Programme)	2,783 Dec. 31st 1977	£ 5,4 M 1977/78
(ii) Job Introduction Scheme for Disabled Persons	Subsidy for trial period of up to 6 weeks.	1st July 1977	2 000 (planned)	(£ 0.36 M)
(iii) Special Temporary Employment Programme (S. T. E. P.)	Temporary employment of up to 12 months for hard to place adults aged 19 and over.	April 1978	25,000 (planned)	(£ 68 M by 1980)
(iv) Work Experience Programme	Subsidy to firms engaging unemployed young persons on short courses introducing them to work.	Sept. 1976 (incorporated into Youth Opportunities Programme)	34,221 Dec. 31st 1977	£ 14.8 M 1977/78
(v) Community Industry Scheme	Permanent scheme for disadvantaged young workers.	1972 (expanded under special measures)	4,474 Jan. 12, 1978	£ 6 M 1977/78
(vi) Job Release Scheme	Workers within one year of retirement are offered tax-free allowance to retire early provided employer to recruit replacement from unemployment register.	Jan. 3, 1977 until March, 1978 when extended from assisted areas to whole country	12,051 Jan. 13, 1978	£ 8 M 1977/78
Special Training Measures				
(i) Icentive Training Grants	Grants usually support one year's initial training within total training period of up to four years.	April 1977	29,263 Nov. 30th, 1977 3,429	£ 60.7 M 1977/78
(ii) Training Services Agency Special Courses For Young People	Period of assessment followed by short industrial courses.	April 1977	Dec. 30th 1977	£ 0.8 M 1977/78
		Total (February 1978)	310,000	£ 366 M 1977/78

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Training Subsidy Measures in Britain and Sweden

SWEDEN				
Measure	Description	Date of Introduction & Duration	No. covered	Annual gross cost
1. (a)				
(i) Security of Employment Act and Employment Promoting Measures Act	Minimum periods of notice up to 6 months according to age and advance notification to authorities of impending redundancies.	July 1974	—	—
(ii) Temporary Employment Subsidies to Firms of Vital Importance to Local Labour Market	Subsidy of 75 % of wage cost of special groups where redundancies would reach 5 % of labour force.	3rd quarter 1977 Extended until 1st July 1978	7,000	Skr. 200 M 1977/78
(b)				
(i) Relief Work	Temporary employment for unemployed persons during seasonal and cyclical recessions.	Long-term — special measures prolonged until 1st July 1978	28,000 1976/77	Skr. 1 952 M 1976/77
2.				
(i) Temporary Employment Subsidies for Elderly Employees in the Textile and Clothing Industries	Subsidy for every worker aged over 50 up to 10 % of firms wage bill.	March 1977 - December 31st 1977	NA	Skr. 125 M 1977/78
(ii) Special Work Adjustment Measures	Rehabilitation Measures for handicapped unemployed, job creation measures for hard to place including semi-sheltered and sheltered employment, archive work.	Long-term	2,700 Rehabilitation places 10,000 semi-sheltered work 16,700 sheltered work 15,117 archive work	Skr. 2 211 M 1976/77
(iii) Recruitment Grant For Recruiting Young People Under 20	Additional employment (designed to become permanent) payable for 3 to 6 months.	Spring 1976	Peak of 4 663 December 1976	N. A.
3.				
(i) In-plant Training	Special grant payable to employers who provide training to employees instead of laying them off as production declines.	1974 Subsidy raised in February 1977 and extended until July 1st 1978	Peak of 62,900 June 1977	N. A.
(ii) Labour Market Training	Frec courses provided for those willing to leave employment (under general right to educational leave Act, 1974) or for unemployed.	Long-term	99,000 Second quarter 1977	Skr. 1 700 M 1977/78
(iii) Training and Replacement Recruitment Grant	Existing employee aged 25 or over must be offered training for up to 6 months and be replaced by preferably under 25.	1976 -grant raised Oct. 1977	533 1976	Skr. 3.7 M 1975/76
		Total (1976)	111,000 1977/78	Skr. 3,672, 296 M*)

*) Total Labour Market Board (A. M. S.) allocation excluding labour market services, cash assistance to unemployed, regional measures, for refugees, stockpiling support, defense activities and certain administrative expenses.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Figure 1(a)

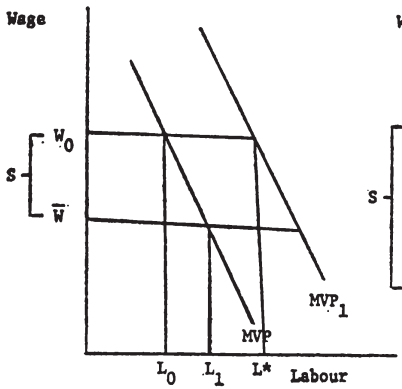


Figure 1(b)

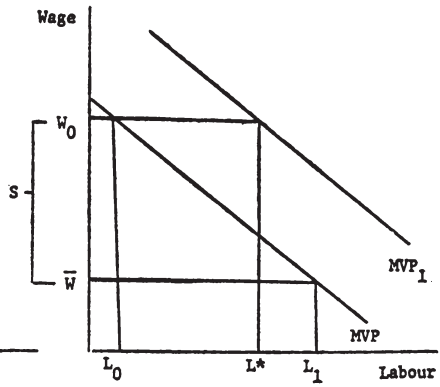


Figure 1(c)

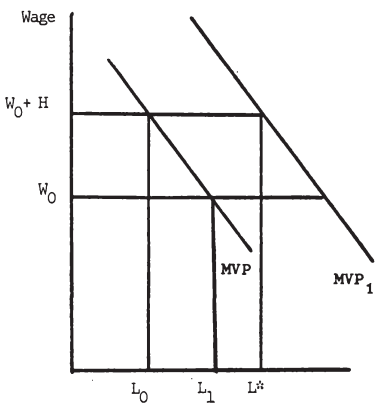
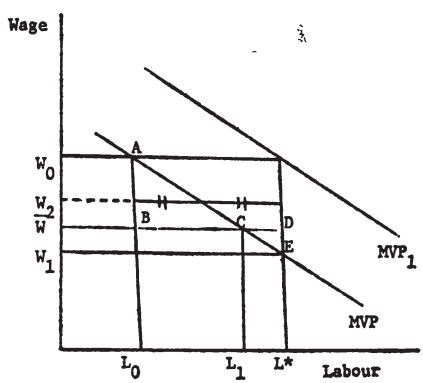


Figure 1(d)



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zu den Referaten von Sláma und Beitel

Die ersten beiden im Arbeitskreis präsentierten Referate wurden wegen des engen sachlichen Zusammenhangs — Wirtschaftsstrukturen in Osteuropa sowie sektorale Strukturpolitik in der Sowjetunion — gemeinsam verhandelt. Die Diskussion erstreckte sich insbesondere

— auf die Zulässigkeit von Systemvergleichen, wie sie in den Referaten angestellt wurden,

— auf die These, daß sich Wirtschaftsstrukturen in Ost und West nicht so deutlich unterscheiden, wie gewöhnlich angenommen wird, und daß die Sowjetunion eine imitative Strukturpolitik verfolgt, und

— auf methodische Probleme.

Heftig umstritten war die These, daß ein Zusammenhang zwischen der in Osteuropa durchgeführten Wirtschaftsplanung und westlichen Überlegungen zur Strukturpolitik bestehe. Es wurde etwa vorgebracht, mit dieser These werde versucht, eine künstliche Verbindung herzustellen, die die hiesige Diskussion zudem unnötig belaste (Hockel). Mit Ausnahme einiger Außenseiter preise in der Bundesrepublik niemand „technokratische" oder gar „sozialistische" Modelle an. Stattdessen werde von Gewerkschaftsseite eine Strukturberichterstattung angestrebt, um die Transparenz für die Strukturpolitik zu erhöhen. Dem wurde jedoch von den Autoren entgegengehalten, daß die Diskussion um Planungsansätze in der Bundesrepublik noch nicht beendet sei.

Auf Skepsis stieß die Beurteilung der sowjetischen Strukturpolitik. Bestimmte Erscheinungen von Ineffizienz in den Planwirtschaften seien gerade eine Folge der dortigen Strukturpolitik. Insbesondere wurde darauf verwiesen, daß man bei der Analyse mehr Gewicht auf eigene FuE-Anstrengungen der Sowjetunion legen solle, statt fast ausschließlich auf den Imitationsprozeß abzustellen (Thalheim). Was die sektorale Wirtschaftsstruktur anlangt, so wurde der Standpunkt vertreten, daß doch erhebliche systembedingte Unterschiede zwischen westlichen und östlichen Wirtschaftsstrukturen zu beobachten seien: Beispielsweise würde in den östlichen Volkswirtschaften ein weitaus höherer Anteil der Investitionen in die Industrie fließen als im Westen; darüber hin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus seien erhebliche Unterschiede in den relativen Arbeitsproduktivitäten von Wirtschaftssektoren bei einem Ost-West-Vergleich zu verzeichnen. Außerdem divergierten die Flächenproduktivitäten der Landwirtschaft sehr stark. Von einem Versagen der östlichen Strukturpolitik könne jedoch nicht gesprochen werden, denn um einen solchen Schluß ziehen zu können, müsse man die Ziele dieser Politik kennen (Beitel). Darüfer hinaus sei die Strukturpolitik — verstanden als Wachstumspolitik und gemessen an internationalen Maßstäben — zumindest in der Sowjetunion durchaus kein Mißerfolg.

Als Ursache für gewisse strukturelle Ähnlichkeiten zwischen östlichen und westlichen Ländern komme nicht allein bewußte Imitation in Betracht. Vielmehr gebe es eine Reihe von — wenn auch mittelbaren — Vehikeln für die Übertragung von Wirtschaftsstrukturen, z. B. die Präferenzen der Konsumenten und die Technologie schlechthin. Nicht streitig war, daß es systembedingte Unterschiede zwischen östlichen und westlichen Wirtschaftsstrukturen gibt; jedoch könne man nicht alle beobachteten Unterschiede sofort auf das Wirtschaftssystem zurückführen. Vielmehr spiele auch das Entwicklungsniveau eine Rolle. Dies gelte insbesondere für den Außenhandel der östlichen Länder (Slama).

In methodischer Hinsicht wurde kritisch angemerkt, daß das gewählte Aggregationsniveau zu hoch sei, um Systemvergleiche überzeugend durchzuführen.

Von den Autoren wurde erwidert, daß das zu wählende Aggregationsniveau eine reine Frage der Zweckmäßigkeit sei. Zu viele Details könnten auch das Bild verwischen. Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, daß mit anderen Methoden, die auch die interindustrielle Verflechtung berücksichtigen, ähnlich gelagerte Ergebnisse erzielt werden konnten (Timm). Eine wichtige Frage sei ferner, inwieweit allgemeine Entwicklungsgesetze, wie etwa die Drei-Sektoren-Hypothese, resistent gegen systembedingte Einflüsse seien (Fels). Die Forschung auf diesem Gebiet solle auf alle Fälle weitergeführt werden, denn dies sei nicht zuletzt für den Ost-West-Handel von großer Bedeutung.

B. Zum Referat Chiplin / Sloane

Diskussionsschwerpunkte waren der Zusammenhang zwischen der Beschäftigung und der Lohn-/Zinsrelation und die Konsequenzen für eine Beschäftigungspolitik, die auf die Subventionierung von Arbeit abstellt. Darüber hinaus wurden institutionelle Fragen sowie alternative Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik ausführlich erörtert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zunächst wurde betont, daß das Bestimmen des optimalen relativen Faktorpreisverhältnisses eine äußerst wichtige Frage sei (Hockel). In diesem Zusammenhang müsse man beachten, daß die Beschäftigungspolitik bisher zu sehr auf niedrige Zinssätze abgestellt habe. Bei einer kurzfristig ausgerichteten Beschäftigungspolitik — etwa durch Lohnsubventionen — dürfe ferner nicht übersehen werden, daß sie nur funktionieren könne, wenn direkt in die Personalplanung der Unternehmen eingegriffen werde. Schließlich müsse man sich fragen, inwieweit bei alternativen, längerfristig angelegten Strategien — wie etwa bei FuE-Subventionierung — tatsächlich zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erwarten seien.

Es wurde kritisch gefragt, ob die Technologie überhaupt flexibel genug sei, um auf Änderungen in den Faktorpreisrelationen reagieren zu können. Im Falle der Bundesrepublik seien beispielsweise Unternehmen nicht in größerem Umfang auf das Angebot eingegangen, Subventionen zur Arbeitsplatzerhaltung zu beziehen. Ein ungünstiges Geschäftsklima bedeute, daß Maßnahmen, die die Faktorpreisverhältnisse durch Subventionen beeinflussen sollen, kurzfristig keine Mengenwirkungen zeigen würden (Wilkens).

Aus einer Beschäftigungspolitik, die auf Lohnsubvention abstellt, ergäben sich noch weitere Probleme. Zum einen müsse die Wirkung auf die Arbeitsproduktivität berücksichtigt werden; zum anderen könne sie durchaus Änderungen in der Verhaltensweise der Tarifparteien hervorrufen; es entstehe deshalb ein Problem des „moral hazard" (Fels). Wahrscheinlich würden solche Subventionen antizipiert und die Verhandlungsdisziplin der Tarifparteien gemindert. Der institutionelle Rahmen einer solchen Politik müsse also äußerst sorgfältig überlegt werden.

Weitere praktische Schwierigkeiten ergäben sich daraus, daß es nicht einfach um die Erhaltung eines jeden Arbeitsplatzes gehen könne. Denn der Strukturwandel in einer wachsenden Wirtschaft, auch bei steigender Beschäftigung, erfordere geradezu, daß Arbeitsplätze wegfielen. Man dürfe also nicht von der Wirtschaftspolitik erwarten, daß sie versucht, alle bestehenden Arbeitsplätze zu erhalten.

Die Autoren versuchten, die These zu belegen, daß Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital bestehen. Darüber hinaus gebe es Anzeichen dafür, daß Lohnsubventionen antizipiert würden. Außerdem zeigten einige makroökonomische Modelle an, daß ein negativer Arbeitsproduktivitätseffekt als Folge von Lohnsubventionen zu erwarten sei. Die Notwendigkeit, geeignete institutionelle Regelungen für eine Politik der Beschäftigungssubventionierung zu finden, wurde

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht bestritten. Denn die bisher praktizierten Maßnahmen seien auf ein ganzes Bündel von Zielen ausgerichtet, so etwa die FuE-Subventionen. Um mehr über die Wirkungen von Beschäftigungssubventionen aufdecken zu können, seien in künftigen Untersuchungen die Löhne als endogene Größen zu betrachten.

Gerhard Fels, Kiel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: Kurt Schmidt, Mainz

Congress-Centrum Hamburg

Mittwoch, 27. September 1978, 9.00—12.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neue Aufgaben der Finanzwissenschaft

Von der Globalsteuerung zur strukturorientierten Stabilitätspolitik mit finanzpolitischen Instrumenten?

Von *Gerold Krause-Junk*, Berlin

1. Neue Aufgaben stellen sich einer Disziplin, wenn sich neue Forschungsziele herausbilden oder die alten Ziele neue Lösungen verlangen. Es ist insbesondere der zweite Fall, der die Wirtschaftswissenschaft in Atem hält; denn neu sind weniger die wirtschaftlichen Ziele, die auf makroökonomischer Ebene in den bekannten magischen Vielecken ihren Ausdruck finden, als vielmehr die Bedingungen, unter denen sie erfüllt werden sollen. Daß sich diese Bedingungen des Wirtschaftens quantitativ und qualitativ ständig ändern, bedarf keiner Erläuterung. Daß diese Änderungen in letzter Zeit vielleicht gravierender waren als je zuvor, ist die Herausforderung der Stunde. Sie sind, um eine weitverbreitete Kennzeichnung zu verwenden, struktureller Natur[1] und sie führen dazu, daß — wie zuvor nur in bezug auf die große Weltwirtschaftskrise behauptet — nicht nur von einer Krise innerhalb, sondern von einer Krise des Systems die Rede ist[2].

Der Bezug zur Weltwirtschaftskrise ist nicht zufällig; denn hier wie da geht es um ein weltweites Stabilitätsproblem und hier wie da ist von der reinigenden Kraft der Krise nicht viel zu spüren — abgesehen vielleicht vom öffentlichen Sektor in der Bundesrepublik, dessen eilig angestrebte „Konsolidierung" in 1976 und 1977 man freilich mit durchaus gemischten Gefühlen beurteilen mußte[3]. Aber diese Phase der

---

[1] Vgl. z. B. *B. Strümpel* (Die Krise des Wohlstands. Das Modell einer humanen Wirtschaft, Stuttgart u. a. 1977, S. 17): „Die wirtschaftlichen Probleme von heute — Unterbeschäftigung, Inflation, niedrige Wachstums- und Investitionsraten — sind nicht so sehr konjunkturell als vielmehr strukturell begründet."

[2] Vgl. z. B. *K. G. Zinn*, Wieder zehn Jahre Massenarbeitslosigkeit? Der langfristige Charakter der Krise und die Chancen einer humanen Wirtschaftspolitik, in: Vorgänge, Heft 4, 1977.

[3] Vgl. Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziff. 21: „Im nachhinein gesehen, waren die Impulse der öffentlichen Haushalte weniger stark, als der konjunkturellen Entwicklung förderlich gewesen wäre." Es scheint fast so, als würden die Gutachter von den selbst gerufenen Geistern geplagt. (Vgl. Jahresgutachten 1974, Ziff. 331; Jahresgutachten 1975, Ziff. 423 ff.) Anderer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushaltspolitik ist ja offenbar ausgestanden. Ob dies auch in naher Zukunft für die Stabilitätskrise gilt, sei dahingestellt. In jedem Falle ist die theoretische und praktische Ökonomie um eine Erfahrung reicher, aus der es die Lehren zu ziehen gilt. Damit ist uns unser Thema „Die neuen Aufgaben der Finanzwissenschaft" praktisch vorgegeben Es ist zu prüfen, ob das Stabilitätsziel unter den vermeintlich oder tatsächlich veränderten Bedingungen noch mit den alten finanzpolitischen Instrumenten durchgesetzt werden kann oder ob es der Entwicklung eines neuen Instrumentariums bedarf[4].

2. Der Katalog behaupteter Strukturänderungen bzw. struktureller Ursachen der Stabilitätskrise ist beeindruckend: Die technologische Entwicklung[4a], die Verknappung und Verteuerung der Rohstoffe, gravierende Änderungen der Währungsparitäten[5], die zunehmende Bedeutung des tertiären Sektors verbunden mit einer auch absoluten Abnahme der Beschäftigtenzahl im sekundären Sektor der Volkswirtschaft[6], die zunehmende „strukturelle" Staatsverschuldung[7], die zunehmende Unternehmenskonzentration[8] verbunden mit dem entsprechend geänderten Preisverhalten der Unternehmen[9], die „vagabundierende" Nachfrage[10], die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern[11] ...

Diese Liste ist in verschiedener Hinsicht bemerkenswert. Zunächst scheint sie so willkürlich, daß man eigentlich nur den Punkt der Ver-

---

seits hat Ehrlichers Argument einiges für sich, daß — sachlich notwendige — Kürzungen öffentlicher Ausgaben offenbar nur in Rezessionen politisch durchsetzbar seien. Vgl. *W. Ehrlicher*, Strukturelle Fehlentwicklungen in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Kredit und Kapital, 9. Jg. (1976), S. 17/18.

[4] Es versteht sich am Rande, daß mit dieser Themeneingrenzung nur ein — wenn auch eben u. E. sehr wichtiger — Miniausschnitt aktueller finanzwissenschaftlicher Aufgaben angesprochen wird.

[4a] Vgl. z. B. *P. Kalmbach*, Rationalisierung, neue Technologien und Beschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 8/1978.

[5] Vgl. *H. Kock* u. a., Konzepte der Konjunktursteuerung. Von der globalen zur strukturellen Orientierung, Köln 1977, S. 50.

[6] *H. Kock*, a.a.O., S. 51.

[7] Vgl. *W. Ehrlicher*, Strukturelle Fehlentwicklungen, a.a.O.

[8] Vgl. *H. Kock*, a.a.O., S. 46 und *R. Hickel*, Ökonomische Stabilisierungspolitik in der Krise — Ursachen und Ausweichparadoxien, in: R. R. Grauhan und R. Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaates? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Leviathan, Sonderheft 1/1978.

[9] Vgl. *R. Blum*, Administrierte Preise als Problem der Stabilisierungspolitik, in: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 85/II und *A. M. Okun*, The great Stagflation Swamp, in: The Brookings Bulletin, Vol. 14 (1977).

[10] Vgl. *A. Sölter*, Diskussionsbeitrag, in: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik, a.a.O., S. 1044.

[11] Vgl. *H. Markmann*, Strukturwandel und Investitionslenkung, in: U. Borsdorf u. a. (Hrsg.), Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität, Köln 1977, S. 432.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlechterung des Wetters sucht. Die einzelnen Positionen — wie wohl belegbar als Strukturveränderungen gekennzeichnet — sind beim besten Willen nicht auf einer Ebene anzusiedeln. Vor allem aber scheint unerklärlich, wodurch sich die meisten dieser Strukturveränderungen von jenen unterscheiden sollen, die den Konjunkturzyklus seit eh und je begleiteten und nach der Kondratieff-Juglar-Schumpeterschen Konjunkturtheorie geradezu die Motoren der konjunkturellen Wellenbewegungen darstellen. Was hat die Erfindung und Innovation des Elektromotors so verschieden gemacht von der Erfindung und Innovation der Mikroprozessoren, deren bevorstehende allgemeine Durchsetzung vielerorts als unlösbares Strukturproblem angesehen wird? War nicht Konjunktur stets auch Strukturveränderung, die sich eben im Konjunkturablauf vollzog?

Sucht man eine Klassifizierung der verschiedenen Strukturprobleme nach ihrer stabilitätspolitischen Relevanz, dann bietet es sich wohl an, zwischen Änderungen der volkswirtschaftlichen Ausstattungen einerseits und Änderungen der Wirkungsweise des volkswirtschaftlichen Systems andererseits zu unterscheiden. Zur ersten Gruppe strukturelller Änderungen würden dann also z. B. die Rohstoff- und Umweltprobleme oder die technologische Entwicklung zählen. Zur zweiten Gruppe von Veränderungen würden jene gerechnet werden müssen, die die Wirkungsweise des Systems, namentlich den Preismechanismus, aber auch den polito-ökonomischen Zusammenhang betreffen. Nun ist stabilitätspolitisch weniger relevant, daß die Versorgung mit Rohstoffen schwieriger und die Realkapitalausstattung großzügiger geworden ist. Was vielmehr beunruhigt, ist das offenkundige Unvermögen des Systems, eine überlegene Technologie und eine stärkere Realkapitalausstattung in Wachstum und Freizeit umzusetzen. Analog wäre nichts daran überraschend, daß sich knapper und teurer werdende Rohstoffe in Wachstumsverlusten niederschlagen. Warum aber muß es zusätzlich noch zu einer Unterauslastung der vorhandenen Produktivkräfte, zu anhaltenden Ungleichgewichten auf Güter- und Arbeitsmärkten kommen? Dies läßt sich gewissermaßen doch nur als eine „excess burden", eine das unvermeidliche Maß überschreitende Belastung der Volkswirtschaft auffassen.

Es ist diese zusätzliche Belastung, die vermeidbar erscheint und ein neues Nachdenken über den Systemzusammenhang erfordert. Grob gesprochen läßt sich gegen eine Verknappung bestimmter Rohstoffe wenig tun, aber an einem System basteln, das die Kosten einer derartigen Verknappung nicht minimiert. Natürlich hat diese Unterscheidung in systemendogene und systemexogene Strukturveränderungen ihre Tücken. Faßt man das System nur weit genug, wird man auch die Verknappung von Rohstoffen und die Umweltprobleme und die tech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nologische Entwicklung als systemimmanent begreifen können[12]. Im gewissen Sinne verändert ja jeder Wirtschaftsprozeß die Bedingungen des Wirtschaftens selbst. Aber es ist wohl zulässig und zweckmäßig, allokative Spätfolgen und Gleichgewichtsprobleme zu unterscheiden.

3. Warum versagt der Preismechanismus? Es ist zunächst wichtig, das allokative vom Stabilitätsproblem zu trennen. In allokativer Sicht ist der Preismechanismus aus einer Reihe von Gründen als äußerst unzuverlässig erkannt worden. Die Argumente atypischer Indifferenz- und Transformationskurven, monopolistischer Marktstrukturen und externer Effekte sind bekannt und die finanzpolitischen Korrekturmöglichkeiten ausgiebig von der Finanzwissenschaft behandelt[13]. Die angesprochenen Probleme berühren freilich samt und sonders den allokativen Aspekt und hindern das System im allgemeinen nicht, — wenn auch ineffiziente — Gleichgewichte zu finden.

Unter dem Stabilitätsaspekt interessiert ein anderes Versagen des Preismechanismus, nämlich seine zunehmende Unfähigkeit, Gleichgewichtslösungen herbeizuführen. Sie resultiert — grob gesagt — aus den beiden Teilproblemen „falscher" Preissetzungen einerseits und „falscher" Mengenreaktionen andererseits. Anbieter wie Nachfrager orientieren sich nicht an den aktuellen Reflexen der Marktgegenseite, sondern verhalten sich in dem Sinne strategisch, daß sie sich von Erfahrungen und Erwartungen, kurz von hypothetischen statt aktuellen Marktkonstellationen leiten lassen. Dies führt dazu, daß auf verschiedenen Teilmärkten gleichzeitig Angebots- und Nachfragelücken Bestand haben können.

Worum es geht, läßt sich vielleicht am Beispiel der Arbeitslosigkeit demonstrieren, die sich als freiwillig und unfreiwillig zugleich kennzeichnen läßt. Würde jeder Anbieter die herrschende Nachfragesituation als unveränderlich gegeben betrachten und die im Hinblick auf diese Situation aus seiner Sicht optimale Entscheidung treffen, müßte man die bestehende Arbeitslosigkeit weitgehend als freiwillig bezeichnen; denn es gibt wenig Arbeitslose, die nicht irgendeinen Arbeitsplatz zu irgendeinem Lohnsatz finden würden[14]. Aber es sind eben nicht die

---

[12] Vgl. *B. Strümpel*, a.a.O., S. 43: „Eine überparteiliche Orthodoxie ... scheut sich davor, ... Umweltprobleme als strukturelles Marktversagen zu identifizieren."

[13] Vgl. z. B. *G. Krause-Junk*, Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1976.

[14] Diese Aussage gilt im übrigen auch unter Berücksichtigung des Umstandes, daß gegenwärtig die Zahl der Arbeitssuchenden insgesamt die Zahl der offenen Stellen bei weitem übersteigt; denn aus der obigen Sicht käme es auf die *marginalen* Beziehungen an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aktuellen, sondern die potentiellen Angebote, d. h. Erwartungen, an denen die Arbeitssuchenden ihre Entscheidungen ausrichten, und im Hinblick auf diese Erwartungen sind sie unfreiwillig arbeitslos. Zwar mag man diese Kennzeichnung graduell als um so weniger treffend ansehen, je unrealistischer die Erwartungen des Arbeitnehmers sind. Ist ein Jungakademiker freiwillig oder unfreiwillig arbeitslos, wenn er sich in seinen Vorstellungen über das Anfangsgehalt noch von Erfahrungswerten seiner glücklicheren Vorgänger leiten läßt?

Moralisch ist an einer solchen Haltung nichts auszusetzen, auch wenn sie auf der anderen Seite von Unternehmen eingenommen wird, die eher lange Lieferfristen zulassen als ihre Kapazitäten ausbauen und eher kostenorientierte Preise setzen als die aktuelle Nachfrageelastizität abtasten. Okun geht so weit, diesem veränderten Preis-Mengen-Verhalten (d. h. der Loslösung der Preise und Löhne vom kurzfristigen Druck von Überschußangebot und Überschußnachfrage) sogar eine „genuine soziale Funktion" zuzusprechen. Es sei keine Schöpfung übler Monopole, sondern eine Anpassung an ein komplexes interdependentes Wirtschaftssystem, in dem Nachfrager und Anbieter, Unternehmer und Beschäftigte aus ihren stetigen (continuous) Beziehungen Nutzen ziehen[15]. Mag dies so sein oder nicht, eine Konsequenz wird solches Verhalten haben: Wirtschaftspläne werden lange Zeit nicht aufgehen, Ungleichgewichte werden Bestand haben.

Es soll hier offen bleiben, warum sich diese Verhaltensweisen erst in den letzten Jahren herausgebildet haben. Ursachen sind zweifelsohne in der zunehmenden Konzentration zu sehen und auch in dem Umstand, daß die Zuverlässigkeit von Kalkulationsgrundlagen von kürzerer Dauer ist. Sicher hat es auch damit etwas zu tun, daß Unternehmen davon abgekommen sind, ihren Unternehmenszweck in der Realisierung kurzfristiger Gewinne zu sehen, sondern einen langfristigen Ausbau ihrer Marktbeziehungen anstreben. Dies läßt sie zögern, einen aggressiven Preiswettbewerb zu führen.

4. Wirtschafts- und finanzpolitische Konzepte zur Überwindung derartiger Ungleichgewichte hängen naturgemäß davon ab, wo die Ursachen für das „falsche" Preismengenverhalten gesehen werden. Grob lassen sich drei verschiedene politische Gegenstrategien unterscheiden: Keynesianische Globalsteuerung, neoklassische Verstetigungspolitik, Strukturpolitik.

Im Konzept der sogenannten Globalsteuerung ist die strategische Variable die kurzfristige Gesamtnachfrage[16]. Der Abbau von Markt-

---

[15] Vgl. *A. M. Okun,* a.a.O., S. 2.

[16] „Globalsteuerung ... (ist der) ... Versuch, die wirksame Nachfrage mit den Mitteln der Geld- und Fiskalpolitik so zu steuern, daß die Ziele eines

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ungleichgewichten soll also durch eine Nachfragebeeinflussung erreicht werden. Von einer derartigen Politik ist nicht anzunehmen, daß sie die volkswirtschaftlichen Strukturen unbeeinflußt läßt. Strukturelle Wirkungen sollen aber dem Konzept nach nicht berücksichtigt werden. Globalsteuerung ist also strukturneutral, wenn man diesen Begriff einmal analog zum Begriff der Konjunkturneutralität im Sinne des Sachverständigenrates definiert[17].

In praxi hat es zumindest in der Finanzpolitik eine derartige Globalsteuerung fast nie gegeben; es ist ja auch nicht vorstellbar, daß nachfragestimulierende oder -bremsende Maßnahmen beschlossen oder durchgeführt werden, ohne daß man dabei nicht auch andere Effekte als diejenigen auf die Gesamtnachfrage berücksichtigt. Mit Sicherheit spielen stets allokative Effekte der Ausgaben und Verteilungseffekte der Einnahmen eine Rolle, wie wohl bezweifelt werden mag, daß die Beurteilung dieser strukturellen Effekte nach einem rationalen Gesamtkonzept erfolgt[18]. Was aber unter stabilitätspolitischen Aspekten besonders ins Gewicht fällt, ist der Umstand, daß in Theorie und Praxis die Globalsteuerung eben nur den Gesamtnachfrageeffekt und nicht die anderen möglichen stabilitätsrelevanten Wirkungen beachtet.

Die keynesianische Globalsteuerung steht und fällt mit der Bedingung, daß sich im Sog der globalen Nachfragesteuerung strukturelle Fehlentwicklungen abbauen[19]. Die Unterstellung ist nicht unplausibel,

---

stabilen Preisniveaus, eines hohen Beschäftigungsstandes und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts erreicht und gewahrt werden." So *H. Giersch*, Episoden und Lehren der Globalsteuerung, in: H. Körner, u. a. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für Karl Schiller, Bern und Stuttgart 1976, S. 277/8.

[17] Konjunkturneutral ist ein Haushaltsvolumen nach Ansicht des Sachverständigenrates dann, „wenn es für sich genommen keine Abweichungen der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials von dem bewirkt, was mittelfristig als normal angesehen wird" (Jahresgutachten 1977/78, Anhang VI, S. 216). Das „Normalmaß" gilt dabei — unter Bezug auf das „Basisjahr" 1966 — als allokativ, d. h. eben nicht konjunkturell bestimmt. Vgl. dazu auch *G. Krause-Junk*, Probleme des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: WiSt, 1. Jg. (1972), S. 486.

[18] „Das Hauptübel unserer gegenwärtigen Wirtschaftspolitik besteht ... nicht darin, daß es etwa keine Investitionslenkung gäbe. ‚Gelenkt' wird der Faktoreinsatz in der Wirtschaft im Gegenteil bereits heute von zahlreichen Instanzen — aber leider gleichzeitig in verschiedene Richtungen ... Die linke Hand des Staates weiß häufig nicht, was die rechte tut." So *R. Thoss*, Zur Weiterentwicklung der Globalsteuerung: Integration von Konjunktur- und Strukturpolitik, in: G. Fleischle und M. Krüper (Hrsg.), Investitionslenkung. Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft?, Frankfurt am Main 1975, S. 44.

[19] „Die Postkeynesianer ... sind der Auffassung, daß sich im Sog einer hohen monetären Nachfrage die in einer wachsenden Wirtschaft ständig erforderliche strukturelle Umschichtung mit geringeren Hemmungen vollzieht. Unter dem Druck der hohen Nachfrage würden schneller neue Ka-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

da nach verbreiteter Ansicht von expansiver wie von kontraktiver Politik am ehesten die leistungsstarken Betriebe profitieren und sich so in einer Art „displacement effect" strukturelle Änderungstendenzen beschleunigt durchsetzen könnten. Besteht also die Ursache von Ungleichgewichten darin, daß die notwendigen strukturellen Veränderungen zu viel Zeit beanspruchen, weil die wünschenswerten Mengenreaktionen ausbleiben, dann könnte Globalsteuerung in diesem Sinne vorteilhaft erscheinen. Die Ansichten in diesem Punkt sind freilich nicht einhellig. So finden sich auch Hinweise darauf, daß globale Nachfrageerhöhungen Strukturfehler überdecken und die notwendigen Anpassungsprozesse aufhalten könnten[20].

Entscheidend dürfte sein, ob die Globalsteuerung mit einer Restaurierung oder gar, wie gelegentlich behauptet, mit einer weiteren Zerstörung des Preismengenmechanismus verbunden ist. Glaubte Keynes noch, daß sich eine kontraktive Globalsteuerung dämpfend auf die Preise auswirken und eine im konjunkturellen Tief betriebene expansive Politik zur positiven Mengenänderung führen würde, so ist die zeitgenössische Beurteilung eine andere. Weizsäcker[21] meint, daß im allgemeinen, d. h. bei expansiver wie bei kontraktiver Politik, zunächst einmal die Mengen und erst mit starker Verzögerung die Preise reagieren würden. Daraus schließt er eine Asymmetrie in der Effizienz globaler Nachfragesteuerung (zugunsten der expansiven Politik). Die jüngsten Erfahrungen zeigen allerdings, daß die Asymmetrie möglicherweise woanders liegt: daß bei kontraktiver Politik zunächst die Mengen und bei expansiver Politik zunächst die Preise reagieren.

Kontraktive Globalsteuerung wird mit finanzpolitischen Maßnahmen unter anderem dadurch versucht, daß die Produktionskosten erhöht

---

pazitäten erstellt, der regionale Umschichtungsprozeß vollziehe sich reibungsloser und die Arbeitskräfte aus schrumpfenden Sektoren würden schneller in die neuen Wachstumsbereiche überführt." *W. Ehrlicher*, Die Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang, in: Kredit und Kapital, 5. Jg. (1972), S. 420.

[20] „Orientiert sich die Politik ausschließlich am orthodoxen keynesschen Muster, verläßt sie sich also in naiver Manier auf nachfragewirksame Instrumente, dann wird sie das Stabilisierungsziel — wenn überhaupt — nur zu dem Preis allokativer Verwerfungen erreichen." *K. Littmann*, Stand der Stabilisierungstheorie und Grenzen der Stabilisierungspolitik, in: Girozentrale und Bank der österreichischen Sparkassen (Hrsg.), Quartalshefte, 13. Jg., Heft 2 - 3/1978, S. 41. Auch die Bundesregierung befürchtet, daß „bei einer übermäßigen Ausdehnung der Gesamtnachfrage die ... Gefahr (bestünde), daß die Strukturprobleme nur verdeckt, nicht aber abgebaut würden. Der Zwang zur Strukturanpassung würde sich ... kurzfristig zwar vermindern, langfristig würde die gesamtwirtschaftliche Entwicklung jedoch belastet." Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, Ziff. 37.

[21] *C. C. von Weizsäcker*, Grenzen der traditionellen Globalsteuerung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 189 (1975), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden. Die beabsichtigte Wirkung liegt in einer entsprechend verminderten investiven Nachfrage und damit Preissenkung. Tatsächlich scheinen aber die meisten Unternehmer die Kostenerhöhungen zum Anlaß von Preiserhöhungen zu nehmen, so daß anstelle der beabsichtigten Preissenkung eine Mengenreduktion mit Preissteigerung verursacht wird. Da diese stabilitätspolitisch falsche Reaktion vornehmlich in hoch konzentrierten Bereichen erwartet wird, unterliegt die kontraktive Globalsteuerung der Gefahr, die Konzentration zu verstärken (nicht konzentrierte Branchen sind außerstande, die Kostenerhöhungen auf die Preise abzuwälzen) und damit die notwendige Basis für ihren eigenen Erfolg weiter einzugrenzen.

Bei einer über zusätzliche öffentliche Ausgaben betriebenen expansiven Politik kommt es möglicherweise zu einer Erscheinung, die man im Anschluß an das Föhlsche Steuerparadoxon[22] als Defizitparadox bezeichnen könnte. Föhl hatte bekanntlich gezeigt, daß eine aus Verteilungsabsichten erfolgende Besteuerung von Unternehmereinkommen bei Wiederverausgabung der Steuer für Güter und Dienste die Überwälzung dieser Steuern in erhöhten Preisen erlaubt, so daß sich im Extremfall das Nettounternehmereinkommen nicht zu verringern braucht. Analog ließe sich als Defizitparadox der Fall beschreiben, daß zur Ankurbelung der privaten Produktion zusätzlich getätigte öffentliche Ausgaben nur zu Erhöhungen von Unternehmereinkommen führen, aus dem wegen mangelnder realer Investitionsbereitschaft der Unternehmen eben jene vom Staat zur Ausgabenfinanzierung aufgenommenen Kredite direkt oder indirekt (über das Bankensystem) bedient werden. In einer solchen Situation pflegt der Staat noch als Erfolg anzusehen, wenn ihm die Kreditfinanzierung reibungslos gelingt. Was er damit freilich wirklich erreicht, sind steigende Preise, nachteilige Verteilungseffekte, künftige Zinsbelastungen und eventuelle Rückzahlungsprobleme. Natürlich ist dieses Modell ebenso extrem wie der Föhl-Fall, aber vielleicht angesichts einer zu geringen realen Investitionsbereitschaft und eines geringen Finanzierungssaldos des Unternehmenssektors von ähnlich demonstrativem Wert.

Die Globalsteuerung steht insbesondere deswegen in Gefahr, die „falschen" Reaktionen zu provozieren, weil sie gerade nicht global wirkt, sondern mit zusätzlicher oder verminderter Nachfrage an einzelnen Sektoren ansetzt. Insbesondere die Konzentration der staatlichen Nachfrageimpulse auf einige wenige Branchen muß falsche Reaktionen geradezu provozieren. Eine ausgelastete Bauindustrie wird bei expansiven Maßnahmen die Preise erhöhen, eine bei kontraktiver Politik vom staatlichen Nachfrageausfall und zudem noch durch Zinserhöhun-

---

[22] *C. Föhl,* Das Steuerparadoxon, in: Finanzarchiv, N.F. Band 17 (1956/57).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen getroffene Bauindustrie wird nicht — zumindest nicht über ein bestimmtes Maß hinaus — mit Preissenkungen reagieren. Nur in einem Gesamtsystem, in dem der Preis-Mengen-Mechanismus intakt ist, werden sich expansive oder kontraktive Impulse schnell von einem Sektor auf die anderen Sektoren der Volkswirtschaft übertragen. Eine an der Kapazitätsgrenze operierende Bauindustrie würde Aufträge an die Baumaschinenindustrie erteilen und jeder einzelne Bauunternehmer würde durch Kapazitätserweiterung versuchen, seinen Anteil an den Gesamtaufträgen zu erhöhen. Dies setzt freilich voraus, daß er den Nachfrageboom nicht nur als vorübergehend einschätzt und daß sich seine Erwartungen an der aktuellen Situation orientieren. Bleibt seine pessimistische Grundeinschätzung auch von öffentlichen Aufträgen unberührt, ja, glaubt er, in der Finanzpolitik selbst einen Unsicherheitsfaktor bezüglich der künftigen Entwicklung zu erkennen, wird er auf eine Kapazitätsausweitung verzichten und mit überhöhten Preisforderungen und Lieferfristen reagieren.

Der Fehler der Globalsteuerung liegt nach alledem u. E. nicht in dem Versuch, auf die kurzfristige Nachfrage Einfluß zu nehmen, sondern allein darin, daß dies ohne Berücksichtigung der strukturellen Wirkungen geschieht. Worauf es anzukommen scheint, ist nicht nur eine regional und sektoral differenzierte Nachfragesteuerung, sondern auch die Vermeidung der beschriebenen Nebenwirkungen auf das Preissystem.

5. Eine Antwort auf das vermeintliche Ende der Globalsteuerung ist die Rückkehr ins vorkeynesianische Modell: Der Staat selbst sei Verursacher oder zumindest Verstärker der krisenhaften Entwicklung und ein Weniger eher als ein Mehr staatlicher Intervention würde die Selbstheilungskräfte des Systems freisetzen. Soweit der Staat aus allokativen Gründen Leistungen erbringen und dafür Produktivkräfte in Anspruch nehmen muß, soll er dies im Zeitablauf stetig tun[23]. Ohnehin

[23] Ursprünglich einmal aus „monetaristischer" Sicht gefordert, findet die Verstetigungsdoktrin inzwischen allerdings Befürworter aus den unterschiedlichsten wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Lagern. Die — oder wohl besser eine — monetaristische Position vertritt z. B. *M. J. M. Neumann* (Fiskalisch oder monetär ausgerichtete Stabilisierungspolitik?, in: H. K. Schneider u. a., Hrsg., Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 992/3), wenn er sowohl unter den Bedingungen einer „keynesianischen Welt" als auch unter den Bedingungen einer „monetaristischen Welt ... eine Konzentration der Finanzpolitik auf ihre längerfristigen allokationspolitischen Aufgaben" empfiehlt. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft meint in seiner Stellungnahme zu „Grundfragen der Stabilitätspolitik" (Bulletin Nr. 44 vom 13. 4. 1973): „Der Verstetigung des Einsatzes (der Instrumente der Globalsteuerung, K.-J.) kommt große Bedeutung zu, da dadurch die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Systems wesentlich verbessert wird." Neuerdings fordert auch die I.G.-Metall eine „Stabilitätspolitik, die auf kurzfristige ... Schocks

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

käme im Boom wegen der bekannten Inflexibilität der öffentlichen Personalausgaben nur eine Zurücknahme investiver Staatsausgaben in Betracht, was die Struktur der öffentlichen Gesamtausgaben verschlechtern würde. Eine derartige Wertung erscheint freilich etwas vordergründig. Abgesehen einmal davon, daß grundsätzlich nicht einzusehen ist, was an Investitionen besser als an Konsumausgaben sein soll, werden hier offenbar privatwirtschaftlich sinnvolle Unterscheidungen undifferenziert auf den Staat übertragen. Und dies führt zu Fehleinschätzungen, da sogenannte öffentliche Konsumausgaben für öffentliche Dienstleistungen nämlich genauso wie öffentliche Realkapitalbildung in die Zukunft wirken können.

Für die Verstetigungskonzeption werden im wesentlichen zwei Argumente ins Feld geführt. Nämlich erstens, der Staat habe originäre Ansprüche an das Sozialprodukt und dürfe sich nicht zum Lückenbüßer degradieren, und zweitens, eine stetige öffentliche Beanspruchung des Produktionspotentials würde auch verstetigend auf den gesamten Konjunkturablauf wirken. Weder das eine noch das andere Argument ist zwingend.

Was die allokativen Ansprüche des Staates an das Sozialprodukt betrifft, so sprechen nicht nur fiskalische Gründe, sondern auch das Argument der geringeren Opportunitätskosten dafür, daß der Staat ein konjunkturelles „timing" seiner Nachfragewünsche vornimmt[24]. Dieses Konzept ist möglicherweise allerdings dem Einwand ausgesetzt, daß auf diese Weise die gesamtwirtschaftlich notwendigen Sanktionen für ein preis- und lohnpolitisches Fehlverhalten der großen Tarifparteien und damit ein gewisser pädagogischer Effekt unterblieben[25].

Namentlich wird gegen die sogenannte Vollbeschäftigungsgarantie Stellung bezogen. Eine solche Sicht ist allerdings insofern bedenklich, als sie den polito-ökonomischen Zusammenhang außer acht läßt, nämlich nicht berücksichtigt, daß mächtige Interessengruppen enttäuschende Marktergebnisse nicht ohne politische Pressionen hinzunehmen pfle-

---

verzichtet und sich stattdessen an einer langfristigen Perspektive orientiert". I.G.-Metall, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe der I.G.-Metall, Band 73 (1977), S. 46, vgl. auch *H. Kock* u. a., a.a.O., S. 74.

[24] Vgl. *C. C. von Weizsäcker,* a.a.O., S. 25.

[25] „Wer mehr durchzusetzen versucht" (als Einkommenserhöhungen innerhalb bestimmter Grenzen, K.-J.), „muß das Risiko, daß er sich selbst aus dem Markt drängt, auf die eigenen Schultern nehmen". *H. Giersch,* a.a.O., S. 285. Im Jahresgutachten 1976/77, Ziff. 282 heißt es: „Es gibt also durchaus Situationen, in denen es wichtig ist, einzelne Gruppen auf ihre Verantwortung besonders hinzuweisen, zumal wenn Grund zu der Annahme besteht, daß diese Gruppen am Zustandekommen der Situation besonderen Anteil haben."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen[26]. Wer im marktwirtschaftlichen Teilsystem Niederlagen oder Mißerfolge einstecken muß, hat allemal eine zweite Chance, nämlich im politischen Entscheidungsprozeß. Steuerliche Entlastungen oder Belastungen bestimmter Gruppen werden zwangsläufig in die Tarifauseinandersetzungen eingebracht und gegenseitig aufgerechnet. Und wer zweifelt daran, daß umgekehrt ungünstige bzw. nicht akzeptierte Markteinkommensverteilungen unmittelbar politische Reaktionen auslösen. So gesehen ist eine Zurückhaltung des Staates aus pädagogischen Gründen sogar gefährlich. Es bliebe die Frage, ob sie überhaupt berechtigt wäre. Es ist jedenfalls nicht von der Hand zu weisen, daß sich in den Tarifabschlüssen — auch was ihre jahrelange Nivellierungstendenz angeht — von der Gesellschaft getragene Gerechtigkeitsvorstellungen ausdrücken, deren Durchsetzung der Staat sich zumindest dann nicht widersetzen sollte, wenn nicht die Interessen von Gruppen auf dem Spiele stehen, die in den Tarifauseinandersetzungen nicht repräsentiert sind. Und selbst wenn die großen Tarifparteien an Fehlentwicklungen im Markt schuld sein sollten, ist es noch lange kein unzumutbares „Ansinnen" an den Staat, an der Schadensbeseitigung mitzuwirken. Jede andere Sicht würde verkennen, daß es letzten Endes dieselben Bürger sind, die Verbandsentscheidungen einmal am Markt und einmal im politischen Prozeß fällen.

Ob eine Verstetigung allein der öffentlichen Nachfrage die gesamtwirtschaftlichen Konjunkturwellen glättet, ist beileibe nicht sicher. Rein modellmäßig läßt sich zeigen, daß Variable innerhalb eines Differentialgleichungssystems durch die Einführung konstanter Parameter von zuvor monotonen Bewegungen in Schwingungen geraten können[27]. Es ist auch bekannt, daß Regelmechanismen aller Art genauso wie zur Verringerung auch zur Verschärfung von Instabilität beitragen können[28]. Vertreter der Verstetigungskonzeption betrachten denn auch meist als ihr stärkstes Argument den Umstand, daß die Effekte bewußter konjunkturabhängiger Verhaltensweisen des Staates nur wenig vorausberechenbar seien und daß sozusagen aus Gründen der Risikominimierung ein konjunkturunabhängiges Verhalten noch das beste

---

[26] „Verfolgen die autonomen Gruppen Verteilungsziele, die nicht mit den Zielen der Stabilisierungspolitik in Einklang stehen, ... so kann man sich zwar damit beruhigen, daß sie bei trendorientiertem Verhalten der Stabilisierungspolitik das Beschäftigungsrisiko selbst voll tragen; träten Beschäftigungseinbrüche jedoch tatsächlich ein, wäre trendorientiertes Verhalten der Wirtschaftspolitik wohl kaum lange durchzuhalten." *H. J. Barth,* Bessere Stabilisierungspolitik durch Regelmechanismen oder regelgebundenes Verhalten?, in: B. Gahlen und H. K. Schneider (Hrsg.), Grundfragen der Stabilitätspolitik, Tübingen 1974.

[27] *G. Krause-Junk,* Probleme, a.a.O., S. 486.

[28] Vgl. *H. Kock,* a.a.O., S. 74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wäre[29]. Eine solche Sicht erscheint unseres Erachtens allerdings nicht nur zu pessimistisch, sondern auch die Risiken zu gering zu bewerten, die mit einer konjunkturpolitischen Abstinenz verbunden wären. Ein weiteres Argument lautet: Die Unternehmer brauchten einen überschaubaren Datenkranz für ihre Investitionsentscheidungen, was eine stetige öffentliche Nachfrage und eine stetige Erweiterung der Infrastruktur voraussetze. Dagegen läßt sich einwenden, daß sich die Unternehmer an der jeweils auf das einzelne Unternehmen entfallenden Nachfrage und weniger an der Gesamtnachfrage orientieren, und darüber hinaus weniger daran interessiert sein dürften, daß bestimmte Teilnachfragen stetig anfallen, sondern daß sich die insgesamt auf das einzelne Unternehmen fallende Nachfrage stetig entwickelt. Gerade der letzte Punkt wäre aber eher zu erreichen, wenn der Staat um die Aufrechterhaltung einer bestimmten Kapazitätsauslastung bemüht wäre, als wenn er unbeirrt seine eigene Nachfrage verstetigte. Im konkreten Fall erscheint es z. B. als zweckmäßig, wenn der Staat konjunkturfördernde Ausgaben an eine bestimmte Branche erst dann auslaufen ließe, wenn private Anschlußaufträge vorliegen — und diese seine Absicht im vornherein kund täte.

Im übrigen garantieren Vertreter der Verstetigungskonzeption keinesfalls stete Vollbeschäftigung. Vielmehr attestieren sie dem privaten System allein die Fähigkeit, auf exogen oder strukturell bedingte Störungen in der Weise zu reagieren, daß ein Gleichgewicht bei „natürlicher" Arbeitslosenrate innerhalb einer bestimmten Frist erreicht wird[30]. Die Höhe dieser Arbeitslosenrate gilt freilich nicht als derart naturgegeben, daß sie nicht mit Hilfe bestimmter staatlicher Maßnahmen, nämlich einer sogenannten Strukturpolitik, herabzudrücken wäre[31]. Derartige Maßnahmen müßten darauf gerichtet sein, die Funktionsfähigkeit des Preissystems zu erhöhen. Der mögliche Maßnahmen-

---

[29] *H. Nachtkamp* (Stabilisierungspolitik mit Hilfe kapazitätsfördernder Staatsausgaben?, in: B. Gahlen und H. K. Schneider, Hrsg., Grundfragen der Stabilitätspolitik, a.a.O., S. 121) geht so weit, in einer Globalsteuerung über öffentliche Investitionsausgaben deswegen eine Gefahr für die künftige Stabilität zu sehen, weil man die fernen Kapazitätseffekte öffentlicher Investitionen nicht kennt. Sein Argument ist freilich deswegen nicht besonders beeindruckend, weil selbst — unwahrscheinliche — massive Kapazitätseffekte öffentlicher Investitionen in späteren Perioden problemlos wären, wenn man die kurzfristige Nachfrage steuern könnte.

[30] „In der Wirtschaftstheorie bezeichnet man jene Arbeitslosigkeit als ‚natürlich', die in den aktuellen Strukturcharakteristika der Arbeits- und Gütermärkte begründet ist." *M. J. M. Neumann,* Überlegungen zu einem alternativen Konzept der Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 1977/IX, S. 459.

[31] „Die Wirtschaftspolitik sollte auf eine Beseitigung jener strukturellen Hemmnisse hinarbeiten, die das natürliche Niveau der Arbeitslosigkeit unerwünscht hochhalten ..." *M. J. M. Neumann,* a.a.O., S. 456.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

katalog reicht von ordnungspolitischen Eingriffen bis hin zur Mobilitätsförderung von Arbeit und Kapital. Mit diesem Vorschlag einer verstärkten Strukturpolitik scheinen sich Anhänger der Verstetigungskonzeption einer ganz anderen Sicht zu nähern, die von vornherein eine bewußte und wesentlich weitreichendere Strukturpolitik als einzigen Ausweg aus der Stabilitätskrise ansieht. Wie sich gleich zeigen wird, ist die dahinterstehende ordnungspolitische Konzeption allerdings fast diametral entgegengesetzt; denn während hier der „Strukturfehler" eher im staatlichen Bereich gesehen wird, richtet sich die Kritik der „Strukturpolitiker" gegen den marktwirtschaftlichen Part der bestehenden Mischordnung.

6. War die Globalsteuerung Antwort auf die Instabilität eines sich selbst überlassenen marktwirtschaftlichen Systems, so könnte die Struktursteuerung Antwort auf die Instabilität eines global gesteuerten Systems sein. Ähnlich wie vor über vierzig Jahren die Einführung der Globalsteuerung damit begründet werden konnte, daß der Staat ja ohnehin (global) interveniere, nur — wie z. B. mit der Parallelpolitik — ohne rationales Konzept, so läßt sich heute mit einigem Recht vertreten, daß der Staat ja ohnehin Strukturpolitik betreibe, aber ebensowenig rational[32]. Eine Außenseiterposition geht dahin, daß bewußte Strukturpolitik überhaupt nur deswegen notwendig und gerechtfertigt würde, weil der Staat mit seiner Globalsteuerung strukturelle Verzerrungen verursache, die aus dem Gleichbehandlungspostulat heraus einer Korrektur bedürften[33].

Grundsätzlich ist sicher gegen ein strukturpolitisches Konzept nichts einzuwenden, insbesondere dann nicht, wenn es auf eine Stärkung der Funktionsfähigkeit des Preissystems ausgerichtet ist. Anhänger einer bewußt strukturorientierten Steuerung — jedenfalls jene, die sich nach den Worten eines ihrer Vertreter als „vielleicht feine, aber doch kleine Minderheit etwas verloren vorkommen muß zwischen den großen ‚staatstragenden Religionen' (Monetaristen und Fiskalisten)"[34] — meinen allerdings vornehmlich etwas anderes: nämlich eine angebotsorientierte Einflußnahme auf die sektorale, regionale, branchenmäßige usw. Struktur von Güter- und Arbeitsmarkt — innerhalb und außerhalb des Preismechanismus. Selbstverständlich läßt sich eine derartige Einflußnahme mit finanzpolitischen Instrumenten vornehmen. Mit Leichtigkeit findet sich ein stolzer Katalog finanzpolitischer Maßnahmen, die samt

---

[32] Vgl. *H. Kock* u. a., a.a.O., S. 82/83.

[33] Vgl. *H. Wilhelm*, Regionalpolitik als Kompensation der Globalsteuerung, in: S. Klatt und M. Willms (Hrsg.), Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Festschrift für Fritz Voigt, Berlin 1975, S. 506 ff.

[34] *R. Wieting*, Probleme der staatlichen Strukturpolitik, in: G. Fleischle und M. Krüger (Hrsg.), Investitionslenkung, a.a.O., S. 117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und sonders die Struktur der volkswirtschaftlichen Realkapitalbildung und Beschäftigung beeinflussen würden. Zu nennen sind z. B. differenzierte staatliche Lohnkostenzuschüsse („Arbeitskostensubventionen")[35], differenzierte Investitionszulagen bzw. Investitionssteuern[36], öffentliche Nachfragedifferenzierung, unterschiedlicher Ausbau der Infrastruktur und ähnliches mehr. Der dabei, wie bei jeder finanzpolitischen Diskriminierung auftretende Effekt einer „excess burden" brauchte deswegen nicht so ernst genommen zu werden, weil er in bezug auf Gleichgewicht definiert ist. Sofern die Maßnahmen also zunächst einmal darauf abzielen, Ungleichgewichte abzubauen und nach Wiedergewinnung der Gleichgewichtslagen auslaufen, scheint der allokative Effekt zweitrangig.

Zum wichtigsten Problem einer strukturellen Lenkung muß die Frage werden, nach welchen Kriterien diskriminiert werden soll. Theoretisch müßte eine Lösung gesucht werden, bei der die finanzpolitischen Instrumente gegen das oben beschriebene „falsche" Preismengenverhalten wirken. Einige in diese Richtung gehende Vorschläge werden in der Finanzwissenschaft diskutiert. Ein mit den Namen von Wallich und Weintraub verbundener, aber auch schon von Kurt Schmidt früher diskutierter Vorschlag geht dahin, solche Unternehmen mit einer Sondersteuer zu belegen, die höhere Lohnsteigerungen gewähren als in Lohnleitlinien festgehalten[37]. Okun[38] hat diesen Gedanken jüngst dahingehend modifiziert, daß alle Unternehmen und die in ihnen Beschäftigten Steuererleichterungen erhalten sollen, wenn sie sich freiwillig dazu verpflichten, bestimmte Obergrenzen für Lohn- und Preissteigerungen nicht zu überschreiten. Mit dieser Modifikation werden einseitige Pressionen auf die Lohnentwicklung vermieden. Die aus der langen Reihe der kritischen Einwände vielleicht wichtigsten Punkte richten sich dagegen, daß die Lohn- und Preisleitlinien eben gerade strukturelle Verschiebungen behindern und daß ihre stabilitätsoptimale Festlegung auf seiten des Staates ein Ausmaß an Informationen vor-

---

[35] Vorgeschlagen u. a. von *W. Meissner,* Investitionslenkung, Frankfurt/Main 1974, S. 94.

[36] Vorgeschlagen u. a. von *W. Wittmann,* Öffentliche Einnahmepolitik im Dienste der Stabilisierung, in: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 916.

[37] Vgl. *H. C. Wallich* und *S. Weintraub,* A Tax — based Incomes Policy, in: Journal of Economic Issues, Vol. 5/1971, S. 1 ff.; *K. Schmidt,* Steuerpolitik im Umbruch?, in: H. Haller und H. C. Recktenwald (Hrsg.), Finanz- und Geldpolitik im Umbruch, Mainz 1969. Alle Literaturangaben und eine sorgfältige Auseinandersetzung mit dem Vorschlag bei *O. Gandenberger,* Korreferat zu: Öffentliche Einnahmepolitik im Dienste der Stabilisierung, in: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 929.

[38] Vgl. *A. M. Okun,* a.a.O., S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aussetzt, über die der Staat regelmäßig nicht verfügt[39]. Andere Vorschläge gehen dahin, die öffentliche Auftragsvergabe an ein bestimmtes stabilitätspolitisches Wohlverhalten der privaten Auftragnehmer zu binden. Aufträge könnten z. B. nur dann erteilt werden, wenn Obergrenzen für Preissteigerungen eingehalten werden. Um eine Marktspaltung zu verhindern, müßte die Gesamtpreispolitik der Unternehmen und dürften nicht nur die dem öffentlichen Auftraggeber in Rechnung gestellten Preise berücksichtigt werden.

Allen diesen unmittelbar auf das Preismengenverhalten gerichteten steuerlichen Diskriminierungen stellt sich das Problem entgegen, auf welche Weise der Staat feststellen soll, ob sich Teilnehmer am Güter- oder Arbeitsmarkt mit ihrer Preissetzung bzw. Mengenanpassung stabilitätswidrig verhalten. Die Schwierigkeiten werden freilich noch größer, wenn die staatliche Strukturpolitik nicht — wie bisher diskutiert — prozeßorientiert, sondern ergebnisorientiert betrieben wird. Vorschläge für eine ergebnisorientierte Strukturpolitik gehen z. B. dahin, daß strukturpolitische Förderungsmaßnahmen zukunftsbezogen sein müssen und nur Produktionen fördern dürften, die „morgen noch wettbewerbsfähig" sein werden[40]. Dahinter steht offenbar die Vorstellung, daß die den Marktverhältnissen entsprechende wünschenswerte mengenmäßige Ausdehnung derartiger Produktionen ohne staatliche Förderung nicht zu erwarten sei. In praxi würde eine solche Konzeption freilich bedeuten, daß gerade besonders leistungsstarke und entsprechend gewinnträchtige Unternehmen staatliche Förderung erfahren würden. Man darf auch nicht verkennen, daß jede gezielte ergebnisorientierte Förderung die Kalkulationsbasis für Neuinvestitionen erschwert; denn niemand weiß, wann sie kommt und wen sie trifft.

Zusammenfassend läßt sich über die strukturorientierte Stabilitätspolitik urteilen, daß sie nicht am Mangel entsprechender Instrumente scheitern müßte. Diese wären ohne größere Schwierigkeiten zumindest theoretisch zu entwickeln. Ungelöst, und wie es im Augenblick scheint

---

[39] Vgl. I.G.-Metall, a.a.O., S. 44: „Durch Einführung einer staatlichen Lohnleitlinie würde der Staat zum Ausdruck bringen, daß er besser als die am Verteilungskampf Beteiligten weiß, welche Einkommensveränderung vollbeschäftigungs- und wachstumsgerecht ist. Es gehört aber gerade zur Rechtfertigung der Tarifautonomie, daß die Partner dieses besser selbst vereinbaren können." Die I.G.-Metall gibt dieses Ergebnis der „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel" unkommentiert wieder.

[40] „Immerhin könnte eine staatliche Strukturpolitik Vorkehrungen dafür treffen, daß ihre Förderungsmittel nicht in erster Linie den ‚Fußkranken', sondern den ‚Schnelläufern' der Wirtschaft zugute kommen, oder doch zu Arbeitsplätzen in jenen Unternehmen führen, die sich zutrauen, in Zukunft den Wettbewerb erfolgreich zu bestehen." *V. Hauff* und *F. W. Scharpf*, Modernisierung der Volkswirtschaft, Technologiepolitik als Strukturpolitik, Frankfurt/Main und Köln 1975, S. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unlösbar, ist dagegen das Problem, wie der Staat besser als das marktwirtschaftliche System erkennen soll, bei welchen Produktionen die Zukunftschancen liegen, wo sich also private Unternehmer im Sinne des Preis-Mengenmechanismus falsch verhalten, weil sie sich von falschen Erwartungen leiten lassen. Die Affinität zur allokativen Theorie öffentlicher Güter ist hier offenkundig. Diese hat nachdrücklich gezeigt, daß ein theoretisch begründbares Marktversagen noch keine Gewähr dafür bietet, daß staatliche Zuständigkeit zu besseren Ergebnissen führt, weil sich im allgemeinen die im Verhalten der Wirtschaftssubjekte begründeten Ursachen marktwirtschaftlich unerwünschter Ergebnisse genauso oder sogar verstärkt im politischen Prozeß auswirken.

7. So gesehen ist die Globalsteuerung vielleicht doch zu früh verdammt worden. Sie besitzt ja den großen Vorteil, den marktwirtschaftlichen Prozeß der Auffindung der Produktionsziele nicht entscheidend zu stören. Die Aufgabe der Stunde scheint es aber, den Instrumentenkasten der Globalsteuerung zu erweitern und die Chance ihrer politischen Anwendung zu vergrößern. Ist die Diagnose richtig, daß die Hauptursachen der Instabilität in einer Blockierung des Preismechanismus liegen, dann muß man fragen, wie die Blockade gelockert werden kann. Warum werden Kapazitäten nicht erweitert, wenn eine Mengenkonjunktur der herrschenden Nachfragekostensituation entsprechen würde?

Eine Antwort, die oft gegeben wird, lautet: Der Staat sei selbst schuld daran, daß sich bei den verantwortlichen privatwirtschaftlichen Entscheidungsträgern zu pessimistische Erwartungshaltungen herausbilden[41]. Das hohe öffentliche Defizit z. B. würde die potentiellen Investoren befürchten lassen, daß über kurz oder lang eine stärkere Belastung mit öffentlichen Abgaben zu erwarten sei. Die z. T. hektischen Steuerreformen der letzten Jahre („Reformakzelerator")[42] hätten die für mittel- oder langfristige Investitionsentscheidungen notwendige Kalkulationsbasis zerstört. Bei einer derartigen Diagnose ist es eigentlich merkwürdig, daß bisher niemand, der dieses Argument ernst nimmt, nach einer Gegenstrategie Ausschau gehalten hat — abgesehen einmal von der unrealistischen und z. T. stereotypen Forderung nach

---

[41] „Die weitverbreitete Sorge um die Solidität der öffentlichen Finanzen beeinträchtigen das Vertrauen in die Finanzpolitik und belasten die Investitionsentscheidungen der Unternehmen ..." (Jahresbericht der Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer, 1975/76). Auch der Sachverständigenrat meint in seinem Jahresgutachten 76/77, Ziff. 202: „Die Ankündigung von Defiziten in den Haushalten der Gebietskörperschaften für das Jahr 1975 in bisher nie dagewesener Höhe ... hatte die Ausgabenfreudigkeit der privaten Haushalte und der Unternehmen gedämpft ..."

[42] Vgl. *C. Folkers*, Der Reformakzelerator — Bemerkungen zu einer Reform des Einkommensteuertarifs, in: Wirtschaftsdienst, 1978/VII.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem Abbau der Defizite und einem Verzicht auf kostenreiche Reformen. Dabei ist dies unseres Erachtens keinesfalls der einzige Weg aus dem Dilemma. Konkret sollen hier zwei verschiedene Vorschläge unterbreitet werden.

Ein erster Vorschlag geht dahin, die Zeitspanne zwischen dem Abschluß von Gesetzgebungsarbeiten und dem Inkrafttreten steuerpolitischer Maßnahmen (im weiteren Sinne, also einschließlich aller möglichen anderen, die Rentabilität von Investitionen direkt belastenden Maßnahmen) wesentlich, d. h. auf mehrere Jahre, auszudehnen. Dafür spricht, daß jede Abgabenänderung insofern rückwirkende Kraft besitzt, als sie die Basis aller früheren Wirtschaftspläne berührt, deren Vollzug noch in die Periode der Inkraftsetzung fällt. Von dieser Rückwirkung werden natürlich nicht nur Unternehmer, sondern auch Haushalte und vor allem Wirtschaftssubjekte getroffen, die in ihre eigene Erwerbsfähigkeit langfristige Investitionen geleistet haben. Aber wenn es richtig ist, daß insbesondere die Investitionen in das Realkapital empfindlich auf unsichere Erwartungen reagieren, dann wäre die wesentliche Ausdehnung der Inkraftsetzungsfrist von investitionsbelastenden Abgabenänderungen ein Weg, um die — vielleicht zu pessimistischen — Erwartungen zu stabilisieren. In jedem Fall würden die hektischen Reaktionen auf Steueränderungsvorschläge, schon vor Jahren unter dem Stichwort des „announcement-effect" in der Finanzwissenschaft disuktiert, vermieden werden. Worum es hier geht wäre die Lösung eines Optimierungsproblems im Hinblick auf eine wohl wünschenswerte Datenänderung und im Hinblick auf einen weit gefaßten Vertrauensschutz. Es spricht einiges dafür, daß die Lösung dieses Problems längere Inkraftsetzungsphasen verlangen würde als die üblichen zwei bis drei Monate.

Das gleiche Ergebnis läßt sich freilich auch mit einer anderen Konstruktion erreichen, die nicht den vielleicht als Nachteil empfundenen Effekt besitzt, daß für notwendig erachtete Steuerreformen nur mit großer Zeitverzögerung in Kraft gesetzt werden können. Diese andere Regelung könnte darin bestehen, sämtliche Altinvestitionen in ihren laufenden Erträgen und Kosten jeweils nach den Steuergesetzen zu behandeln, die zum Zeitpunkt der Vornahme der Investitionen Gültigkeit besaßen. Dieser Vorschlag hat zudem den Vorteil, daß eine entsprechende Garantie konjunkturpolitisch gezielt eingesetzt werden kann, d. h. immer nur für die Realkapitalbildung in einer bestimmten konjunkturpolitischen Phase gegeben zu werden braucht. Dies ist insofern auch notwendig, da diese Garantie natürlich eine gewisse Diskriminierung gegenüber Investitionen darstellt, die zeitlich nach entsprechenden, die privaten Kosten erhöhenden Steuergesetzänderungen vorgenommen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

8. Abschließend soll ein weiterer steuerpolitischer Vorschlag unterbreitet werden, nämlich eine Besteuerung der Unternehmensgewinne in Abhängigkeit von der betrieblichen Realkapitalbildung. In Zeiten ungenügender Investitionsbereitschaft könnte dabei der Gewinnsteuersatz um so stärker ermäßigt werden, je größer die Relation von Realkapitalbildung zu Gewinnen ausfällt, so daß die Gewinnsteuer z. B. vollständig entfallen könnte, wenn ein Unternehmen das Drei- oder Vierfache seines Jahresgewinnes real investiert. Eine derartige Steuer würde sowohl gegen die Gewinnausschüttungen als auch vor allem gegen Finanzinvestitionen der Unternehmen diskriminieren. Sie würde vor allem jene Unternehmen stark belasten, die sich trotz hoher Gewinne nicht zu einer Kapazitätsausweitung entschließen. Sie würde insofern die im konjunkturellen Tief erwünschten Mengeneffekte besonders in leistungsfähigen Unternehmen provozieren, was ja strukturpolitisch vorteilhaft wäre. Die Steuer hätte nicht den Nachteil, daß sie wie andere konjunkturfördernde Maßnahmen einseitig zugunsten der Großunternehmen wirken müßte. Gerade kleinere und mittlere leistungsstarke Unternehmen könnten durch eine mutige Außenfinanzierung die relevante Investitions-Gewinnrelation so stark drücken, daß sie je nach Tarifstaffelung vielleicht sogar gewinnsteuerfrei bleiben könnten. Eine derartige Chance dürfte sich Großunternehmen nur in Ausnahmefällen bieten, da diese sich naturgemäß sehr viel stärker selbst finanzieren. Dennoch würden auch diese mit einer derartigen steuerlichen Regelung zu verstärkter Realkapitalbildung angeregt.

Der Vorschlag ist freilich auch geeignet, noch einmal das ganze Dilemma der Makrosteuerung zu demonstrieren. Dazu seien drei Teilprobleme, nämlich das terminologische Problem, das Effizienzproblem und das politische Problem unterschieden.

Das terminologische Problem: Ist der Vorschlag noch unter die „Globalsteuerung" einzuordnen? Er ist auf die Belebung der kurzfristigen Gesamtnachfrage ausgerichtet, aber er hat auch strukturelle Wirkungen. Zum strukturpolitischen Instrument würde er damit aber noch nicht — sondern erst, wenn die strukturelle Wirkung nicht beiläufig entstünde, sondern politischer Absicht entspräche. Wenn diese Absicht selbst stabilitätspolitisch motiviert ist, ist er ein Instrument strukturorientierter Stabilitätspolitik.

Das Effizienzproblem: Welche Strukturen werden tangiert? Offenbar werden gewinnträchtige Unternehmen begünstigt, also strukturelle Verschiebungen auf solche Unternehmen provoziert, die sich im Wettbewerb behaupten. Man kann hoffen, daß dieser Wettbewerbsvorteil auch morgen gilt. Und diese Unternehmen werden nur dann begünstigt, wenn sie eine hohe Realkapitalbildung vornehmen. Die Begünstigung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist also von einem Verhalten abhängig, das man als stabilitätspolitisch günstig ansieht — global und strukturell, weil die Mengeneffekte eben in den vermeintlichen Zukunftsbranchen auftreten. Haben denn aber diese Unternehmen zuvor zu wenig investiert? Warum sollten sie? Weil sie sich nicht von ihrer aktuellen Gewinnsituation, sondern von Erwartungen haben leiten lassen, die ungünstiger waren als sie es hätten zu sein brauchen. Aber sagt uns dies alles die aktuelle Gewinnsituation?

Der Vorschlag könnte kleinere und mittlere Unternehmen begünstigen und damit den Stabilitätsgefahren entgegenwirken, die von der Konzentration ausgehen. Aber wissen wir wirklich, daß sich die Kleinen stabilitätspolitisch besser verhalten als die Großen? Auch sie administrieren ihre Preise, und viele Kleine wollen klein bleiben. Sie können so in schlechten Zeiten ihre Stammbelegschaft halten und setzen in guten Zeiten, wenn sie in Lieferschwierigkeiten kommen, Prohibitivpreise, auf die zu ihrer eigenen Verblüffung der Staat gelegentlich als Auftragsgeber eingeht. Dies hat mit Wettbewerb wenig zu tun.

Das politische Problem: Wer kann einen derartigen Plan gutheißen? Vermutlich nicht die Großen, auch nicht, wer keine Gewinne macht. Auch nicht, wer nicht spart — oder nur Finanzinvestitionen vornimmt. Auch nicht, wer Selbstfinanzierung für gut hält. Eigentlich niemand so recht. Wer wollte behaupten, daß er *deswegen* gut ist? Hier ging es nur um eine Demonstration: Strukturorientierte Stabilitätspolitik ist schwierig, namentlich solche mit finanzpolitischen Instrumenten. Die finanzwissenschaftliche Aufgabe bleibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand

Von *Eberhard Witte*, München

1. Das Interesse am Thema

Auf dieser Tagung wird das wechselseitige Verhältnis von Staat und Wirtschaft diskutiert und dabei insbesondere die Frage nach mehr oder weniger Staat in der Wirtschaft behandelt. Wenn die Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung der Tagung mich auffordert, das Thema „Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand" zu behandeln, so kommt damit eine Hintergrundthese zum Vorschein:

> Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand sind in einer angebbaren Weise *anders* als Entscheidungsprozesse in der privaten Wirtschaft.

Nur wenn man von einer solchen Vermutung ausgeht, kann es sinnvoll sein, den empirisch orientierten Betriebswirt, der sich speziell mit der Organisation von Entscheidungsprozessen befaßt hat, zu einem Beitrag aufzufordern. Denn man müßte sich — falls sich die These als richtig erweist — bei einer zusätzlichen Verlagerung von Entscheidungsaufgaben auf den Staat darauf einstellen, daß diese Entscheidungen formal und inhaltlich anders ausfallen und spezifische entscheidungspraktische Probleme aufwerfen.

Da wir uns mit dieser Frage in einem Problemfeld bewegen, das auf mindestens ein Jahrhundert grundlegender Auseinandersetzungen über die Gestaltung der nationalökonomischen und politischen Verfassung zurückblicken läßt, ist für den Betriebswirt wissenschaftliche Zurückhaltung erforderlich, wenn er die Entscheidungsprobleme im Bereich der öffentlichen Hand herauszuarbeiten versucht. Allerdings komme ich unter dem von mir zu vertretenden mikroökonomisch-organisatorischen Aspekt kaum in Verlegenheit, einen wertenden Vergleich zwischen staatswirtschaftlichen und privatwirtschaftlichen Entscheidungen vorzunehmen, also zu Problemen der Wirtschaftsordnung und der Staatseingriffe Stellung zu nehmen, wie es Scharpf und Engels zur Eröffnung dieser Tagung umfassend getan haben. Meine Aufgabe ist wesentlich enger und insofern bescheidener. Ich betrachte die Entscheidungsprozesse in öffentlichen Unternehmen, in öffent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Verwaltungen und in den interadministrativen Beziehungen zwischen solchen Einheiten als *mikroökonomisch-organisatorisches Problem* und werde bemüht sein, die Besonderheiten, die Stärken und Schwächen der Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand deutlich werden zu lassen, dabei aber auch die Grenzen der Übernahme organisatorischer Vorbilder aus der privaten Wirtschaft aufzuzeigen und schließlich die Entwicklungslinien zur organisatorischen Gestaltung von Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand anzudeuten.

Dabei gehe ich von dem in der Literatur belegten Fundus an empirischen Aussagen aus. Von mir aus füge ich die Ergebnisse von Studien und Hearings im wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, persönliche Erfahrungen innerhalb der Organisation der Deutschen Bundespost, verschiedener Rundfunkanstalten und Ministerien des Bundes und der Länder hinzu. Unter Bezug auf eine spezielle Fragestellung, nämlich die Entscheidung zur Einführung des Computers im öffentlichen Dienst, kann ich auf großzahlige empirische Befunde meines Institutes zurückgreifen. Schließlich wird die Grundlage meiner Ausführungen die durch teilnehmende Beobachtung gewonnene Problemeinsicht sein, die ich als Vorsitzender der von der Bundesregierung eingesetzten „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems" (KtK) gewonnen habe.

2. Öffentliche Bereiche

Der im Thema genannte „Bereich der öffentlichen Hand" ist kein eindeutig isoliertes und homogenes empirisches Feld. Vielmehr stellen sich schwierige *Abgrenzungsprobleme* gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich und *Schichtungsprobleme* innerhalb des öffentlichen Bereiches.

2.1 Öffentliche Unternehmen

Die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen bereitet dann wenig Schwierigkeiten, wenn man als Kriterium die Trägerschaft als Finanzierungs- und Organisationstatbestand heranzieht[1]. Das Gesetz über die Finanzstatistik[2] ordnet alle Unternehmen,

---

[1] Zur Charakterisierung öffentlicher Unternehmen vgl. *Peter Eichhorn*, Die Organisationsformen der öffentlichen Betriebe in Deutschland, in: Gemeinwirtschaft, 1970, Heft 5, S. 13 ff.; *Karl Oettle*, Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 1966, S. 243 ff.; *Erich Potthoff*, Zur Aktiengesellschaft als Rechtsform für öffentliche Betriebe, in: Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritschl, hrsg. v. Gisbert Rittig und Heinz-Dietrich Ortlieb, Berlin 1972, S. 167 ff.; *Günter Püttner*, Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg/Berlin/Zürich 1969, S. 42 ff.; *Albert Schnettler*, Öffentliche Betriebe, Essen 1956, S. 19 ff.; *Theo Thiemeyer*, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 19 f.

[2] Gesetz über die Finanzstatistik vom 8. Juni 1960, § 8 Abs. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an deren Nennkapital die öffentliche Hand mit mehr als 50 % beteiligt ist, dem Bereich der öffentlichen Wirtschaft zu.

Die öffentlichen Unternehmen können in privater oder in öffentlicher Rechtsform geführt werden, also einerseits Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, andererseits Anstalten, Körperschaften und Stiftungen sein. Hinzu treten die Spielarten des (verselbständigten) Regiebetriebes und des (kommunalen) Eigenbetriebes, aber auch die Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, insbesondere die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn.

Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand reicht weit: Sie umschließt industrielle Produktion, Bergbau, Landwirtschaft, Versorgungswirtschaft, Verkehr und Kommunikation, Kredit- und Versicherungswesen, Krankenhäuser, Institutionen der sozialen Fürsorge und der Kunst sowie andere Dienstleistungsbetriebe.

Diese Aufzählung zeigt, daß die öffentliche Wirtschaft im Grenzfall auf der einen Seite dem privaten Unternehmen sehr nahe kommt und lediglich durch die Finanzbeteiligung des Staates zum öffentlichen Bereich gezählt wird, daß auf der anderen Seite das hier zu behandelnde Thema um so relevanter wird, je mehr man sich dem Grenzfall nähert, der durch die Nähe des öffentlichen Unternehmens zur öffentlichen Verwaltung gekennzeichnet ist. Hier dominiert die Zielsetzung des öffentlichen Interesses und führt zu dem Satz:

> Ein öffentliches Unternehmen ist *öffentlich* in dem Sinne, daß es einer der Gesamtheit von Staat und Wirtschaft dienenden Zielsetzung gewidmet ist; es ist andererseits *Unternehmen,* weil es seine Aufgabe betriebswirtschaftlich zu erfüllen hat[3].

Durch die (mehr oder weniger) enge Bindung der öffentlichen Unternehmen an die sie tragende Gebietskörperschaft sind — in Abstufungen — Regelungen des öffentlichen Dienstrechtes, des Haushaltsrechtes und anderer Regulative gültig, die aus der organisatorischen Struktur einer öffentlichen Verwaltung abgeleitet und die für den Gedanken des *Unternehmens* untypisch sind.

---

[3] Vgl. *Eberhard Witte* und *Jürgen Hauschildt,* Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, Berlin 1966, S. 53 ff.; *Eberhard Witte,* Telekommunikation als öffentliche und unternehmenspolitische Aufgabe der Deutschen Bundespost, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1978, S. 25. Siehe auch *Karl Oettle,* Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, a.a.O.; *Günter Püttner,* Die öffentlichen Unternehmen, a.a.O., S. 86 ff.; *Theo Thiemeyer,* Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a.a.O., S. 42 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Öffentliche Verwaltungen

In der hier gewählten mikroökonomischen Betrachtungsweise rückt nicht die öffentliche Verwaltung als Ganzes[4] und noch weniger die politische Willensbildung in Parlament und Regierung[5] in den Vordergrund. Gegenstand der Analyse sind vielmehr die einzelnen, in sich relativ selbständigen, mit einer konkreten Verwaltungsaufgabe bedachten Ämter, Behörden, Ministerien und andere mikroorganisatorische Einheiten des Bundes, der Länder und der Gemeinden.

Die Abgrenzung zwischen öffentlicher Verwaltung und den parlamentarisch legitimierten politischen Spitzeninstanzen kann allerdings nicht eindeutig gezogen werden. Die Kennzeichnung der öffentlichen Verwaltung als exekutiver Bereich des Staatssystems[6] geht vereinfacht von einer Trennung zwischen zielvorgebenden Entscheidungsprozessen (politische Instanz) und zielrealisierenden Entscheidungsprozessen (öffentliche Verwaltung) aus. In diesem Sinne wäre die Administration lediglich eine Realisierungshilfe der politischen Zielvorstellung. Die Unhaltbarkeit dieser Abgrenzung wurde in jüngster Zeit durch Fallstudien belegt, die von Mayntz und Scharpf konzipiert wurden[7]. Die empirischen Hinweise reichen aus, um zu erkennen, daß die öffentliche Verwaltung sich weder nach ihrem Selbstverständnis, noch nach ihrem tatsächlichen Verhalten lediglich als Ausführungshilfe versteht, sondern *wesentlichen Einfluß auf* die formale und inhaltliche Gestaltung der *politischen Entscheidungsprozesse* nimmt[8].

Die Abgrenzung zwischen öffentlichem Unternehmen und öffentlicher Verwaltung ist ebenfalls gleitend, weil eine Gruppe von öffentlichen Unternehmen durch enge Bindungen an das öffentliche

---

[4] So *Heribert Schatz*, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Planungsorganisation, hrsg. v. Renate Mayntz und Fritz Scharpf, München 1973, S. 9 ff.

[5] Vgl. *Fritz Scharpf*, Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, in: Planungsorganisation, hrsg. v. Renate Mayntz und Fritz Scharpf, München 1973, S. 68 ff.

[6] Vgl. *Hans J. Wolff*, Verwaltungsrecht I, 8. Aufl., München 1971, S. 7 ff.

[7] Vgl. *Fritz Scharpf*, Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, a.a.O.; *Jürgen Kussau* und *Lutz Oertel*, Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 - 1972, in: Handlungsspielräume der Staatsadministration, hrsg. v. Peter Grottian und Axel Murswieck, Hamburg 1974, S. 113 ff.; siehe auch *Ira Sharkansky* und *Donald van Meter*, Policy and Politics in American Governments, New York u. a. 1975, insbes. S. 266, 289; *Ira Sharkansky*, Public Administration. Policy-Making in Government Agencies, 3. Aufl., Chicago 1975, S. 207 ff.

[8] Vgl. auch die Ausführungen von *Renate Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe 1978, S. 42 f.; *Niklas Luhmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln/Berlin 1966; *Niklas Luhmann*, Politische Planung, Opladen 1971, S. 68 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dienst- und Haushaltsrecht so „administriert" ist, daß die formale Rechtsform als (öffentliche) Unternehmung den realen organisatorischen Verhältnissen kaum entspricht. Andererseits sind Teile der öffentlichen Verwaltung so deutlich mit „betrieblichen Aufgaben" befaßt, daß sie trotz ihrer Unselbständigkeit (z. B. als Regiebetrieb) sinnvoll zur öffentlichen Wirtschaft und nicht zur öffentlichen Verwaltung zu rechnen sind.

2.3 Interadministrative Organisationen

Das hier zu behandelnde Thema veranlaßt nicht zu einer Analyse der Wesenszüge von Institutionen der öffentlichen Hand, sondern der Entscheidungsprozesse, die innerhalb der Institutionen oder auch zwischen ihnen vollzogen werden. Da eine Reihe von (komplexen) Entscheidungsprozessen nur unter Einschaltung mehrerer Behörden derselben Gebietskörperschaft (z. B. Bundesministerien), oft aber auch unter Einbeziehung von Verwaltungseinheiten des Bundes und der Länder oder eines Landes und mehrerer Gemeinden vollzogen werden, gehören interadministrative Organisationsformen der Willensbildung ebenfalls zum Thema. Hierzu bin ich in der Lage, eine Fallstudie vorzulegen.

3. Entscheidungen im öffentlichen Unternehmen

3.1 Monetäre Ziele

Die Betriebswirtschaftslehre der privaten Unternehmung geht vom Prinzip des monetären Erfolgszieles als unverzichtbarer Überlebensgarantie des Unternehmens aus. Zwar sind die klassischen Prämissen der Gewinnmaximierung, des kurzfristigen Erfolgsstrebens und der isoliert gesehenen Eigenkapitalrentabilität durch Wachstumsziele, Gleichgewichtsziele, durch begleitende Sozialziele und Verantwortung gegenüber Ansprüchen der Öffentlichkeit ergänzt worden. Auch wurde in empirischen Untersuchungen der Gruppe um Simon[9] und neuerdings von Hauschildt[10] deutlich, daß bei hoch komplexen innovativen Entscheidungsprozessen die monetären Orientierungshilfen weitgehend fehlen. Dennoch bleibt festzustellen, daß die Überlebensfähigkeit des Unternehmens nur dann mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vermutet werden kann, wenn durch angestrebte und auch tatsächlich realisierte Überschüsse der Erträge über die Aufwendungen das Wachstum, die Innovation und die Abfederung von Risiken gelingen.

---

[9] Vgl. z. B. *R. M. Cyert, H. A. Simon* und *D. B. Trow*, Observation of a Business Decision, in: Journal of Business, 1956, S. 237 ff.; *R. M. Cyert / W. R. Dill* und *J. G. March*, The Role of Expertations in Business Decision Making, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 3, 1958, S. 307 ff.

[10] *Jürgen Hauschildt*, Entscheidungsziele, Tübingen 1977, S. 86 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Quantifizierung sowohl der Inputgrößen (Ausgaben, Aufwendungen, Kosten) als auch der Outputgrößen (Einnahmen, Erträge, Leistungen) in Geldeinheiten hat auch den für die organisatorische Steuerung ausschlaggebenden Vorteil, daß die beiden *Erfolgskomponenten in ihrem Zusammenhang* gesehen werden und damit eine eindeutige Orientierung an der ökonomischen Effizienz möglich ist. So ist es zu verstehen, daß in Großunternehmungen mit Produktvielfalt die Organisationsform der funktionellen Gliederung (z. B. Beschaffung, Produktion, Absatz) durch die divisionale oder Sparten-Organisation (Gliederung nach Produktgruppen) abgelöst worden ist. Die damit gebildeten Unternehmensteile verfügen nämlich — abgesehen von den zentralen Service-Abteilungen — über selbständige und autonom beeinflußbare Aufwands- und Ertragsströme. Damit werden Erfolgsbereiche (Profit centers) gebildet, die dem Prinzip der Mikroökonomie, d. h. der Unterteilung von Makrogebilden in selbständig wirtschaftende und dezentral entscheidende Einheiten voll entsprechen.

3.2 Nichtmonetäre Ziele

Im Bereich der öffentlichen Unternehmen ist dieser Grundsatz nicht prinzipiell aufgehoben. Denn erstens befinden sich im Eigentum der öffentlichen Hand durchaus auch Unternehmen (z. B. im Bereich der Industrie, des Handels und der Banken), die sich in ihrer Orientierung am monetären Erfolg kaum von privaten Unternehmen unterscheiden. Zweitens wird das *Prinzip der Input-Output-Relation* zur Steuerung von Entscheidungsprozessen auch dann noch gewahrt, wenn die monetären Größen durch andere quantitative Werte ersetzt werden.

Dies geschieht — insbesondere auf der Leistungsseite — durch die Vorgabe eines nichtmonetären Zieles, das aus dem öffentlichen Interesse, also aus einer makropolitischen Zweckwidmung abgeleitet wird. Insbesondere im Bereich der Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungsunternehmen sind Vorgaben zur Leistungskonzeption[11] als Bestandteil der Zielfigur formuliert worden. Im übrigen drückt sich die Verpflichtung gegenüber dem öffentlichen Interesse in verschiedenen rechtlichen Normen, wie der Beförderungspflicht, der Betriebspflicht, der Tarifgleichheit etc. aus.

Die Idealvorstellung einer umfassenden Zweckwidmung der öffentlichen Wirtschaft als Ganzer ist jedoch in den westlichen Industriestaaten niemals verwirklicht worden. Weder gelang es, die öffentlichen Unternehmen wirksam für eine antizyklische Konjunkturpolitik oder

---

[11] Vgl. *Eberhard Witte* und *Jürgen Hauschildt*, Die öffentliche Unternehmung im Interessenkonflikt, a.a.O., S. 86 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für eine an der Vollbeschäftigung orientierte Arbeitsmarktpolitik einzusetzen, noch wurden die gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen für einzelne öffentliche Unternehmen so präzis festgelegt, daß a priori deklarierte sektorale, regionale oder betriebsspezifische Aufgaben durchgesetzt und kontrolliert wurden. Vielleicht ist die These richtig, daß mit abnehmender Größe der tragenden Gebietskörperschaft die Interessennähe zu dem öffentlichen Unternehmen zunimmt und die Einheit von politischem Willen und Unternehmensaufgabe eine größere Chance erhält. In diesem Sinne kann die präziseste öffentliche Zweckwidmung bei der kommunalen Unternehmung erwartet werden[12].

Soweit die empirischen Einblicke reichen, muß insgesamt festgestellt werden, daß die in den Gründungsgesetzen, Satzungen und parlamentarischen Beschlüssen enthaltenen *Zielformulierungen* für öffentliche Unternehmen *sehr allgemein gehalten* sind und vielfältige mikroökonomische Ausdeutungen seitens der betroffenen Unternehmen erlauben. Die Diskussion des öffentlichen Interesses erfolgt zumeist erst „aus gegebenem Anlaß", d. h. im Falle einer offensichtlichen und öffentlich diskutierten Nichterfüllung der Zweckwidmung. Und auch dann noch sind die Argumente kontrovers, unscharf im Sinne einer mikroökonomischen Befolgbarkeit und hinsichtlich der föderativen Ebenen inkompatibel, so daß die faktische Unternehmenspolitik nicht an einer eindeutigen öffentlichen Aufgabe orientiert werden kann. Erst wenn die staatliche Subvention — wie am Beispiel der Deutschen Bundesbahn erkennbar — eine Größenordnung annimmt, die nicht nur für das öffentliche Unternehmen selbst, sondern auch für die tragende Gebietskörperschaft eine relevante Größenordnung annimmt, wird die Zieldiskussion hinreichend präzise geführt. Aber auch dann kommt es oft nicht zu einem unternehmenspolitischen Entscheidungsprozeß, der die Input- und Outputgrößen im Zusammenhang sieht und als Ganzes relativiert. Denn angesichts der Größe des Defizits, die als Preis für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verstanden werden kann, sind Maßnahmen auf der Aufwandseite (Automation, Personaleinsparung, Leistungsdruck) vergleichsweise weniger wirksam und tragen nicht ausschlaggebend zum Abbau der wirtschaftlichen Schwierigkeit bei.

Hinzu kommt, daß die Forderungen des öffentlichen Interesses nicht ausschließlich die Leistungs-, sondern auch die Kostenseite betreffen. Sie beziehen sich vor allem auf die betriebliche Arbeitsplatz- und Sozialpolitik, aber auch auf die Hinnahme von regionalen und lokalen

---

[12] Vgl. ebd., S. 29 ff. Kommunale Entscheidungsprozesse hat Fürst analysiert. Vgl. *Dietrich Fürst,* Kommunale Entscheidungsprozesse, Baden-Baden 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kostennachteilen, ganz abgesehen von politischen Kosten aus Kriegsfolgen etc.

In der Entscheidungspraxis des öffentlichen Unternehmens werden diese aus dem öffentlichen Interesse abgeleiteten Ansprüche nicht selten als Störungen empfunden. Denn es gilt hier wie in der privaten Wirtschaft der Satz, daß der *Erfolg des Unternehmens* auf die *Reputation* der einzelnen Führungskraft zurückwirkt. Da aber bei defizitären öffentlichen Unternehmen — wegen des Zurechnungsproblems — nicht eindeutig geklärt werden kann, ob ein Verlust als angemessener Preis für die öffentliche Zweckwidmung oder — zumindest teilweise — als Ergebnis von Mißerfolgen des Managements zurückzuführen ist, drängen erfolgreiche Führungskräfte in erfolgversprechende Unternehmen, wodurch sich naturgemäß die Chancen der erfolgsschwachen Unternehmen weiter verschlechtern. Es darf auch nicht übersehen werden, daß das Einkommensniveau der Führungskräfte im Bereich der öffentlichen Wirtschaft wesentlich unter dem der Privatwirtschaft liegt.

Von seiten der Wissenschaft ist an dieser Stelle notwendigerweise einzuwenden, daß die bezeichneten Schwierigkeiten durch eine systematische Anwendung der *cost-benefit-Analyse* in ihren verschiedenen Spielarten, der Kostenwirksamkeitsanalyse, der Kostennutzenanalyse und der Nutzwertanalyse, überwunden werden können[13]. Die wissenschaftliche Durchdringung der verschiedenen nichtmonetären Input- und Outputgrößen ist soweit vorangeschritten, daß eine gemeinwirtschaftliche Erfolgsrechnung aussichtsreich erscheint, wie Eichhorn und Thiemeyer im einzelnen ausführen[14]. Die Probleme der cost-benefit-Rechnungen können hier nicht im einzelnen diskutiert werden. Festzustellen bleibt jedoch die empirische Aussage, daß die *tatsächliche Anwendung* weit hinter den wissenschaftlichen Möglichkeiten *zurückgeblieben* ist. Die von mir im Detail mitverfolgte Bemühung um eine

---

[13] Vgl. *Peter Eichhorn,* Gesellschaftsbezogene Unternehmensrechnung, Göttingen 1974; *ders.,* Grundlagen einer gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung für Unternehmen, Frankfurt 1974; *Jacques Lesourne,* Cost-Benefit Analysis and Economic Theory, Amsterdam/Oxford/New York 1975; *E. J. Mishan,* Elements of Cost-Benefit Analysis, London 1972; *ders.,* Cost-Benefit Analysis, 2. Aufl., London 1975; *Horst C. Recktenwald,* Möglichkeiten und Grenzen der Methode der Nutzen-Kosten-Analyse, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, hrsg. v. Helmut Arndt und Dieter Swatek, Berlin 1971, S. 233 ff.; ders., (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970; *Theo Thiemeyer,* Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a.a.O., S. 260 ff.; J. N. Wolfe (Hrsg.), Cost-Benefit and Cost Effectiveness, London 1973. Grundlegende Gedanken dazu finden sich bereits bei *A. C. Pigou,* The Economics of Welfare, 3. Aufl., London 1929, S. 3 ff.; *Knut Wicksell,* Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896, S. 110 ff.

[14] Vgl. *Peter Eichhorn,* Grundlagen einer gemeinwirtschaftlichen Erfolgsrechnung für Unternehmen, a.a.O.; *Theo Thiemeyer,* Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a.a.O., S. 260 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzwertanalyse für Kommunikationssysteme zeigte exemplarisch, daß weder die Präzisierung der Zielkriterien noch deren Gewichtung durch die politisch legitimierten Instanzen gelang.

3.3 Bereichsziele

Aber selbst wenn dies im Einzelfall für ein öffentliches Unternehmen gelingt, dann sind für die *innerbetriebliche Steuerung* von Entscheidungsprozessen noch nicht die gleichen günstigen Voraussetzungen wie im Falle einer monetären Input-Output-Relation gegeben. Dort nämlich ist es möglich, das Erfolgsziel in Bereichsunterziele zu zerlegen und insoweit zur Steuerung von Teileinheiten und Teilprozessen heranzuziehen. Eine cost-benefit-Analyse, etwa für die Deutsche Bundesbahn als Ganzes, ist jedoch noch keineswegs die hinreichende Voraussetzung für entsprechende Berechnungen in regionalen und leistungssektoralen Teilbereichen. Hier stellen sich zusätzliche und teilweise völlig neue Quantifizierungs- und Bewertungsprobleme.

Es ist deshalb zu beobachten, daß die Einwirkung des öffentlichen Interesses auf das öffentliche Unternehmen — soweit überhaupt — nur die oberste Entscheidungsebene betrifft und auch dort meist nicht als steuernde Größe zur Bemessung der Gesamtleistung, sondern eher als — mehr oder weniger strenge — Nebenbedingung für die im übrigen weiterhin monetäre Zielfigur angesehen wird. Obgleich sowohl staatspolitisch als auch unternehmenspolitisch die öffentliche Zweckwidmung nicht in Frage gestellt wird, fehlt das allgemeine Bewußtsein der zielsetzenden und der zielrealisierenden Instanzen sowie der umgebenden, für die Meinungsbildung relevanten Argumentationspartner, um zu einer wirklich praktikablen, rechenbaren, kontrollierbaren und über ein Sanktionssystem rückgekoppeltes gemeinwirtschaftliches Ziel des öffentlichen Unternehmens zu gelangen.

Für das tatsächliche Entscheidungsverhalten im öffentlichen Unternehmen bedeutet dies, daß *auf der einen Seite einer monetären Zielfigur gefolgt wird,* die — wie bei der privaten Unternehmung — eine Orientierung an eindeutigen Input-Output-Relationen erlaubt, und *auf der anderen Seite* — unter dem Einfluß strenger Bindungen an Rechtsnormen der tragenden Gebietskörperschaft — ein *Entscheidungsverhalten* praktiziert wird, das dem *der öffentlichen Verwaltung* nahekommt.

4. Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung

4.1 Saldo-Orientierung versus Vorschrifts-Orientierung

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird noch deutlicher als bei der öffentlichen Unternehmung, daß das Entscheidungsverhalten *nicht*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf eine autonom beeinflußbare *Input-Output-Relation* orientiert werden kann, wie es in der privaten Unternehmung hinsichtlich des Überschusses der Erträge über die Aufwendungen möglich ist. Während in der privaten Wirtschaft jedem einzelnen Mitwirkenden noch die Tatsache bewußt bleibt, daß — trotz aller sozialer Absicherung — die Existenz des eigenen Arbeitsplatzes von der Überlebenswahrscheinlichkeit des Unternehmens und damit von einer positiven Ertrags-Aufwands-Relation abhängt, besteht im öffentlichen Dienst für eine solche Überlegung keine Veranlassung. Die Identität zwischen institutionalem und personalem Interesse kann also nicht aus ökonomischen Gründen erwachsen. Damit entfällt eine wesentliche Grundlage für das entscheidungsbezogene Anreizsystem.

Eine weitere Konsequenz besteht darin, daß die Input-Größen nicht mit den Output-Größen im Zusammenhang gesehen werden können, denn sie hängen effektiv nicht voneinander ab. Um diesen für das Entscheidungsverhalten im Bereich der öffentlichen Hand ausschlaggebenden Aspekt deutlich werden zu lassen, muß auf das Prinzip der Mikroökonomie zurückgegriffen werden. Es kommt darin zum Ausdruck, daß eine selbständig wirtschaftende Einheit — z. B. eine private Unternehmung — nur durch eine dauerhafte positive Ertrags-Aufwands-Relation überlebt und deshalb jeden Aufwand daraufhin steuert, daß er einen Mehrertrag bewirkt und jeden Ertrag daraufhin beurteilt, daß er einen Minderaufwand verursacht. Die für alle mikroökonomischen Entscheidungen kennzeichnende enge Verknüpfung der monetären Inputgröße mit der monetären Outputgröße führt dazu, daß man sich am *Saldo* der Ertrags-Aufwands-Relation *orientiert.*

Für die Zielsteuerung, die Kontrolle und das Sanktionssystem bedeutet dies, daß der Entscheidungsperson durchaus das Recht zu Entscheidungsfehlern zugestanden wird. Es besteht nicht — wie in dem noch zu kennzeichnenden Entscheidungsverhalten der öffentlichen Hand — der Zwang, jede einzelne Handlung verantworten zu müssen. Die Einzelaktionen gehen vielmehr in den ökonomischen Gesamtsaldo ein, den die Entscheidungsperson hinsichtlich des von ihr zu vertretenden institutionalen Bereiches oder hinsichtlich des gestalteten Projektes zu verantworten hat. Eine Entscheidungsperson, die sich auf Enscheidungen erheblichen Wertvolumens konzentriert und andere Entscheidungen vernachlässigt, wird für dieses Verhalten ausdrücklich belohnt, weil sie einen „Sinn für das Wesentliche" beweist.

Die Orientierung am ökonomischen Saldo verleiht der Entscheidungsperson eine *hohe Selbständigkeit,* denn sie erlaubt — im Rahmen der allgemeinen Gesetze und der vorgegebenen Unternehmensaufgabe — einen weit gefaßten Spielraum, von den bisherigen Entscheidungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abzuweichen und neuartige Erträge anzustreben, wenn sie nur mit Minderaufwendungen verbunden sind. Die organisatorische Gliederung eines Unternehmens nach Erfolgsbereichen und Erfolgsprojekten soll also bewirken, daß die Teileinheiten autonom handeln und diese Selbständigkeit zu einem positiven Erfolgsbeitrag für den Gesamtsaldo des Unternehmens nutzen.

Im Bereich der öffentlichen Hand kann dieses Prinzip der Mikroökonomie nicht oder nur in sehr eingeschränkter Weise Anwendung finden. Zwar wird in der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens bewußt darauf abgestellt, eine produktive Selbständigkeit zu verleihen, und auch in der Organisation der öffentlichen Verwaltung wird versucht, eine verantwortungsbewußte und aktive Teilinstitution zu begründen, aber die Aufgabenstellungen sind schließlich doch nicht mikroökonomischer Natur. Sie werden von der Gebietskörperschaft als makroökonomischer und makropolitischer Einheit abgeleitet. Deshalb kann es einer betrieblichen oder behördlichen Einheit im Bereich der öffentlichen Hand nicht gestattet werden, eine bestimmte Aufwandsposition daraufhin zu untersuchen, ob sie einen neuartigen Ertrag und damit ein Leistungsobjekt hervorbringt, das zwar zu einer positiven Veränderung des Gesamtsaldos führt, aber nicht mit der öffentlichen Aufgabe verträglich ist.

Durch die *Abkoppelung der Outputseite von der Inputseite* geht die Orientierung am wirtschaftlichen Saldo verloren. Die Ertragsseite wird von den makroökonomisch vorgegebenen Aufgaben bestimmt und die Aufwandsseite wird dem — nicht mehr an Erträgen orientierten — Prinzip der Sparsamkeit überantwortet.

Die Leistungen der öffentlichen Verwaltung werden also nicht durch autonome, saldo-orientierte Entscheidungen der mikroökonomischen Einheit determiniert, sondern durch Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsnormen der tragenden Gebietskörperschaft.

Es stellt deshalb durchaus keine Verfehlung, sondern eine Realisierung des administrativen Grundgedankens dar, wenn die Verwaltungsperson nur insoweit tätig wird, als in einer Vorschrift bestimmte Handlungen legal gefordert werden. Alle darüber hinausgehenden Verhaltensweisen tragen das Risiko der Illegalität in sich.

Andererseits wird ein Verwaltungsvorgang, der durch rechtliche Vorschrift gefordert wird, auch in allen Einzelheiten erzwungen. Er darf also nicht deshalb unterbleiben, weil er ein Mehr an Aufwendungen verursacht. Das Gesamtsystem der administrativen Verantwortung ist so angelegt, daß jeder einzelne Verwaltungsakt gesondert auf Ordnungsmäßigkeit im Sinne der Legalität geprüft wird. Deshalb können die Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung als an der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschrift orientiert gekennzeichnet werden. Mayntz spricht in diesem Zusammenhang von der Richtigkeitskontrolle[15], die sich auf Routine- (bzw. Konditional-)Programme im Sinne Luhmanns[16] bezieht.

Eine großzügige Auslegung der Rechtsgrundlage oder gar willkürliches oder fahrlässiges bzw. nachlässiges Verhalten im Einzelfall führt unmittelbar zur Auslösung von Rechtsfolgen. Keinesfalls wird geduldet, daß erfolgreiche und erfolglose Verwaltungsvorgänge gegeneinander aufgerechnet werden und in einen Gesamtsaldo der Entscheidungseffizienz eingehen. Jeder Einzelfall wird an der normativ wirkenden Vorschrift gemessen, auch um den Preis der Unwirtschaftlichkeit.

Rechtsstaatlichkeit und *Ordnungsmäßigkeit* gelten als absolutes Gut, das jeden Preis rechtfertigt. Man wird sich fragen müssen, ob dies mit sind nun delegierbar, d. h. es ist praktisch gleichgültig, wer die Entscheidungen zum Umweltschutz, zur Errichtung von Energieversorgungseinrichtungen und zur Bildungspolitik haben in den letzten Jahren deutlich erkennen lassen, daß negative ökonomische Wirkungen, wie Umsatz- und Steuerausfälle, Arbeitslosigkeit der — vielleicht unangemessen hohe — Preis für die Anwendung einer *ökonomisch nicht relativierten Rechtsnorm* ist.

4.2 Dezentralisation versus Zentralisation

Im Hinblick auf die innerorganisatorischen Wirkungen der vorschriftsorientierten — anstelle der saldoorientierten — Entscheidung ergibt sich die folgende Analyse: Keine Einheit der öffentlichen Verwaltung — weder das Amt als Ganzes noch seine Teilgliederungen — ist berechtigt, Art und Umfang der Aufwendungen und Erträge selbst zu bestimmen, wie es für das am Saldo orientierte Entscheidungsverhalten typisch ist. In der öffentlichen Verwaltung — und in großen Teilen der öffentlichen Wirtschaft — werden Leistungsvorgaben durch Rechtsnormen von oben nach unten fixiert. Damit entstehen Entscheidungsaufgaben, die in einem Maße normiert sind, wie sie von dem in der Wirtschaft praktizierten „management by exception" in dieser Präzision kaum gewollt sind. Die damit geregelten Routinefälle sind nun delegierbar, d. h. es ist praktisch gleichgültig, wer die Entscheidung trifft; jedermann muß die Entscheidung strikt an der Vorschrift orientieren. Diese nimmt die Entscheidung faktisch vorweg und bewirkt damit notwendigerweise die *Starrheit im Verhalten* untergeordneter Instanzen bis zur Pervertierung des Systems im „Dienst nach Vorschrift".

---

[15] Vgl. *Renate Mayntz,* Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 98.

[16] Vgl. die Charakterisierung von Routine- und Zweckprogrammen bei *Niklas Luhmann,* Lob der Routine, in: Verwaltungsarchiv, 1964, S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für alle wirklichen Entscheidungen in dem Sinne, daß ein Ermessensspielraum offen bleibt, bietet sich ein anderes organisatorisches Bild dar. Da hier die Verordnung fehlt oder nicht hinreichend präzis ist, um die Entscheidung zu determinieren, entsteht ein Freiraum der Entscheidung. Im Bereich der öffentlichen Wirtschaft wird er genutzt, um sich mikroökonomisch saldoorientiert zu verhalten. Nur solange die Verordnung als entscheidungssteuernde Orientierung wirkt, gelten Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und pedantische Sorgfalt als gefragte Tugenden. Im Rahmen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit treten dagegen unternehmenspolitische Maxime wie Aktivität, Bewältigung von Konflikten und Durchsetzungskraft in den Vordergrund. Während bei der Orientierung an der Vorschrift im Zweifel eine Handlung unterlassen wird, wenn sie das Risiko birgt, von der Rechtsnorm nicht gedeckt zu sein, sind bei der Orientierung am ökonomischen Saldo Untätigkeit und Ängstlichkeit unverzeihbare Mängel der Führungskraft.

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung besteht die Möglichkeit, nach hinreichender Erfüllung der Rechtsnorm auf die Verhaltensweise der Saldo-Orientierung umzuwechseln, nicht. Denn die Ertrags-Aufwandsbeziehung läßt sich praktisch nicht herstellen. Es wird folgerichtig danach gestrebt, die Verhaltensvorgaben fortschreitend zu präzisieren[17]. Da es sich hierbei um Entscheidungen handelt, die nicht aus der mikroökonomischen Ebene abgeleitet werden können, sondern der makropolitischen Legitimation bedürfen, kommt es zu einer unvermeidbaren *Zentralisierung der Entscheidungskompetenz.* Dies bedeutet nicht, daß etwa ein Ministerium in jedem Falle die Entscheidung des Regierungskabinetts abwartet, wie empirische Untersuchungen von Mayntz und Scharpf zeigen[18]. Innerhalb des Ministeriums werden jedoch Zweifelsfragen von unten nach oben — man würde in der Sprache des management by exception sagen — „rückdelegiert" und der politischen Verwaltungsspitze zugespielt. Die u. a. von Laux beklagte Überlastung dieser Instanz[19] ist also zwingende Konsequenz der an der Vorschrift orientierten Entscheidung.

---

[17] Zu den Möglichkeiten der Eigeninitiative vgl. *Hans-Herbert Wilhelmi,* Entscheidungsprozesse in der staatlichen Bildungsfinanzierung, Berlin 1977, S. 76 ff.; *A. Wildavsky,* The Politics of the Budgetary Process, 2. Aufl. Boston/Toronto 1974, S. 11 ff.

[18] Vgl. *Fritz Scharpf,* Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, a.a.O.

[19] Vgl. *Eberhard Laux,* Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 52, Berlin 1973, S. 27 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinzu kommt, daß der Primat der Politik den organisatorischen Prozeß der Rückgabe und der *Rücknahme von delegierten Entscheidungen* begünstigt. Nur in einem System der Saldoverantwortung ist es der untergeordneten Instanz untersagt, im Falle des Auftretens von Schwierigkeiten höhere Instanzen heranzuziehen. Dies ist dem wirklich exzeptionellen Fall vorbehalten. Eine Führungskraft, die sich ihren Problemen nicht stellt, wird dort mit Sanktionen belegt. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung hat die Spitzeninstanz dagegen noch weitgehend das Recht und sogar die Pflicht, sich dem Einzelfall zu widmen, also die Rückdelegation vorzunehmen. Solange ein Minister damit rechnen muß, im Parlament nach einem Einzelfall seines Hauses gefragt zu werden, werden die Grundgedanken einer dezentralen Entscheidungsorganisation im öffentlichen Dienst nicht vollständig durchsetzbar sein.

Die Konzentration von Entscheidungskompetenzen in der Führungsspitze der öffentlichen Verwaltung bedeutet jedoch nicht, daß dort ein Herrschaftszentrum mit weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten in untergeordnete hierarchische Positionen existiert. Die heutige Organisation der öffentlichen Verwaltung ist gerade dadurch gekennzeichnet, daß die Willkür des Autokraten überwunden wurde. Die *bürokratische Legalität* ordnet nicht nur die Entscheidungsprozesse, sondern schützt auch den jeweils Untergebenen vor seinem Vorgesetzten. Die Bürokratie ist unter diesem Aspekt — wie Crozier nachweist[20] — eine bewußte Schwächung hierarchischer Macht, und zwar nicht nur der staatlichen Zentralinstanz, sondern auch aller Zwischeninstanzen der Verwaltung. Damit wird ein — für uns heute zwar bedenkliches, aber historisch sehr wirksames — Sanktionssystem, das traditionell die Leistungsfähigkeit der Verwaltung gefördert hat, außer Kraft gesetzt. Da die steuernde Wirkung der Saldoverantwortung, die in der privaten Wirtschaft — wenigstens tendenziell — funktioniert, nicht anwendbar ist, muß zwangsläufig mit Wirtschaftlichkeitseinbußen gerechnet werden. Überdies veranlaßt die strenge Kontrolle der Rechtlichkeit und Ordnungsmäßigkeit zu einer hohen — oft auch unnötig hohen — Leistungsqualität.

Ein empirischer Beleg hierzu ist aus den Untersuchungen über die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in deutschen Unternehmen und Behörden hervorgegangen. Es zeigte sich, daß die öffentliche Verwaltung, der oft Innovationsunfähigkeit nachgesagt wird, in diesem Falle mindestens das *gleiche Innovationsniveau* erreichte, wie die private Wirtschaft.

---

[20] Vgl. *Michel Crozier,* Le phénomène bureaucratique, Paris 1963, S. 247 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der deutliche Unterschied lag darin, daß zur Erarbeitung eines Innovationsentschlusses ein *höherer Aufwand* in Kauf genommen wurde[21].

Die verschiedenen Hinweise verdichten sich zu der Aussage, daß die Qualität der Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand nicht negativ zu beurteilen ist, daß jedoch der verursachte Aufwand nicht in allen Fällen dem Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit der Mittel* entspricht.

5. Entscheidungen in einer interadministrativen Organisation

Eine Fallstudie

In den vorangegangenen Darlegungen wurden die öffentlichen Unternehmen und die öffentlichen Verwaltungen als mikroökonomische Einheiten innerhalb des Gesamtbereiches der öffentlichen Hand betrachtet. Nicht alle Entscheidungsprozesse vollziehen sich jedoch innerhalb einer einzigen derartigen Einheit, sondern verlangen ein interadministratives Zusammenspiel der Institutionen. Die hierbei auftretenden entscheidungsorganisatorischen Probleme wurden mir durch teilnehmende Beobachtung deutlich, als ich in den Jahren 1973 - 1976 Vorsitzender der von der Bundesregierung eingesetzten „Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems" (KtK) war.

Der Entscheidungsprozeß vollzog sich in einem umfassenden Sinne im Bereich der öffentlichen Hand, weil Repräsentanten der verschiedensten öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen aus Bund, Ländern und Gemeinden, darüber hinaus Vertreter gesellschaftlich relevanter Gruppen beteiligt waren. Dennoch kann von einer mikroökonomischen Entscheidungseinheit gesprochen werden, denn die Kommission konstituierte sich — wenn auch nicht in Vollzeitbeanspruchung und wenn auch nur vorübergehend — sowohl in ihrem Selbst- als auch im Verständnis anderer als *entscheidungskompetente Pluralinstanz.* Obgleich die im folgenden dargestellten organisatorischen Probleme mit dem bisher Dargelegten nur in einer lockeren Beziehung stehen und lediglich den Charakter einer Fallstudie tragen, fühle ich mich doch verpflichtet, die empirischen Einsichten vorzutragen, denn die

[21] Während die behauptete Unabhängigkeit zwischen dem Innovationsgrad des Entscheidungsprozesses und dem Typ der mikroökonomischen Einheit nicht zurückgewiesen werden konnte, ergab der Chi-Quadrat-Test einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Operationenzahl in Entscheidungsprozessen (s = 0,05) sowie der Zahl der beteiligten Personen (s = 0,01) und dem Typ der mikroökonomischen Einheit. Der Zusammenhang geht in die erwartete Richtung: Operationen- und Personenzahl sind in der öffentlichen Verwaltung höher als in der privaten Wirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verlagerung von Beratungs- und Entscheidungsaufgaben auf Kommissionen und andere ad hoc gebildete Personenkombinationen scheint ein Merkmal der Entscheidungsorganisation im Bereich der öffentlichen Hand zu werden.

Die von der Bundesregierung formulierte Aufgabe der Kommission bestand darin, „Vorschläge für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem der Zukunft" zu erarbeiten. Die Zweckwidmung war also — wie bereits im Zusammenhang mit den Aufgaben öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Verwaltungen dargelegt — vielfältig interpretierbar.

5.1 Konstituierung

Die schwierigste Hürde für die Kommissionsarbeit lag bereits in ihrer Konstituierung. Eine vorbereitende „Interministerielle Arbeitsgruppe", die sich aus Vertretern der betroffenen Bundesministerien konstituiert hatte, mußte feststellen, daß der Ausbau des technischen Kommunikationssystems nicht in die alleinige Kompetenz des Bundes fällt, denn nach dem Grundgesetz steht den Ländern die Kulturhoheit, im Hinblick auf die hier zu lösende Aufgabe insbesondere die gesetzgeberische Kompetenz für den Rundfunk zu. Da der Ausbau des technischen Kommunikationssystems jedoch nicht nur die von der Deutschen Bundespost zu verantwortende Individualkommunikation, sondern auch die — vorwiegend in Länderkompetenz fallende — Massenkommunikation betrifft und für die praktische Installation moderner Kabelkommunikationssysteme auch die Mitwirkung der Gemeinden notwendig ist, waren alle Ebenen der föderativen Staatsorganisation am Entscheidungsprozeß zu beteiligen. Aus dem Bereich der öffentlichen Wirtschaft waren die Rundfunkanstalten und (als betreuende Einheit) die Deutsche Bundespost, aus dem Bereich der privaten Wirtschaft die Zeitungsverlage, die nachrichtentechnische Industrie und die übrige Wirtschaft als Nutzungspartner der Kommunikationssysteme einzubeziehen. Repräsentanten der Parteien und Gewerkschaften sowie Fachvertreter der betroffenen Wissenschaften schlossen den Kreis der Kommissionsmitglieder.

Besonders schwierig war es, die *organisatorische Brücke* zwischen den Institutionen des Bundes und der Länder zu schlagen, wobei sich die Länder — trotz unterschiedlicher Regierungsparteien — in höherem Maße einig waren als Vertreter derselben politischen Partei in Bund und Land. Die Länder sträubten sich, an einer von der Bundesregierung eingesetzten Kommission mitzuarbeiten, besetzten jedoch schließlich die beiden Positionen der stellvertretenden Vorsitzenden. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit mögliche Eröffnung der Kommissionsarbeit erwies sich sehr bald als die einzige organisatorische Chance zur Lösung der drängenden Entscheidungsaufgabe. Denn nach dem Grundgesetz ist eine gemeinschaftliche Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern nicht möglich, und ein lediglich auf dem Verwaltungswege abgewickelter Kooperationsprozeß hat wegen der Komplexität der Probleme kaum Aussicht, zu einem gemeinsamen Plan zu führen.

Die ersten Beratungen führten zu der Feststellung, daß die an der Problemlösung beteiligten Institutionen und Personen ein hohes *Informationsdefizit* aufwiesen. Der Grund hierfür lag offensichtlich in den Schwierigkeiten, organisatorische Brücken zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten derselben Gebietskörperschaft und zwischen den Einheiten verschiedener Gebietskörperschaften zu schlagen.

Deshalb mußten zunächst die rechtlichen, politischen und ökonomischen Positionen der einzelnen Repräsentanten geklärt und deklariert werden. Dabei gelang bereits ein Abbau von Komplexität dahingehend, daß manche als kontrovers vermutete Positionen sich als kompromißfähig erwiesen. Während die Interessenlage ursprünglich zu einem unauflösbaren Konflikt zu führen schien, zeigten sich nun *Verhandlungsspielräume.*

5.2 Umfeld

Eine zweite erhebliche Barriere für die Kommissionsarbeit bestand in dem *hohen Außendruck,* der von Institutionen ausging, denen die Mitgliedschaft in der Kommission versagt geblieben war. Die Kommission wurde als „Dunkelmännerkollegium" kritisiert und in den meinungsbildenden Medien sehr kritisch beurteilt. Dabei lieferte eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt einen besonders interessanten Beitrag zur Fallstudie. Obgleich ein leitendes Mitglied der Anstalt Kommissionsmitglied war, wurde durch eine Gruppe von Fernsehjournalisten eine eineinhalbstündige Sendung produziert, die in hohem Maße polemisch und aggressiv war.

Der Außendruck verminderte sich allerdings schlagartig, als sich die Kommission der Außenwelt öffnete und jeden sachverständigen Beitrag von Außenstehenden ausdrücklich erbat. Daraufhin reduzierte sich die Anzahl der Einlaßbegehrenden sofort und nur diejenigen beteiligten sich auch tatsächlich, die bereit waren, das notwendige Arbeitsvolumen aufzubringen.

Überhaupt zeigte sich im Verlaufe der Kommissionsarbeit, daß institutionale Ränge und rechtlich begründete Positionen schließlich einen geringeren Stellenwert einnahmen als *Sachverstand* und *Initia-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tive. Obgleich an alle potentiellen Kooperationspartner die Aufforderung nach Beisteuerung von Informationen, Entscheidungsalternativen und Bewertungskriterien gerichtet wurde, trafen schließlich doch stets von denselben Stellen termingemäße und fundierte Beiträge ein. Dadurch ergab sich eine andere organisatorische „Landkarte des Einflusses", als es die Struktur der rechtlich begründeten Kompetenzen zunächst vermuten ließ. Abgesehen von individuellen Befähigungen war als steuerndes Element für die faktische Einflußnahme die persönliche und institutionelle Betroffenheit (Involviertheit) ausschlaggebend.

5.3 Zielsuche

Der *Prozeß der Zielsuche* zur Lösung der gestellten Kommissionsaufgabe bestätigte die bereits vorliegenden empirischen Aussagen. Es erwies sich als nicht möglich, das Ziel — oder besser den Zielkomplex — des Entscheidungsprozesses so weit vorzuklären, daß er in der Lage war, die eigentliche Kommissionsarbeit zu steuern. Vielmehr mußten die relevanten Fakten des Problemfeldes ermittelt, in ihrem Zusammenhang transparent gemacht und die Entscheidungsalternativen erarbeitet werden. Erst mit dieser gehobenen Problemeinsicht gelang es, erste Schritte in Richtung auf Zielklarheit zu tun. Der mit der Zielformulierung beauftragte Arbeitskreis mußte auch feststellen, daß eine quantitativ fundierte Kosten-Nutzen- und Nutzwertanalyse an den Schwerabwägbarkeiten der Bewertungskriterien scheiterte.

5.4 Lerneffekte

Die vielleicht wichtigste Erkenntnis aus dem Entscheidungsprozeß der Kommission liegt in der *konfliktbewältigenden Wirkung von Lernvorgängen*. Mehrere Kommissionsmitglieder brachten fest vorgeprägte Standpunkte mit verhärteter Meinungsgrundlage in die Kommissionsarbeit ein. Als sich jedoch im Verlauf der informativen Beratungen herausstellte, daß einige Elemente der Positionen aufgrund veränderter Faktenkenntnis modifiziert werden mußten, gewannen die Diskussionspartner ihre Beratungs- und Kompromißbereitschaft zurück. Sobald sich eine Verhärtung der Positionen andeutete, konnte der Kommissionsvorsitzende die Auslösung von Lernvorgängen als Instrument zur Konfliktbewältigung einsetzen.

Je weiter das Beratungsobjekt geklärt, in seinen Lösungsalternativen transparent gemacht und in Richtung auf ein Arbeitsergebnis vorangetrieben werden konnte, desto mehr wuchs die Kommission zu einer — wenn auch vorübergehenden — *mikroökonomischen Entscheidungseinheit* zusammen. Sie stand zunehmend unter Erfolgszwang, erwies sich als konfliktfähig und fand schließlich zu einem einstimmigen Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

samtergebnis, ohne daß auch nur ein Teil der Probleme ausgeklammert werden mußte.

5.5 Entschlüsse

Als Ergebnis liegt ein Telekommunikationsbericht mit 8 Anlagebänden vor, der sowohl von der Bundesregierung als auch von den Regierungen der Länder uneingeschränkt akzeptiert und damit praktisch in den Rang einer gültigen Entscheidung gehoben wurde. Die Tatsache, daß es keine organisatorische Alternative gibt, um eine andere Lösung zu erarbeiten, wirft ein Schlaglicht auf die Struktur eines derart komplexen Entscheidungsprozesses im Bereich der öffentlichen Hand.

Nach Abschluß der Kommissionsarbeit zeigte sich das alte Bild: Alle Empfehlungen der Kommission, die von einer einzigen öffentlichen Verwaltung bzw. einer einzigen öffentlichen Unternehmung realisiert werden konnten, wurden ohne Verzögerung in Angriff genommen, so daß bereits heute ein großer Teil der Vorschläge realisiert ist. In allen Fällen, in denen jedoch verschiedene Verwaltungseinheiten derselben föderativen Ebene oder gar *Institutionen verschiedener föderativer Ebenen* zusammenwirken müssen, um einen Realisierungsschritt zu tun, blieben die Bemühungen bisher im Ansatz stecken. Es kann nicht deutlich genug gesagt werden, daß die Innovationsfähigkeit des föderativen Staates ein Organisationsproblem ersten Ranges darstellt.

6. Entwicklungslinien der Entscheidungsorganisation im Bereich der öffentlichen Hand

Als Ergebnis der vorgelegten Analyse läßt sich feststellen, daß Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand — insbesondere im Vergleich zu Entscheidungen in privaten Unternehmen — ein markantes Organisationsprofil aufweisen und sowohl die Entscheidungstheorie als auch die Entscheidungspraxis vor noch zu lösende Probleme stellen.

Wenn die öffentlichen Unternehmen aus dem Dilemma befreit werden sollen, sich entweder wie private Unternehmen oder wie öffentliche Verwaltungen zu verhalten, dann muß ihnen die Möglichkeit gegeben werden, Entscheidungsprozesse an einem ökonomischen Saldo zu orientieren, obgleich sowohl auf der Outputseite wie auch auf der Inputseite qualitative Forderungen des öffentlichen Interesses Berücksichtigung verlangen. Dazu bedarf es verstärkter Bemühungen um die *Präzisierung gemeinwirtschaftlicher Erfolgskomponenten.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die politisch legitimierten Instanzen nicht gewohnt sind, in der Kategorie mikroökonomischer Zielkriterien zu denken, ist es sinnvoll, die mikroökonomischen Einheiten an der Zielformulierung zu beteiligen. Hierzu empfiehlt sich das *„management by objectives"*, das in vielen literarischen Quellen zu Unrecht mit „Führung durch Zielvorgabe" übersetzt wird. Es handelt sich vielmehr um eine Zielvereinbarung unter Einschluß der Willensimpulse aller beteiligten Ebenen. Damit gehen nicht nur die fordernden Impulse der übergeordneten Instanz, sondern auch die realisierungsgerichteten Erwartungen der untergeordneten Stellen in die Beratung ein.

Es wird auch die Brücke zwischen Output- und Inputgrößen geschlagen, indem detailliert gefragt wird, ob eine bestimmte Leistung tatsächlich die praktizierte Qualität aufweisen muß oder ob geringere qualitative Anforderungen und entsprechende Aufwandsminderungen zu einem günstigeren ökonomischen Ergebnis führen.

Diese Aussage gilt verstärkt im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Die historische Leistung der modernen Bürokratie, die darin bestand, Willkür, Korruption und Unfähigkeit zu überwinden, kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Auch das Niveau des Sozialverhaltens kann als zufriedenstellend bezeichnet werden. Den problemlösenden Ansatzpunkt scheint dagegen das Prinzip der *„Verhältnismäßigkeit der Mittel"* anzubieten. Es muß ernst gefragt werden, welcher ökonomische Preis in bezifferbaren Aufwendungen gezahlt werden darf, um die — bisher absoluten — Forderungen der Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit zu erfüllen. Damit ist nicht der Illegalität und dem Rückfall in die Willkür der autokratischen Staatsverwaltung das Wort geredet. Aber eine ökonomische Betrachtung jedes Phänomens, auch der Organisation von Entscheidungsprozessen, verlangt die *Relativierung von Leistungsansprüchen* unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit.

Es wäre jedoch unbillig, die mikroökonomischen Einheiten der öffentlichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung mit der Relativierung von Zielvorgabe und Mitteleinsatz zu belasten, denn es fehlt — wie im einzelnen ausgeführt — die Steuerungsautomatik des Input-Output-Saldos. Die Angemessenheit des Mitteleinsatzes ist vielmehr bereits in die Gesetzgebung und in die Formulierung von normierenden Vorschriften im weitesten Sinne einzubeziehen. Hier scheint mir ein problemreicher Ansatz für die folgende Diskussion zu liegen.

Er verspricht insbesondere Hinweise für die Entwicklung neuer Anreizsysteme im Bereich der öffentlichen Hand. Da eine „Erfolgsbeteiligung" am Input-Output-Saldo nicht in Frage kommen kann und da

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die unmittelbar herrschaftsbezogenen Sanktionen der Vorgesetzten nach dem weitgehenden Abbau hierarchischer Gewalt zu schwach sind, bedarf es des bewußten *Aufbaus von Regelkreisen*, die die beteiligten Personen belohnen, wenn sie den Mitteleinsatz vermindern und die Vorschrift nicht aus Sorge vor einer falsch verstandenen Verantwortung übersorgfältig erfüllen. Hier bietet sich ein neues Diskussionsfeld der Verwaltungs- und Organisationswissenschaft an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Krause-Jung

Die Diskussion wurde mit der These eröffnet, strukturelle Veränderungen würden oft nur als Alibi genommen, um die Möglichkeiten der Globalsteuerung via fiscal policy zu diskriminieren. Die Strukturprobleme seien jedoch heute nicht größer als früher, und daher dürfe man der Globalsteuerung nach wie vor zutrauen, daß sie stabilisierend wirken könne. Sie solle freilich (im Gegensatz zu Keynes) die Stückkostenbelastung bei Unterbeschäftigung berücksichtigen und mit einkommenspolitischen Maßnahmen kombiniert werden.

Weiterhin wurde der Standpunkt vorgetragen, daß das deficit spending keineswegs Beschäftigungswirkungen haben müsse, sondern unter Umständen nur zu mehr Gewinnen, nicht aber zu zusätzlichen Investitionen führe. Als Rezept wurde daher empfohlen, Gewinne, die investiert werden, nicht zu besteuern; so könne die Wirkung des deficit spending erhöht werden.

In die gleiche Richtung ging der Vorschlag, Steuern — etwa in Form von Sollertragssteuern — zu erheben, die stimulierend auf die Investitionstätigkeit wirken sollen. Dagegen wurde jedoch eingewandt, daß Sollertragssteuern kaum die Bereitschaft erhöhen würden, *neue* Anlagen zu errichten; denn es handele sich bei diesen typischerweise um ertragsunabhängige Steuern, die das Risiko von Erweiterungsinvestitionen erhöhten. Bestenfalls könnten Sollertragssteuern dazu beitragen, bereits bestehende Kapazitäten besser auszulasten.

Diskussion löste ferner der erste von mehreren Vorschlägen aus, die der Referent am Ende seines Vortrags zur Stabilisierung von Erwartungen gemacht hatte. Eine Verlängerung der Periode zwischen Beschluß und Inkrafttreten eines Steuergesetzes werde zu unerwünschten announcement-Effekten führen. Gegen eine Differenzierung der Gewinnsteuersätze je nach dem zum Investitionszeitpunkt geltenden Steuerrecht wurden verwaltungstechnische Schwierigkeiten ins Feld geführt. Auch nach der konjunkturellen Phase, in der solche Beschlüsse gefaßt werden sollten, wurde gefragt.

Bedenken wurden außerdem gegen die im Referat angeklungene Empfehlung erhoben, der Staat solle die Fehlentwicklungen korrigieren,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die durch Abschlüsse der Tarifvertragsparteien hervorgerufen worden sind. Auch zu der Identifizierung der Tarifparteien mit den Steuern zahlenden und öffentliche Leistungen empfangenden Staatsbürgern wurden Zweifel geäußert; dies vereinfache die tatsächlichen Probleme in unerlaubter Weise.

Mehrfach wurde betont, daß der Finanzpolitik bei flexiblen Wechselkursen zusätzliche Bedeutung im Hinblick auf das Stabilitätsziel zukomme; die Rahmenbedingungen der Stabilisierungspolitik hätten sich dadurch verändert und Anstoßwirkungen vom Export seien in der Bundesrepublik — anders als früher — nicht mehr zu erwarten. Dem Argument, daß Auslandsinvestitionen aus beschäftigungspolitischen Gründen steuerlich diskriminiert werden könnten, wurde entgegengehalten, daß infolge der außenwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland von Auslandsinvestitionen auch positive Beschäftigungswirkungen im Inland ausgehen könnten.

B. Zum Referat Witte

Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Frage, wie die Ziele der öffentlichen Unternehmen und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung effizient erfüllt werden können.

Beklagt wurde die bei öffentlichen Unternehmen oft anzutreffende unklare Zielvorgabe und vorgeschlagen wurde eine stärkere Orientierung am betrieblichen Erfolg. Es sei jedoch zu bedenken, so ein anderer Diskussionsbeitrag, daß sich ein Unternehmen im öffentlichen Bereich immer innerhalb eines engen Korridors zwischen „Souveränität" und „Profitabilität" zu bewegen habe. Eine zu geringe Profitabilität und der dadurch auftretende Subventionsbedarf führten bei der Legislative zu einer Diskussion über die Ziele des Unternehmens und stellten damit dessen Souveränität in Frage. Gefährdet werde die Souveränität jedoch auch bei allzu großer Profitabilität, weil dann entweder zusätzliche öffentliche Aufgaben an das Unternehmen herangetragen oder aber von privater Seite die Wettbewerbsvorteile des öffentlichen Unternehmens kritisiert würden.

Ferner wurde die Belastung angesprochen, die daraus resultiere, daß einem öffentlichen Unternehmen neben den auf Dauer fixierten Leistungsaufgaben oft auch Sonderaufgaben der Tagespolitik übertragen würden; die unbefriedigenden Ergebnisse, die sich dabei häufig zeigten, seien vermutlich ein Grund für den schlechten Ruf der Bürokratie. In diesem Zusammenhang wurde die Forderung erhoben, solche ad-hoc-Aufgaben getrennt in der Gewinn- und Verlustrechnung auszuweisen. Zugleich solle der Versuch unternommen werden, Schutzmechanismen gegen die Zuweisung solcher Aufgaben zu entwickeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf den Vorschlag, öffentliche Unternehmen im Sinne der amerikanischen „regulations“ von autonomen Instanzen kontrollieren zu lassen, antwortete der Referent, daß es sich dabei um ein Verfahren aus einem anderen Rechtssystem handele, dessen Übertragung auf deutsche Verhältnisse er nicht empfehlen könne.

Auch in der „Politisierung“ und der „Verrechtlichung“ der Entscheidungsprozesse im öffentlichen Bereich wurde ein störendes Moment für dessen mikroökonomische Effizienz gesehen; vor allem der Spielraum für Innovationen werde dadurch merklich beeinträchtigt.

Angesichts der Probleme, die Angemessenheit des Mitteleinsatzes in öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen zu bestimmen, wurde darauf verwiesen, daß der föderative Aufbau unseres Staates hierfür hilfreich sei. Denn er mache Effizienzvergleiche zwischen einzelnen Unternehmen und zwischen Verwaltungseinheiten im öffentlichen Sektor möglich.

Da ansonsten die Effizienz bei der öffentlichen Verwaltung durch die Einhaltung der von übergeordneten Instanzen vorgegebenen Regeln zu erreichen versucht werde, wurde betont, daß bei der Fixierung dieser Regeln verstärkt Betriebswirte mitwirken sollten; dies könne dazu beitragen, der öffentlichen Verwaltung einen besseren Orientierungsrahmen für die Leistungserstellung zu geben.

Dem Fehlen von geeigneten Indikatoren für die Effizienz in der öffentlichen Verwaltung wurden außerdem dort anzutreffende Probleme bei dem Umgang mit neuen Technologien zugeschrieben. So käme es vor, daß Neuerungen eingeführt würden, ohne daß deren Rentabilität hinreichend geprüft sei. Daraus ergebe sich dann nicht selten ein zusätzlicher Subventionsbedarf.

Mehrfach nach Wegen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung gefragt, verwies der Referent noch einmal auf das Problem des Abbaus von Herrschaftsbezügen. Die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit lasse sich deshalb nicht von oben lösen. Abhilfe könne die Zuweisung von Aufgaben an nachgeordnete Einheiten in Verbindung mit klaren Zielvorgaben und eine größere Mitwirkung der Beteiligten in Verbindung mit positiven Anreizen zur Kostensenkung bringen.

Kurt Schmidt, Mainz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: Werner Ehrlicher, Freiburg

Congress-Centrum Hamburg

Mittwoch, 27. September 1978, 14.00—17.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von der Politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik*

Von *Bruno S. Frey*, Zürich und Basel

I. Neue Politische Ökonomie und Möglichkeiten zur Wirtschaftspolitik

1. Politische Ökonomie als Spielerei?

Die moderne Politische Ökonomie wird oft nicht ernst genommen. Vielen Wirtschaftswissenschaftern ist es unklar, warum der ökonomische Denkansatz auch auf den politischen Bereich ausgedehnt werden soll. Andere betrachten die Politische Ökonomie als Liebhaberei, die für Spezialisten sinnvoll sein mag, aber ohne wesentliche Konsequenzen für die Wirtschaftstheorie und insbesondere Wirtschaftspolitik ist. Diese Einschätzung wird durch die Entwicklung der ökonomischen Theorie der Politik scheinbar bestätigt. Die Einführung der Stimmenmaximierung als Ergänzung zu den herkömmlichen Hypothesen der Nutzen- und Gewinnmaximierung kann als Schaumschlägerei betrachtet werden, die nicht die entscheidenden Aspekte des politischen Prozesses zu erfassen vermag. Was den mathematischen Formalismus der Analyse der Präferenzaggregation und des Parteienwettbewerbs angeht, kann nicht zu Unrecht die Auffassung vertreten werden, daß, wenn schon axiomatische Theorie betrieben wird, man doch besser bei der sehr viel eleganteren Theorie des allgemeinen Gleichgewichts bleiben sollte.

Die Bedeutung der Neuen Politischen Ökonomie insbesondere für die wirtschaftspolitische Beeinflussung des Wirtschaftsgeschehens bleibt nicht zuletzt darum vielen Ökonomen verborgen, weil diese Aspekte bislang kaum herausgearbeitet worden sind. Bestenfalls konnte ihnen der Eindruck vermittelt werden, daß es sich lohnen könnte, das Verhalten auch der staatlichen Entscheidungsträger zu berücksichtigen.

2. Eine neue Sicht der Wirtschaftspolitik

In diesem Aufsatz soll gezeigt werden, daß der angedeutete Eindruck trügt.

Es wird die Auffassung vertreten:

---

* Ich bin René L. Frey, Gebhard Kirchgässner, Werner W. Pommerehne und Friedrich Schneider für hilfreiche Hinweise dankbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Politische Ökonomie führt zu einer neuartigen Sicht der Wirtschaftspolitik.

Es werden zwei Thesen vorgebracht:

These 1: Eine eigenständige Theorie der Wirtschaftspolitik im Sinne eines Bemühens zur Verwirklichung wirtschaftstheoretischer Erkenntnisse existiert noch kaum, ist aber erforderlich.

These 2: Eine für eine demokratische Gesellschaft angemessene Theorie der Wirtschaftspolitik kann auf den Grundlagen der Neuen Politischen Ökonomie entwickelt werden.

Diese beiden Thesen lassen sich ableiten und begründen, wenn folgende Grundannahme als angemessene Beschreibung der Wirklichkeit akzeptiert wird:

> *Die Regierung ist ein endogener Bestandteil eines politisch-ökonomischen Systems. Ihr Handeln hängt von den übrigen Teilen dieses Systems ab.*

Im einfachsten Fall kann dieser Zusammenhang wie in Figur 1 dargestellt werden.

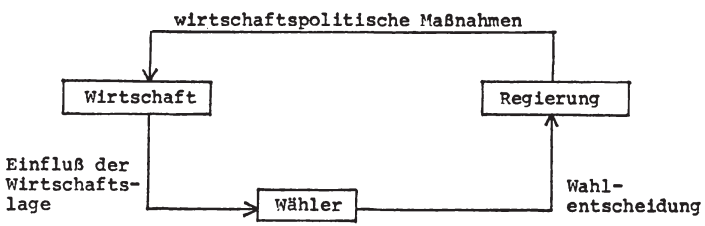


Fig. 1

Diese Figur soll zeigen, daß einerseits die Bevölkerung durch die Wirtschaftslage beeinflußt wird und die Wähler entsprechend ihre Wahlentscheidungen treffen, und daß andererseits die Partei an der Macht in einer Demokratie nur weiterregieren darf, wenn sie wiedergewählt wird. Sie wird deshalb die Wirtschaftslage zu beeinflussen suchen, um ihre Wiederwahlchance zu erhöhen.

Wird akzeptiert, daß die Regierung einen endogenen Bestandteil des politisch-ökonomischen Systems darstellt[1], drängt sich die Frage auf, in welcher Weise überhaupt noch Wirtschaftspolitik betrieben werden kann.

[1] Es handelt sich nicht (mehr) um eine Glaubensangelegenheit, sondern es liegt empirische Evidenz für die Endogenität der Regierung vor. Vgl. dazu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwei Antworten erscheinen möglich:

— Die *pessimistische* Antwort ist, daß Wirtschaftspolitik nicht mehr möglich ist. Das politisch-ökonomische System ist völlig geschlossen, die Entwicklung vollständig durch dessen Struktur vorgezeichnet. Der wirtschaftliche Ablauf läßt sich nicht beeinflussen.

— Die *optimistische* Antwort ist, daß das politisch-ökonomische System nicht vollständig geschlossen ist, und daß es „von außen" beeinflußt werden kann. Daraus ergeben sich die Ansatzpunkte für wirtschaftspolitisches Handeln.

Aus den bisherigen Ausführungen können zwei Folgerungen gezogen werden:

(1) Die *traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik* geht von einer autonom handelnden, völlig exogenen Regierung aus und ist deshalb unzulänglich.
Diese Folgerung wird im nachstehenden Abschnitt II ausführlich begründet.

(2) Eine *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik* muß unter Berücksichtigung der politisch-ökonomischen Interdependenz Ansatzpunkte für die Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes suchen und Gestaltungsmöglichkeiten erörtern.
Die inhaltlichen Folgerungen werden in den Abschnitten III, IV und V diskutiert.

II. Die Unzulänglichkeiten der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik

1. Der grundsätzliche Ansatz

Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik leitet die erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ab, indem eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion unter Berücksichtigung der Nebenbedingungen des wirtschaftlichen Systems maximiert wird.

---

z. B. die Übersicht bei *Bruno S. Frey*, Moderne Politische Ökonomie, München 1977 und die ökonometrischen (politometrischen) Schätzungen von *Bruno S. Frey* und *Friedrich Schneider*, An Econometric Model With an Endogenous Government Sector, in: Public Choice, 1979; *dies.*, An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 60 (May 1978), S. 174 - 183; *dies.*, A Politico-Economic Model of the United Kingdom, in: Economic Journal, Vol. 88 (June 1978), S. 243 - 253; *Gebhard Kirchgässner*, Zur Struktur politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen, S. 427 - 450 dieses Bandes, *Reinhard Neck*, Gibt es einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich?, S. 451 - 472 dieses Bandes, *Friedrich Schneider*, Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat, S. 473 - 497 dieses Bandes, u. a. liefern zusätzliche empirische Evidenz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei lassen sich zwei Varianten unterscheiden:

— In der *Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik* wird dieses Maximierungsproblem formal/mathematisch gelöst. Dies bedingt eindeutige Annahmen über die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion und die Struktur des wirtschaftlichen Systems.

— Die *Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik* sucht einen Beitrag zur Lösung unmittelbarer ökonomischer Probleme zu leisten. Sie begnügt sich mit einer impliziten Begründung der vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen; die zugrunde liegenden Vorstellungen insbesondere über die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion werden nicht explizit ausgewiesen.

Die beiden Varianten traditioneller Theorie der Wirtschaftspolitik werden nun der Reihe nach gestreift.

2. Die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik

Der Grundgedanke der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik wird bei der auf Jan Tinbergen[2] und Henry Theil[3] zurückgehenden formalen Wirtschaftspolitik am deutlichsten sichtbar. Die gesellschaftlich optimale Wirtschaftspolitik wird mit Hilfe von Optimierungsmethoden abgeleitet. Der Ökonom muß eine *technokratische* Aufgabe erfüllen. Sie ist abgeschlossen, wenn die der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion entsprechenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen errechnet sind.

Der Ansatz ist in den letzten Jahren wesentlich weiterentwickelt worden. Zu nennen sind vor allem drei Richtungen:

— Berücksichtigung von Unsicherheit[4];

— die makro-ökonomische Theorie der optimalen dynamischen Steuerung der Wirtschaft[5];

— die mikro-ökonomische Theorie optimaler Steuern[6].

---

[2] *Jan Tinbergen,* Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam 1956.

[3] *Henry Theil,* Optimal Decision Rules for Government and Industry, Amsterdam 1968.

[4] z. B. *William Brainard,* Uncertainty and the Effectiveness of Policy, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 57 (May 1967), S. 411 - 425.

[5] z. B. *Gregory C. Chow,* Problems of Economic Policy from the Viewpoint of Optimal Control, in: American Economic Review, Vol. 63 (Dec. 1973), S. 825 - 837; *Robert S. Pindyck,* Optimal Planning for Economic Stabilization, Amsterdam 1973.

[6] z. B. *Peter Diamond* and *James A. Mirrlees,* Optimal Taxation and Public Production: Tax Rules, in: American Economic Review, Vol. 61 (March and June 1971), S. 8 - 27, 261 - 278; *Anthony B. Atkinson* and *Joseph E. Stiglitz,* The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, in: Journal of Public Economics, Vol. 6 (Juli - August 1976), S. 55 - 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der herkömmliche Ansatz und dessen Weiterentwicklungen unterstellen:

(1) Die *Regierung* ist *politisch autonom;* die abgeleitete optimale Politik läßt sich in die Wirklichkeit umsetzen. Die Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik unterstellt somit folgendes Bild der Gesellschaft (Fig. 2):

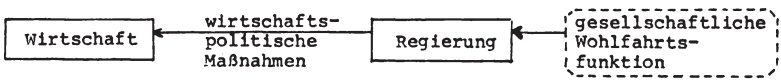


Fig. 2

Es besteht keine Interdependenz: Die Regierung *sollte* diejenigen wirtschaftlichen Maßnahmen durchführen, die gemäß der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion optimal sind. Die Einflußrichtung verläuft von rechts nach links, die Regierung hat keine politischen Restriktionen zu beachten. Ob eine Regierung die normativ abgeleitete Wirtschaftspolitik auch tatsächlich durchführen *will* und *kann,* interessiert diese Variante der Theorie der Wirtschaftspolitik nicht. Es ist der Dummheit der Politiker zuzuschreiben, wenn die vom Wissenschafter als gesellschaftlich optimal abgeleiteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Diese Vorstellung einer politisch autonomen Regierung widerspricht völlig der hier vertretenen Auffassung, wonach die Regierung endogen von wirtschaftlichen und politischen Kräften abhängt. Die Regierung will die abgeleitete „gesellschaftlich" optimale Politik *nicht* in die Wirklichkeit umsetzen — denn sie verfolgt wie alle anderen Entscheidungsträger ihre eigenen Ziele. Sie *kann* diese Politik auch *nicht* ohne weiteres verfolgen, weil ihre Wiederwahl gefährdet werden könnte.

(2) Es wird eine *gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion unterstellt.* Seit langem ist zwar bekannt, daß keine widerspruchsfreie gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion aus den Präferenzen der Individuen abgeleitet werden kann[7]. Es muß zumindest erstaunen, daß gerade

[7] Vgl. *Charles Plott,* A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule, in: American Economic Review, Vol. 57 (Sept. 1967), S. 787 bis 806. *Gerald Kramer,* On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, in: Econometrica, Vol. 41 (March 1973), S. 285 - 97; für eine Übersicht z. B. *Dennis Mueller,* Public Choice: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 14 (June 1976), S. 395 - 433 oder *Bruno S. Frey,* Moderne Politische Ökonomie, a.a.O., S. 96 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese formal ausgerichtete Variante der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik diesem unzweideutigen Ergebnis keine Bedeutung zumißt. Abgesehen von diesen grundsätzlichen logischen Einwänden sind hinsichtlich der empirischen Operationalisierbarkeit einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion noch kaum Fortschritte erzielt worden.

Die Kritik an der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik muß jedoch noch grundsätzlicher sein: Es wird ein unzulässiger Ausgangspunkt gewählt. Die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion kann nicht einfach gesetzt werden. Die Maximierung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion ist eine unzulässige Übertragung des Maximierungsprinzips individueller Handlungsträger auf die Gesellschaft als Ganzes.

Der Unterschied zwischen der traditionellen und der hier vertretenen Sicht der Theorie der Wirtschaftspolitik wird deutlich: Ausgangspunkt der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik bildet eine formal definierte Wohlfahrtsfunktion, die ein abstraktes, inkonsistentes und blutleeres Gebilde darstellt; Ausgangspunkt der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik ist die lebendige Interaktion wirtschaftlicher und politischer Entscheidungsträger, die im eigenen Interesse handeln.

3. Die Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik

Diese an der wirtschaftspolitischen Praxis orientierte Variante der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik wird am deutlichsten durch John Maynard Keynes in seiner Eigenschaft als wirtschaftspolitischer Berater vertreten[8]. Er hat als selbstverständlich vorausgesetzt, daß

— politische Entscheidungen durch intelligente Personen im öffentlichen Interesse getroffen werden;

— eine intellektuelle Elite von Bürokraten wie Philosophen-Könige die Geschicke des Landes lenken;

— die Elite die Bevölkerung zu ihren eigenen Auffassungen überreden kann.

Die Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik unterstellt dem wirtschaftspolitischen Berater besonderen Sachverstand und besondere Einsichten. Es handelt sich damit um einen *elitären* Ansatz; die Regierung wird als vom wirtschaftspolitischen Berater abhängig gesehen. Das von der Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik unterstellte Bild der Gesellschaft ist in Fig. 3 skizziert:

---

[8] Vgl. *James M. Buchanan* and *Richard E. Wagner*, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York, London 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

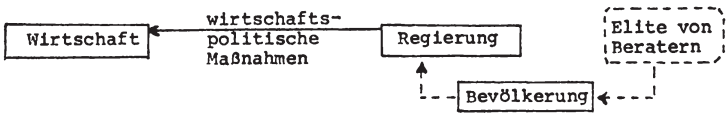


Fig. 3

Die Berater als Elite bestimmen direkt oder indirekt (durch Überreden der Bevölkerung) die „im öffentlichen Interesse" bestehende Wirtschaftspolitik.

Dieser eindeutig elitäre Ansatz steht im Widerspruch zum Demokratieverständnis: Die Wirtschaftspolitik sollte aus einem Prozeß politischer Interaktion mündiger Bürger hervorgehen. Die gegenseitige Abhängigkeit der Entscheidungsträger im Rahmen eines politisch-ökonomischen Systems ist außerachtgelassen.

4. Das Bild des wohlwollenden Diktators

Beide Varianten der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik folgen der Vorstellung eines *„wohlwollenden Diktators"*. Bei der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik erfüllt die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion die Aufgabe eines Diktators. Der Ökonom hat eine rein technokratische Aufgabe und verzichtet auf eine eigene Wertung. Bei der Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik nehmen die Ökonomen als Elite die Aufgaben eines Diktators selbst wahr, indem sie eine Wertung vermitteln. Die beiden traditionellen Varianten der Theorie der Wirtschaftspolitik können somit als *„technokratisch-elitär"* bezeichnet werden.

III. Wirtschaftspolitik mittels Information

1. Möglichkeiten einer Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik

Ausgegangen wurde von der Tatsache, daß die Regierung einen endogenen Bestandteil des politisch-ökonomischen Systems darstellt. Die erste Folgerung daraus ist *negativ:* Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik verleugnet diesen fundamentalen Zusammenhang. Nun muß als *positive* Folgerung nach offenen Stellen im politisch-ökonomischen System gesucht werden, von denen aus die Entwicklung der Wirtschaft beeinflußbar ist.

Ein offensichtlicher Ansatzpunkt ist die *Information:* Die wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträger sind nur unvollständig über die Zusammenhänge im politisch-ökonomischen System und über ihre eigenen Möglichkeiten orientiert. Wäre die Information vollständig, so hätten in einer friktionslosen Marktwirtschaft wirtschaftspolitische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Maßnahmen keine realen Auswirkungen, wie die sogenannte Theorie rationaler Erwartungen gezeigt hat[9]. Die Annahme unvollständiger Information bei den verschiedenen Handlungsträgern ist sowohl sinnvoll als auch empirisch relevant. Damit ist ein Ansatzpunkt für die wirtschaftspolitische Beeinflussung gefunden.

Die Informationsvermittlung kann sich auf grundsätzlich zwei Ebenen beziehen:

(1) Es können Informationen auf der *Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens* vermittelt werden. Auf dieser Ebene wird der grundsätzliche Ablauf des politisch-ökonomischen Systems geregelt. Diese Regelungen stellen *gesellschaftliche Übereinkünfte* dar. Es wird auch von konstitutionellen Kontrakten gesprochen.

(2) Das Verhalten der wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträger kann durch *Informationen im laufenden gesellschaftlichen Prozeß* beeinflußt werden. Man spricht auch von der nach-konstitutionellen Ebene.

Diese beiden Ebenen und Arten der Information durch den wirtschaftspolitischen Berater werden nun der Reihe nach diskutiert.

2. Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens

Eine auf dieser Ebene geschlossene Übereinkunft ist durch *vier Bedingungen* gekennzeichnet:

(1) Es werden grundsätzliche Regelungen getroffen, die im politisch-ökonomischen Prozeß langfristig Bestand haben sollen.

(2) Die Individuen und die Gruppen wissen nicht, in welcher Position sie sich im nach-konstitutionellen Zustand befinden werden (veil of uncertainty). Sie sind daher zu einer von ihrer eigenen Lage und Interessen unabhängigen („objektiven") Betrachtung gezwungen.

Diese zweite Bedingung ist äußerst wichtig. Ihre Bedeutung läßt sich anhand eines einfachen Beispiels illustrieren:

— Jeder von uns möchte gern, daß seine Präferenzen sich durchsetzen. Jeder von uns würde also eine Situation vorziehen, in der er selbst in diesem Sinn ein Diktator ist.

— Wohl niemand unter uns würde hingegen die Institution einer Diktatur akzeptieren, wenn ungewiß ist, wer der Diktator sein wird.

---

[9] In diesem Falle sind auch keine wirtschaftspolitischen Eingriffe notwendig, vgl. *Hans Jürgen Ramser*, Rationale Erwartungen und Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134 (März 1978), S. 57 bis 72.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im ersten Fall besteht Sicherheit, im zweiten Falle wird hinter dem Schleier der Ungewißheit entschieden.

(3) Der Verfassungsvertrag muß freiwillig und somit einstimmig geschlossen werden. Ein Zwang kann auf dieser Ebene nicht ausgeübt werden, weil auf der Verfassungsebene keine Institution besteht, die diese Gewalt hat.

(4) Ein Verfassungsvertrag wird nur abgeschlossen werden können, wenn alle Beteiligten gemäß deren eigenen Erwartungen im angenommenen Zustand der Ungewißheit bessergestellt werden können.

Die Idee eines gesellschaftlichen Grundkonsens erlaubt aus dem laufenden politisch-ökonomischen Prozeß herauszutreten und dessen Ablauf durch eine Veränderung der Regeln zu beeinflussen. Auf der Ebene des Grundkonsens werden zur Hauptsache die „Spielregeln" gesellschaftlichen Zusammenlebens geordnet, nicht der Inhalt. Die Ergebnisse werden als „richtig" akzeptiert, wenn sie aus einem „richtigen" Prozeß entstanden sind, d. h., wenn die mittels gesellschaftlicher Übereinkunft festgelegten Spielregeln angewandt worden sind.

Die gesellschaftliche Übereinkunft unterscheidet sich in einigen wichtigen Aspekten vom *Verfassungsvertrag,* wie er z. B. von John Rawls[10] und James Buchanan[11] vertreten wird. Die beiden Autoren gehen von einem Urzustand der Anarchie (à la Hobbes) aus, während sich unsere Betrachtung immer auf eine bestehende entwickelte Gesellschaft bezieht. Besonders Buchanan hat die Vorstellung, daß die Verträge in der geschriebenen Verfassung enthalten sein müssen. Gesellschaftliche Übereinkünfte können hingegen auch implizit geschlossen werden und brauchen nicht schriftlich festgehalten zu werden. Bei Rawls und Buchanan steht schließlich der Konsens zwischen Individuen im Vordergrund, während hier auch an Vereinbarungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen gedacht wird.

Wirtschaftspolitik mittels gesellschaftlichen Übereinkünften läßt sich deutlich von der herkömmlichen Ordnungspolitik abgrenzen. Beiden gemeinsam ist der grundsätzliche Rahmen, auf den sich die angestrebten wirtschaftspolitischen Entscheidungen konzentrieren. Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß die gesellschaftlichen Übereinkünfte nicht wie bei der Ordnungspolitik von außen gesetzt, sondern das Ergebnis des Aushandelns eigenständiger Individuen und Gruppen im Zustand der Ungewißheit darstellen. Nur jene Vereinbarungen werden

---

[10] *John Rawls,* A Theory of Justice, Cambridge, Mass. 1971.

[11] *James M. Buchanan,* Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist, College Station and London 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

abgeschlossen, die einstimmig und freiwillig von den Beteiligten eingegangen werden.

3. Die Ebene des laufenden gesellschaftlichen Prozesses

Die Beziehungen zwischen den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträgern im Rahmen eines politisch-ökonomischen Systems, wie sie beispielhaft durch politisch-ökonomische Modelle theoretisch und empirisch erfaßt werden, bilden den Gegenstand des laufenden gesellschaftlichen Prozesses. Er ist dadurch charakterisiert, daß alle Entscheidungsträger voneinander abhängen und insbesondere die Regierung endogen ist. Jeder Entscheidungsträger verfolgt seinen eigenen Nutzen, den er unter Berücksichtigung der ihm unter anderem in der Verfassung gesetzten Einschränkungen zu maximieren trachtet. Ratschläge wirtschaftspolitischer Berater werden auf dieser Ebene nur insoweit befolgt, als sie den eigenen Zielen der jeweiligen Entscheidungsträger förderlich sind. Die Aufforderung, Maßnahmen im „Allgemeininteresse" zu unternehmen, sind im nach-konstitutionellen Prozeß wirkungslos.

Der nächste Abschnitt soll zeigen, auf welche Weise gesellschaftliche Übereinkünfte für die praktische Wirtschaftspolitik eingesetzt werden können.

IV. Gesellschaftlicher Grundkonsens als Ansatz der Wirtschaftspolitik

1. Die Aufgaben des wirtschaftspolitischen Beraters

Der wirtschaftspolitische Berater hat die Aufgabe, Vereinbarungen auf Verfassungsebene vorzuschlagen. Dies erfordert Informationen über die Möglichkeiten zu pareto-optimalen Verbesserungen. Er muß auch die praktischen Möglichkeiten zum Abschluß von Übereinkünften aufzeigen. Für diese seine Tätigkeit sind auf der Ebene des Grundkonsens geeignete Anreize und Institutionen festzulegen.

Gegen diese Sicht könnte eingewendet werden, daß alle pareto-optimalen Verbesserungen (unter Einschluß der Transaktionskosten) bereits ausgenützt sind. Es sei nicht einzusehen, warum Vereinbarungen, die alle Beteiligten besserstellen, nicht abgeschlossen werden, wenn alle Kosten des Abschlusses der Verträge berücksichtigt sind.

Dieser Einwand ist nicht stichhaltig: Einzelne Individuen und einzelne Gruppen könnten durchaus Interesse am Abschluß einer Vereinbarung haben, äußern die entsprechende individuelle Nachfrage jedoch nicht, weil das Zustandekommen einer gesellschaftlichen Übereinkunft zu einem guten Teil ein öffentliches Gut darstellt. Das Angebot an

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Information über Möglichkeiten zu Vereinbarungen von seiten des wirtschaftspolitischen Beraters kann das Problem des Trittbrettfahrers auf der Ebene des Grundkonsens überwinden und eine pareto-optimale Verbesserung für alle Beteiligten bewirken. Darüber hinaus kann der wirtschaftspolitische Berater auch neue Möglichkeiten und gesellschaftliche Innovationen vermitteln, die den einzelnen Entscheidungsträgern auf der Ebene des Grundkonsens bisher noch unbekannt waren.

2. Anwendung gesellschaftlicher Übereinkünfte

Vereinbarungen zur Regelung grundsätzlicher Aspekte des gesellschaftlichen Zusammenlebens können auf den verschiedensten Gebieten abgeschlossen werden. Die Einteilung in folgende drei Gruppen erscheint sinnvoll:

(a) Auf der Ebene des Grundkonsens müssen die *grundsätzlichen politischen Regeln und Institutionen* festgelegt werden.

Im Vordergrund steht die Garantie der individuellen Grundrechte (Informations- und Pressefreiheit, Festlegung der Eigentumsrechte der Individuen); die Möglichkeit der Beteiligung des Volkes an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen; der Aufbau des Staates hinsichtlich der Gewaltenteilung und der räumlichen Dezentralisierung.

(b) Mittels gesellschaftlichen Übereinkünften muß die Rolle *der gesellschaftlichen Entscheidungsmechanismen* bestimmt werden.

Gesellschaftliche Entscheidungen lassen sich auf mannigfache Weise treffen. Auf der Ebene des Grundkonsens muß festgelegt werden, welcher Entscheidungsmechanismus in welchen Bereichen angewandt werden sollte. So sind insbesondere die Bereiche abzustecken, in denen der Preismechanismus und in denen der demokratische Mechanismus verwendet werden sollen. Im Marktbereich ist ferner festzulegen, inwiefern staatliche Eingriffe zulässig sein sollen, wenn der Markt nicht zufriedenstellend funktioniert. Es muß somit Einigkeit darüber erzielt werden, wieweit die Wettbewerbspolitik und die Regulierung privatwirtschaftlicher Aktivität gehen sollen. Entscheidet man sich für den demokratischen Entscheidungsprozeß, so ist festzulegen, welche Art von Mehrheit (einfache oder qualifizierte Mehrheit) gelten soll, ob möglicherweise neue Abstimmungsverfahren[12] herangezogen werden sollen. Weitere gesell-

[12] Vgl. z. B. die Vorschläge von *Michael D. Intriligator*, A Probabilistic Model of Social Choice, in: Review of Economic Studies, Vol. 41 (Oct. 1973), S. 553 - 560. *Nicolaus T. Tideman* and *Gordon Tullock*, A New and Superior Process for Making Social Choices, in: Journal of Political Economy, Vol. 84 (Dec. 1976), S. 1145 - 1160.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftliche Entscheidungssysteme bestehen in hierarchischen Mechanismen und Verhandlungen zwischen organisierten Interessengruppen. Hier gilt es auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens abzuklären, welche Rolle der staatlichen Bürokratie zukommen soll. Hinsichtlich des Verhandlungssystems muß Einigkeit darüber erzielt werden, ob und wie die Interessen der Nicht-Organisierten zur Geltung gebracht werden können.

(c) Der dritte Bereich, der durch gesellschaftliche Übereinkünfte geregelt werden muß, betrifft die *wirtschaftlichen Grundregeln.*

Für den Bereich der *Allokation der Ressourcen* ist z. B. ein Konsens darüber zu finden, wie groß der staatliche Aufgabenbereich sein soll.

Die Individuen sollten realistischerweise davon ausgehen, daß die Entwicklung der Staatstätigkeit eine Eigendynamik aufweist, die im nachkonstitutionellen Prozeß kaum mehr beeinflußt werden kann. Infolgedessen müssen die Individuen und Gruppen auf der Ebene des Grundkonsens nach Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierungsausgaben suchen.

Hinsichtlich der Einkommensverteilung sind die Möglichkeiten zum gesellschaftlichen Konsens besonders offensichtlich. Die Individuen sind sich auf dieser Ebene über die eigene zukünftige wirtschaftliche Situation oder diejenige ihrer Nachkommen unsicher. Sie können sich infolge dieser Ungewißheit darauf einigen, daß ein bestimmtes Ausmaß an Umverteilung durchgeführt wird. Dazu zählt insbesondere der Intergenerationenvertrag, der eine Umverteilung zwischen den Erwerbstätigen und den nicht mehr Erwerbstätigen durchführt.

Auch hinsichtlich der Stabilisierung lassen sich leicht gesellschaftliche Übereinkünfte vorstellen. Die Erfahrungen mit der Einkommenspolitik in den verschiedensten Ländern haben gezeigt, daß sowohl eine indikative als auch eine imperative Einkommenspolitik unwirksam sind. Nur kooperative Vereinbarungen eröffnen eine Chance zur Preisstabilisierung. Die hauptsächlich beteiligten Gruppen, die Unternehmungen und die Gewerkschaften, lassen sich im laufenden gesellschaftlichen Prozeß nicht zu einem Verhalten im Sinne der Einkommenspolitik zwingen. Es hat sich immer wieder erwiesen, daß die Regierung in dieser Hinsicht machtlos ist. Der einzige Ausweg besteht im freiwilligen Abschluß von gesellschaftlichen Übereinkünften zwischen den beteiligten Gruppen. Bemühungen um eine kooperative Einkommenspolitik werden in der Tat mit der Bezeichnung „social contract" versehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zwei Illustrationen

Eine ausführliche Diskussion der Möglichkeiten zu gesellschaftlichen Übereinkünften ist an dieser Stelle nicht möglich. Aus diesem Grunde sollen hier nur zwei Beispiele zur Illustration vorgeführt werden. Das erste Beispiel befaßt sich mit der Eindämmung der staatlichen Bürokratie, das zweite Beispiel mit der Kontrolle der Regierung mit Hilfe des Steuersystems.

a) Eindämmung der staatlichen Bürokratie

Von vielen Leuten wird das stetige Wachstum der *staatlichen Bürokratie* als Bedrohung empfunden. Ein immer größerer Anteil der Staatseinnahmen wird durch Ausgaben zur Entlöhnung der Beamten und zur Aufrechterhaltung der Verwaltung gebunden. Die Beamten verfügen über eine ganze Reihe von Privilegien, von denen andere Arbeitnehmer nur träumen können. Der Bürger wird gegenüber der staatlichen Bürokratie immer ohnmächtiger; er fühlt sich ausgeliefert. Er sieht, daß die öffentliche Verwaltung eine Eigendynamik entwickelt hat, und daß seine eigenen Präferenzen nur am Rande oder gar nicht berücksichtigt werden. Gleichzeitig wird deutlich, daß auch aufwendige staatliche Programme ihre Ziele oft nicht erreichen. Zuweilen wird infolge der bürokratischen Eingriffe und Programme die Situation sogar verschlechtert und nicht verbessert.

Was kann gegen diese bürokratische Wucherung getan werden? Die Erfahrung lehrt, daß im *laufenden demokratischen Prozeß* der Bürokratie nicht Einhalt geboten werden kann. Gute Ratschläge zur Begrenzung der staatlichen Bürokratie werden nicht in die Tat umgesetzt, weil die Bürokraten viele Möglichkeiten haben, um ihre Position und ihre Privilegien zu verteidigen. Es ist wohlbekannt, daß z. B. in der Bundesrepublik die staatlich Bediensteten einen großen Anteil der Parlamentarier im Bundestag und in den Landtagen stellen. Sie werden alle Vorschläge, die ihre eigene Stellung einschränken, zu torpedieren wissen. Ebenso wichtig ist die Stellung der Bürokraten bei der Ausarbeitung und Anwendung der Gesetze. Auch hier wahren die Bürokraten nicht nur ihre eigenen Interessen, sondern weiten ihren Einfluß stetig aus. Daraus wird deutlich: Eine Änderung der Situation kann im laufenden politischen Prozeß kaum mehr erreicht werden. Die Bürokraten sind bereits eine so große Zahl und haben bereits so viele Machtpositionen errungen, daß Initiativen auf dieser Ebene wenig Aussicht auf Erfolg haben. Eine Eindämmung der bürokratischen Expansion erscheint unmöglich.

Völlig anders ist die Situation auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens. Es sei daran erinnert, daß die Individuen auf dieser

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ebene nicht wissen, in welcher Stellung sie sich im zukünftigen nachkonstitutionellen Prozeß befinden werden. Sie wissen zumindest nicht, welche Position ihre Nachfahren einnehmen werden. Selbst wenn jemand seine heutige Position kennt, weiß er nicht, welchen Beruf und welches Einkommen seine Kinder und Enkel haben werden. Dies gilt auch für Bürokraten.

An dieser Stelle kann nun eine gesellschaftliche Übereinkunft ansetzen. Sie muß davon ausgehen, daß eine Änderung der heutigen Situation nur erreicht werden kann, wenn die *heutigen* Mitglieder der Bürokratie damit einverstanden sind. Es ist die Aufgabe des wirtschaftspolitischen Beraters, ein Arrangement zu suchen, dem zugleich die Bevölkerung und auch die heutigen Bürokraten zustimmen. Eine Möglichkeit besteht darin, daß den heutigen Bürokraten der Verlust ihrer speziellen Privilegien entgolten wird. Gleichzeitig muß vorgesehen werden, daß zukünftige Bürokraten nicht in den Genuß der Privilegien gelangen. Es ist durchaus möglich, daß auf dieser Basis eine Regelung gefunden werden kann, die sowohl die heutigen Bürokraten als auch die Bevölkerung besserstellt. Eine derartige Lösung ist nur hinter dem „Schleier der Ungewißheit" und der Zustimmung aller Beteiligten möglich. Die Idee eines gesellschaftlichen Grundkonsenses eröffnet einen Ausweg aus einer unlösbar erscheinenden Situation.

b) Kontrolle der Regierung mit Hilfe des Steuersystems

In der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik und auch der Finanzwissenschaft wird auf Grundlage wohlfahrtstheoretischer Erkenntnisse eine möglichst umfassende Steuergrundlage gefordert. Das Ziel besteht darin, die Verzerrungen in der Allokation der Ressourcen infolge der Steuererhebung zu minimieren. Eine Steuer zum Beispiel auf das Einkommen wirkt verzerrend, weil dadurch die Freizeit nicht belastet wird, somit die Besteuerung die relativen Preise im Vergleich zu den relativen Knappheiten verändert. Daraus wird geschlossen, daß idealerweise nicht das tatsächliche, sondern das potentielle Einkommen jedes Individuums besteuert werden sollte.

Im Rahmen einer demokratischen Wirtschaftspolitik steht vor allem die geringe Kontrollierbarkeit der Regierung durch den Stimmbürger/Steuerzahler im laufenden gesellschaftlichen Prozeß im Vordergrund. Die Regierung muß durch eine auf der Ebene des Grundkonsens festzulegende Vereinbarung gezwungen werden, die Staatsausgaben zu beschränken und möglichst effizient einzusetzen. Dies kann dadurch erreicht werden, daß ihr nur eine eingeschränkte Steuerbasis zur Verfügung gestellt und gesichert wird, daß das Budget (über einen Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

junkturzyklus hinweg) ausgeglichen sein muß[13]. Da die Individuen einer steigenden Steuerbelastung ausweichen können, steht der Regierung und der staatlichen Bürokratie nur ein beschränkter Steuerertrag zur Verfügung. Die Beziehung zwischen dem Steuersatz und dem Steuerertrag wird für ein gegebenes Steuerobjekt in Figur 4 grafisch dargestellt.

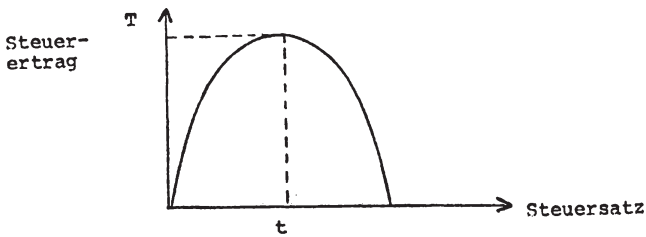


Fig. 4

Aus Figur 4 ist ersichtlich, daß der Steuerertrag wieder sinkt, wenn der Steuersatz über t^* erhöht wird. Der staatliche Sektor hat somit zur Finanzierung seiner Ausgaben höchstens den Betrag T^* zur Verfügung.

Ein Vergleich der beiden wirtschaftspolitischen Ansätze zeigt, daß genau entgegengesetzte Forderungen erhoben werden. Der Grund liegt in einem anderen Ausgangspunkt und in einer anderen Bewertung der im Wirtschaftsprozeß entstehenden Wohlfahrtseinbußen:

— Die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik betrachtet ausschließlich die Effizienzverluste, die deshalb entstehen, weil die Steuererhebung die Allokation der Ressourcen verzerrt.

— Die Theorie der Wirtschaftspolitik mittels gesellschaftlicher Übereinkünfte betrachtet die Verluste, die infolge der mangelnden Kontrolle der Regierung im laufenden gesellschaftlichen Prozeß entstehen, d. h. die Wohlfahrtseinbußen infolge zu hoher Staatsausgaben und der mangelnden Berücksichtigung der Konsumenten- und Wählerpräferenzen.

Es kann nicht a priori gesagt werden, welche Art von Wohlfahrtsverlust schwerer wiegt. Empirische Untersuchungen weisen allerdings darauf hin, daß die Effizienzverluste infolge Verzerrungen der optimalen Allokation der Ressourcen einen sehr kleinen Teil des Volkseinkommens ausmachen[14]. Die Wohlfahrtsverluste infolge der man-

[13] *Geoffrey Brennan* and *James M. Buchanan,* Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: Journal of Public Economics, Vol. 8 (Dec. 1977), S. 255 - 274.

[14] z. B. *Arnold C. Harberger,* Monopoly and Ressource Allocation, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 44 (May 1954), S. 77 - 87; *Richard A. Posner,* The Social Cost of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy, Vol. 83 (August 1975, S. 807 - 827.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelnden nach-konstitutionellen Kontrolle der Regierung dürften demgegenüber sehr viel höher sein.

V. Information im laufenden gesellschaftlichen Prozeß als Ansatzpunkt der Wirtschaftspolitik

1. Voraussetzungen und Informationsobjekte

Aus der bisherigen Diskussion ist klar geworden, daß Information im laufenden gesellschaftlichen Prozeß nur dann sinnvoll ist, wenn auf der Ebene des Grundkonsens dafür gesorgt wird, daß im politisch-ökonomischen Prozeß die Wünsche der Bevölkerung beachtet werden. Aus diesem Grunde kommt insbesondere dem Festlegen der Rolle der verschiedenen Entscheidungsmechanismen für den laufenden politischen Prozeß große Bedeutung zu.

Die Information durch den wirtschaftspolitischen Berater kann sich an zwei unterschiedliche Objektgruppen richten:

a) Der demokratisch gewählten und unter Wiederwahlzwang stehenden *Regierung* kann gezeigt werden, wie sie ihre eigenen Ziele am besten erreichen kann. Es ist, wie bereits verschiedentlich betont, zwecklos, von der Regierung (oder von der Bürokratie) ein Verhalten im Sinne des öffentlichen Interesses zu erwarten. Regierung und staatliche Bürokratie werden aus diesem Grunde nur Ratschläge beherzigen, die in ihrem eigenen Interesse liegen. Sind die gesellschaftlichen Übereinkünfte richtig festgelegt, werden diese beiden Institutionen indirekt gezwungen, sich im Interesse der Gesamtgesellschaft zu verhalten. Es handelt sich um eine Version der „Nebenprodukt-Theorie", die auf ähnlichen Gedanken aufbaut wie beim Markt. (Der Bäcker bäckt sein Brot nicht, weil er die Gesellschaft beglücken will, sondern weil diese Tätigkeit Gewinn abwirft.)

b) Die *Wähler* können darüber informiert werden, welche Möglichkeiten zur aktiven politischen Beeinflussung bestehen und wie gut die Regierung die Wählerpräferenzen erfüllt. Der wirtschaftspolitische Berater kann aufzeigen, welche wirtschaftspolitischen Möglichkeiten die Regierung hat und welche Chancen sie in der Vergangenheit vertan hat. Damit wird den Wählern eine besser informierte Entscheidung ermöglicht. Die Regierung wird daraufhin gezwungen, die Präferenzen der Bevölkerung vermehrt zu berücksichtigen. Der wirtschaftspolitische Berater kann auch die nicht-organisierten Gruppen zu aktivieren und motivieren suchen. Bei diesen Aktivitäten des wirtschaftspolitischen Beraters besteht ein fließender Übergang zwischen der reinen Informationsvermittlung und der Präferenzbeeinflussung. Solange Konkurrenz unter den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftspolitischen Beratern besteht — was auf der Ebene des Grundkonsens zu sichern ist —, können daraus jedoch wenig Gefahren entstehen.

2. Illustration

Die Möglichkeit der Information im laufenden gesellschaftlichen Prozeß soll anhand eines einfachen Beispiels illustriert werden.

Angenommen es herrsche Inflation. Die wirtschaftspolitischen Berater können nun die Wähler darüber informieren, welcher Anteil an den Preissteigerungen durch die vorhergehende Regierung verursacht sein dürfte und welcher Anteil auf internationale Einflüsse zurückgehen dürfte. Weiter können sie aufzeigen, was bei einer guten Politik hätte erreicht werden können[15]. Zur Analyse dieser Fragen sind die Wähler offensichtlich auf Spezialisten angewiesen. Vermitteln die wirtschaftspolitischen Berater diese Informationen auf leichtfaßliche Weise, werden die Wähler instandgesetzt zu entscheiden, ob sie die Regierung unterstützen oder der Oppositionspartei den Vorzug geben wollen. Die verbesserte Information auf seiten der Wähler bewirkt, daß die um Wählerstimmen ringenden Parteien sich stärker an den Präferenzen der Bevölkerung orientieren müssen.

VI. Entwicklung einer eigenständigen Theorie der Wirtschaftspolitik

Die eingangs vorgebrachten Thesen können nun wieder aufgenommen werden.

In *These 1* wurde behauptet, daß eine eigenständige Theorie der Wirtschaftspolitik noch kaum existiert. Die Überlegungen haben gezeigt, daß die *traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik* den Anforderungen an eine Wirtschaftspolitik in einer demokratischen Gesellschaft nicht genügen kann. Tatsächlich ist sie als selbständige Theorie nicht ausgebildet, sondern es handelt sich nur um eine Anwendung der Wirtschaftstheorie im Sinne der Ableitung „optimaler" Maßnahmen. Das zusätzliche und entscheidende Element der Einführung in den politisch-ökonomischen Prozeß findet sich nicht. Da die traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik identisch ist mit angewandter Wirtschaftstheorie, ist folgerichtig in den Vereinigten Staaten das Fach und sogar der Begriff der Theorie der Wirtschaftspolitik nahezu unbekannt.

In *These 2* wurde behauptet, daß eine *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik* auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie ent-

[15] Wozu das gesamte *Instrumentarium* der Optimierungstheorie verwendet werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wickelt werden könne. Es ist gezeigt worden, daß die hier vertretene Sicht der Wirtschaftspolitik sich mit dem politisch-ökonomischen Prozeß auseinandersetzt, wie er in der Realität existiert. Es wurden Möglichkeiten aufgezeigt, an welcher Stelle die Wirtschaftspolitik mittels gesellschaftlichen Übereinkünften und mittels Information im laufenden gesellschaftlichen Prozeß ansetzen kann.

Aus der Diskussion ist auch deutlich geworden, daß dem *wirtschaftspolitischen Berater* in der Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik eine völlig andere Rolle zukommt. Er wird aus der Zwangsjacke der Maximierung einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion unter Nebenbedingungen befreit. Er muß zugleich eine aktivere und bescheidenere Aufgabe übernehmen. Er ist *kein* „deus ex machina", der als neu eingeführter „wohlwollender Diktator" die Wirtschaftspolitik bestimmt. Es wurde immer wieder betont, daß er nur Vorschläge für gesellschaftliche Übereinkünfte vorbringen kann. Ob und inwieweit ein Konsens zustandekommt, hängt von den wirtschaftlich-politischen Entscheidungsträgern ab. Im laufenden politischen Prozeß kann der Berater nur *Informationen* geben. Ob die einzelnen Entscheidungsträger sie berücksichtigen, steht in deren Belieben. Der wirtschaftspolitische Berater kann schon deshalb nicht als „Diktator" auftreten, weil auf dieser Ebene die Entscheidungsträger nur ihre eigenen Ziele verfolgen und nicht etwa die Interessen des Beraters.

Auf der Ebene des laufenden politischen Prozesses werden die Dienste des wirtschaftspolitischen Beraters von der Regierung, den Parteien und organisierten Gruppen im eigenen Interesse nachgefragt. Es besteht ein Markt für die Leistungen der Berater, die untereinander im Wettbewerb stehen. Die Wähler sind zwar — wie ausgeführt — auch an Information durch die wirtschaftspolitischen Berater interessiert. Die Wahlentscheidung stellt jedoch weitgehend ein öffentliches Gut dar, so daß die Wähler kaum Kosten auf sich nehmen, um informiert zu werden. Aus diesem Grund entsteht kein (genügend entwickelter)[16] Markt zum Angebot an derartigen Informationen. Das gleiche gilt für Informationen über die Möglichkeiten zu gesellschaftlichen Übereinkünften. Aufgrund dieses Marktversagens drängt sich eine Regelung auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsens auf. Gesellschaftliche Übereinkünfte können im Zustand der Ungewißheit im Interesse aller für das als notwendig erachtete Informationsangebot sorgen. Dies kann z. B. durch Errichtung staatlich betriebener oder subventionierter Publizitätsorgane (Radio, Fernsehen, Zeitungen) oder durch

[16] Das bestehende marktmäßige Angebot an wirtschaftspolitischen Informationen, das für die Wähler bestimmt ist, ist ein Koppelprodukt von Werbung, z. B. in Zeitungen und an privaten Radio- und Fernsehstationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auflagen an private Massenmedien erreicht werden. Um die demokratische Gesellschaftsordnung nicht zu gefährden, werden die Entscheidungsträger darauf achten müssen, daß keine Informationsmonopole entstehen. Die gesellschaftliche Übereinkunft wird daher Regelungen vorsehen, die die Konkurrenz unter den Informationsanbietern sichert. Insbesondere wird der freie Zugang zu gewährleisten sein.

Die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik entwickelt eine *neue Sicht.* Dieser Ansatz unterscheidet sich deutlich von den traditionellen Ansätzen der Theorie quantitativer Wirtschaftspolitik, der Theorie pragmatischer Wirtschaftspolitik und der Theorie der Ordnungspolitik. Die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik akzeptiert den politisch-ökonomischen Zusammenhang und anerkennt, daß der laufende wirtschaftliche Prozeß durch den wirtschaftspolitischen Berater nur geringfügig beeinflußt werden kann. Es entsteht eine Theorie der Wirtschaftspolitik, die mehr darstellt als eine bloße Anwendung der Wirtschaftstheorie. Die auf der Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie entwickelte Wirtschaftspolitik ist die Wirtschaftspolitik für eine demokratische Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat

Von *Olaf Sievert,* Saarbrücken

Einführung

1. Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat in einem einigermaßen strengen Sinne war immer eine Illusion. Eine Zeitlang war es eine hilfreiche Illusion. Danach wurde daraus eine schädliche.

Aufgabe der Konjunkturpolitik war immer in erster Linie der Versuch, wirtschaftliche Erwartungen zu steuern. Denn ihr eigentliches Problem sind Koordinationsfehler des Marktsystems aufgrund kollektiver Erwartungsfehler. Eine Zeitlang hatte es den Anschein, daß mäßig große Datenänderungen und mäßig große fiskalische Mittel ausreichen, wenn nötig eine Wende in den wirtschaftlichen Erwartungen herbeizuführen, und selbst „moral suasion" galt als ein ernst zu nehmendes Mittel der Konjunkturpolitik. Heute muß der Staat mehrere Prozentpunkte zusätzliches Sozialprodukt selbst bewegen, um auch nur zu verhindern, daß ungünstige Erwartungen sich weiter verschlechtern.

Die Probleme der Konjunkturpolitik haben ihre Eigenständigkeit weitgehend verloren, sind derzeit aufs engste verquickt mit Dauerproblemen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, und der Staat, der sich in fast alle Interessenkonflikte, die in der Gesellschaft bestehen, hat hineinziehen lassen, ist in bezug auf die Problemlösungen ebenso wenig souverän, wie er am Entstehen der Probleme unbeteiligt ist.

Die Erfahrung, daß die hochgeschraubten Ansprüche an die Steuerung der Konjunktur nicht zu erfüllen sind, ist gemacht und auch wirksam. Die Politik des „muddling through" der vergangenen Jahre, aus guten Gründen zeitweise eine Politik des kamouflierten Nichtstuns, vermeidet noch die klare Zurückweisung der überhöhten Ansprüche, übt aber vielleicht trotzdem die Reduktion dieser Ansprüche allmählich ein. Die ordnungspolitischen Aufräumungsarbeiten im Nachgang zu dem Scheitern früherer Vorstellungen sollten allerdings nach Möglichkeit mehr bringen als bloß Bescheidenheit aus Resignation.

2. Im einzelnen werde ich folgende Thesen zu begründen versuchen:

— Auf keynesianische Probleme paßt nicht mehr ohne weiteres eine keynesianische Politik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Während Schumpetersche Probleme, die eine Politik des langen Atems erfordern, in den Vordergrund getreten sind, drängen die im engeren Sinne konjunkturellen Probleme, vom Ursprung her mehr und mehr Reflex der ersteren, zu kurzatmigen Lösungen, die früher oder später die nötige Dauerlösung nicht nur nicht mehr erleichtern, sondern dieser sogar im Wege stehen.

— Der allgegenwärtige Streit um die Einkommensverteilung blockiert eine konsequent zielkonforme Wirtschaftspolitik, verführt zu widersprüchlichen Programmen und belastet die Wirtschaftspolitik mit der Gefahr, bei den privat gesetzten Daten zu verlieren, was durch veränderte staatliche Daten gewonnen wird.

— Ordnungspolitisch nicht zu Ende gedachte Regelwerke mit sozialpolitischen oder auch allokationspolitischen Zielsetzungen beeinträchtigen die Erfolgschancen auch einer im übrigen wohldurchdachten stabilitätspolitischen Konzeption.

— Die außenwirtschaftlichen, namentlich die währungspolitischen Rahmenbedingungen sind für eine erneuerte Schumpetersche Dynamik nationalen Ursprungs ungünstig.

— Trotz allem: Auf der Basis einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, die Vertrauen erneuert, muß Konjunkturpolitik, die Vertrauen ausnutzt, weiter versucht werden — allerdings Konjunkturpolitik mit reduziertem Anspruch und konsequenter als bisher auf der Basis mittelfristig orientierter Konzepte. Die Reduktion des Anspruchs an die Konjunktursteuerung ist nicht nur aus Gründen begrenzter Kunstfertigkeit, sondern vor allem deshalb nötig, weil nur dann eine einigermaßen klare Rollenverteilungsentscheidung durchgehalten werden kann.

— Allerdings: Das Streben nach freiheitlichen Ordnungsbedingungen und das Streben nach einer immer extensiver ausgelegten sozialen Gerechtigkeit sind anscheinend nicht in Balance. Das läßt befürchten, daß es bei der Steuerung des Wirtschaftsprozesses, namentlich den Bedingungen der Selbststeuerung, nicht rasch besser werden wird. Zuversicht gibt es nur über Lernprozesse, die möglicherweise sehr lange Zeit brauchen.

I. Zur Nachfragepolitik

3. Auch wer die Vorherrschaft keynesianisch inspirierter Wirtschaftspolitik in der Welt für eine fatale Fehlentwicklung hält, muß nicht leugnen, daß es keynesianische Probleme gibt. So wie die Einsicht, daß die Produktionsweise des materiellen Lebens den gesamten sozialen, politischen und geistigen Lebensprozeß wesentlich mitbestimmt, noch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keinen Marxisten macht, so macht die Einsicht in die Gefährlichkeit einkommensbeschränkender Prozesse in der Marktwirtschaft noch keinen Keynesianer. Worüber man sich in der Propädeutik einigen kann, sollte auch hier nicht Anlaß zum Streit sein.

Keynesianisch im engeren Sinne wollen wir Probleme nennen, die darauf beruhen, daß es eine Dichotomie von Gütermärkten und Vermögensmärkten gibt derart, daß einkommensbeschränkende Prozesse, die wir der Abwesenheit eines walrasianischen Auktionators zuzuschreiben haben, nicht in jedem Falle und jedenfalls nicht ohne weiteres rechtzeitig durch ausgleichende Vermögenstransaktionen aufgefangen werden, möglicherweise überhaupt nur zufällig.

Ein kleiner Umweg scheint nötig. Die zentrale Größe, um die es beim Makrogleichgewicht geht, ist das Maß an Zukunftsvertrauen, das in der Volkswirtschaft virulent ist, die Bereitschaft, Wechsel auf prinzipiell unsichere zukünftige Erträge zu ziehen. Jeder Kredit ist ein solcher Wechsel auf zukünftige Erträge (auf den Rückfluß des Kapitals und einen erwarteten Überschuß), auch der Kredit an sich selbst oder an einen Manager-Treuhänder wie beim Einsatz von Eigenkapital. Und die Fristigkeit der Kapitalhergabe ist sein Maß. Nicht zu vergessen ist daher die Fristentransformation desjenigen, der langfristige Sachinvestitionen mit kurz- oder mittelfristig zur Verfügung stehenden Finanzmitteln wagt. Für das Marktsystem problematisch sind Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Ausgabeneigung und sonstige Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, die Schwankungen dieses „Vertrauenskapitals" zur Folge haben[1]. Keynesianisch gesprochen: Die zentralen Größen sind das Vertrauensmoment in der Liquiditätspräferenz, die den *geforderten* Zins bestimmt, und das Vertrauensmoment in der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, die den *angebotenen* Zins bestimmt. Nichts wäre plausibel an der Vermutung, daß sich beide Vertrauensmomente etwa prinzipiell in gleichem Maße, jedoch gegensinnig, also kompensatorisch verändern. Im Gegenteil. Hat etwa eine Störung auf dem Gütermarkt wegen false trading einen einkommensbeschränkenden Prozeß zur Folge und aufgrund dessen zugleich eine Minderung des Zukunftsvertrauens der Investoren, die sich nun entschließen, einen Teil ihrer Investitionspläne zu vertagen, so ist nur allzu plausibel, daß die Kapitalgeber für diese Investitionen aus den gleichen Gründen auch ihre Kapitalanlage vertagen und nicht etwa darauf beharren, um den

[1] Zusätzliche Sparentscheidungen etwa — für sich genommen Entscheidungen gegen die Zukunft — sind nur harmlos — im klassischen Sinne —, wenn sie mit einer Bereitschaft zur Kapitalanlage verbunden sind, die das „Vertrauenskapital" in dem Maße erhöht, wie der Ausfall an Ausgaben dieses mindert. In diesem Falle ist der Keynes-Effekt des Sparens gerade ausreichend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preis einer Zinssenkung ihr Kapital alsbald unterzubringen. Teilen sie die ungünstigere Einschätzung der Zukunftschancen für die anstehenden Investitionsprojekte, so werden sie wegen der erhöhten Unsicherheit, ihr Kapital zurückzuerhalten, sogar einen höheren Zins verlangen, sollen sie die gleiche Menge Kapital anbieten. Aus dem Zusammenspiel von Nachfrageänderung und Angebotsänderung am Kapitalmarkt mag durchaus ein sinkender Zins resultieren (weil die Verunsicherung von Investoren und Kapitalanlegern ungleich ist); es wird jedoch ein Zins sein, bei dem weniger Kapital über den Markt geht als zuvor. Alles was aufgrund des neoklassischen Paradigmas für diesen Fall an Hilfen angeboten werden kann — Anlagedruck der Überschußkasse, allmähliche Anpassung der Vorstellungen über den dauerhaften „Normalzins", zeitliches Vorziehen von Investitionen, die für später geplant waren und von der Verunsicherung der Erwartungen nicht betroffen sind — würde allenfalls dazu beitragen, daß der negative Mengeneffekt in Grenzen bleibt oder anfängliche Überreaktionen der Liquiditätspräferenz abgebaut werden. An dem Vorzeichen des Ergebnisses im ganzen könnte es keinesfalls etwas ändern[2]. Die Lösung kann unter den Bedingungen dieser Modellanordnung in der Tat nur erwartet werden

— entweder von außen, in der Form staatlicher Aktionen, die am Ursprung des Problems, also am Nachfrageausfall, ansetzen oder auf andere Weise das Vertrauenskapital der Investoren und/oder der Kapitalanleger erhöhen,

— oder von innen, vom Gütermarkt oder vom Arbeitsmarkt, von Märkten also, die früher oder später einen markträumenden Preis hervorbringen, weil (anders als auf Vermögensmärkten) die Anbieter in der Angebotszurückhaltung allenfalls vorübergehend eine vorteilhafte Alternative zum markträumenden Preis sehen können, Nutzenmaximierung ihnen vielmehr gebietet, nötigenfalls eine Verschlechterung ihrer Terms of Trade gegenüber der Produktions-

[2] Das gilt auch für Leijonhufvuds Hoffnung hinsichtlich des Potentials an zinsempfindlichen Investitionen; denn auch auf diesen Effekt ist nur zu rechnen nach Maßgabe der Unterschiedlichkeit der Vertrauensänderung; auch er brächte also nur eine Milderung des Problems (positiver Feedback auf einen negativen Impuls), nicht dessen Lösung. — Allemal ein Mißverständnis ist es überdies, in einer Zinsänderung eine selbständige Determinante gesamtwirtschaftlicher Vermögensänderungen zu sehen. Tatsächlich ist sie nur deren Reflex, und nicht einmal ein eindeutiger. Vermögen sind bewertete Ertragserwartungen. So kann eine Zinssenkung Reflex verminderter Vermögensbildungschancen (verschlechterter Ertragserwartungen potentieller Investoren als Kapitalnachfrager), aber auch Reflex erhöhter Vermögensbildungschancen (erhöhter Anlageneigung der Kapitalgeber) sein. Daß in jedem Falle eine Zinssenkung die Inhaber festverzinslicher Altforderungen relativ (im Marktwert ihrer Forderungen) besserstellt, ist also im ersten Falle lediglich Folge der Vermögensminderung (genauer: der verminderten Anlagechancen) bei anderen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

funktion (Reallohnsenkung) und/oder gegenüber den Geldvermögensbesitzern (Real-Balance-Effect) hinzunehmen und auf diese Weise direkt oder indirekt auch die Vertrauensschädigung der Investoren und Kapitalanleger zu beheben.

In beiden Fällen, auch bei der endogenen Variante, geht also nichts primär über den Zins, sondern allenfalls sekundär (über die Veränderung von Ertragserwartungen, deren Unsicherheit und der Bewertung dieser Unsicherheit durch die Investoren und Kapitalanleger)[3]. Und man mag bezweifeln, daß die Selbstheilungskräfte des Systems, die deshalb allein vom Arbeitsmarkt und von den Gütermärkten erwartet werden müssen, ausreichend rasch wirksam werden. Dies heißt aber auch: Man muß darauf beharren, daß die keynesianische Unterbeschäftigungssituation Rigidität von Löhnen und Preisen voraussetzt. Diese Rigidität macht die Sensibilität von Erwartungen erst bedeutsam, die ein Nachfrageproblem allemal zu verschärfen droht.

Soweit also die Einräumung zugunsten der These, daß es keynesianische Probleme gibt. Es ist allerdings keine Einräumung zugunsten der Relevanz dieser Probleme. Und noch weniger ist es eine Einräumung zugunsten der Überlegenheit einer Lösung der Probleme durch keynesianische Politik.

4. Aus dem theoretischen Nachweis der Möglichkeit eines Gleichgewichts bei Unterbeschäftigung folgt ja noch nicht sehr viel. Schon für die Deutung des Entstehens der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre hat die keynesianische Theorie nur den Wert einer Ad-hoc-Erklärung. Andere Deutungen machen methodologisch einen günstigeren Eindruck. Vor allem aber: Die ersten Jahrzehnte der Nachkriegszeit geben kaum Anschauungsmaterial dafür, daß das Marktsystem bei allfälligen Störungen eine anhaltende Neigung zum Ungleichgewicht zeige. Und man kann auch nicht behaupten, daß es eine vorsorgliche keynesianische Politik war, die in den Industriestaaten fast drei Jahrzehnte lang große Krisen vermieden hat. In der Bundesrepublik, eines der Länder mit der besten wirtschaftlichen Erfolgsbilanz, war das keynesianische Konzept bis zur Rezession 1966/67 praktisch ohne jeden Einfluß auf die Wirtschaftspolitik. Diese war auch nicht etwa zufällig überwiegend anti-

---

[3] Ich folge hier der kapitaltheoretischen Interpretation von Keynes durch *Hajo Riese* in dessen brillanter Keynes-Apologie: Die ökonomische Theorie nach Keynes im Lichte der General Theory, Manuskript, Berlin, Oktober 1977. Worauf es hier ankommt: Vermögensmärkte sind nicht auf das Prinzip des neoklassischen Tauschgleichgewichts hin organisiert, der Zins ist nicht im eigentlichen Sinne ein (markträumender) Preis, sondern (als Preisdifferenz) Steuergröße für Bestandshalteentscheidungen, wobei es gegen zusätzliche Geldhaltung letztlich keine dominanten nutzentheoretisch faßbaren Widerstände gibt, weil der Zins nicht in dem Überschuß bei der Verwertung von Vermögen wurzelt, sondern in dessen Unsicherheit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zyklisch. Im Gegenteil. Prozyklisches Finanzgebaren des Staates hat zeitweise eine erhebliche Rolle gespielt. Ende 1966 wurde die keynesianische Philosophie dann auch in der Bundesrepublik hoffähig. Und der rasche konjunkturelle Aufstieg 1967/68 gilt heute vielen als der Musterfall für den möglichen Erfolg geschickter Globalsteuerung auf der Nachfrageseite. War es aber wirklich so? Schon der äußere Anschein spricht dagegen. Die konjunkturelle Wende lag ganz kurz nach dem In-Kraft-setzen des ersten fiskalischen Expansionsprogramms, noch bevor dieses ernsthafte Wirkungen haben konnte. Außerdem war es von sehr geringem Umfang, reichte kaum aus, auch nur die kontraktiven Impulse auszugleichen, die gleichzeitig von den noch anhaltenden Bemühungen um eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ausgingen[4].

Auch vom Entstehen her hatte die erste größere Rezession der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik nicht viel Keynesianisches an sich. Sie war die milde Ausgabe einer staatlich veranstalteten Stabilisierungskrise. Die schärfere Ausgabe folgte acht Jahre später, nun in weltweitem Maßstab. Und dieser waren dann so viele nachfragepolitische Sünden vorangegangen, daß die keynesianischen Rezepte bereits nicht mehr anwendbar waren — als man ihrer das erste Mal wirklich bedurft hätte.

Kurz und in Distanz: Die ersten beiden Jahrzehnte der Nachkriegszeit mit ihrem allgemein vorherrschenden Hang zur Übernachfrage waren eine Epoche, in der die Bedingungen für Schumpetersche Unternehmer gut waren und deren Anzahl offenbar auch groß genug. Unter diesen Umständen wird die Abwesenheit eines walrasianischen Auktionators überhaupt nicht bemerkt. Die prinzipiell sicherlich auch gegebene Möglichkeit, daß ein Marktsystem zur Instabilität neigt, ist in solchen dynamischen Zeiten etwas, auf dessen empirischen Nachweis all diejenigen mit makabrer Ungeduld vergeblich warten, die sich nicht vorstellen können oder wollen, daß es auch ohne staatlichen Lenker geht. Schlimm ist nur: Bedarf und Vermögen an Wirtschaftspolitik entwickeln sich offenbar gegenläufig. Das Vergnügen, einem temperamentvollen

[4] Entscheidend für den neuen Aufschwung waren vermutlich die größtenteils exogen bestimmte rasche Belebung der Auslandsnachfrage, die zurückhaltende Lohnpolitik, die in Teilbereichen eine Lohnpause und allgemein eine Senkung der Lohnstückkosten brachte, sowie der beträchtliche Vertrauensgewinn, den vor diesem Hintergrund die neue Wirtschaftspolitik aus einem noch ungebrochenen Machbarkeitsdenken ziehen konnte. Was die fiskalische Seite angeht, so war etwas so Unauffälliges wie die steuerliche Entlastung der Altvorräte im Rahmen der Umsatzsteuerreform, die den Unternehmen rund 4½ Mrd. DM an Steuervorteilen verschaffte, für den Verlauf des Aufschwungs vermutlich bedeutsamer als alles, was an unmittelbar auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zielenden Maßnahmen ergriffen wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pferd Hilfen zu geben, ist umgeschlagen in die Qual, Rosinante auch nur über das bescheidenste Hindernis zu bringen.

5. Daß der Glaube an die Steuerbarkeit der Konjunktur nach keynesianischem Muster eine vergleichsweise kurze Episode blieb, ist eine Besonderheit der Bundesrepublik. Aber auch in den anderen Industrieländern ist es offensichtlich nicht der Erfolg, der den Siegeszug keynesianisch inspirierter Wirtschaftspolitik erklärt.

— Faszination geht von dem Versprechen aus, das, worauf es „augenscheinlich" ankommt, die Nachfrage, unmittelbar oder doch nahezu unmittelbar beeinflussen zu können, sie notfalls selbst in die Hand nehmen zu können. Die Wirkungsketten, auf deren Verläßlichkeit man bauen muß, scheinen kurz zu sein.

— Der Staat kann den andrängenden Ansprüchen an seine Verantwortung für beschäftigungspolitische Ziele nachzukommen streben und doch bei einem globalen Konzept der Wirtschaftslenkung, das die Mikroanpassung voll dem Markt beläßt, bleiben.

— Die Anschaulichkeit der Primärwirkungen keynesianischer Politik erlaubt es, solche Politik auch dann noch für erfolgreich auszugeben, wenn sie unter Einrechnung der (meist nicht anschaulichen und daher streitigen) mittelbaren Wirkungen ein Mißerfolg ist.

— Die keynesianische Theorie ließ sich in virtuoser Manier nutzen, mit „wissenschaftlicher" Begründung der Versuchung zu erliegen, angesichts des ständigen Streits inkompatibler Interessen immer wieder den Weg in die Inflation zu eröffnen, statt die Streitenden zu einem ausdrücklichen Kompromiß über den Markt zu nötigen[5].

An dem Mißbrauch der Einladung, mehr Vertrauen, mehr Illusionen zu verbrauchen als aufzubauen, ist das keynesianische Konzept schließlich gescheitert.

6. Richtig ist: Nachfragepolitik als Antwort auf keynesianische Probleme im engeren Sinne ist nicht darauf angewiesen, Geldillusion zu enttäuschen und damit zu verbrauchen; keynesianische Politik muß nicht inflatorisch sein; sie setzt jedoch die Anwesenheit von Geldillusion voraus, als Katalysator gleichsam.

Daß der dauernde Mißbrauch des Nachfragekonzepts für Zwecke einer (Schein-)Lösung von Problemen des Verteilungskampfes die Geldillusion zerstörte, hatte nämlich zwei schlimme Folgen für die Erwartun-

---

[5] Die Einladung hierzu findet sich wohl nicht ausdrücklich bei Keynes. Doch auch unverdächtige Zeugen der Keynes-Exegese sehen es so, *James Tobin* etwa: Inflation and Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 1 - 18, hier Seiten 3 und 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen[6]. Nicht rationale Erwartungen traten an die Stelle der illusionären, sondern Erwartungen, die von der Angst, bei der Inflation zu verlieren, bestimmt waren; der Verteilungskampf verschärfte sich noch und damit das Risiko, falsche Verteilungsergebnisse zu programmieren. Hinzu kam, daß der Staat früher oder später die Geldentwertung stoppen mußte, zumindest das Inflationstempo oder auch nur dessen weitere Beschleunigung drosseln. Beides, die vermehrten Fehler im Verteilungsstreit und die Erfahrung der Stabilisierungskrise, machte tatsächlich alle zu Inflationsverlierern. Damit wurde jede, auch jede wohlbegründete Nachfragepolitik mit dem Risiko belastet, daß sie, indem sie latente Inflationsfurcht mobilisiert, durch Verunsicherung von Erwartungen ganz oder teilweise verliert, was sie durch wohltätige Nachfrageimpulse an Konjunkturbelebung schafft.

Doch damit nicht genug. Eine konsequente Nachfragepolitik wurde fiskalisch zu teuer, anscheinend mehr und mehr sogar im Urteil derer, die sie im Prinzip befürworten. Dies hatte neben der Tatsache, daß aus dem eigentlich streng symmetrischen Programm der antizyklischen Fiskalpolitik nichts geworden war, einen doppelten Grund. Zum einen verlor die Nachfragepolitik mit abnehmender Effizienz allmählich an Wert als Politik der Initialzündung; der Anteil, zu dem eine gesamtwirtschaftliche Nachfragelücke durch staatlich veranstaltete Nachfrage zu schließen war, nahm zu. Zum anderen mußte man gleichzeitig auf die fiskalische Wohltat einer sich weiter beschleunigenden Inflation verzichten, die Entwertung alter Schulden. Man hat noch die Last der Nachteile aus der früheren Inflation und schon die Last einer größeren stabilitätspolitischen Disziplin. Die reale Staatsverschuldung steigt bei einer konsequenten Nachfragepolitik enorm an. Da diese Zunahme aber letztlich ganz überwiegend im Konsum wurzelt, hat der erhöhte Schuldendienst des Staates keine Deckung in einem erhöhten Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials; sie müßte also früher oder später zu einer erhöhten Steuerquote oder zu einer dauerhaften Beschränkung bei bestimmten Staatsaufgaben führen oder zu abermaliger Beschleunigung der Inflation.

Geht all dies in die wirtschaftlichen Erwartungen ein, so ist schließlich auch das in Frage gestellt, was neben der Geldillusion das ganze Konzept der Nachfragepolitik tragen soll: die Fiskalillusion. Denn selbstverständlich hat der Staat im realen Sinne nichts zu verschenken.

---

[6] Im speziellen Fall der Bundesrepublik ist es dazu sogar gekommen, ohne daß zu irgendeiner Zeit bewußt eine Politik auf der Basis der Phillips-Kurven-Illusion getrieben worden wäre. Vgl. hierzu den Abschnitt „Ursprünge der Krise“ im Jahresgutachten 1975/76 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Textziffern 63 bis 84).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Er muß in jedem Falle bei expansiver Nachfragepolitik irgendeine Form von Illusion ausnutzen, muß im realen Sinne Vermögen umverteilen und hoffen, daß diejenigen, die heute oder künftig belastet werden, dies — vorläufig — nicht merken oder jedenfalls geringere negative Reaktionen zeigen als die Begünstigten positive. Das ist durchaus nicht illegitim. Denn nur im realen Sinne sieht alles von vornherein nach Mißbrauch von Illusionen aus. Vermögen ist aber ein Wertbegriff. Und in diesem Sinne ist es eine reine Erwartungsgröße, ist Vertrauen auf künftige Erträge. Wer Vertrauen schafft, schafft also Vermögen, und zwar „Netto"-Vermögen, nicht nur kongruente Gläubiger- und Schuldnerpositionen[7]. (Letzteres ist nur das buchhalterische Korrelat des Vorgangs und verdeckt mehr, als es erhellt.)

Die Ratio der Nachfragepolitik ist daher, das größere Zukunftsvertrauen des Staates, manifest werdend in dessen Bereitschaft, sich zu verschulden, auf die Privaten zu übertragen. Fehlen von Fiskalillusion heißt demnach nur, daß die Privaten dem Staat dessen Zukunftsvertrauen, das dieser ja immer nur gleichsam stellvertretend haben kann, nicht abnehmen. In der Tat: Das Vertrauen des Staates bleibt unfundiert, wenn er durch seine Defizitpolitik bei den Privaten kein Vertrauen, kein „Netto"-Vermögen schafft, sondern nur gleichzeitig die Erfahrung höherer Einnahmen und die Erwartung gleich hoher künftiger Verpflichtungen.

Die ungünstigen Feedbacks einer Defizitpolitik mögen ihren Weg unmittelbar über die Erwartungen der Investoren nehmen. Sie werden vor allem vom Kapitalmarkt her zu erwarten sein, und zwar ganz und gar im Sinne der keynesianischen Theorie, nämlich in der Form einer erhöhten Liquiditätspräferenz. Keynesianische Probleme also als Ergebnis einer keynesianischen Politik.

Es sind auch hier der Verlust an Fiskalillusion und der Verlust an Geldillusion gleichermaßen, die die Ergiebigkeit der Kreditmärkte beeinträchtigen. Was die Fiskalillusion angeht, so wird das Risikokalkül der Kapitalanleger, in der Hauptsache also der Banken, dem der Investoren folgen. Die Erträge aus Investitionen werden geringer und damit der Rückfluß des Kapitals unsicherer eingeschätzt. Der geforderte Zins für den Kredit, der ein gegebenes Investitionsprojekt finanzieren soll, steigt. Was die Inflation und den ihr folgenden Verlust an Geldillusion angeht, so wird ihr negativer Einfluß auf die Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen gelegentlich in Zweifel gezogen, da mit der Inflation ja eine Erhöhung der (nominalen) Ertragserwartungen und dementsprechend eine Erhöhung der Zinsangebote der Investoren einhergeht und zudem Angebotszurückhaltung für die Kapitalbesitzer keine Alternative ist, die sie vor Inflation schützen kann. Solche Argumentation schlägt jedoch bei sich ändernden Inflationserwartungen nicht

[7] Auch hierzu *Hajo Riese*, a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch, wenn sich die potentiellen Kapitalanleger angesichts der Erwartung steigender Zinsen aus der Vertagung ihrer Kapitalanlage einen größeren Vorteil versprechen als die Investoren — die sich nicht als Inflationsgewinner sehen — aus dem Beharren auf der Durchführung ihrer Investitionsprojekte heute statt später. (Es kommt zu einer Verschiebung des LM/IS-Gleichgewichts nach links). Zu einer Abweichung zwischen den Zinserwartungen der Anleger und den Zinsangeboten der privaten Investoren und damit zum Attentismus am Kapitalmarkt kann es erfahrungsgemäß außerdem dann kommen, wenn die Zunahme der Staatsverschuldung schon ihres bloßen Ausmaßes wegen — und insoweit möglicherweise unbegründet — Zinssteigerungserwartungen hervorruft. Die potentielle quantitative Bedeutung solcher Vorgänge ist bekanntlich nicht leicht zu überschätzen, weil es ja nicht nur die Stromgröße Sparkapitalbildung ist, die den Rahmen für mögliche Änderungen in der Fristigkeit der Kapitalanlage absteckt, sondern außerdem der Teil des gesamten Bestandes an Geldvermögen, der jeweils zur Wiederanlage und damit für eine Umschichtung frei wird.

Worauf es bei alledem ankommt: Attentismus bei der Kapitalanlage ist nicht bloß eine technische Störung. Er bedeutet den Verlust von Vermögen, weil den Verlust an Erwartungssicherheit, den Verlust an Zukunftsvertrauen. Es ist das Verdikt des Marktes, das die Grenzen der Nachfragepolitik kennzeichnet.

7. Notabene: Daß keynesianische Politik ineffizient oder gar kontraproduktiv werden kann, gilt schon für keynesianische Probleme im engeren Sinne. Es gilt a fortiori für keynesianische Probleme im weiteren Sinne, also solche, deren Lösung, wenn sie denn über die Nachfrageseite gesucht werden soll, eine unerwartete Erhöhung des Preisniveaus voraussetzen. Ist es sehr schwer oder gar unmöglich, eine irreversible Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem Preisniveau zu schaffen, so ist die Nachfragepolitik, was diese Art von Problemen angeht, bekanntlich am Ende. Erwarten sich alle als Inflationsverlierer, herrscht allgemeine Inflationsfurcht, so ist sie sogar kontraproduktiv angelegt. Wird beispielsweise ein zu hohes Reallohnniveau ohne Geldillusion oder gar aus der Position der Inflationsangst heraus verteidigt, so braucht man über Nachfragepolitik nicht länger nachzudenken. Man muß diese Probleme aber natürlich auch nicht keynesianisch nennen.

II. Zum Angebotskonzept

8. Halten wir fest: Weil Nachfrage, die durch staatliche Defizite finanziert wird — oder durch die Vermehrung von Notenbankgeld, auf welche Weise auch immer —, nicht gleichwertig ist der Nachfrage, die aus am Markt erwirtschafteten Einkommen erwächst, aktuellen, früheren, oder erwarteten, muß der dauernde Mißbrauch der Nachfragepolitik als Mittel zur Bekämpfung von Problemen, die mit dem keynesianischen Konzept gar nicht gemeint sein durften, in eine Sackgasse führen. Der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Irrtum wurde und wird noch immer guten Gewissens begangen aufgrund einer regeltheoretisch falschen Sortierung von Phänomenen nach Ursache und Wirkung.

Nachfrageänderungen müssen ja nicht einmal dann etwa notwendigerweise und ohne Einschränkung als Ursachen einer Gleichgewichtsstörung des Marktsystems angesehen werden, wenn sie am Anfang einer Wirkungskette stehen, die in einer Gleichgewichtsstörung endet. Das Marktsystem als Regelkreis betrachtet, hat schließlich gerade seine Aufgabe darin, solche Schocks aufzufangen und zu verarbeiten. „Ursache" von Störungen muß insoweit allemal etwas anderes als die Nachfrageänderung genannt werden. Da Preise und Löhne die Steuergrößen des Regelkreises sind, gibt es etwas anderes als falsche Preise und Löhne als Ursachen für eine Gleichgewichtsstörung im Grunde nicht. Nachfragepolitik ist daher selbst bei Nachfrageausfall immer nur Bekämpfung der Störung, nicht Beseitigung von deren Ursache. Der Unterschied ist nur scheinbar ohne große Bedeutung.

Denn: Gerade die keynesianische Theorie zeigt uns, daß sich Probleme der Rigidität von Preisen und Löhnen, den eigentlichen Steuergrößen des marktwirtschaftlichen Regelkreises, erweitern um Probleme der Sensibilität von Erwartungsgrößen, die Determinanten von Vermögensgrößen sind. (Die klassische Theorie hingegen verheißt von den Reaktionen auf Vermögensmärkten irrtümlicherweise sogar Hilfe.) Die Rigidität von Preisen und Löhnen für gegeben genommen, wird damit die Manipulierbarkeit der Erwartungselemente in der Liquiditätspräferenz und in der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, aber auch das Erwartungselement als Determinante des Humankapitals in der Konsumfunktion des monetaristischen Systems zum zentralen Problem der Konjunkturpolitik.

Vermögensgrößen aber sind ebenso wie die Flexibilität von Preisen und Löhnen Elemente, die der Angebotsseite der Volkswirtschaft zugehören. Das heißt natürlich nicht, daß Nachfragepolitik deshalb unangemessen wäre. Aber es heißt doch, daß der Erfolg nicht vor allem an der Nachfragewirkung abzulesen ist, sondern daran, ob eine Stabilisierung der Erwartungen erreicht wird. Denn nur wenn das gelingt, kann das System dauerhaft zum Gleichgewicht zurückfinden. Umgekehrt ist die Politik kontraproduktiv, wenn sie über negative Feedbacks zu einer Destabilisierung wirtschaftlicher Erwartungen beiträgt, mag sie auch die von ihr unmittelbar intendierten Nachfragewirkungen durchaus hervorgebracht haben. Es war eine reine Hypothese und — wie sich gezeigt hat — keine besonders gut begründete Hypothese des keynesianischen Konzepts, daß bei privatem Nachfragemangel staatlich veranstaltete Nachfrage automatisch die Störung der Erwartungen mitbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seitigt, die sich aus einem Störimpuls ergibt, wenn Preise und Löhne inflexibel sind.

9. Daß diese Hypothese sich als unzuverlässig erweist, ist ganz besonders plausibel in den Fällen, in denen ein offensichtlicher Nachfragemangel nicht auf vorübergehenden Änderungen autonomer Faktoren der Gesamtnachfrage beruht — vorübergehender Rückgang der Konsumneigung, der autonomen Investitionen, der Auslandsnachfrage —, sondern seinerseits nur Reflex ist von Störimpulsen anderer Art — rasche Änderungen der Struktur der Nachfrage, der Produktionsbedingungen, der Preise für ausländische Kostengüter, der Investitionsrisiken aus außenwirtschaftlichen Gründen, der Investitionsrisiken aus politischen Gründen, des sogenannten Behördenrisikos usf. Auch solche Impulse, die allemal dauerhafte Anpassungen nötig machen, sind nicht „Ursache" von Störungen in dem zuvor genannten Begriff. Auch aus ihnen werden gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsstörungen nur bei unzureichender Flexibilität von Preisen und Löhnen. Auch aus ihnen erwachsen aber — direkt oder über einen abgeleiteten Nachfragemangel — Störungen der wirtschaftlichen Erwartungen, wenn die Preise und Löhne zu inflexibel sind. Und dies sind dann Störungen, die durch eine Bekämpfung des Symptoms Nachfragemangel keinesfalls beseitigt werden — es sei denn, daß eine irreversible Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem Preisniveau geschaffen werden kann und dabei die Korrektur der relativen Preise vollzogen wird, die Bekämpfung also in inflatorischer Weise geschieht und möglich ist, ohne daß dabei durch Furcht vor den Folgen der Inflation neue Erwartungsstörungen erzeugt werden.

Zu den nicht nachfrageseitigen Störimpulsen zählt nicht zuletzt eine Erhöhung der Rigidität von Preisen und Löhnen selbst. Dabei ist in einer Volkswirtschaft, die ständig Produktivitätsfortschritte und zudem ein steigendes Preisniveau aufweist, selbstverständlich nicht die Rigidität gegebener Geldlöhne das Problem, sondern die Rigidität von Geldlohnsteigerungen, die eine eingeübte, aber möglicherweise inzwischen nicht mehr vollbeschäftigungskonforme Steigerung der Reallöhne versprechen.

10. Offensichtlich haben Störimpulse solcher Art allgemein — nicht nur in der Bundesrepublik — an Bedeutung zugenommen. Wir belegen sie mit dem Sammelbegriff „Störungen auf der Angebotsseite", zumal man ihnen in jedem Falle auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft entgegentreten muß, zumindest vorläufig, wenn man die Probleme der Nachfragepolitik nicht noch weiter vergrößern will. Angebotsprobleme bestehen stets entweder in einer Senkung oder Überforderung der Flexibilität von Preisen und Löhnen oder in einer Erhöhung der be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werteten Unsicherheit von Vermögensanlagemöglichkeiten. Tempoprobleme des Strukturwandels mögen als Beispiel für beides dienen. Beides ist untereinander verbunden durch die gemeinsame Kategorie des Anspruchs. Preise und Löhne sind, angebotsseitig gesehen, Ansprüche an den Gelderlös an Tauschmärkten. Der Wert eines Vermögens ist bestimmt durch das — unsichere — Ergebnis seiner Verwertung und durch den Anspruch an den Überschuß (in Geld) für die Inkaufnahme der Unsicherheit. Gleichnamig gemacht durch die Kategorie des Anspruchs (in Geld), erkennt man, daß staatliche Politik bei Gleichgewichtsstörungen in durchaus substituierbarer Weise ansetzen kann bei allen oder bei einzelnen Elementen der Angebotsseite. (Selbstverständlich ist die Wahl des Ansatzpunktes nicht allokationsneutral.)

11. Der Versuch einer deutlichen Trennung von Angebotsproblemen und Nachfrageproblemen erweckt leicht den Eindruck der Überanstrengung. Das ist einzuräumen. Man hält so aber vielleicht Kontakt mit der Basis von allem: den Bedürfnissen der Menschen und deren Abneigung, um der Befriedigung dieser Bedüfnisse willen zu arbeiten und Risiken einzugehen. Alle wirklich harten Probleme liegen offensichtlich auf der Angebotsseite — beim Anspruch an den Arbeitsertrag, bei der Abneigung gegen die Unsicherheit der Kapitalverwertungsmöglichkeiten. Allerdings: Die Unsicherheit künftiger Bedürfnisse und damit künftiger Nachfrage ist es, welche einen großen Teil der Belastungen des marktwirtschaftlichen Regelkreises bewirkt, die uns nötigen, auf der Angebotsseite immer wieder nach Entlastungsmöglichkeiten zu suchen. Es sind Entlastungen, die das Problem selbst nicht beseitigen, die aber die Bedingungen für denjenigen verbessern, der als einziger dieses Unsicherheitsproblem, gegen das weder keynesianische noch monetaristische Rezepte helfen, einholen kann, den Schumpeterschen Unternehmer.

12. Angebotspolitik und Nachfragepolitik seien noch einmal nebeneinander gestellt. Der Einfachheit halber beschränken wir uns vorläufig weiterhin auf den Fall eines Bedarfs an expansiver Politik.

Die expansive Nachfragepolitik zielt ab (sollte beschränkt sein) auf die Verbesserung einer Situation, in der die Summe der in der Volkswirtschaft wirksam werdenden Ansprüche an das Produktionsergebnis kleiner ist als die akute oder potentielle Produktion, obwohl die individuellen Ansprüche an das Produktionsergebnis mittelfristig gesehen marktgerecht sind.

Die Angebotspolitik als Beschäftigungspolitik zielt ab auf die Verbesserung einer Situation, in der die Summe der zum Zuge kommenden Ansprüche an das Produktionsergebnis kleiner ist als die akute oder potentielle Produktion, weil die individuellen Ansprüche an das Produktionsergebnis zu hoch sind.

Die Situation der Nachfragepolitik beruht auf sich kumulierenden Erwartungsfehlern in bezug auf die im gesamtwirtschaftlichen Gleich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewicht rentabel absetzbare Produktion. Der Weg der Nachfragepolitik ist die Korrektur der Erwartungen durch Demonstration dessen, was möglich ist. Der besondere Charme der Nachfragepolitik liegt — ist ihre Situation gegeben — darin, daß sie im Prinzip keine Einkommensansprüche korrigieren muß. Ihr großes Risiko ist, daß sie, indem sie Erwartungsfehler zu beseitigen trachtet, neue Erwartungsfehler — entgegengesetzte oder auch gleichgerichtete — hervorrufen kann.

Die Situation der Angebotspolitik beruht auf Irrtümern in bezug auf die mit dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht zu vereinbarenden Ansprüche an das Produktionsergebnis bzw. in bezug auf die bei gegebenen Ansprüchen rentablen Produktionsmöglichkeiten. Der Weg der Angebotspolitik ist die Korrektur von Ansprüchen an das Produktionsergebnis und die Verbesserung der Produktionsbedingungen derart, daß bei gegebenen Ansprüchen (allmählich) mehr Produktionsmöglichkeiten rentabel werden (bleiben). Daß Angebotspolitik weniger Charme hat als Nachfragepolitik, liegt daran, daß sie in der Regel und zumindest zeitweise Ansprüche auf eine bestimmte absolute oder auch nur relative Einkommensposition zurückdrängen muß. Ihr Risiko ist, daß ihr dies nicht gelingt, genauer: daß in dem Maße, wie sie an bestimmten Stellen erfolgreich eingreift, an anderen Stellen neue Ansprüche durchgesetzt werden.

13. Gleichwohl ist es ein Mißverständnis — und zwar ein verbreitetes —, daß die Ratio einer Politik, die durch Korrektur von Ansprüchen an das Produktionsergebnis eine Vermehrung der rentablen Produktionsmöglichkeiten anstrebt, Einkommensumverteilung zugunsten der Unternehmer heißt.

Zusätzliche Produktionsmöglichkeiten nutzen heißt an die Produktion mit Ansprüchen in bezug auf das Produktionsergebnis herangehen, die sich an das anpassen, was die Produktionsfunktion als Produktionsergebnis verheißt. Der Terms-of-Trade-Partner aller ist hier die Produktionsfunktion, nicht die Gesamtheit der jeweils anderen Anspruchsberechtigten. Nur dem Anschein nach mag es sich anders ausnehmen. Für den einzelnen Arbeitnehmer etwa erscheint als Terms-of-Trade-Partner derjenige, der die Produktion organisiert, der Unternehmer also. Die Forderung nach Lohnzurückhaltung um verbesserter Beschäftigungschancen willen ist für ihn gleichbedeutend mit der Forderung, er möge dem Unternehmer zu Lasten seines Lohnes einen höheren Gewinn lassen. Daß bei einer Beschäftigungssteigerung, die von einer zurückhaltenden Lohnpolitik angetrieben wird, die Gewinnsumme in der Volkswirtschaft stärker steigt als die Lohnsumme, weil die Produzentenrenten je Produkteinheit zunehmen, ist zwar ein durchaus plausibles Ergebnis. Wieweit es eintritt und zudem dauerhaft, ist jedoch eine offene Frage. In jedem Falle handelt es sich hier um ein Beiprodukt des Prozesses; die Gewinnsteigerung ist nicht das Mittel, die Beschäftigungssteigerung zu erwirken. Anders gewendet: Nicht der Respekt vor der These über einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der tatsächlichen oder erwarteten Gewinne einerseits und den Investitionen in neue Arbeitsplätze andererseits ist die Ratio einer Korrektur der Ansprüche der Arbeitnehmer an das Produktergebnis. Die Ratio einer solchen Anspruchskorrektur ist viel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr, was die Beziehung zwischen den Beteiligten angeht, der Respekt vor der Situation der Ja/Nein-Entscheidung des Investors beim marginalen Investitionsprojekt. In die Nutzung zusätzlicher Produktionsmöglichkeiten wird investiert, wenn der Investor und ein etwa beteiligter Kapitalgeber für ausreichend wahrscheinlich halten, daß sie das einzusetzende Kapital zurückerhalten werden und außerdem einen Überschuß, der es akzeptabel macht, die eingegangene Unsicherheit zu tragen (wobei das Schätzurteil des Kapitalgebers und seine Einstellung zur Unsicherheit unter Umständen nur in der äußerlich „unbeteiligten" Form seiner Zinsforderung in das Kalkül eingehen). Diese Situation der Ja/Nein-Entscheidung ist zu respektieren, nicht mehr, aber auch nicht weniger[8]. Denn niemand muß investieren. Auch der potentielle Kapitalgeber kann auf eine bessere Gelegenheit warten, wenn ihm ein Investitonsprojekt zu unsicher oder — bei gegebener Unsicherheit — der zu erwartende Überschuß/Zins zu klein erscheint. Dies ist eine Stelle, an der sich keynesianische Analyse und angebotsorientierte Analyse in der Problemdiagnose treffen, wenngleich in der Folgerung auseinandergehen[9].

14. Angebotspolitik, die auf eine Vermehrung der rentablen Produktionsmöglichkeiten abzielt, hat diese Möglichkeiten:

(1) Begünstigung von Preissenkungen dort, wo dies ohne negative Rückwirkungen auf Produktionsentscheidungen möglich ist (Wettbewerbspolitik);

(2) Reduktion der akuten Lohnansprüche an das bewertete Produktionsergebnis (zurückhaltende Lohnpolitik)[10];

---

[8] Auch eine aggregierte Investitionsfunktion, in der die Gewinne oder Gewinnerwartungen als Argument vorkommen, enthält die Einladung zu der verbreiteten Fehlinterpretation des Zusammenhangs zwischen Gewinnchancen und Investitionen.

[9] Beschäftigungstheoretisch macht es ja bekanntlich auch keinen Sinn, Arbeit und Kapital als unterschiedliche Produktionsfaktoren anzusehen und die Frage nach der in der Volkswirtschaft eingesetzten Arbeitsmenge im Zusammenhang mit der Faktorpreisrelation zu beantworten. Das Verhältnis der Faktorpreise ist — im Zusammenhang mit den Grenzproduktivitätsbedingungen — entscheidend dafür, wieviele Arbeitskräfte auf Produktionsumwege geschickt werden, wieviele in die direkte Produktion. Für das Beschäftigungsniveau ist es im Prinzip ohne Bedeutung. Zu bedenken ist freilich, daß die binnenwirtschaftliche Determination des Zinses Grenzen hat an den Bedingungen für den internationalen Kapitalverkehr.

[10] Auch eine Senkung der Lohnansprüche an das Produktionsergebnis, die nicht oder nicht voll effektiv wird, weil in der Folge das Preisniveau sinkt oder weniger als erwartet steigt, ist mit einer expansiven Wirkung verbunden, und zwar aus doppeltem Grunde. Zum einen bedeutet eine Reduktion der Lohnansprüche, wenn sie sich als real gemeint verstehen läßt, allemal ein Signal für eine Entschärfung des Verteilungskampfes, was die Gewinnerwartungen potentieller Investoren sicherer macht und damit die Investitionsneigung verbessert. Zum anderen verhilft die Preisniveausenkung zu einer Steigerung des realen Konsums, soweit dieser vom realen Geldvermögen und der Kaufkraft der nicht marktbestimmten Einkommen, namentlich also der Sozialeinkommen, bestimmt ist. Der Real-Balance-Effekt und die reale Aufwertung der Sozialeinkommen setzen zwar hinsichtlich der Hoffnung auf zusätzlichen Konsum ebenso Fiskalillusion voraus wie eine expansive Nachfragepolitik des Staates, weil die Staatsschuld nominal und vor allem real

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Reduktion der Unsicherheit über die zukünftigen Lohnansprüche (Dämpfung des Verteilungskampfes; möglicherweise das Wichtigste von allem);

(4) Erleichterung des Suchens und des Produzierens neuer Produkte, die so dringlich begehrt werden, daß sie bei gegebenen Ansprüchen an das Produktionsergebnis rentabel abgesetzt werden können (Produktinnovationen);

(5) Erleichterung des Suchens und des Anwendens neuer Produktionsverfahren, die das Produktionsergebnis je Arbeitseinheit unter Berücksichtigung der Arbeitsmenge, die auf Produktionsumwegen eingesetzt wird, erhöhen und damit die gegebenen Ansprüche marktgerechter werden lassen (Verfahrensinnovationen)[11];

(6) Erleichterung der Höherqualifizierung solcher Arbeitskräfte, deren Ansprüche an das Produktionsergebnis aus sozialen Gründen akzeptiert werden, deren Beitrag zum Produktionsergebnis jedoch hinter diesen Ansprüchen zurückgeblieben ist (Förderung von Bildung, Ausbildung und Umschulung);

(7) Reduktion der über den Staat laufenden Ansprüche an das Produktionsergebnis im Rahmen öffentlicher Leistungen und Transfersysteme, die weniger wert sind als sie kosten (Revision der Staatstätigkeit, Senkung der Staatsquote und der Abgabenlast);

(8) Ausweitung der Staatsleistungen, die mehr wert sind, als sie kosten;

(9) Reduktion der Unsicherheit unternehmerischer Ertragserwartungen und damit Reduktion der Ansprüche an das Entgelt für

---

zusätzlich steigt, doch es gibt hier einen außerordentlich wichtigen Unterschied. Während eine expansive Fiskalpolitik Inflationsfurcht erzeugen kann, Erwartungen verunsichern und damit Vermögen zerstören, ist bei einer Senkung des Preisniveaus, die auf einer Senkung des Kostenniveaus beruht, das Gegenteil zu erwarten, vor allem dann, wenn die Senkung des Kostenniveaus zumindest teilweise auch real wirksam wird, die Senkung des Preisniveaus also hinter der Senkung des Kostenniveaus zurückbleibt, was wohl als Normalfall anzusehen ist. Wie stark sich dies unter Berücksichtigung einer etwa eintretenden Änderung der durchschnittlichen Konsumquote auf den realen Konsum auswirken dürfte, mag offen sein; es bedeutet in jedem Fall, daß die teilweise ausgefallene Wohltat einer Reallohnsenkung nicht ohne Ersatz bleibt.

[11] In angebotstheoretischer Sicht sind alle Rationalisierungsanstrengungen grundsätzlich und ohne jede Einschränkung als gesamtwirtschaftlich beschäftigungserhöhend einzuschätzen. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, Ziffer 298. Kritisch hierzu: *Jürgen Kromphardt*, Investitionen und Beschäftigung. Eine Kritik an den diesbezüglichen Ausführungen des Sachverständigenrats, in: Finanzarchiv, N.F., Band 36 (1977), Heft 2, S. 294 - 311. Antikritisch: *H. Flassbeck* und *W. Friedmann*, Investitionen und Beschäftigung, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 37 (1978), Heft 1 Finanzarchiv.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solche Unsicherheit (Konstanz der Wirtschaftspolitik; stabiles Geld etc.);

(10) Verlagerung eines Teils der Investitionsrisiken und des Entgelts hierfür von den Kapitalgebern auf die Arbeitnehmer (Gewinnbeteiligung bei beschränkter Haftung[12]);

(11) Erhöhung des staatlichen Anteils an den Investitionsrisiken (Umstrukturierung des Steuersystems: Minderung der steuerlichen Belastung von Investitionen bzw. verstärkte Vertagung der steuerlichen Belastung von Faktoreinkommen, die während der Produktionsumwege zu zahlen sind, z. B.: Abschreibungserleichterungen, Verbrauchsteuern statt Ertragsteuern);

(12) Dauernde Revision von Produktionshindernissen, Auflagen und Regulierungen, die unter dem Verdacht stehen, daß sie mehr kosten, als sie Nutzen stiften.

15. Soweit Angebotspolitik staatliche Angebotspolitik ist, muß man einräumen, daß die erwähnten Einwirkungsmöglichkeiten, sieht man sie preistheoretisch, in erster Linie Einwirkungsmöglichkeiten auf mittlere Sicht sind. Es geht beispielsweise nicht um die Beeinflussung der zeitlichen Verteilung von mittelfristig ohnehin fest geplanten Investitionen, sondern um die Vermehrung der mittelfristig rentabel erscheinenden Investitionen und der mit ihnen vorzubereitenden künftigen Produktion und dauerhaften Beschäftigung. Es geht insoweit um Beschäftigungspolitik in der Form der Wachstumspolitik, nicht um Konjunktursteuerung herkömmlichen Verständnisses. Allerdings darf die Skepsis hinsichtlich der zeitlichen Verteilung der Wirkungen solcher Politik auch nicht übertrieben werden. Wenn sowohl Nachfragepolitik als auch Angebotspolitik es in erster Linie mit der Aufgabe zu tun haben, wirtschaftliche Erwartungen zu verbessern, so ist hierbei Angebotspolitik, was Wirkungsverzögerungen angeht, nicht von vornherein im Hintertreffen. Das Gegenteil kann zutreffen, wenn die Effizienzbedingungen für eine staatliche Defizitpolitik ungünstig sind. Und es wird auf anderem Wege überhaupt keinen dauerhaften Erfolg geben, wenn eine keynesianische Situation nur scheinbar vorliegt.

16. Die wirkungsanalytische Grundlage des angebotspolitischen Konzepts ist im wesentlichen die neoklassische Theorie. Das heißt jedoch nicht, daß die Gefahr persistenter Ungleichgewichtsprobleme der keynesianischen Theorie geleugnet werden müßte, insbesondere nicht die Möglichkeit, daß sich einkommensbeschränkende Prozesse, die ihren Ursprung in Störungen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft

[12] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1972/73, Ziffern 501 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haben, verselbständigen können und dann durch Mittel einer neoklassischen Politik allein nicht ausreichend rasch beseitigt werden können.

Diese Problemtrennung erleichtert jedoch nicht ohne weiteres die Steuerung der Konjunktur. Einem akuten Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt sieht man nicht sogleich an, ob es ein Ungleichgewicht neoklassischer Art ist oder ein Ungleichgewicht keynesianischer Art oder eine Kombination aus beidem. Diese Diagnoseunsicherheit wäre, was die jeweiligen wirtschaftspolitischen Folgerungen angeht, noch einigermaßen unproblematisch, wenn sie nur Unsicherheit darüber zur Folge hätte, in welchem Ausmaße eine bestimmte Politik positive Wirkungen verheißt. So verhält es sich jedoch nicht. Unsicher ist eben auch, ob sie nicht kontraproduktiv wäre.

Aus dieser Unsicherheit erwächst für den Zweifelsfall eine Überlegenheit angebotsorientierter Maßnahmen. Für einen erheblichen Ausschnitt der in Betracht zu ziehenden angebotsorientierten Maßnahmen läßt sich nämlich geltend machen, daß sie situationsunabhängig auf Konjunktur und Wachstum der Richtung nach gleichartige Wirkungen haben. Hingegen hat die Nachfragepolitik nicht nur gegen sich, daß sie bei originär angebotsseitigen Störungen prinzipiell keine dauerhafte Hilfe versprechen kann, sondern daß sie in bezug auf ihre ureigensten Probleme inzwischen kontraproduktiv sein kann. Daher spricht alles dafür, in jedem Falle auf der Angebotsseite anzusetzen. Zumindest auch auf der Angebotsseite. Denn mit einer Ausnahme haben alle angebotsorientierten Maßnahmen zudem den Vorteil, zugleich die Wirkungsbedingungen der Nachfragepolitik zu verbessern.

Aber es ist eben auch einzuräumen, daß letzteres — situationsgebunden — umgekehrt ebenfalls gelten kann: expansive Nachfragepolitik zur Flankensicherung der Angebotspolitik (z. B. die Doppelstrategie: Lohnkostensenkung als Angebotspolitik plus expansive Fiskalpolitik als Nachfragepolitik). Und diese Möglichkeit, daß Nachfragepolitik zur Absicherung der Angebotspolitik *nötig sein kann,* ist es, die den Fall des offenen Widerspruchs zwischen Nachfragepolitik und Angebotspolitik, zwischen Konjunkturpolitik und Wachstumspolitik so gravierend macht. Man kann schlechterdings Staatsausgaben nicht zugleich erhöhen und senken. Eine Senkung der Staatsausgaben ist expansive Angebotspolitik, wenn es sich um Staatsausgaben handelt, die für die Bürger weniger wert sind, als sie kosten, so daß der Verzicht auf sie per saldo zusätzliche Produktionsmöglichkeiten im privaten Bereich rentabel machen würde (genutzt über die so ermöglichten Steuersenkungen). Nachfragepolitisch jedoch ist allemal eine Erhöhung der Staatsausgaben expansive Politik, von der Möglichkeit kontrapro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duktiver Ausgabenpolitik jetzt einmal abgesehen. Vor dieser Alternative kommt man nicht darum herum, das Diagnoseproblem zu entscheiden (zu lösen ist es nicht ohne wesentlichen Rest), zu entscheiden also, ob man darauf setzen will, daß es in einer gegebenen Situation keynesianische Nachfrageprobleme nicht gibt, beziehungsweise — wenn sich dies nicht ausschließen läßt — ob man sich zutrauen kann, diese auf andere Weise als durch expansive Staatsausgaben, nämlich ebenfalls mit angebotspolitischen Mitteln, zu lösen. Eine Zeitlang kann der Staat sich helfen mit dem Versprechen „Konsolidierung auf mittlere Sicht, Expansion auf kurze Sicht", doch früher oder später muß er für die Glaubwürdigkeit seiner Ankündigungen einstehen.

Eine nicht minder gravierende Variante des Widerspruchsfalls kann für die Einnahmepolitik vorliegen. Steuersenkungen sind Möglichkeiten sowohl des nachfragepolitischen Konzepts als auch des angebotspolitischen. Angebotspolitisch gesehen sind sie jedoch nur gerechtfertigt, wenn sie mit einer Senkung der Staatsausgaben einhergehen oder wenn sie direkt mehr zusätzliche Produktionsmöglichkeiten auf die Dauer rentabel machen, als sie zugleich indirekt über eine erhöhte Staatsverschuldung vom Markt verdrängen. Letzteres ist zumindest bei allgemeinen Steuersenkungen (z. B. Senkung der Einkommensteuer) zweifelhaft, vor allem wenn die Erwartungen am Kapitalmarkt labil sind. Anders verhält es sich mit Steuersenkungen, die gezielt die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals erhöhen. Gegebenenfalls ist daher eine Umstrukturierung des Steuersystems statt einer Steuersenkung angezeigt. Expansive Nachfragepolitik hingegen zielt auf das verfügbare Einkommen. Sie würde sich Hilfe nur von einem Steuerprogramm versprechen, das zunächst einmal das Staatsdefizit erhöht.

Für eine expansive Ausgabenpolitik und für eine expansive Einnahmenpolitik gilt, daß sie kontraindiziert wären, wenn sie zwar ihr Ziel, die volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben zu erhöhen, erreichten, zugleich aber die Investitionen eindämmten, weil die investitionsstimulierende Wirkung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage überkompensiert wird von der investitionshemmenden Wirkung zusätzlicher Staatsdefizite, es der Politik freilich gerade auf eine Erhöhung der Investitionen ankommen muß, etwa aus Gründen eines Arbeitsplatzdefizits. In diesem Falle würde überdies auch der Expansionserfolg bei den volkswirtschaftlichen Gesamtausgaben nur so lange anhalten, wie die staatlichen Impulse wirken.

All dies sind, wenn man so will, schon Instrumentalprobleme der Konjunktursteuerung, die hier eigentlich nicht im einzelnen diskutiert werden sollen. Sie haben jedoch ihre prinzipielle Bedeutung, weil sie hinführen zu dem Fundamentalproblem, daß es eine vernünftige Poli-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tik nicht nur auszudenken gilt, sondern auch durchzusetzen und vor konterkarierenden Reaktionen anderer zu schützen. Und konterkarierende Aktionen laufen nicht nur über den Kapitalmarkt.

III. Zum Verteilungsstreit

17. Die Tatsache, daß wir nicht hoffen können, das Problem der Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat in befriedigender Weise zu lösen, hat letztlich ihre Ursache im allgegenwärtigen Streit um die Einkommensverteilung. Hier nützt freilich kein Lamento, so als wenn es sich allein um ein Problem der richtigen Einsichten handelte. Konjunkturprobleme und Verteilungsprobleme sind so miteinander verwoben, daß kein wirtschaftspolitisches Assignment eine Separation der Aufgaben ermöglicht. Auch der Staat hat nicht die Möglichkeit, etwa eines der beiden Probleme zu Lasten des anderen auf ein Niveau seiner Wahl zu bringen. Er kann allenfalls hoffen, eine Lage zu vermeiden oder zu bessern, in der sich wegen eines „prisoner's dilemma" oder der Versuchung zur „free rider"-Position alle schlechter stehen als sie es müßten[13], und auch dies nur in engen Grenzen. Denn der Staat ist nicht in der Position desjenigen, der als Unabhängiger die Spielregeln gibt und den Schiedsrichter darstellt. Er ist in jeder Hinsicht auch Mitspieler.

18. Der Verteilungsstreit verengt die Möglichkeiten der staatlichen Konjunktursteuerung vor allem in dreierlei Weise:

— Er reduziert die Chance einer Durchsetzung der bestmöglichen Maßnahmen.

— Er bringt den Staat als Konjunkturpolitiker gegenüber den Privaten in eine Spielsituation.

— Er verführt, vor allem in der Sozialpolitik, zu Regelungen, die ordnungspolitisch nicht zu Ende gedacht sind und die Funktionsfähigkeit des Marktsystems beeinträchtigen.

19. Die wichtigsten Möglichkeiten, die das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz der Bundesrepublik für den Fall eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts bereitstellt, insbesondere die Vorschriften über eine lineare Erhöhung oder Senkung der Einkommenssteuerschuld, sind zu keiner Zeit angewendet worden, und zwar weder in expansiver noch in kontraktiver Richtung. Es soll hier im einzelnen nicht erörtert werden, ob und wann eine Anwendung konjunkturpolitisch richtig

---

[13] Vgl. hierzu *C. C. v. Weizsäcker*, Das Problem der Vollbeschäftigung heute, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 1978, Erstes Heft, S. 33 - 51, hier S. 45 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewesen wäre, aber es waren regelmäßig offensichtlich vor allem verteilungspolitische Gründe, die zu einer Ablehnung auch dann führten, wenn die Konjunkturpolitiker das Gesetz in Anspruch nehmen wollten. Das ist schon so bei der Nachfragepolitik, die immerhin, wenn sie expansiv sein soll, kein Interesse an absoluten Einkommenspositionen zu verletzen braucht und auch ein Interesse an relativen Einkommenspositionen zumindest nicht prinzipiell. Die Angebotspolitik ist noch schlechter dran. Sie ist mit Respekt vor Besitzstandsansprüchen nicht vereinbar. Dies gilt erst recht für Ansprüche auf Erhaltung einer relativen Einkommensposition. Der Verteilungsstreit verführt gleichwohl immer wieder dazu, Konjunkturprogramme nach dem Prinzip der sozialen Ausgewogenheit zusammenzustellen, und zwar nicht einmal wenigstens aufgrund eines längerfristigen Kalküls der Verteilungswirkungen, sondern meist eines ganz kurzfristigen. Das muß zu inneren Widersprüchen führen, in ungünstigen Fällen zu einem kontraproduktiven Gesamteffekt. Sind beispielsweise bei schon riskant hohen öffentlichen Haushaltsdefiziten noch gezielte wachstumsorientierte Maßnahmen angebracht und finanziell gerade vertretbar, so führt das Prinzip der sozialen Ausgewogenheit meist dazu, daß entweder gar nichts geschehen kann oder daß sich das Programm um ein Vielfaches verteuert und dadurch Gefahr läuft, kontraproduktiv zu werden. Wachstumsförderung, die eigentlich fiskalisch besonders billig sein kann, zumal sie in besonderem Maße die Chance einer Selbstkonsolidierung der anfangs in Kauf genommenen Haushaltsbelastung in sich trägt, wird so unsinnigerweise ganz besonders teuer — Blokkade des Vernünftigen durch Verteilungsrücksichten. Bei alledem steht überdies der Irrtum Pate, der Staat habe es in der Hand, auf diese Weise die (Netto-)Einkommensverteilung zu beeinflussen, bei der Vollbeschäftigung erreicht wird. Das ist jedoch nicht der Fall. In der Hand hat er nur fiskalische Größen und die formale Inzidenz seiner Regelungen.

20. Mit dieser Klage ist über den Rang der verteilungspolitischen Aufgaben des Staates nichts Abschließendes gesagt. Doch mehr Mut zu Wachstumspolitik setzt verteilungspolitisch die Bereitschaft voraus, das Verteilungsergebnis eines beschleunigten Wachstumsprozesses zumindest erst einmal abzuwarten. Zu große verteilungspolitische Engherzigkeit verhindert ja, daß das Verteilbare überhaupt erst entsteht.

21. Allerdings: Im von Marktmacht bestimmten Verteilungsstreit am Markt können als Antwort auf Maßnahmen des Staates wiederum Bedingungen gesetzt werden, die die Beschäftigungsprobleme erneuern Hier liegen die Grenzen auch einer angebotsorientierten Beschäfti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungspolitik. Und hier liegt eine Rechtfertigung für den Respekt des Staates vor der Notwendigkeit eines verteilungspolitischen Konsensus über seine Programme. Wir müssen Abschied nehmen von einer partialanalytischen Wirkungsanalyse, in der wir eine mögliche Maßnahme gleichsam für sich nehmen und ihre Wirkungskette unter der Annahme im übrigen konstanter Bedingungen verfolgen. Die Bedingungen können sich unterwegs verschlechtern, und zwar gerade deshalb verschlechtern, weil der Staat sie an bestimmter Stelle und in bestimmter Weise verbessert.

Es verhält sich hier im Grunde nicht anders als bei den Grenzen einer nachfrageseitig ansetzenden Politik, die bereit ist, Inflation in Kauf zu nehmen, der einfachsten Form einer Reduktion von realen Ansprüchen auf ein marktkonformes Maß. Der Verlust an Geldillusion hat hier den Kampf um nominale Ansprüche in einen Kampf um reale Ansprüche transformiert, so daß nicht mehr ein scheinbarer Konsens über die Einkommensverteilung ausreicht, sondern ein echter verlangt ist.

22. Die Notwendigkeit, das Wechselspiel zwischen Staat und machtvollen privaten Gruppen, namentlich am Arbeitsmarkt, ins wirtschaftspolitische Kalkül zu nehmen, impliziert einen Souveränitätsverlust des Staates, mit dem bisher kein Land in befriedigender Weise fertig geworden ist. Bei weitem die meisten Länder haben inzwischen vor der Aufgabe kapituliert und durch Lohnstops, Lohn- und Preisstops oder auf andere Weise die Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien aufgehoben oder eingeschränkt. Eine Lösung des Problems war dies in keinem Falle. Das Machtprivileg der autonomen Gruppen am Arbeitsmarkt zu respektieren, ist wohl immer noch die angemessenste Form, den Streit um die Einkommensverteilung wenigstens so privat wie möglich zu halten. Kommutative Gerechtigkeit hin, kommutative Gerechtigkeit her, die meisten Menschen sehen offensichtlich eine Kluft zwischen der funktionellen Legitimation der marktbestimmten Einkommensverteilung und deren sozialer Legitimation. Unter diesen Umständen ist der Waffenstillstand auf Zeit, den jeder Tarifvertrag darstellt, möglicherweise die einzige Form, in der, nach ausreichendem Kampfgetümmel, ein einigermaßen marktgerechter Lohn als sozial möglicher Lohn vorläufig akzeptiert wird, das Verlangen nach einem sozial gerechten Lohn aber im Prinzip aufrecht erhalten werden kann.

In der Bundesrepublik ist daher die Tarifautonomie niemals angetastet worden. Die Bedrängnis war hier auch geringer als anderswo. Seit den Umwälzungen im Gefolge des Zweiten Weltkrieges gab es einen verhältnismäßig tragfähigen allgemeinen Konsensus zugunsten von Wachstum und Stabilität. Inflationsfurcht schuf für lange Zeit eine Dauerdisposition gegen die Neigung, sich durch übersteigerte Lohnerhöhungen selbst etwas vorzumachen. Die einzigen Einwirkungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von außen auf die Tarifvertragsparteien gehen von lohnpolitischen Appellen der Regierung, der Bundesbank und des Sachverständigenrats sowie von der öffentlichen Diskussion über die stabilitätspolitischen Folgen von Lohnentscheidungen aus. Auch die Konzertierte Aktion ist oder war auf vollkommenen Respekt vor der Autonomie der Tarifpartner gegründet. Sie war gewissermaßen ein repräsentatives Abbild der öffentlichen Diskussion über Löhne — weniger ein Mittel zum sozialen Konsens als vielmehr dessen Demonstration. Aber selbst in der Bundesrepublik ist eine befriedigende Antwort auf die Frage nach dem richtigen Umgang mit der Macht am Arbeitsmarkt nicht gefunden. Es ist auch hier Problem Nummer eins der Stabilitätspolitik geworden.

Weil der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung oftmals nur stark verzögert wirksam wird und auch sonst als unübersichtlich gilt, ist eine Übermacht der Gewerkschaften am Arbeitsmarkt deren eigener größter Feind. Verpflichtet auf das Ziel, die Lohninteressen ihrer Mitglieder zu vertreten, sind sie genötigt, ihre Macht auch zu nutzen. Treten dann später negative Beschäftigungsfolgen auf, sehen sie sich in der Zwangslage, selbst eine Verbesserung der Gewinnchancen der Unternehmer zum Programmpunkt erheben zu müssen, was zweifellos schwerfällt, zumal in der Regel nicht die Mehrheit der Unternehmen Rentabilitätsschwierigkeiten hat, wenn aus Gründen eines zu hohen Kostenniveaus in der Volkswirtschaft im ganzen nicht ausreichend viele Arbeitsplätze rentabel sind. Daher wird versucht, die Beschäftigungsprobleme der Verantwortung des Staates zuzuschieben, und die allgemeine diagnostische Konfusion in dem Streit um keynesianischen oder neoklassischen Nachfrage- und Beschäftigungsmangel erleichtert dies.

Man mag eine ganze Reihe von Gründen anführen, die dafür sprechen, daß die Machtposition der Gewerkschaften sich im Laufe der Jahre verbessert hat. Durchschlagend dürften nur Umstände sein, die die Preissetzungsmacht der Unternehmer eingeschränkt haben. Denn hier und nicht am Verhandlungstisch der Tarifpartner liegt ja deren strategische Potenz. Bei gegebenem Preisniveau (gegebener Inflationsrate) sind im Lohnkampf die Beschäftigungsinteressen derjenigen, die keine Arbeit haben oder deren Arbeitsplatz gefährdet ist, letztlich der Widerstandskraft und dem Einfluß des Teils der Arbeitgeber anvertraut, die sich höhere Löhne, als sie zu Vollbeschäftigung passen, nicht leisten können. Das ist allemal eine Minderheit, und man darf sich nicht wundern, daß sie sich nicht durchsetzen. Nur wenn Spielraum für eine Erhöhung des Preisniveaus (der Inflationsrate) gegeben ist, bestimmt die Produktivität dieser Grenzarbeitsplätze am Ende den Reallohn. Allerdings müßte es eine unerwartete Steigerung des Preis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niveaus sein. Sonst sind die Gewerkschaften genötigt, sie in ihren Forderungen vorwegzunehmen. Es gehört eigentlich zur Spielanordnung, daß die Gewerkschaften hinsichtlich ihres Interesses an Vollbeschäftigung die Möglichkeit der Preisniveausteigerung (insgeheim) begrüßen müssen. Es gehört auch zur Spielanordnung, daß sie eine vorhersehbare Preisniveausteigerung nicht ignorieren können. Denn organisationspolitisch ist bei ihnen das Interesse der Mitglieder an möglichst hohen Löhnen trotz aller Solidarität nun einmal dominant gegenüber dem Minderheitsinteresse an einem hohen Beschäftigungsstand — was ja gar nicht heißt, daß die Gewerkschaften, absolut gesehen, ihre beschäftigungspolitische Verantwortung klein schreiben. Da dezentralisierte Lohnpolitik die Regel ist und es ein gesamtwirtschaftliches beschäftigungspolitisches Ziel für Branchen oder Regionen im Prinzip nicht gibt, ist dieses Ungleichgewicht der Interessenlage ohnehin selbstverständlich.

Der Verlust an Geldillusion, die Notwendigkeit der Inflationsbekämpfung und — nicht zuletzt — die veränderten außenwirtschaftlichen Bedingungen haben daher eine Dilemmasituation geschaffen, zumindest in der Bundesrepublik. Das erfolgreiche Ausweichen in ein erhöhtes Preisniveau ist sehr schwer geworden. Die Gewerkschaften haben die Unternehmer so sehr mit dem Rücken an der Wand, wie sie es nie haben wünschen dürfen. Ich sehe eigentlich keinen Ausweg, es sei denn, sie lassen freiwillig von ihnen ab. Aber wie könnten sie das tun, ohne sich ideologisch untreu zu werden? Es geht ja nicht um ein Problem der Motivation der Gewerkschaftsführer.

Das ungleichgewichtige Organisationsinteresse der Gewerkschaften an hohen Löhnen und hohem Beschäftigungsstand, das bei ihnen umschlägt in eine entsprechende Zuständigkeitsthese — sie zuständig für die Löhne, der Staat für die Vollbeschäftigung —, kann vom Staat nicht in Balance gebracht werden, jedenfalls nicht dauerhaft. Wenn das Kind einmal in den Brunnen gefallen ist, kann der Staat helfen, es herauszuholen, also etwa durch Verbesserung staatlich gesetzter Angebotsbedingungen einen Ausgleich schaffen für unzureichende Flexibilität der Reallöhne. Aber dies ist nicht immer wieder aufs neue möglich — und setzt überdies auch Mitspielen der Gewerkschaften voraus.

Im übrigen muß man weiter versuchen, durch öffentliche Diskussion über die beschäftigungspolitische Bedeutung der Löhne die Bereitschaft, genauer: die Fähigkeit, der Gewerkschaften zu erhöhen, Lohnziele und Beschäftigungsziele gleichrangiger zu berücksichtigen. Die Tendenz zu nationalen Lohnrunden mit nahe beieinander liegenden Steigerungsraten für die Tariflöhne verbessert auch die Voraussetzungen dafür. Gleichwohl reagieren die Gewerkschaften seit einigen Jah-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren mit zunehmender Heftigkeit auf die von lohnpolitischen Appellen stimulierte öffentliche Diskussion über den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung. Verständlich ist die Abwehr der Zumutung einer Alleinverantwortung für die anhaltende Unterbeschäftigung. Verständlich ist auch noch ein gleichsam rituelles Bestreiten des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung; denn diesen Zusammenhang offen zuzugestehen, ginge an den organisationspolitischen Lebensnerv der Gewerkschaften. Nicht mehr verständlich jedoch ist eine Reaktion, die auf eine Weigerung hinausläuft, überhaupt weiterhin nach den Regeln einer rationalen Debatte an der Auseinandersetzung über die jeweilige gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Tarifvertragsparteien im Umgang mit ihrem Machtprivileg teilzunehmen. Gewerkschaftsführer, die ihre beschäftigungspolitische Verantwortung sehen und doch organisationspolitisch dieser Verantwortung nur begrenzt nachkommen können, sind ja darauf angewiesen, daß von der öffentlichen Diskussion her gedämpfte Einkommensansprüche der Bevölkerung und damit auch ihrer Mitglieder es ihnen erleichtern, das zu tun, was sie selbst für vernünftig halten. Das hat mit Einschränkung der Tarifautonomie nichts zu tun. Erfolgreiche Abkehr von einer unbequemen öffentlichen Diskussion bedeutete Machtgewinn. Aber welcher Sinn sollte in einem Machtgewinn liegen, wenn das Problem der Gewerkschaften ohnehin — zumindest derzeit — nicht ein Zuwenig an Macht ist, sondern ein Zuviel? Bei einer ungleichgewichtigen Zielfunktion, wie sie in einem System dezentralisierten Entscheidens durchaus selbstverständlich ist, bedeutet, zuviel Macht zu haben, allemal, Unvernünftiges zu tun.

23. Sowohl der staatlichen Konjunkturpolitik als auch der Lohnpolitik erwachsen zusätzliche Schwierigkeiten daraus, daß sie einen Ausgleich finden sollen für Probleme, die aus Unvollkommenheiten von Regelwerken anderer Politikbereiche, nicht zuletzt der Sozialpolitik, entstehen. Regelwerke beispielsweise, die aus humanitären Gründen auf ein Menschenbild gegründet sind, das nicht ausreichend pessimistisch ist, oder die, indem sie auf Schutz vor den persönlichen Anpassungslasten bei bestimmten unternehmerischen Entscheidungen abzielen, am Ende das Einstellungskalkül der Unternehmen ebenso belasten wie das Entlassungskalkül, vermehren zugleich die Probleme, die sie bekämpfen sollen[14]. Sie bewirken Störungen des Marktsystems als Regelkreis. Es gibt auch positive Rückwirkungen. Denn der soziale

[14] Vgl. hierzu *Wolfgang Stützel*, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, Vortrag, gehalten auf dem Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung über das Thema „Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft" am 25. April 1978 in Bonn, unveröffentlichtes Manuskript, insbesondere S. 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frieden ist eine wichtige Vorbedingung für das Ziel, die Friktionen in einer Wirtschaft mit marktwirtschaftlicher Ordnung zu minimieren und die Gefahr von Eingriffen abzuwehren, die noch viel schwerere Störungen hervorrufen würden. Das Pathos, mit dem sich Regelungen, die im Zeichen der sozialen Gerechtigkeit geschaffen werden, rechtfertigen lassen, hilft jedoch nicht darüber hinweg, daß wir nicht frei sind, das Marktsystem mehr und mehr mit solchen Regelungen zu überlagern und dann noch die Entwicklung von Produktion und Beschäftigung für durch den Staat steuerbar zu halten. Funktionsstörungen, die von daher drohen, lassen sich allenfalls überspielen, wenn die Lohnpolitik den Druck der allgemeinen Einkommensansprüche so stark zurücknimmt, daß eine Tendenz zur ständigen Übernachfrage am Arbeitsmarkt daraus entsteht. Doch wie es dazu kommen könnte, ist kaum zu sehen. Allenthalben wird Flexibilität abgebaut. Der Bedarf an Flexibilität nimmt jedoch nicht ab, sondern eher zu. Man kann ihn hin- und herschieben. Irgendwo muß er befriedigt werden.

IV. Zu den außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

24. Auf eine überwiegend unerwartete Weise hat sich ein Souveränitätsverlust des Staates in bezug auf die globale Steuerung von Produktion und Beschäftigung auch aus den veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben, vor allem aus dem Übergang zu beweglichen Wechselkursen. In Erfüllung gegangen ist die Verheißung, mit dem neuen Währungssystem werde sich ein Souveränitätsgewinn für die nationale Geldpolitik und damit für die Entwicklung des Preisniveaus auf mittlere Sicht verbinden. Auch für die Wirksamkeit der nationalen Konjunkturpolitik hält die herkömmliche Außenwirtschaftstheorie eher günstige Prognosen bereit. Hier hat es jedoch Enttäuschungen gegeben.

25. Die Ursachen hierfür sind noch nicht gut erforscht. Das Folgende ist daher auch eher Ausdruck des Unbehagens über die geringen Hilfen, die uns die herkömmliche Außenwirtschaftstheorie gibt, als der Versuch einer eigenen Erklärung. Es ist ein Unbehagen über die Abwesenheit von Schumpeter in dieser Theorie.

Wir haben uns immer schwer getan zu erklären, warum die deutschen Exporteure zweieinhalb Jahrzehnte lang fast unter allen Umständen erfolgreich waren. Diese Umstände waren durchaus wechselhaft; aber keine Akrobatik mit preistheoretisch aufgezäumten Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit oder auch mit Indikatoren des internationalen Konjunkturgefälles gab ein wirklich gutes Erklärungsmuster Bei Prognosen der Ausfuhr war man schließlich am ehesten auf der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sicheren Seite, wenn man allemal eine kräftige Expansion annahm (bis Ende 1974; das Desaster des Jahres 1975 war auf diese Weise natürlich nicht ins Bild der Vorausschau zu bekommen). Nur eine von Schumpeter inspirierte Außenwirtschaftstheorie hilft wahrscheinlich weiter. Denn vielleicht war es, vereinfacht gesprochen, schlicht so, daß die Deutschen sich eben vorgenommen hatten, Exporteure zu sein und dabei Erfolg zu haben, und daß sie in der Lage waren, all die Variablen, die wir in der Theorie üblicherweise für unabhängig nehmen, letztlich — wenn auch nicht immer unverzögert — zu einer Funktion dieses Willens zu machen. In der herkömmlichen Theorie ist eine Aufwertung für die Exporteure allemal ein kontraktiver Vorgang, jedenfalls für die Exportmengen. Eine Schumpetersche Außenhandelstheorie müßte zeigen können, warum nach einer Aufwertung u. U. sowohl Importe als auch Exporte besonders stark zunehmen, und zwar auch der Menge nach.

Allerdings: Auch Schumpeters Unternehmer begehren ein Minimum an Zeit, um wenigstens einen Teil des Erfolgs ihrer Anstrengungen einsammeln zu können. Und anscheinend ist es dies, was unter den neuen Wechselkursbedingungen schwerer — zu schwer? — geworden ist. Vielleicht ist der Markt jetzt zu vollkommen geworden. In den 60er Jahren, zu Zeiten unerwünscht hoher Außenhandelsüberschüsse, haben wir in krämerhafter Weise den Wertschwund an unerwünscht hohen Devisenreserven nachgerechnet, waren fasziniert von der Verheißung eines raschen Realtransfers unter Bedingungen beweglicher Wechselkurse. Geht uns der Realtransfer jetzt nicht möglicherweise zu schnell vonstatten? Haben wir zu genau gerechnet? Waren es nicht Pfennige, was wir verloren, gemessen an den Vorteilen der Dynamik von damals? Und heute? Haben die Exporteure gesammelten Erfolg — schon ist das Verdikt eines gestiegenen Wechselkurses da, beinahe so wie unter den Bedingungen des Modells der vollkommenen Konkurrenz, unter denen auch kein Unternehmer das Spiel machen würde. Dabei müssen wir einmal mehr bereit sein, die Volkswirtschaft im ganzen als Unternehmen zu sehen. Die deutschen Gewerkschaften machen ja geltend, daß sie gegenwärtig wie in früheren Jahren mitgeholfen hätten, die Startbedingungen für einen kräftigen Aufschwung zu schaffen. Welche reale Kostensteigerung für die außenwirtschaftlichen Bereiche aus ihren Lohntarifen erwachsen sei, hätten nicht sie, sondern der Wechselkurs bestimmt. Ob in der Lohnpolitik der jüngsten Zeit wirklich ein Angebot auf Reallohnzurückhaltung enthalten war, mag man bezweifeln. Wichtig ist aber schon, daß es am nötigen Mindestmaß an Zurechenbarkeit fehlt.

Eine im Prinzip dynamische Volkswirtschaft muß eine faire Chance haben, ihre Pläne zu realisieren, eine Chance, ihre Probleme zu lösen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das setzt voraus, daß diejenigen, die zu handeln haben, sich in vernünftigen Grenzen das, was sie bewirken, zurechnen können. Und es setzt wohl auch voraus, daß nicht ein Devisenmarktdiktat in jedem Falle ein gewogenes (Welt-)Mittel an Mißerfolg verordnet. Das aber scheint zu geschehen. Heute haben die meisten Industrieländer Schwierigkeiten mit gestörten Bedingungen auf der Angebotsseite ihrer Volkswirtschaften, und sie sind unterschiedlich erfolgreich, mit diesen Schwierigkeiten fertig zu werden. Aber in einer nicht leicht zu durchschauenden Weise sorgen die Devisenmärkte dafür, daß unter den außenhandelsabhängigen Ländern keines den Kopf oben haben kann. Das ist nicht eine geheimnisvoll verordnete Form von internationaler Solidarität. Tatsächlich stehen sich alle schlechter, wenn niemand einen Problemlösungsvorsprung effektiv machen kann. So warten denn die Schwachen auf die Starken, und deren Stärke wird zum Anlaß, auch sie zu schwächen. Viele raten den Starken, sich selbst zu schwächen, durch eine inflatorische Injektion; dann würden die Devisenmärkte sie in Ruhe lassen. Doch es ist kaum zu sehen, wie ein Konvoi von Schwachen schneller fahren können sollte.

26. Natürlich haben wir keinen Anlaß, dem zuletzt völlig verrotteten System von Bretton Woods nachzutrauern. Wahrscheinlich bestand auch zu keinem Zeitpunkt vorher die Chance, das System zu härten, statt es verkommen zu lassen. Wie auch immer. Historisch richtig scheint in jedem Falle, daß Wolfgang Stützel damals, obwohl er etwas Todgeweihtes verteidigte, mehr von den Schumpeterschen Vorbedingungen einer dynamischen Außenwirtschaft in seinen Argumenten eingefangen hatte als wir anderen. Allerdings: Ein währungspolitischer Neubeginn mit festen Wechselkursen, wie er jetzt für Europa konzipiert wird, dürfte nicht wieder auf die bloße Hoffnung auf einen gehärteten Geldstandard gegründet sein, er müßte Härtung von Anfang an sicherstellen. Eine europäische Geldverfassung, die keine Objektivierung der Geldversorgung — für die Staaten und für die Privaten — brächte, wäre weniger wert als das, was wir haben.

27. Denn vermutlich gibt es auch unter Bedingungen beweglicher Wechselkurse und einer Tendenz der Devisenmärkte, wirtschaftlich stabilen Ländern immerfort Terms-of-Trade-Geschenke aufzudrängen, die diese gar nicht haben wollen, für eine Schumpetersche Volkswirtschaft keine völlig unübersteigbaren Hindernisse. Aus solchen Geschenken guter Freunde, wertvoll zwar, doch auch sehr lästig, das beste zu machen, muß aber auch erst eingeübt werden.

Es ist jedenfalls wohlfahrtstheoretisch keineswegs selbstverständlich, daß eine Wirtschaftspolitik, die großen Erfolg hat in dem Sinne, daß sie internationales Vertrauen für die eigene Volkswirtschaft erwirkt, im Innern vor

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allem mit Klagen zu rechnen hat, weil sie Kapitalzustrom und Höherbewertung der Währung induziert. Diese Klagen sind Ausdruck der Unfähigkeit, den Vermögenszuwachs durch Vertrauenszuwachs, den die Wirtschaftspolitik erlangt hat, in adäquater Form zu nutzen. Ihn adäquat nutzen hieße dafür sorgen, daß die Chancen auf Teilhabe an den potentiellen Gewinnen aus der Terms-of-Trade-Verbesserung, die der Volkswirtschaft hier angeboten sind, so verteilt werden, daß sich die marktwirtschaftliche Anpassung schließlich in zielgerechter Weise auf mehr Konsum (aus heimischer und ausländischer Produktion) und auf mehr (oder auch weniger) inländische Produktion und Beschäftigung aufteilt. Der Weg zu mehr Konsum und zu mehr und kapitalintensiverer inländischer Produktion (gegebenenfalls auch zu mehr Export) führte über einen Reallohn, der zwar höher wäre als ohne den potentiellen Vermögenszuwachs durch Vertrauenszuwachs, aber doch nicht so viel höher, daß der Terms-of-Trade-Gewinn voll durch die Löhne absorbiert würde. Es müßte etwas übrig bleiben, was mehr inländische Produktion rentabel machte. Der Kapitalzins würde dann sinken, weil sich I/S-Kurve *und* L/M-Kurve nach rechts verschöben, letztere jedoch hier in der Führungsrolle wäre. — Die Geldpolitik dürfte sich allerdings nicht einfach anpassend verhalten, also den Deflationsdruck der Wechselkurstendenz konstatierend übernehmen; daß die tatsächliche Inflationsrate immer wieder irreversibel unter die erwartete und noch für zielgerecht gehaltene fällt, wäre nicht erwünscht.

V. Zum Rollenverteilungsproblem

28. Wir haben einzusammeln und unsere Schlußfolgerungen zu ziehen — Schlußfolgerungen unter Unsicherheit versteht sich, so wie jede einzelne wirtschaftspolitische Entscheidung ebenfalls prinzipiell eine Entscheidung unter Unsicherheit ist (und zwar leider oftmals sogar unter Unsicherheit hinsichtlich des Vorzeichens der Wirkungen im ganzen, weil diese Wirkungen situationsgebunden sind).

29. Erstens: Basis sollte die Entscheidung sein, bei dem Versuch einer Steuerung der Konjunktur durch den Staat nicht darauf zu setzen, daß eine inflatorische Politik Wohltaten verheißt. Der Grund hierfür wäre nicht, daß eine Politik, die Inflationsfolgen in Kauf nimmt, kurzfristig keine guten Erfolgschancen haben kann. Das trifft nicht zu. In kurzfristiger Betrachtung ist sie vermutlich oftmals die wirksamste Politik. Auf die Dauer überwiegen jedoch die Nachteile. Und je inflationserfahrener die Bevölkerung wird, desto rascher kommt jeweils der Zeitpunkt, von dem an die Nachteile überwiegend. Die Strategie einer optimalen Ausbeutung der Geldillusion ist daher nicht durchzuhalten. Die Menschen haben zwar keine rationalen Erwartungen; die Politik in bezug auf den Geldwert gibt der Wirtschaft jedoch dann die beste Koordinationshilfe, wenn sie so handelt, als ob diese rationale Erwartungen hätten.

30. Zweitens: Eine Wiederherstellung der Geldillusion ist auch nötig, damit Änderungen des Preisniveaus, die aus vielfältigen Gründen er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

forderlich sein mögen, ihre Funktion erfüllen können, ohne daß sie als Anfang einer Inflation (oder Deflation) mißverstanden werden und dann durch antizipative Fehlanpassung in dieser Funktion gestört werden. Auf die Flexibilität des relativen Preises für Geld kann so wenig verzichtet werden wie auf die Flexibilität anderer relativer Preise, und zwar gerade deshalb nicht, weil diese anderen relativen Preise nicht vollkommen flexibel sind. Auch die Strategie einer Durchindexierung der Wirtschaft ist daher rundum verfehlt.

31. Drittens: Solange der wirtschaftspolitische Kredit des Staates schwer beeinträchtigt ist — und dies gilt für viele Länder —, hat die Wiederherstellung dieses Kredits Vorrang vor Hoffnungen auf staatliche Konjunktursteuerung über die Nachfrageseite; denn dieser Kredit ist Voraussetzung für deren Effizienz. Altväterliche Regeln der Solidität, die auf dem Reißbrett des Interventionismus keine guten Noten erhalten, wie beispielsweise Höchstgrenzen der Staatsverschuldung, haben daher einen hohen Rang als Limitierung möglicher Unvernunft. Es gibt keinen objektiven Bedarf an dauerhaft hoher Staatsverschuldung.

32. Viertens: Der Staat gewinnt seine Souveränität, das zu tun und zu bewirken, was er im Prinzip zu tun und zu bewirken vermag, nur zurück, wenn die Ansprüche der Bürger an die staatliche Konjunktursteuerung stark zurückgenommen werden. Die Grenzen der Möglichkeiten, das im Rahmen einer diskretionären Konjunkturpolitik eigentlich Richtige rechtzeitig zu erkennen sowie rechtzeitig und richtig dosiert zu tun, sind altbekannt. Die immerhin gegebenen Möglichkeiten können nur ausgeschöpft werden, wenn der Respekt des Staates vor den Rigiditäten im privaten Sektor der Wirtschaft — Respekt vor inflexiblen Preisen und Löhnen, Respekt vor Immobilität und Besitzstandsdenken — und der Respekt der Privaten vor den Grenzen für das, was der Staat tun und bewirken kann, sich einigermaßen die Waage halten. Dann mag es dahin kommen, daß die Privaten die Flexibilitätsreserven des Marktsystems stärker nutzen und im übrigen das Vertrauen haben, der Staat könne und werde unter diesen Umständen schlimme Krisen verhüten. Das Ergebnis wird und kann auch dann nicht eine völlig verstetigte Entwicklung von Produktion und Beschäftigung sein. Aber es gibt vielleicht eine Annäherung an das Bestmögliche.

33. Fünftens: Hierzu gehört eigentlich eine ganz klare Rollenverteilungsentscheidung. Klare Verantwortungsteilung ist zweifellos der wichtigste ordnungspolitische Grundsatz. Eine ganz klare Entscheidung ist nach Lage der Dinge aber nicht möglich. Man muß das reine monetaristische Konzept — Geldpolitik für den Geldwert, Finanzpolitik für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das wirtschaftliche Wachstum, Lohnpolitik für die Beschäftigung, flexible Wechselkurse für die außenwirtschaftliche Absicherung — modifizieren um eine Teilverantwortung des Staates für einen hohen Beschäftigungsstand. Bei realistischer Einschätzung der Anpassungsfähigkeit von Löhnen und Preisen ist einzuräumen, daß das Marktsystem im Falle größerer gesamtwirtschaftlicher Störungen nicht ohne weiteres in erträglichen Fristen zum Gleichgewicht zurückfinden wird. Bei der Mitwirkungsbereitschaft des Staates liegt jedoch nicht der Engpaß, sondern bei der Einsicht, daß der beschäftigungspolitische Auftrag des Staates Grenzen haben muß.

34. Sechstens: Eine bestimmte Rollenverteilung läßt sich nicht einfach dekretieren. Die Verantwortungszuweisung, die in ihr liegt, muß als fair und zumutbar respektiert werden. Basis für einen solchen Respekt ist zweierlei:

— erstens das Drängen der Bevölkerung auf einen stabilen Geldwert als Ausdruck einer Politik, die in ihren Zielen widerspruchsfrei ist, indem sie dafür sorgt, daß Interessenkonflikte ausgetragen, statt daß sie vertagt werden,

— zweitens die Einsicht, daß die Entwicklung von Produktion und Beschäftigung nur begrenzt steuerbar ist, daß der Staat also nicht etwas verweigert, was er geben könnte, sondern daß er etwas verweigert, was er nicht geben kann.

Der überzogene Glaube an die Machbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, der schädlich geworden ist, weil er zur Fehlsteuerung des Systems beiträgt, geht nicht in erster Linie auf das Konto der Politiker. Hier tragen die Nationalökonomen ein gerüttelt Maß an Schuld, vor allem diejenigen, die es für von schlicht buchhalterischer Evidenz gehalten haben und noch halten, daß, wenn Nachfrage fehle, der Staat sie eben selbst schaffen müsse. Immerhin: Der Glaube wird schwächer. Unsere — unvermeidlichen — Fehlprognosen sind bei dieser Abschwächung offenbar in der Führungsrolle. Obwohl dies peinlich ist für diejenigen, die es wagen müssen, mit ihren „besten Setzungen" über die künftige Entwicklung Koordinationshilfen für die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik zu geben, hat es eben auch sein Gutes. Die offensichtlichen Mißerfolge bei der Konjunktursteuerung kommen hinzu und mildern allmählich den Erwartungsdruck, der die Wirtschaftspolitik unfrei macht, der es ihr vor allem so schwer macht, Unfug zu unterlassen, was ja ihre Hauptaufgabe ist.

Die Nationalökonomen sollten bei der Reduktion der Erwartungen, zu der sie beizutragen haben, auch nicht auf halbem Wege stehen bleiben, also etwa an die Stelle der Erwartung, der Staat könne Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duktion und Beschäftigung steuern, die etwas bescheidenere Vorstellung setzen, zumindest das nominale Sozialprodukt müsse sich einigermaßen verläßlich steuern lassen[15]. Auch das trifft nicht zu. Die Wirtschaftspolitik verfügt über keine Instrumente, über deren quantitative Wirkungen situationsneutrale Aussagen gemacht werden können. Auch die Wirtschaftspolitik ist wie der Marktprozeß, den es zu beeinflussen gilt, ein Prozeß des Trial and Error. Was wir allenfalls hoffen können, ist ein Konzept zu haben, das uns, weil wir es dem Marktprozeß abgelauscht haben, in der konkreten Situation Führung gibt, wie wir in der richtigen Weise nachzubessern haben. Jede Zielprojektion der Regierung ist daher immer nur eine Zwischenstation in diesem Prozeß des Trial and Error, niemals ein Versprechen, dafür zu sorgen, daß es so komme wie angestrebt.

Die Nationalökonomen müssen selbstverständlich die ewigen Besserwisser sein, die immerfort zu einer besseren Politik herausfordern. Sie sollen es jedoch nicht um den Preis sein, daß der Glaube an die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat zu groß wird.

35. Siebentens: Zu betonen ist daher der Spielregelcharakter einer stabilitätspolitischen Konzeption: Geldpolitik und Finanzpolitik seien konsequent mittelfristig orientiert. Das heißt, daß antizyklische Abweichungen von einem mittelfristigen Pfad, die mit Rücksicht auf keynesianische Konjunkturprobleme im Prinzip zugelassen sein müssen, zu diesem Pfad zurückführen müssen. Im Falle der Geldpolitik ist zudem das konzeptionelle Problem solcher Abweichungen so wenig gelöst, daß vorläufig das meiste dafür spricht, sie überhaupt zu unterlassen. Aber dies muß vielleicht nicht das letzte Wort sein.

36. Achtens: Nachfragepolitik bleibt ein Spiel mit den Illusionen der Menschen. Sie ist daher wirkungsanalytisch nur legitimiert, wenn diese Illusionen, die ja latentes Vertrauen darstellen, durchzuhalten versprechen und, falls sie Schaden nehmen, erneuert werden.

37. Neuntens: Angebotspolitik ist in dieser Hinsicht weniger riskant und im Zweifel fiskalisch weniger aufwendig. Auch sie ist jedoch billig nur, wenn sie in erster Linie direkt wirtschaftliche Risiken mindert und Vertrauen schafft oder unnötige Hemmnisse privater Aktivität abbaut. Zudem ist ein Teil ihrer Aktionsmöglichkeiten nicht unerschöpflich, da es hier im allgemeinen um dauerhaft geltende Maßnahmen geht. Andererseits: Angebotspolitik ist in immer wieder wechselnder Form Daueraufgabe des Staates. Sie ist Wachstumspolitik im Sinne einer Verbesserung der Bedingungen, unter denen die Menschen ihre Pläne verwirklichen können sollen. Sie ist Konjunkturpoli-

---

[15] Vgl. *C. C. v. Weizsäcker*, a.a.O., S. 47 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tik nur durch eine etwa nötige zeitliche Konzentration solcher Anstrengungen.

38. Zehntens: Je weniger der Staat darauf setzen darf, daß er die Erwartungen, das Vertrauen, das alle in die Zukunft greifenden wirtschaftlichen Dispositionen voraussetzen, namentlich also Investitionen, dadurch schaffen kann, daß er notfalls für öffentlich finanzierte Nachfrage sorgt, um so komplizierter wird das konjunkturpolitische Geschäft. Es reicht auch weit über die Wirtschaftspolitik hinaus. Was für sozialen Frieden sorgt, was Vertrauen des Auslandes erwirbt, was einen allgemeinen politischen Grundkonsens begünstigt, gehört genauso dazu wie das, was wir im engeren Sinne unter Wirtschaftspolitik verstehen. All dies ist gewiß nicht eigentlich Konjunktursteuerung. Aber Konjunktursteuerung wird ineffizient oder zumindest sehr teuer, wenn es vernachlässigt wird.

39. Elftens: Die Kompliziertheit, die Vielfalt konjunkturpolitisch bedeutsamer Aktionsmöglichkeiten ist nicht zu verwechseln mit Kompliziertheit des wirtschaftspolitischen Konzepts. Im Gegenteil: Damit der Staat regierbar bleibe, sei das Konzept einfach. Der Marktwirtschaft ist auch gar nicht so schwer beizukommen — und in widerspruchsfreier Weise gewiß nur nach einem einfachen Konzept. Schon die Marktwirtschaft selbst ist, was ihre Funktionsweise angeht, bei Gott nicht so kompliziert, wie es aufgrund der nationalökonomischen Literatur den Anschein haben mag. Und für den Wirtschaftspolitiker sind eine Handvoll Glaubensgewißheiten und Grundeinsichten wichtiger als die großen Teile interventionsfreundlicher Nationalökonomie, die Herrschaftswissen verheißen, es aber nicht bieten. Es sind einfache und alte Grundsätze und Einsichten, die Führung geben müssen,

— der Grundsatz, daß Geld knapp zu halten sei,

— der Grundsatz, daß für die Staatsverschuldung Höchstgrenzen einzuhalten sind,

— der Grundsatz, daß Kompetenz und Haftung zusammengehören,

— der Grundsatz der Konstanz in der Wirtschaftspolitik, namentlich Konstanz der grundlegenden Spielregeln,

— der Grundsatz, daß ergänzende Spielregeln zu den grundlegenden Spielregeln passen müssen (sonst gibt es zu viele Spielverderber),

— die Einsicht, daß die Menge der Spielregeln nach dem Maß des Menschen gemacht sein muß (sonst erstirbt die Spielleidenschaft),

— die Einsicht, daß der Staat mit seiner Pflicht zu spezifischen Formen der Gerechtigkeit nicht taugt für Aufgaben, bei denen es auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienz ankommt und also auf Freiwilligkeit und bei denen die robuste Gerechtigkeit des do ut des, wie sie am Markt herrscht, angemessen ist oder jedenfalls ausreichend.

40. Zwölftens: Konjunkturpolitik darf nicht von einem prinzipiellen Mißtrauen hinsichtlich der Funktionstüchtigkeit des Marktsystems geleitet sein. Die übertriebene Vorliebe für Nachfragepolitik, namentlich auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte, ist oftmals Ausdruck solchen Mißtrauens. Was man verlangen muß, ist nicht — dies wird häufig mißverstanden — blindes Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte des Systems, sondern nur das Vertrauen darauf, daß man sich zum Zwecke der Veränderung unerwünschter Marktergebnisse im Prinzip derselben Kräfte, desselben Antriebssystems bedienen kann und muß, denen man die Sache im ganzen anvertraut hat. (Und es ist nicht die Kreislauflogik, die diese Kräfte abbildet.) Vor allem die verbreitete Angst vor der prinzipiell unvermeidlichen Unsicherheit marktwirtschaftlicher Ergebnisse ist kein guter Ratgeber, zumal es keine Alternative gibt, die mehr als scheinbare Sicherheit bieten kann. Jede Entscheidung für ein massives Konjunkturprogramm zur Nachfragesteuerung ist ein Abenteuer, eine Entscheidung unter Unsicherheit, nicht allein, ja nicht einmal in erster Linie ein wirkungsanalytisches Problem am Reißbrett der Analytiker.

Und natürlich verlangt marktwirtschaftliche Politik von vornherein immer auch Toleranz gegenüber Unvollkommenheiten des Marktsystems in zahllosen Einzelpunkten. Ein Grund dafür ist, daß in sehr vielen Fällen staatliche Intervention das Gesamtergebnis nicht bessern würde. Noch wichtiger aber ist ein allgemeinerer Grund. Das System würde gleichsam überbestimmt, wenn der Staat die Wirtschaftspolitik mit der Vorstellung betreiben würde, es gebe eine die Verantwortung der Privaten und alles private Versagen letztlich überholende Verantwortung des Staates für das Ergebnis des Wirtschaftens. In einer Wirtschaftsordnung, die auf den Respekt vor den Wünschen der einzelnen gegründet ist, kann die staatliche Manipulation des Wirtschaftsprozesses nie so weit gehen, daß dessen Ergebnis letztlich doch staatlichen Zwecken gehorcht. Wohlgemerkt: Es sollte nicht nur nicht anders sein, nein, es kann nicht anders sein. Daß im Grunde keine Wirtschaftspolitik völlig regelkreisneutral ist, auch sogenannte marktkonforme Maßnahmen nicht und selbst die Globalsteuerung nicht, hat seinen Grund darin, daß die Privaten das letzte Wort haben, darin, daß die Marktwirtschaft trotz aller Interventionen am Ende doch eine private Veranstaltung ist. Nicht dadurch, daß der Staat dagegen ankämpft, gewinnt er an Staatlichkeit, sondern dadurch, daß er dies respektiert und von den Bürgern verlangt, umgekehrt auch die Grenzen staatlicher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verantwortlichkeit zu respektieren — und zwar nicht obwohl, sondern gerade weil der Staat in vieler Hinsicht nur Schnittpunkt mehr oder weniger gesammelter partikularer Interessen ist und insoweit seine Selbständigkeit gegenüber den Bürgern eine Fiktion; denn der Entscheidungsspielraum eines einzelnen begrenzt ja nicht aus Gründen der Macht, sondern aus Gründen der Widerspruchsfreiheit den Entscheidungsspielraum derjenigen Mehrheit, zu der er selbst gehört.

Makropolitisch gewendet: Konjunktursteuerung ist nicht die Verwaltung von Angebot und Nachfrage. Ihre Basis, das A und O der Wirtschaftspolitik, ja der gesamten Politik, ist die Maximierung des Spielraums der einzelnen, unter Beachtung vernünftiger Spielregeln ihre Pläne zu verwirklichen. Daraus muß sich die Dynamik ergeben, die Konjunkturpolitik dann nur zu steuern hat, überwiegend zu bändigen, gelegentlich zu ermuntern. Eine Dynamik, die gar nicht da ist, kann man nicht steuern. Es geht dabei nicht nur um Handlungsspielräume für die Unternehmer im engeren Sinne, sondern nicht zuletzt um die Menge, die Spielräume und die Motivation der selbständigen Unselbständigen in den Unternehmen, in den Kommunen, im privaten Haushalt.

41. So wie die Regierenden Anspruch haben auf Bedingungen, unter denen sich das Gemeinwesen als regierbar erweist, so braucht der Bürger Bedingungen, unter denen er das, was ihm erlaubt ist — es ist ja im Grunde nach wie vor nicht wenig —, nicht zugeschüttet sieht von einem Berg an Regelungen, deren Beachtung ihm in vielen Fällen jeden Anreiz nimmt, das Erlaubte und Gewünschte auch zu tun. Es ist ja nicht eine Mißbilligung des Einkommenserwerbs, die dem Staat erlaubt, einen Durchschnittsbürger zu verpflichten, von zusätzlichem Einkommen die Hälfte an ihn abzugeben, sondern es ist unsere schlichte Unfähigkeit, für die Finanzierung der öffentlichen Ausgaben in einer Form zu sorgen, bei der wir diese de-facto-Mißbilligung nicht aussprechen müssen.

42. Es sei wiederholt: Ernsthafte keynesianische Nachfrageprobleme gibt es vermutlich nur bei Abwesenheit solcher Schumpeterschen Dynamik. Was die Tatsache der Unbegrenztheit der Bedürfnisse gegen Angst vor dauerhaftem Nachfragemangel leistet, das leistet gegen Angst vor prinzipieller konjunktureller Instabilität des Marktsystems[16] die Tatsache, daß es unter günstigen allgemeinen Rahmenbedingungen immer genug Menschen gibt, die auf erwartete Nachfrage hin etwas Neues wagen und dafür auch investieren, und zwar nicht nur obwohl (das „obwohl" hat auch Keynes gesehen), sondern gerade weil das Alte sich wegen Nachfragemangel nicht mehr rentiert (es oftmals aus Gründen der Verlustvermeidung sogar wagen müssen, wenn sie nicht

[16] Vgl. *H. Baisch* et al., Die Wirtschaftskrise in der BRD, in: Leviathan, Jg. 5 (1977), S. 163 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dauerhaft aus dem Markt auszuscheiden vorziehen). Und ihr Feld ist nicht allein der heimische Markt, sondern die Welt. Weil es sie gibt, sind wir eben konjunkturell nicht auf diejenigen angewiesen, die nur investieren, wenn die Auftragsbücher voll sind. Unter günstigen allgemeinen Rahmenbedingungen.

Alwin Hansen hatte seinerzeit mit seiner These über die säkulare Stagnation auf Keynes' Konjunkturpessimismus noch den seinen daraufgesetzt. Wir durften das ganze alsbald für Spökenkiekerei halten, für eine Sumpfdotterblume der Ideengeschichte. Ehe wir jetzt anfangen, wegen eines ähnlichen Pessimismus die Wirtschaftsordnung umzukrempeln, nachdem angeblich endlich auch empirisch der Nachweis erbracht ist, daß das Marktsystem instabil sein muß, ein Nachweis, der so blutleer ist, wie das Konkurrenzparadoxon blutleer ist, ehe wir für solche Ideen wissenschaftliche Deckung geben, sollten wir es doch erst noch einmal mit einer Verbesserung der Bedingungen für Schumpetersche Unternehmer versuchen.

Schluß

43. Immerhin sollte man wohl darauf drängen. Ob man es mit Zuversicht tun kann, ist eine andere Frage. Die langfristige ordnungspolitische Zuversicht des liberalen Ökonomen lebt von der Überzeugung, daß er die marktwirtschaftliche Ordnung, die er verteidigt, weder als kurzfristiges Experiment der Geschichte, ersonnen von einigen genialen Männern, von den Menschen probehalber übernommen und jetzt für den Abfallhaufen reif, ansehen muß, noch als Zwischenstadium in der Geschichte von Klassenkämpfen. Er darf sie als Regelwerk ansehen, das in einem — nie abgeschlossenen — Prozeß des Trial and Error ganz allmählich entstanden ist und als spontane Ordnung die Erfahrung der vielen Jahrhunderte aufbewahrt, in denen Menschen versucht haben, in staatlicher Organisation ihrer Freiheit eine Chance zu verschaffen. Hayek hat uns dafür die Augen geöffnet[17]. Das mag die Zuversicht begründen, daß auch Abwege nicht endgültig von dieser Ordnung fortführen, sondern früher oder später als Irrtümer erkannt und korrigiert werden. Früher oder später.

44. Die Bundesrepublik hat das, was sie an Identität, an Staatlichkeit gewonnen hat, offensichtlich vor allem über die Etablierung und das Durchhalten einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung erlangt. Auch das Ausland sieht das so, in Zustimmung wie in Geringschätzung. Doch auch hier hat sich das, was man den Zeitgeist nennt, geändert. Der Reflex davon ist die anhaltende Diskussion über die schlechter ge-

[17] *F. A. v. Hayek,* Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wordenen „allgemeinen Rahmenbedingungen". Und man muß Zweifel haben, ob die marktwirtschaftlichen Petita, die unter den zwölf Punkten des vorangegangenen Abschnitts zusammengestellt sind, wirklich realistische Wünsche sind.

Die Änderung liegt — und das gilt gewiß nicht für die Bundesrepublik allein, aber eben auch für sie — in der Gewichtsverlagerung, die in dem Streit um die Verfügbarkeit des Staates für Ziele der sozialen Gerechtigkeit einerseits und für die Garantiefunktion in bezug auf freiheitliche Wirtschaftsbedingungen andererseits eingetreten ist. Dabei kann das Ziel der sozialen Gerechtigkeit von der Garantie einer Mindestversorgung über das Prinzip der Besitzstandswahrung für mehr und mehr Wechselfälle des Lebens bis hin zum grenzenlosen Respekt vor dem Sozialneid reichen. Die Bedeutung dieser Gewichtsverlagerung liegt nicht allein, ja, nicht einmal in erster Linie in der Erhöhung der staatlichen Abgabenlast, die daraus erwachsen ist. Wichtiger noch ist die Veränderung der Rolle des Staates hin zu der Fürsorgerolle, die ihm nach freiheitlichem Verständnis nie zukommen kann.

Das wirkt zurück auf die Einstellung zum Marktsystem. Sein brutaler Anpassungsdruck, der auch Bewährungsdruck ist — wohltätig weil anonym —, wird immer weniger für akzeptabel gehalten. Dies geht an den Nerv, wenn man die humane Legitimation der Marktwirtschaft, etwas überspitzt gesagt, darin sieht, daß der Mensch nicht nur Anspruch auf die Chance hat, seine Pläne zu verwirklichen, sondern auch Anspruch auf sein Scheitern. Solche Auffassung wird zweifellos weithin nicht mehr als zeitgemäß angesehen.

Die veränderte Einstellung kommt u. a. in einer seltsamen Verformung der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Ausdruck. Das schlechte soziale Gewissen selbst der Liberalen im Lande beziehungsweise deren Respekt vor dem Pathos der Sozialpolitiker oder auch schlicht vor dem Zeitgeist führt dazu, daß fast die gesamte Diskussion gleichsam in sozialer Verkleidung geführt wird. Eine wirtschaftspolitische Maßnahme muß mindestens mit ihren „positiven" Beschäftigungswirkungen gerechtfertigt werden — auch dann noch, wenn diese Beschäftigungswirkungen im Nutzen-Kosten-Kalkül auf die Kostenseite gehören. Gute Gewinne von Unternehmen werden nicht zum Anlaß genommen, sich zu freuen und Beifall zu zollen, sondern eher zum Anlaß, sogleich nach Entschuldigungen zu suchen. Gute Gewinne eines Unternehmens sind aber doch in erster Linie ein Zeichen, daß hier eine Gruppe von Menschen tüchtig war und Erfolg hatte und nicht vor allem ein Indiz dafür, daß die Kosten zu niedrig waren, namentlich die Löhne, jedenfalls allemal etwas da ist, das man eigentlich weg-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmen müßte. Durch diese Duckmäuserei, bei der unentwegt Hauptsache und Nebensache vertauscht werden, muß jede ordnungspolitische öffentliche Debatte verkommen. Denn diese kann nun einmal nur davon ausgehen, daß die Marktwirtschaft in erster Linie freiheitlich gerechtfertigt ist und nicht in erster Linie sozial. Ihre soziale Performance ist nicht schlecht, und das ist auch ein äußerst wichtiger Sachverhalt, aber die Ratio der Veranstaltung ist es nicht. Wer so tut, als ob es anders wäre, verleitet nur zu falschen Erwartungen und Meßvorschriften, und das ist dem sozialen Frieden sicherlich weniger dienlich als Klartext.

45. Schließlich: Die nach vorn drängenden sozialpolitischen Ansprüche an die Marktwirtschaft und ein nicht zuletzt aus dem akademischen Bereich genährter Gestaltungsoptimismus haben sich gepaart zu einer machtvollen Unterstützung der Vorstellung, nach der die Marktwirtschaft mehr und mehr instrumentell betrachtet wird, einer Vorstellung, die eben gerade wegführt von der in Sachen Interventionismus gebotenen Zurückhaltung. Ordnungspolitisch verliert man dann alle Führung. Von der hier gefährdeten Grundidee war schon die Rede, daß nämlich die Ratio des Marktsystems nicht seine Nützlichkeit für Ziele ist, die der Staat oder eine Mehrheit setzt, sondern daß sie aus ihren Regeln heraus gerechtfertigt ist, deren Ratio darin besteht, daß die Menschen unter fairen Bedingungen danach streben können sollen, Ziele zu erreichen, die sie sich selbst setzen. Es ist eine Welt zwischen dieser Position und der Einstellung, die die Marktwirtschaft toleriert, weil man die Kuh nicht schlachtet, die die Milch gibt. Eine „Weiterentwicklung" der marktwirtschaftlichen Ordnung gehört heute allenthalben zum Programm. Aber zu einer Verbesserung werden Änderungen nur, wenn sie über die Besinnung auf die Grundidee dieser Ordnung gewonnen und zu entsprechenden Spielregeln werden, nicht wenn sie allmählich einen umfassenden Gestaltungsvorbehalt zugunsten des Staates schaffen sollen.

46. Auch diese Schlußüberlegungen sind keine Überlegungen, die die Konjunktursteuerung im herkömmlichen Sinne berühren. Aber Konjunktursteuerung wird wohl noch längere Zeit in erster Linie ein Problem der Dynamik der Volkswirtschaft sein, und dies wiederum zwingt eher zu einem Rückzug aus dem Interventionismus und damit zu ordnungspolitischem Nachdenken. Wir dürfen die Konjunkturpolitiker freisprechen, die sich darauf berufen, daß sie die Konjunktur nicht gut steuern können. Wir sollten die Politiker nicht freisprechen, die von Schumpeter nicht gehört und Hayek nicht gelesen haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

A. Zum Referat Frey

Die einzelnen Diskussionsbeiträge können im wesentlichen drei Problemkreisen zugeordnet werden: Zum einen wurden die grundsätzlichen instrumentellen und theoretischen Implikationen des *„Konsensus-Ansatzes"* kritisch erörtert. Zum anderen wurde die Rolle des *„politischen Beraters"* hinsichtlich der Systemkonsistenz und politischen Legitimation in Frage gestellt. Schließlich richteten sich Bedenken gegen die extrem *„liberalistische Position"* des Konzeptes.

Bezüglich des *„Konsensus-Ansatzes"* wurde zunächst eingewendet, daß die Herstellung eines Grundkonsensus vom Referenten fälschlicherweise mit der Durchführung von Ordnungspolitik identifiziert würde. Die Aufgabe der Ordnungspolitik sei nicht nur auf die Festlegung der Rahmenbedingungen beschränkt, sondern erstrecke sich auch auf die Durchsetzung derselben im historischen Prozeß. In diesem Sinne handele es sich um einen ahistorischen Ansatz der Wirtschaftspolitik. Gegenüber den von Frey kritisierten Unzulänglichkeiten des mathematischen und pragmatischen Ansatzes der Wirtschaftspolitik erweitere der Konsensus-Ansatz zwar den Erklärungsrahmen, doch sei eine Verbesserung des Steuerungsrahmens nicht zu erkennen, bzw. sei die Steuerungskompetenz ausgesprochen fragwürdig. Solange die Handlungen der staatlichen Entscheidungsträger ausschließlich endogen bestimmt würden, sei offen, wer eigentlich wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen könne und solle. Unabhängig von der Antwort auf die Frage nach der instrumentellen Eignung des „Konsensus-Ansatzes" wurde bezweifelt, ob ein Konsensus im Sinne von Einstimmigkeit der Betroffenen überhaupt herbeigeführt werden könne, auch wenn diesem Unsicherheit unterstellt werde. So sei die Kritik Freys an der beim mathematischen Ansatz verwendeten sozialen Wohlfahrtsfunktion entsprechend auf die Hypothese der Möglichkeit eines allgemeinen Konsensus zu übertragen. Damit stelle sich die Frage, inwieweit auch Mehrheitsentscheidungen die Funktion des Konsensus in diesem Konzept übernehmen könnten.

Zur Rolle des *politischen Beraters* wurde Frey Systeminkonsistenz vorgeworfen. Allen Wirtschaftssubjekten werde Eigennutz als Handlungsmaxime unterstellt, nur dem wirtschaftspolitischen Berater nicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser werde wie ein „deus ex machina“ in das System eingeführt, so daß es sich nicht — wie behauptet — um eine Endogenisierung der Wirtschaftspolitik handle. Damit sei auch die politische Legitimation des Beraters fragwürdig bzw. entstehe die Vermutung, daß das Konzept in diesem entscheidenden Punkt „undemokratisch“ sei. Sofern daran gedacht sei, dieses Problem über eine „Optimierung des Beraterverhaltens“ zu lösen, sei unklar geblieben, wie dies geschehen solle.

Schließlich wurde gegen Freys Konzept eingewendet, daß es eine „extrem liberalistische“ Auffassung von Wirtschaftspolitik darstelle. Die allen Wirtschaftssubjekten — mit Ausnahme der Berater — unterstellte Verhaltensweise eines „homo oeconomicus“ sei insbesondere dann fragwürdig, wenn es, wie im vorliegenden Fall, um eine Hypothese über allgemeine wirtschaftspolitische Entscheidungen gehe. Hier sei die Vernachlässigung altruistischer am Gemeinwohl orientierter Präferenzen unrealistisch bzw. sei zu fragen, inwieweit derartige alternative Verhaltenshypothesen in Freys Konzept berücksichtigt werden könnten.

Insgesamt — so formulierte es ein Diskussionsteilnehmer zusammenfassend — sei offen geblieben, ob das Freysche *Konsensus-Konzept* eine normative Politiklehre, eine Verbesserung der politischen Entscheidungspraxis oder lediglich eine Prognose über das wirtschaftspolitische Verhalten bei Unsicherheit darstelle.

In seiner *Replik* war der Referent um die Aufklärung einiger Mißverständnisse bemüht. Zur grundsätzlichen Kritik am Konsensus-Ansatz wies er noch einmal darauf hin, daß die Möglichkeit des Zustandekommens eines Konsensus ausdrücklich an die Voraussetzung der Unsicherheit der Entscheidungsträger über ihre eigene zukünftige Situation geknüpft sei. Weil für den Konsensus ausdrücklich Einstimmigkeit gefordert wurde, sei zu erwarten, daß auf diesem Wege gerade bei der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen bessere Erfolge erzielt würden als bei herkömmlichen Ansätzen, die konkurrierende Einzelinteressen der beteiligten Wirtschaftssubjekte zu berücksichtigen versuchten. Insofern seien auch Mehrheitsentscheidungen anstelle des einstimmigen Konsensus konzeptwidrig. Bezüglich der Kritik an der Rolle der wirtschaftspolitischen Berater räumte der Referent einige Mißverständlichkeiten ein. Dem Berater werde ebenso wie den anderen Wirtschaftssubjekten Eigennutz unterstellt. Indem die Berater, deren Dienste vor allem von den politischen Parteien in Anspruch genommen würden, untereinander konkurrierten, sei ihr Verhalten endogen zu interpretieren, so daß der Vorwurf des „deus ex machina“ zurückzuweisen sei. Im übrigen sei es zwar richtig, sein Konzept als „extrem liberalistisch“ zu bezeichnen, doch halte er diese Position so-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wohl unter dem Aspekt ihrer empirischen Relevanz als auch ihrer weltanschaulichen Moral für vertretbar.

B. Zum Referat Sievert

Die — wegen der fortgeschrittenen Zeit — kurze Diskussion beschäftigte sich mit Kritikpunkten, die wiederum im wesentlichen drei Problemkreisen zugeordnet werden können. Zunächst wurde die *Effizienz* der vom Referenten *geforderten Angebotsorientierung* der Konjunkturpolitik hinsichtlich ihrer empirischen Bestätigung in Frage gestellt. Dann wurde bezweifelt, ob die in den vergangenen Jahren in der Bundesrepublik *tatsächlich betriebene Nachfragepolitik* es rechtfertige, wenn der Referent ihr weitgehende Ineffizienz unterstelle. Schließlich wurde die vom Referenten geforderte *Zurückstellung verteilungspolitischer Zielstellungen* bei der Formulierung konjunkturpolitischer Maßnahmen kritisiert.

Was zunächst das Vertrauen betreffe, das der Referent offensichtlich in die *Effizienz* einer vermehrten Angebotsorientierung der Konjunkturpolitik setze, so sei dies im wesentlichen eine Meinungsäußerung, deren Relevanz die empirische Bestätigung fehle. Insbesondere der behauptete enge negative Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung sei theoretisch umstritten und empirisch ungeklärt. Die vom Referenten unterstellte Möglichkeit einer selbsttätigen Erholung der privaten Nachfrage sei solange wenig überzeugend, wie er nicht in der Lage sei, konkrete innovatorische Felder zu benennen, auf denen eine Nachfragebelebung zu erwarten sei. Infolgedessen sei es auch nicht zu vertreten, den Erfolg der Konjunkturpolitik einseitig dem Optimismus von „Schumpeter-Unternehmern" zu überlassen.

Sodann wurde die These des Referenten kritisiert, daß die in der vergangenen Rezession betriebene staatliche *Nachfragepolitik* weitgehend ineffizient gewesen sei. In den Jahren 1974/75 seien die staatlichen Nachfrageimpulse angesichts des starken Rückgangs der Nachfrage im außen- und privatwirtschaftlichen Bereich zu gering gewesen, um aus der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf eine Ineffizienz der Budgetpolitik zu schließen. In den Jahren 1976/77 seien dann von der forcierten Konsolidierungspolitik sogar negative Impulse von der Staatsnachfrage ausgegangen, die die konjunkturelle Erholung eher verzögert als beschleunigt hätten. Insofern fehle dem Referenten die empirische Basis, wenn er konstatiere, daß die staatliche Nachfragepolitik in eine „Sackgasse" geführt habe.

Schließlich wurden Bedenken aus *distributionspolitischer Sicht* gegen eine einseitig neo-klassische Orientierung der Konjunkturpolitik ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

äußert. Solange die Herstellung „sozialer Gerechtigkeit" ein unverzichtbarer Bestandteil unserer Wirtschaftsordnung sei, könne die Vernachlässigung dieser Zielstellung bei konjunkturpolitischen Maßnahmen, wie sie im Rahmen der Angebotsorientierung der Konjunkturpolitik dem Referenten vorgeschlagen werde, nicht hingenommen werden. Das neo-klassische Modell, in dem der Beschäftigungsstand einseitig durch Löhne und Preise determiniert werde, reiche für die Beschreibung unseres gemischten Wirtschaftssystems nicht aus, weil eine Vielzahl distributionspolitisch motivierter Regelungen unverzichtbar sei und die Effizienz neo-klassischer Mechanismen einschränke.

In seiner *Replik* äußerte sich der Referent zunächst zum Vorwurf der mangelnden empirischen Basis neo-klassischer Vorstellungen. Diese hätten nach seiner Auffassung historisch durchaus *„Performance"* gehabt, auch wenn diese in gemischten Wirtschaftsordnungen naturgemäß eingeschränkt gewesen sei. Er konzedierte, daß in der vergangenen Rezession seitens der staatlichen Nachfragepolitik nur relativ geringe Impulse ausgelöst worden seien. Er müsse jedoch noch einmal darauf hinweisen, daß größere Defizite in den öffentlichen Haushalten weder politisch durchsetzbar gewesen seien, noch unbedingt stärkere expansive Wirkungen gehabt hätten; denn die damit verbundenen *restriktiven Sekundäreffekte* seien schwer einschätzbar. Staatsverschuldung sei nur kurzfristig „kostenlos" und belaste mittel- und längerfristig den politischen Dispositionsrahmen und das private Wachstum. Im übrigen sei er — und mit ihm der Sachverständigenrat — mißverstanden worden, wenn ihm unterstellt werde, eine einseitig neo-klassische Angebotsorientierung der Konjunkturpolitik zu propagieren. Der Sachverständigenrat habe in der vergangenen Rezessionsperiode immer eine *„Doppelstrategie"* vorgeschlagen, d. h. er habe lediglich empfohlen, die Nachfragepolitik im Angebotsbereich abzusichern bzw. zu unterstützen. Es handle sich ebenfalls um ein Mißverständnis, wenn der Eindruck entstanden sei, daß er distributive Zielstellung der Wirtschaftspolitik negiere. Hinzuweisen sei jedoch darauf, daß diese mit konjunkturpolitischen Erfordernissen in Konflikt stünden; denn dem Markt dürften im sozialen Bereich nicht zu viele „Auflagen" gemacht werden. Die Herstellung sozialer Gerechtigkeit sei Aufgabe des Staates und nicht des Marktes.

Werner Ehrlicher, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußwort*

Meine Damen und Herren,

Alle Dinge haben ein Ende, so auch diese Tagung. Ich hoffe, Sie haben so viele Anregungen davon gehabt wie ich. Nicht, daß ich mit allen Ausführungen einverstanden gewesen wäre. Bei Ihnen wird es genauso gehen, nur werden es immer verschiedene Thesen sein, die wir für nicht richtig halten. Wenn wir bei der Analyse dessen, was ist, und bei der Vervollkommnung des analytischen Werkzeugs, um es zu erfassen, also in der Wissenschaft, etwas Fortschritte gemacht haben, wenn auch unsere persönlichen Präferenzen, also unsere politischen Zielsetzungen sich im Zuge der Diskussion etwas angeglichen haben und wenn von der Diskussion hier am Ende auch ein Impuls für politisches Handeln ausgeht, so hat die Tagung ihren Zweck erfüllt.

Gestatten Sie mir einige Rückblicke auf den Verlauf der Tagung. Dabei möchte ich mich auf die Anfangs- und Schlußreferate, die im Plenum vorgetragen wurden, konzentrieren. Es ist zeitlich unmöglich, alle Referate in den Arbeitskreisen hier zu würdigen. Nur soweit sie mit diesen Referaten in direktem Zusammenhang stehen, kann ich hier auf sie kurz eingehen.

Herr Kollege Scharpf sah den eigentlichen Grund für die heutigen Schwierigkeiten darin, daß die Wirklichkeitsmodelle, nach denen die Entscheidungen in den drei Hauptsystemen einer industrialisierten westlichen Gesellschaft getroffen werden, nicht mehr kompatibel sind. Als die drei Hauptsysteme sieht er die kapitalistische Wirtschaft, die demokratische Regierung und die bürokratische Verwaltung an. Als Ausweg empfiehlt er die „Gewinnung und Verbreitung eines zutreffenden Situationsverständnisses". Damit schließt das Referat im Grunde mit einem Appell, nämlich einen Konsens über ein zutreffendes Situationsverständnis herbeizuführen. Wie hat dies aber auszusehen, und wie soll der Konsens herbeigeführt werden?

Herr Kollege Engels will den Staat nicht zurückdrängen. Aber er soll auf andere Weise aktiv werden; er spielt keine zu große oder zu

* (Ausführliche Fassung; vorgetragen wurde aus Zeitgründen eine verkürzte Fassung.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kleine, sondern eine falsche Rolle. Er appelliert an uns, wenn ich ihn recht verstanden habe, die Organisationsstrukturen in der Wirtschaftswissenschaft explizit zu berücksichtigen und an den Staat, Wirtschaftspolitik als Rechtspolitik zu betreiben. Nun gut; aber wie soll das geschehen?

Wie kann man die Organisationen in die Wirtschaftstheorie einfügen, und welche Rechtspolitik folgt dann für den Staat? So schlossen die Eingangsreferate mit Problemstellungen, Entwürfen für Forschungen und Fragen.

Wurden diese Fragen im Laufe der Tagung beantwortet?

Die Schlußreferate sind vielleicht auch als Antworten aufzufassen, und von diesem Gesichtspunkt aus möchte ich sie hier betrachten. Auch in anderen Referaten wurde eben das zu leisten versucht, was von Scharpf und Engels im Grunde gefordert wurde: die Einfügung des gesellschaftlichen und politischen Prozesses in die ökonomische Analyse.

Von Bruno Frey sind ja wesentliche Impulse in dieser Richtung ausgegangen. Seine Arbeiten verdienen vollauf die Anerkennung, die sie gefunden haben. Im Arbeitskreis 6 haben Kirchgässner, Neck und Friedrich Schneider seine Linie fortgeführt. Jetzt allerdings scheinen mir diese höchst wichtigen Arbeiter eine Richtung zu nehmen, deren Konsequenzen man sorgfältig überlegen muß. Wenn man, wie im Referat von Herrn Kollegen Frey (wenn ich es recht verstanden habe) den Begriff des „bonum commune", oder anders ausgedrückt: die Existenz einer sozialen Wohlfahrtsfunktion strikt ablehnt, ist alle Politik *nur* Interessen- und Machtpolitik, die Wirtschaftswissenschaft allein Interessenvertretung.

Wollen wir wirklich Ethik, Moral, Sittlichkeit als nicht relevant für die Präferenzbildung bei politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen ansehen? Oder, wenn sie es doch sind (z. B. über die Wahlentscheidungen der einzelnen, an denen sich die Politiker ausrichten): Warum können die Politiker die so gebildeten Präferenzen nicht konsistent ordnen? Arrows Unmöglichkeitstheorem gilt nur für den Fall der Unvergleichbarkeit individueller Nutzen und der Zulässigkeit aller möglichen Präferenzordnungen. Nun vergleichen wir ständig die Nutzen bzw. den Nachteil von Entscheidungen für verschiedene Personen; das Familienleben, die Ethik, die Rechtssprechung u. a. beruhen eben darauf. Im übrigen gibt es auch eine Interdependenz der Präferenzen: Nicht jede mögliche Präferenzverteilung ist zu betrachten. Damit entfallen die Voraussetzungen für die praktische Anwendbarkeit des Unmöglichkeitstheorems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich glaube auch nicht, daß die Richtung der Beeinflussung allein vom Volk zur Regierung geht. Unser politisches System ist ein Interaktionssystem, in dem das Volk die Regierung, aber auch die Regierung das Volk beeinflußt.

Herr Kollege Sievert hat, wenn ich ihn recht verstanden habe, zwei Arten von Unterbeschäftigungen unterschieden: Keynesianische, die aus „einkommensbeschränkenden Prozessen" resultiert, und nichtkeynesianische, die daraus resultiert, daß „die individuellen Ansprüche an das Produktionsergebnis zu hoch sind". Zumindest die letzte Art von Arbeitslosigkeit soll dann durch „Korrektur der Ansprüche an das Produktionsergebnis" behoben werden. Dafür tritt Herr Kollege Sievert ein. Haben wir aber nun keynesianische oder nichtkeynesianische Arbeitslosigkeit? Das sollte nicht durch Bekenntnisse, sondern durch Tests geklärt werden. Wir können ja die wichtigsten Verhaltensfunktionen in der Volkswirtschaft schätzen und damit die Zusammenhänge zwischen Geldlöhnen, Preisen, Produktion und Beschäftigung und anderen Größen mit einiger Sicherheit feststellen. Vielleicht brauchen wir aber die Unterscheidung gar nicht. Vom Boden der üblichen neoklassischen Theorie aus läßt sich zeigen, daß bei einer vorgegebenen, als noch tolerabel angesehenen Inflationsrate und der entsprechenden Geldpolitik der Bundesbank geringe Lohnsteigerungsraten mehr Raum lassen für Nachfrageausweitungen mit dem Ziel einer höheren Beschäftigung. Wenn dieser Raum nicht ausgefüllt wird durch die private Nachfrage, warum sollte dann der Staat nicht in die Lücke treten, zumindest vorübergehend, bis bei entsprechender Kapazitätsauslastung die private Investition wieder anspringt? Wenn allerdings gerade durch die zusätzliche Staatsnachfrage die Lohnsteigerungsraten wieder ansteigen, kann ein Teil oder gar der ganze Nachfrageeffekt in Inflation verpuffen. Dann ist in der Tat die Nachfragepolitik wirkungslos. Das ist wohl die Befürchtung von Herrn Kollegen Sievert. Aber trifft sie zu? Können wir das verhindern? Die implizite Antwort von Herrn Kollegen Sievert auf die zweite Frage ist wohl: nein, bei der jetzigen Macht der Gewerkschaften nicht; und das ist ja dann auch eine Antwort auf die in den Anfangsreferaten gestellte Frage nach der Berücksichtigung der Organisationen und nach der Möglichkeit eines Konsenses innerhalb der jetzigen Gesellschaft, wenn auch eine sehr pessimistische. Wenn Sie den spannungsvollen Bogen von den Fragestellungen hin zu den vorgeschlagenen Antworten überblicken, so werden Sie wohl wie ich sich zu eigener Arbeit angeregt fühlen, sei es zur Weiterentwicklung der vorgetragenen Gedanken, sei es zu deren Widerlegung. Wenn wir die Wirklichkeit als Schiedsrichter über Theorien und Ideen anerkennen, werden wir am Ende gerade hierdurch weiterkommen. In diesem Sinne darf ich allen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Referenten für ihre Mühe und für die Anregungen danken, die sie uns allen gegeben haben.

Gestatten Sie mir zum Schluß einige Bemerkungen zur Situation der deutschen Hochschulen im allgemeinen und der Wirtschaftswissenschaften dort im besonderen. Unsere Gesellschaft ist ja auch hierfür satzungsgemäß zuständig. Die Ausdehnung des Bildungssystems, die wir in den letzten 15 Jahren erlebt haben, wird als eine der großen Leistungen dieser Generation in die Geschichte dieses Landes eingehen. Wenn es gelingt, etwa 25 % der Personen eines Jahrgangs eine Hochschulausbildung zu geben statt 5 % vorher, wird das seinen Einfluß auf Wirtschaft und Gesellschaft nicht verfehlen. Was jetzt geleistet werden muß, ist die strukturelle Umgestaltung des Hochschulsystems. Einfache Vergrößerung ohne Strukturwandlung ist fast stets falsch, so auch hier. Es ist klar, daß wir nicht 25 % eines Jahrgangs zu Universitätsprofessoren heranbilden können und sollen und daß auch die Universitätsausbildung auf die zukünftige Tätigkeit des Absolventen zugeschnitten sein muß.

Wenn aber das ganze Universitätssystem in dem Sinn praxisnäher, einfacher, und das heißt aber u. a. auch: im wissenschaftlich-theoretischen Niveau niedriger wird, so fehlt die Ausbildung und Schulung für den wissenschaftlichen Nachwuchs, für die Forschung und für die Führungskräfte in der Verwaltung und anderswo. Wir müssen, trotz aller Überlastung, die man den Universitätslehrern zumutet wie keiner anderen Berufsgruppe — bei anderen hört man nur von 35-Stunden-Woche, mehr Urlaub und höherer Bezahlung —, wir müssen trotz aller Überlastung es fertigbringen, jedenfalls an einigen Universitäten eine planmäßige Doktorandenausbildung auf bestem Niveau zu installieren, und die Forschung an den Universitäten zu halten und dabei in der Bundesrepublik auch international in die Nähe der Spitze zu kommen.

Das ist auf die Dauer eine Lebensfrage für dieses Land.

Was die Wirtschaftswissenschaft angeht, so dürfen wir das Erreichte nicht aufgeben und müssen auf dem Wege fortfahren, den die deutsche Nationalökonomie wie übrigens auch die japanische seit 1945 eingeschlagen hat und der sich als erfolgreich erwiesen hat. Es ist der harte, steinige Weg der wissenschaftlichen Analyse. Die Beschreibung von Fakten ist nur der Anfang, aber unaufgebbar. Bei der Analyse sind die schärfsten wissenschaftlichen Werkzeuge gerade gut genug, und das sind in vielen Teilbereichen unserer Wissenschaft die Mathematik, die Statistik und Ökonometrie. Natürlich können sie die Kenntnisse der Realität nicht ersetzen, und nichts geht ohne produktive Phantasie und Einfallsreichtum. Aber es scheint mir, als ob

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in letzter Zeit sich eine gewisse Reaktion bemerkbar macht gegen Nationalökonomie und Betriebswirtschaft als Wissenschaft. Vielleicht sehnen sich einige zurück nach der vorwissenschaftlichen Periode, wo jeder alles behaupten konnte und niemand nach einem Test auf die Richtigkeit der Behauptung fragte. Hüten wir uns, unsere Wissenschaft zur Befriedigung emotionaler oder ideologischer Bedürfnisse mißbrauchen zu lassen. Lassen wir aber jedem Wissenschaftler, so wie jedem anderen Staatsbürger, seine persönlichen Überzeugungen. Hierüber ist er wissenschaftlich keine Rechenschaft schuldig, sie gehören aber auch nicht zur Wissenschaft und sollten damit nicht vermengt werden.

Damit bin ich am Ende. Es bleibt mir die angenehme Aufgabe, allen denen zu danken, die diese Tagung möglich machten. Ich darf dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für alle Unterstützung danken und bitte Herrn Min.-Rat Dr. Berié, diesen Dank nochmals Herrn Minister Ehrenberg zu übermitteln. Ich danke dem Hamburger Senat, insbesondere Herrn Senator Steinert, Leiter der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft, für alle Hilfe.

Unser Dank gilt auch Prof. Schenk, Universität Hamburg, für die örtliche Vorbereitung dieser Tagung. Besonderen Dank schulden wir den Mitgliedern der Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung dieser Tagung, insbesondere dem Vorsitzenden dieser Kommission, Herrn v. Weizsäcker. Sie haben uns anregende und interessante Referate und Diskussionen vermittelt. Nur wer selbst einmal eine Tagung vorbereiten mußte, kann ermessen, welche Arbeit dies erfordert. Herzlichen Dank!

Dies ist die letzte Tagung, die ich als Vorsitzender der Gesellschaft mit vorzubereiten und zu leiten hatte. Meine Zeit als Vorsitzender ist abgelaufen. In der Mitgliederversammlung ist Herr Kollege Hesse als neuer Vorsitzender dieser Gesellschaft gewählt worden. Ich bedanke mich bei allen Vereinsmitgliedern für ihre Mitarbeit, bei den anderen Vorstandsmitgliedern, Herrn Albach, Herrn Gleske und Herrn Langer, für die Hilfe in allen Angelegenheiten. Möge der Verein für Sozialpolitik weiter gedeihen, zum Vorteil unserer Wissenschaft und der Gesellschaft als Ganzes. Auf Wiedersehen bei der nächsten Tagung 1979 in Mannheim.

Die Tagung ist geschlossen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44452-6 | Generated on 2025-06-29 03:37:18
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/