

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Verein für Socialpolitik e.V. gegründet 1872
Wirtschaftspolitischer Ausschuß**

Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung

Herausgegeben und
mit einem Geleitwort versehen

von Prof. Dr. H.-J. Seraphim



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1959**

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 19

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 19

Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung

Herausgegeben und
mit einem Geleitwort versehen

von Prof. Dr. H.-J. Seraphim



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1959

Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung

Herausgegeben und
mit einem Geleitwort versehen

von Prof. Dr. H.-J. Seraphim



**VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1959**

Alle Rechte vorbehalten

Schriftleitung: Werner Glahe

© 1959 Duncker & Humblot, Berlin-Lichterfelde
Gedruckt 1959 bei der Buchdruckerei R. Schröter, Berlin SW 61
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort Prof. Dr. H.-J. Seraphim	7
Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen	
Von Prof. Dr. K. Paul Hensel, Marburg	11
Willensbildung und wirtschaftspolitische Führung in der Marktwirtschaft	
I. Teil: Die Beeinflußbarkeit von Willensentscheidungen privater Wirt- schaftssubjekte bei dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses	
Von Privatdozent Dr. I. Esenwein-Rothe, Wilhelmshaven	49
II. Teil: Die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte	
Von Prof. Dr. G. Schmölders, Köln	103
Wirtschaftspolitischer Pluralismus und die Aufgaben der Koordinierung von Zielen und Mitteln	
Von Prof. Dr. Dr. Wilhelm Meinhold, München	123
Die Wirtschaftsverbände als Träger von Ordnungsfunktion	
Von Privatdozent Dr. Josua Werner, Zürich	147

Zum Geleit

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Verein für Sozialpolitik, hat sich auf mehreren Arbeitstagungen mit dem Problem der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung befaßt und legt hiermit das Ergebnis seiner Überlegungen der Öffentlichkeit vor.

Die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik, die es mit den Kategorien Ziele und Mittel zu tun hat, wesensmäßig also teleologisch ausgerichtet ist, kann nicht umhin, hiermit zwei Fragen zu verbinden. Wer bestimmt die Ziele, und wer setzt die wirtschaftspolitischen Mittel ein? Zum anderen: auf wen beziehen sich die Mittel, die der Wirtschaftspolitiker zum Einsatz bringt? Mit ganzer Wucht tritt mit diesen beiden Fragen die Problematik des Erkenntnisobjekts des wissenschaftlichen Wirtschaftspolitikers ins Blickfeld der Forschung. Vereinfacht formuliert, scheint sich mir folgende Antithese zu ergeben: Dem Theoretiker ist es grundsätzlich nicht verwehrt, den „Datenkranz“ seiner Modellkonstruktion je nach der von ihm gewählten Aufgabe festzulegen. Da er nur an die Gesetze der Logik gebunden ist, ist er in der glücklichen Lage, entsprechend seinem Erkenntnisinteresse „willkürlich“ vorzugehen.

Dem wissenschaftlichen Wirtschaftspolitiker hingegen ist ein wesentlich engerer Spielraum der Datensetzung gezogen. Er muß anwendbare Theorie zum Fundament seiner Forschung wählen. Deshalb ist ihm unter Umständen — das heißt immer dann, wenn die herrschende Theorie den von ihm zu stellenden Forderungen nicht Genüge leistet —, die Aufgabe gestellt, die Objektbestimmung unter dem Aspekt seiner wirtschaftspolitischen Fragestellung neu vorzunehmen und daraus methodisch sowie bei der Durchführung der ihm gestellten wissenschaftlichen Aufgabe die Folgerungen zu ziehen.

Die Überprüfung der Ausgangspositionen des Objekts erweist sich auch bei der Behandlung des Themas „Probleme der Willensbildung und der wirtschaftlichen Führung“ als notwendig. Alle Beiträge sind genötigt, sich mit dem Untersuchungsobjekt, nämlich den Wirtschaftssubjekten, die zu beeinflussen, bzw. selbst Einfluß auszuüben gewillt sind, auseinanderzusetzen. Dabei ergeben sich z. T. erhebliche Abweichungen von der herrschenden Lehre. Das gilt sowohl für die

Konzeption der Marktwirtschaft als auch für die der Zentral-Verwaltungswirtschaft. Bei dieser steht insbesondere die Willensbeeinflussung bei der Planfestlegung und Planverwirklichung zur Erörterung, die sich, wie *Hensel* herausarbeitet, deutlich von den dezentralen Lenkungssystemen unterscheiden.

Unter dem Aspekt der Beeinflussbarkeit der Willensentscheidungen durch wirtschaftspolitisches Handeln ergibt sich die Frage, wie geartet die zu beeinflussenden „Wirtschaftssubjekte“ sind. Dabei sind die Gewichtigkeit und Bedeutung von Individuen als den Trägern nur-personenbezogener Bedürfnisse, und die von Institutionen bzw. sozial-ökonomischen Gebilden als Träger überindividueller Bedarfe zu unterscheiden. Das wirtschaftspolitische Problem der Beeinflussbarkeit von Willensentscheidungen macht es notwendig, die Struktur der beiden in Frage kommenden sozialökonomischen Gebilde, der Haushaltungen und Unternehmungen, zu analysieren und beide als „Funktionsbündel“ zu erkennen, die im Rahmen ihrer Marktbeziehungen naturgemäß durch einen Exponenten repräsentiert sein müssen.

Es ist, wie mit Recht dargelegt wird, ein entscheidender Unterschied, ob ein Repräsentant eines derartigen Funktionsbündels in seinem wirtschaftlichen Handeln beeinflusst werden soll oder ob es sich um eine Person handelt, die ausschließlich ihre Individualinteressen vertreibt. Soweit jenes in Betracht kommt, bestehen wiederum beträchtliche Abweichungen hinsichtlich Haushaltungen und Unternehmungen. Entsprechend wird die Beeinflussbarkeit von Willensentscheidungen sich eines durchaus unterschiedlichen Mitteleinsatzes bedienen müssen.

Auch die Wirtschaftsverbände, einmal als Träger von Ordnungsfunktionen, sodann aber auch als Objekte der Beeinflussung, stellen ein wesentliches Element sozialökonomischer Ordnungsgestaltung dar. Ihre Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung bedeutet, wie Wilhelm *Meinholt* und Josua *Werner* nachweisen, eine sehr wesentliche Differenzierung bzw. Vereinfachung des Erkenntnisobjekts. Die Konzeption der Marktwirtschaft im Stile überkommenen individualwirtschaftlichen Gedankengutes — theoretisch möglich und zwecks Klarlegung bestimmter Beziehungszusammenhänge notwendig — fängt dieses entscheidende Strukturelement der Realwirtschaft in ihrer derzeitigen Ausprägung nicht ein und ermöglicht somit nicht die Herausarbeitung eines Erkenntnisobjektes, das wirtschaftspolitisch anwendbar ist.

Dasselbe gilt, wie mir scheint, von dem Objekt des wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes, das Willensentscheidungen und die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte zum Gegenstand hat. Es ergeben sich dabei überaus grundsätzliche Führungsprobleme.

die ordnungspolitisch konform sein müssen. Zur Diskussion stehen jene Mittel, die Pütz als führende und gleichzeitig als direkte Mittel der Wirtschaftspolitik bezeichnet hat, Mittel also, die dem System der Wirtschaftslenkung gemäß sind.

Die Analyse jener willensbeeinflussenden Mittel, die das Verhalten der Wirtschaftssubjekte in die wirtschaftspolitisch gewünschten Bahnen bringen sollen, zeigt erregend deutlich, wie sehr die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik geradezu zwangsläufig methodisch die vereinfachenden Prämissen der herrschenden Modelltheorie zu sprengen bzw. auszuweiten und zu ergänzen genötigt ist. Und dies in mehrfacher Hinsicht. Einmal in der Richtung — dieses Problem wird in den nachfolgenden Abhandlungen nicht aufgegriffen —, daß eine Beeinflussung des Verhaltens und der ihm zu Grunde liegenden Motive die Herausarbeitung von Verhaltenstypen notwendig macht, zum anderen in der Richtung, daß die mannigfachen Beeinflussungsmöglichkeiten systematisch untersucht werden. Sowohl der Beitrag von I. *Esenwein-Rothe* wie der von G. *Schmölders* bringen darüber eine Fülle anregender Gesichtspunkte. Beide Beiträge, vor allem der von *Schmölders*, zeigen eindringlich, daß der wissenschaftliche Wirtschaftspolitiker sich nicht allein an nur-ökonomische Rationalkategorien klammern kann, daß er vielmehr darüber hinaus genötigt ist, auf die Ergebnisse der Individual- und Sozialpsychologie zurückzugreifen, sofern diese in der Lage sind, über ökonomisch relevante Tatbestände gesicherte Aussagen zu machen.

Die nachfolgenden Beiträge machen es sehr deutlich, daß die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik methodisch eine sehr schwer zu bewältigende Doppelaufgabe zu lösen hat. Sie kann selbstverständlich nicht umhin, auf den Ergebnissen der nationalökonomischen Theorie aufzubauen; hierdurch allein kann sie sich als wissenschaftliche Wirtschaftspolitik legitimieren. Ihre Vertreter wissen aber gleichzeitig, daß die Fundamente dieser Theorie für ihre Zwecke nicht selten zu schmal sind, und daß die Wirtschaftspolitik deshalb genötigt sein kann, sie auszuweiten, ohne ins Grenzen- und Uferlose zu zerfließen. Darüber hinaus gilt für die wissenschaftliche Wirtschaftspolitik, daß sie mit art-eigenen Denkkategorien arbeitet, d. h. mit einem wissenschaftlichen Instrumentarium, dessen genaue Fixierung und inhaltliche Festlegung noch keineswegs abgeschlossen ist. Auch in dieser Richtung wollen die nachfolgenden Abhandlungen einen Beitrag liefern.

Die Mitglieder des Wirtschaftspolitischen Ausschusses sind sich darüber einig, daß die hier abgedruckten Aufsätze lediglich als Diskussionsbeiträge aufzufassen sind, die dazu anregen sollen, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Eine so junge Teildisziplin, wie die wissen-

schaftliche Wirtschaftspolitik sie darstellt, ist darauf angewiesen, im Kreuzfeuer kritischer Auseinandersetzungen zu stehen. Denn bei ihr geht es nicht so sehr um den Ausbau und die Vervollkommenung subtiler Einzelheiten, als um die Fundierung ihrer Grundlagen einschließlich ihres methodischen Rüstzeuges.

Hans-Jürgen *Seraphim*

Über wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen¹

Von K. Paul Hensel

I. Wirtschaftliche Willensbildung und Willensverwirklichung

A. Allgemeine Sachverhalte des Wirtschaftens

1. Interdependenz der wirtschaftlichen Willensbildung

Die Wirtschaft dient der menschlichen Lebenserhaltung und Lebensgestaltung und empfängt von daher ihre Zielsetzungen. Nahezu alle einzelmenschlichen und gemeinmenschlichen Ziele können nur mit Hilfe jeweils bestimmter wirtschaftlicher Güter verwirklicht werden. Ein Teil der angestrebten Ziele ist angesichts der Knaptheit von Gütern stets von der Verwirklichung auszuschließen. Wer im Zuge der Planung wirtschaftlichen Verhaltens über die Verwendung von Gütern entscheidet, bestimmt zugleich, welche Ziele verwirklicht werden. Zwischen der wirtschaftlichen Willensbildung und der Willensbildung auf allen anderen Lebensgebieten bestehen demnach unlösliche Zusammenhänge. Sie weisen darauf hin, daß die wirtschaftliche und alle anderen Formen der Willensbildung interdependent sind und ihrem Wesen nach nicht isoliert, sondern nur in ihrer wechselseitigen Bedingtheit begriffen werden können.

2. Arbeitsteilige Kooperation und wirtschaftliche Willensbildung

Das Gemeinleben kennt viele Arten menschlichen Zusammenwirkens. So enthält auch die arbeitsteilige Wirtschaftsweise eine Reihe von gesellschaftsbildenden Kräften. Es wird — dieser Ausdruck ist treffend — ein „Sozialprodukt“ hergestellt, zu dem jeder einen Beitrag leistet und von dem jeder einen Anteil erhält. Produktion und Verteilung der wirtschaftlichen Güter ergeben sich in arbeitsteilig gesellschaftlicher Kooperation. Jeder sorgt wirtschaftlich für andere und wird selbst mit den Gütern des eigenen Bedarfes von anderen versorgt.

¹ Die folgenden Darlegungen sind 1957 als Grundlage für eine Diskussion zu dem oben genannten Thema verfaßt worden. Sie müssen mithin als Diskussionsentwurf gewertet werden. Der Verfasser ist sich bewußt, daß weder die fraglichen Sachverhalte umgreifend erfaßt noch alle aufgeworfenen Probleme zureichend analysiert sind.

Wenn die menschliche Arbeit und besonders die gesellschaftlich arbeitsteilige Wirtschaftsweise bei Marx rein negativ als Selbstentfremdung des Menschen gedeutet wird, so wird man sie positiv doch zugleich auch als Prozeß der Vergesellschaftung von Arbeit, als Aufhebung der Fremdheit zwischen Menschen, auslegen dürfen.

Die arbeitsteilige Wirtschaftsweise begründet keinen sozialen Organismus im Sinne natürlicher Organfunktionen eines Lebewesens oder etwa des Bienenstaates. Solche Bilder erfassen nicht das Spezifische des Zusammenwirkens von Menschen, die bei der Herstellung des Sozialproduktes ihren eigenen Willen haben und stets behalten werden. Arbeitsteilige Wirtschaftsweise verlangt wirtschaftliche Kooperation und erzwingt sie zugleich. Aus diesem Grunde ist die wirtschaftliche Willensbildung stets individuelle *und* gesellschaftliche, gesellschaftsbezogene Willensbildung zugleich; sie ist stets sozialkooperativer Art. Jedoch bedeutet das bloße Vorhandensein arbeitsteiliger Kooperation noch nicht sozial problemloses, gemeinschaftsbewußtes und -gerichtetes Zusammenwirken. Kooperation ist bei arbeitsteiliger Wirtschaftsweise sachlich erzwungen, sie gestattet alle möglichen Verhaltensweisen der Menschen zueinander und kann ebensowohl gemeinschaftsbildende wie sozial destruktive Tendenzen auslösen. Damit aus der sachlich erzwungenen wirtschaftlichen Kooperation ein sozial bewußtes Zusammenwirken entsteht, bedarf es gewisser ordnungspolitischer Bedingungen der wirtschaftlichen Willensbildung. Diese ordnungspolitischen Bedingungen sollen dem Menschen ermöglichen, Vertrauen zum Funktionieren der arbeitsteiligen Wirtschaftsweise sowie zu den wirtschaftenden Partnern zu haben. Willkür im wirtschaftlichen Verkehr ist deshalb soweit wie möglich zu unterbinden. Sozialbewußtes Zusammenwirken bedarf auch gewisser sittlicher und geistiger Voraussetzungen; denn die beste äußere Ordnung ist ohne Bestand, wenn sie nicht im Bewußtsein der Menschen, die sie umfaßt, verwurzelt und geistig von ihnen erfüllt und getragen wird.

3. Einzel- und Sozialinteressen

Wenn es richtig ist, daß der Sinn des Wirtschaftens darin besteht, die Verwirklichung möglichst vieler menschlicher Ziele zu ermöglichen, dann ergeben sich die individuellen wirtschaftlichen Interessen aus den Zielen, welche einzelne Menschen zu verwirklichen wünschen. Den individuellen Interessen stehen andere Interessen als Sozialinteressen gegenüber, die um die gleichen Produktionselemente konkurrieren. Es sind die Interessen jeweils aller anderen an dem arbeitsteiligen Geschehen beteiligten Menschen und Menschengruppen. Dabei handelt es sich um private und öffentliche Interessen.

Ein Hauptproblem der Lenkung des arbeitsteiligen Wirtschaftsprozesses und damit zugleich der Ordnung des arbeitsteiligen Verkehrs bildet die Frage, wie sich die Verhältnisse der individuellen Beiträge zum und der Anteile am Sozialprodukt bestimmen oder wie sie bestimmt werden sollen. Das ist aber zugleich eine Frage nach den Bedingungen einer Bildung der wirtschaftlichen Einzelwillen und ihrer Verwirklichung. — Erfahrungsgemäß orientieren sich die Menschen in ihrem wirtschaftlichen Handeln an ihren individuellen, familiären und an ihren Gruppeninteressen. Angesichts des in seinen sachlichen, persönlichen, räumlichen und zeitlichen Dimensionen fast unübersehbaren Gesamtprozesses sind Einzelpersonen nicht in der Lage, sich direkt an den Sozialinteressen zu orientieren, weil sie diese unmittelbar nicht erkennen können. Was erkennbar ist, sind die eigenen Interessen und allenfalls die Interessen der Partner, mit denen wirtschaftlicher Verkehr gepflogen wird. Deren Interessen stehen jedoch meist im Gegensatz zu den eigenen Interessen, was den Willen hervorruft, die eigenen Interessen zu betonen, sich selbst zu behaupten, sich nicht schädigen zu lassen, sich eine günstige Position im arbeitsteiligen Verkehr zu verschaffen usw. — Auf der anderen Seite ahnt, spürt oder weiß jeder Mensch, daß er seine eigenen Bestrebungen in gewissen Grenzen zu halten hat, was freilich nicht die Gewähr freiwilliger Selbstbeschränkung bedeutet. Geht man von den „Motivursachen“ (Spiethoff) des wirtschaftlichen Verhaltens aus, so wird man sagen können, daß viele Menschen durchaus bestrebt sind, sich nicht „ungerechtfertigt zu bereichern“, daß sie ein rechtes Verhältnis ihres Beitrages zum und ihres Anteils am Sozialprodukt suchen. Indessen kann ihr Urteil nur nach subjektiven Kriterien gebildet werden, was die Neigung bestärken dürfte, nach außen hin ihren Beitrag zum Sozialprodukt hoch, ihren Anteil jedoch niedrig zu bewerten. Andere Menschen fragen sicherlich überhaupt nicht nach einem gerechten Verhältnis dieser Art und sind von vornherein und unter allen Umständen und mit allen Mitteln bestrebt, für geringe Leistungen eine reichliche Versorgung zu erlangen.

Einzel- und Sozialinteressen stehen also stets in einem gespannten Verhältnis zueinander. Jeder im Wirtschaftsverkehr erlangte Vorteil eines einzelnen geht notwendig zu Lasten der Versorgung der Partner und zu Lasten des Sozialinteresses. Erwarten zu wollen, daß die Menschen in freiwilliger sittlicher Selbstbeschränkung wirtschaftlich im Sozialinteresse handeln und so ein wirtschaftliches Gemeinleben ermöglichen, das mehr als sachlich erzwungene arbeitsteilige Kooperation ist, wäre unreal. Einmal ist das so, weil das Sozialinteresse unmittelbar nicht erkennbar ist und zum anderen, weil jeder Mensch nicht nur zwischen sittlichen und unsittlichen Anliegen zu entscheiden hat, sondern weil bei jeder Handlung meist auch verschiedene sittliche

Anliegen miteinander um ihre Verwirklichung konkurrieren. Es muß deshalb stets damit gerechnet werden, daß die Menschen wirtschaftliche Macht, über die sie verfügen, im einzelwirtschaftlichen Interesse ausnutzen und sie also im Sinne der Sozialinteressen mißbrauchen werden.

Arbeitsteilige Kooperation in der Versorgung mit wirtschaftlichen Gütern birgt neben allen Möglichkeiten positiver Sozialgestaltung des Wirtschaftslebens auch alle Möglichkeiten des willkürlichen Gebrauches irgendwie begründeter wirtschaftlicher Machtstellungen. Deshalb bedarf arbeitsteiliger Verkehr sowohl zwischen den wie auch innerhalb der Einzelwirtschaften stets einer Regelung und Ordnung. Durch sie soll die wirtschaftliche Willensbildung bestimmten Bedingungen und Grenzen unterworfen werden. Wirtschaftliche Willensbildung im Sinne des Sozialinteresses ist somit ein ordnungspolitisches Problem, wobei sogleich zu bedenken ist, daß zur Durchsetzung von Einzelinteressen sogar versucht wird, die bestehende Ordnung der Wirtschaft im einzelwirtschaftlichen Interesse zu beeinflussen. Damit berührt sich das Problem der wirtschaftlichen Willensbildung mit dem der wirtschaftspolitischen Willensbildung, die wir später erörtern wollen.

4. Wirtschaftliche Willensbildung bei der Planung und Planverwirklichung

Bei der wirtschaftlichen Planung ist darüber zu befinden, welche Produktionsverfahren angewendet und welche Güter hergestellt (und damit letzten Endes zugleich auch, welche außerwirtschaftlichen Ziele verwirklicht) werden sollen. Wirtschaftliche Planung ist eine Form der wirtschaftlichen (und zugleich der außerwirtschaftlichen) Willensbildung. Die Willensentscheidungen sind begrenzt durch die Beschaffenheit der Daten der Planung, und sie werden in der Regel für jeden Planbereich von einer oder einigen wenigen Personen getroffen. Mit der Ausweitung des Planbereiches werden also immer mehr Personen von der wirtschaftlichen Willensbildung einiger weniger Personen betroffen und abhängig. Von der Gesamtwirtschaft her gesehen besteht die Frage, wie die vielen Einzelpläne, die in jedem Falle — auch bei vollständig zentralisierter Planung — zu einem Plansystem koordiniert oder, was das gleiche bedeutet, wie die in den einzelnen Plänen gebildeten Einzel- oder Teilwillen aufeinander abgestimmt werden können. Es ist das stets ein horizontales Problem der wirtschaftlichen Willensbildung. — Während die Planung meist von wenigen Personen besorgt wird, sind an der Planverwirklichung in der Regel viele Personen beteiligt. Mit zunehmender Zentralisierung der Planung vermindert sich die Zahl der Planträger und vergrößert sich die Zahl der an der Planverwirklichung beteiligten Personen. Das

Hauptproblem der Willensbildung bei der Planverwirklichung besteht darin, daß Planer und Planverwirklicher verschiedene Personen mit meist auch gegensätzlichen Interessen sind. Es entsteht also die Frage, wie diese Interessengegensätze ausgeglichen und damit die Planziele erreicht werden können. Dies ist ein vertikales Problem der wirtschaftlichen Willensbildung und stellt ein Führungsproblem dar, dessen Lösung die Anwendung von Führungsmitteln verlangt, die je nach Ausdehnung der Planbereiche verschiedener Art sein werden.

Bei der Untersuchung der Willensbildung und Willensverwirklichung in den Systemen zentraler und dezentraler Lenkung erscheint es zweckmäßig, von den Wirtschaftsordnungen West- und Mitteldeutschlands auszugehen. Allerdings wird die Vielfalt der morphologischen Eigenarten dieser Ordnungen bei dieser kurzen Darlegung nicht voll erfaßt werden können, weshalb gelegentlich Vereinfachungen in Richtung der idealtypischen Lösungen dieser Lenkungssysteme vorgenommen werden müssen. Die wirtschaftliche Willensbildung werden wir untersuchen bei der Planung, der Planverwirklichung und im Hinblick auf die systemimmanen Kontrollen, wie sie jeweils bei zentraler und dezentraler Lenkung erfolgen. Bei der Untersuchung der wirtschaftspolitischen Willensbildung hat es sich zweckmäßig erwiesen, eine kurze Betrachtung des Verhältnisses der Grundformen wirtschaftlicher und politischer Willensbildung einzuschieben. — Die Probleme der Willensbildung und Willensverwirklichung sind bei zentraler Lenkung ausführlicher behandelt als bei dezentraler Lenkung, weil die Zentralverwaltungswirtschaft wissenschaftlich weniger erforscht ist als die Marktwirtschaft.

B. Wirtschaftliche Willensbildung bei der Planung des Wirtschaftsprozesses

1. Bei zentraler Lenkung²

1. Vorerst einige morphologische Bemerkungen zum mitteldeutschen Lenkungssystem. Der Wirtschaftsprozeß wird vorwiegend zentral geplant. Institutioneller Planträger ist die Staatliche Plankommission, maßgeblich für die Willensbildung und die Planentscheidungen ist

² *Bettelheim*, Charles, *Les problèmes théorétiques et pratiques de la planification*, Paris 1946; *Eucken*, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Tübingen/Zürich 1955, 6. bis 8. Kapitel; *Hensel*, K. Paul, *Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft*, 2. Aufl., Stuttgart 1959; *Hirsch*, Hans, *Mengenplanung und Preisplanung in der Sowjetunion*, Tübingen 1957; *Oertel*, R. R., *Das System der Sowjetwirtschaft*, Berlin 1957; *Pfeiffer*, Eberhard, *Die naturale Planung des Wirtschaftsprozesses in der DDR*, Freiburger Diss. 1956; *Rudolph*, Joh., u.a., *Grundriß der Volkswirtschaftsplanung*, Berlin 1957.

jedoch die politische Führung, das sind die Angehörigen des Politbüros der SED.

In Mitteldeutschland lässt sich eine gewisse Spaltung des Lenkungssystems feststellen. Es wird zwischen der zentralgeleiteten und der örtlichen Wirtschaft unterschieden. Zur zentralgeleiteten Wirtschaft gehören in der Industrie ausschließlich volkseigene Betriebe, zur örtlichen Wirtschaft volkseigene und alle Privatbetriebe einschließlich des Handwerks. Während der zwischenbetriebliche Verkehr der zentralgeleiteten Wirtschaft vorwiegend direkt zentral gesteuert ist, treten in dem Sektor örtliche Wirtschaft marktwirtschaftliche Elemente stärker hervor. — Dieser Systemspaltung darf man jedoch keine übertriebene Bedeutung beimessen. Auch die örtliche Wirtschaft steht unter scharfer zentraler Steuerung und Kontrolle. Die wichtigen Rohstoffe sind kontingentiert (für die übrigen Rohstoffe ist die örtliche Wirtschaft ausdrücklich angewiesen, sog. örtliche Reserven zu mobilisieren, womit vor allem Abfälle gemeint sind); auch die bestehenden Konsumgütermärkte werden praktisch vom Staat beherrscht, der auf den meisten Märkten als Angebotsmonopolist auftritt und zudem die Preise fast aller Güter festsetzt. Hauptzweck der Preispolitik bei den individuellen Konsumgütern ist die Wiederabschöpfung des Teils der Kaufkraftsumme, der bei den jeweils gegebenen Preisen durch die Preissumme des beschränkten Warenangebotes nicht gedeckt ist und bei Nichtabschöpfung zu einem Geldüberhang führen würde³. — Auch die Landwirtschaft ist trotz vorherrschendem Privateigentum in die zentrale Planung einbezogen. Die einzelwirtschaftlichen Anbaupläne werden nach zentralen Weisungen aufgestellt und bedürfen der behördlichen Genehmigung.

2. Zur Plantechnik. Der Aufbau des zentralen Plansystems ist von seinen idealtypischen Erfordernissen nicht weniger weit entfernt, als das in einem System dezentraler Lenkung der Fall ist. Dem Idealtypus vollständig zentraler Lenkung gemäß müßte auf zentraler Ebene für jede einzelne Güterart eine eigene Planbilanz ausgearbeitet werden. Infolge der technischen Interdependenz der arbeitsteiligen Hergänge würde sich eine technische Verflechtung der Einzelpläne ergeben, die nach durchgeföhrter Bewertung aller Güter auch zu einer ökonomischen Interdependenz des Plansystems führen müßte. Es würde analog zum Preismechanismus bei dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses ein Planmechanismus entstehen, mit dessen Hilfe Änderungen an einer Stelle im wirtschaftlichen Kosmos in allen Plänen in ihren Auswirkungen sichtbar gemacht werden können. — Tatsächlich wird der Wirtschaftsprozeß in

³ Vgl. Hensel K. P., Artikel „Handel (DDR)“ in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Stuttgart, 3. Aufl., 1957/58.

Mitteldeutschland zentral nicht bis in alle Einzelheiten durchgeplant. Es werden von der Staatlichen Plankommission nur einige Hundert güterwirtschaftliche Planbilanzen ausgearbeitet, in denen deshalb meist mit Güterbündeln operiert werden muß. Für die in diesem Falle notwendig werdende allgemeine Recheneinheit werden sog. Planpreise benutzt, die aus festgehaltenen Preisen früherer Perioden bestehen und nicht mit den aktuellen Preisen identisch sind. Natürlich kann die Knappheitsanzeige in den Güterbündelbilanzen nur globaler Art sein.

Aus diesen „Unvollkommenheiten“ erwächst die Gefahr tiefgreifender Disproportionen und Fehlentwicklungen. Um ihr zu begegnen, sucht man das Koordinationsinstrument „Planmechanismus“ durch Hilfseinstrumente der Koordination zu ergänzen. Dazu dienen die Betriebspläne und das Vertragssystem. Die Betriebe erhalten für die Aufstellung ihrer Pläne z. T. verhältnismäßig grobe Planauflagen und sie sind verpflichtet, auf dieser Grundlage ihre Pläne möglichst ausführlich auszuarbeiten. Gleichzeitig sollen sie bereits bei Aufstellung ihrer Pläne mit ihren Vorlieferanten und Abnehmern zunächst vorläufige und später endgültige Verträge über Bezüge und Lieferungen für die ganze folgende Planperiode (ein Kalenderjahr) abschließen. Die fertigen Betriebspläne werden dann über verschiedene Verwaltungseinheiten wieder nach oben gegeben, wobei sie von Ebene zu Ebene zu Gruppenplänen zusammengefaßt werden, bis sie auf der obersten Ebene eine Art zweites volkswirtschaftliches Plansystem („Gegenplan“) ergeben, das dem Entwurf des Volkswirtschaftsplanes der Staatlichen Plankommission gegenübergestellt wird. Danach werden Entwurf des Volkswirtschaftsplanes und Gegenplan zum endgültigen Volkswirtschaftsplan verarbeitet.

Es ist durchaus denkbar, daß mit Hilfe der Betriebsplanung und des Vertragssystems eine zureichende Konkretisierung der zentralen Pläne erreicht wird und daß die Knappheitsanzeige in den zentralen Plänen, auch wenn sie natürlich globaler Art bleibt, genügend real ist, um allzu weitgehende Disproportionen und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Betriebspläne genau genug ausgearbeitet werden und daß die abzuschließenden Verträge die zukünftige arbeitsteilige Interdependenz tatsächlich umfassend vorwegnehmen. Davon kann jedoch aus mancherlei Gründen, die wir hier nicht weiter erörtern können, nur in beschränktem Maße die Rede sein⁴. Es genügt festzustellen, daß die plannmäßige Koordination des zukünftigen Wirtschaftsprozesses zahlreiche Lücken und Fehlerquellen aufweist, die zu krisenhaften Erscheinungen mehr oder weniger großen Ausmaßes führen. Trotz der dauernden Proklamierung des sog.

⁴ Vgl. Tröger-Müller, Der Ablauf eines Planjahres in einem Berliner Großbetrieb, in: Wirtschaftswissenschaft, Berlin 3/1954, S. 300.

² Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik 19

„Grundgesetzes des Sozialismus von der planmäßigen proportionalen Entwicklung“ bildet die Proportionierung des wirtschaftlichen Gesamtprozesses auch hier ein Problem, dessen Lösung keineswegs geringen praktischen Schwierigkeiten begegnet.

3. Da wir es in Mitteldeutschland mit einer zwar nicht im theoretisch strengen Sinne, wohl aber praktisch vollständig zentralen Planung des Wirtschaftsprozesses zu tun haben, ist bei der Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes über die Verwendung sämtlicher innerhalb der Planperiode voraussichtlich verfügbaren wirtschaftlichen Güter zu entscheiden. Infolge der Abhängigkeit der Verwirklichung außerwirtschaftlicher Ziele von den wirtschaftlichen Gütern bedeutet dies, daß bei der Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes gleichzeitig zu entscheiden ist, welche Ziele aller Art mit Hilfe der knappen Güter realisiert werden sollen. Die politische Führung als alleiniger wirtschaftlicher Planträger ist damit nicht nur maßgebend für die wirtschaftliche Willensbildung, sondern zugleich auch für die Willensbildung auf schlechthin allen anderen Lebensgebieten. Indem die Führung über die Verwendung der wirtschaftlichen Güter entscheidet, entscheidet sie zugleich über Art, Umfang, Rangordnung und Auslese aller im Gemeinwesen aktuellen außerwirtschaftlichen Ziele. Alle möglichen Ziele werden hier zu politischen Zielen einer politischen Führung.

Das Gesagte gilt eo ipso auch für die Versorgung der Bevölkerung, d. h. die Befriedigung der individuellen Bedürfnisse. Auch diese Bedürfnisse werden Gegenstand politischer Ziele, die mit allen anderen von der politischen Führung angestrebten Zielen um die knappen wirtschaftlichen Güter konkurrieren. Wenn in der sowjetischen Propaganda immer wieder als das oberste „Grundgesetz des Sozialismus“⁵ die maximale Befriedigung der ständig wachsenden Bedürfnisse der Bevölkerung hervorgehoben wird, so soll damit der Eindruck erweckt werden, als ob im sowjetischen Sozialismus mit innerer Notwendigkeit eine gerechte Verteilung des Sozialproduktes bewirkt werde und gleichzeitig Ausbeutung ausgeschlossen sei. Im „Staate der Arbeiter und Bauern“ könnten, so heißt es, die Arbeiter und Bauern sich nur selbst ausbeuten; das aber sei eine Unmöglichkeit. — In Wahrheit aber handelt es sich bei diesem sog. Grundgesetz um eine ideologisch-propagandistische Täuschung. Selbstverständlich ist die Verteilung des Sozialproduktes und soziale Gerechtigkeit hier genau so Problem wie in jeder anderen Wirtschaftsordnung. Während aber die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit bei dezentraler Lenkung in erster Linie eine Frage ordnungspolitischer Ausgestaltung der Wirtschaft ist, bildet sie bei zentraler Lenkung ein Problem, dessen Lösung in der Hauptsache bei der Aufstellung des Volkswirtschaftsplanes zu entscheiden ist. Die

⁵ Vgl. Politische Ökonomie, Lehrbuch, Berlin 5. Aufl. 1955.

Versorgung der Bevölkerung mit den Gütern des individuellen Bedarfs wird, gemessen am Sozialprodukt, reichlich sein oder sich in der Gegend des Minimums zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit halten, je nachdem, welche Bedeutung die politische Führung diesem Ziel im Vergleich zu allen andern von ihr verfolgten Zielen beimißt. Theoretisch hat sie einen Spielraum der Entscheidungsfreiheit zu Gunsten oder zu Lasten der Versorgung der Bevölkerung. Die Erfahrung lehrt, daß — wie in allen Zentralverwaltungswirtschaften — so auch im sowjetischen Sozialismus das Ziel der Versorgung der Bevölkerung recht weit unten in der Rangordnung der Ziele eingestuft ist.

Maßgeblich für die wirtschaftliche Willensbildung bei der Planung des Wirtschaftsprozesses sind hier also die politischen Absichten einer kleinen Führungsschicht oder gar, wie unter Stalin, einer einzigen Person. Alle anderen Menschen sind nicht Subjekte, sondern nur Objekte des Planwillens der politischen Führung. Die zentrale Planung des Wirtschaftsprozesses bedeutet vollständige Konzentration der wirtschaftlichen und damit zugleich der gesellschaftlichen Willensbildung bei der politischen Führung⁶.

2. Bei dezentraler Lenkung

1. Bei dezentraler Lenkung ist es nicht ein, sondern es sind viele Planträger, die den Wirtschaftsprozeß bestimmen. In der Bundesrepublik sind es etwa 20 Millionen, davon etwa dreiviertel Haushaltungen. Die staatlichen Organe, die hier zu den Einzelwirtschaften gerechnet werden müssen, erfüllen — sofern es sich um die Haushalte handelt — öffentliche Aufgaben, während die privaten Haushaltungen private Ziele verfolgen. Insofern handeln private wie öffentliche Haushaltungen im einzelwirtschaftlichen Interesse, denn wir können annehmen, daß sie beide den Nutzen der ihnen verfügbaren Einkommen zu maximieren suchen. — Bei den öffentlichen Betrieben kann es hinsichtlich der Planziele gegenüber den privaten Betrieben einige Besonderheiten geben, die wir hier jedoch vernachlässigen können.

2. Obwohl keine der Einzelwirtschaften den arbeitsteiligen Gesamtprozeß zu übersehen vermag, handeln sie doch alle in einem mehr oder weniger straffen Rechnungszusammenhang. Bei Aufstellung ihrer Pläne rechnen die Betriebe mit naturalen Größen und mit Geldgrößen (Preisen), und die Haushaltungen rechnen außerdem noch mit Nutzen. Die Geldrechnung ermöglicht es, naturale Größen aller Art auf Geldgrößen umzurechnen, was den Betrieben die Ermittlung und Vergleichung von Gesamtkosten und Gesamterträgen gestattet; den Haushaltungen ermöglicht die Natural- und Geldrechnung eine Bestimmung

⁶ Vgl. Richert, Ernst, Macht ohne Mandat, Köln und Opladen 1958. Stern, Carola, Portrait einer bolschewistischen Partei, Köln 1957.

der Kosten im Sinne von Aufwand und auf dieser Grundlage eine Vergleichung der Nutzen der vorgesehenen Verwendungen des Einkommens mit den entgehenden Nutzen.

Die Pläne aller Einzelwirtschaften beruhen auf den erwarteten Preisen der einzelnen Güter. Bei der Planverwirklichung gehen aus den einzelwirtschaftlichen Plänen die Einzelnachfragen und Einzelangebote nach den etwa 3 Millionen Gütern hervor, die sich auf den jeweiligen Märkten zu Gesamtangeboten und Gesamtnachfragen sammeln. Die sich aus Angebot und Nachfrage ergebenden Preise können den von den Einzelwirtschaften erwarteten Preisen entsprechen, oder sie können höher oder niedriger sein. In den letzteren Fällen kommen die Pläne ins Ungleichgewicht und müssen an die neuen Preise angepaßt werden. Diese ständige Wechselwirkung der Preise auf die Pläne und der Pläne auf die Preise bewirkt den gesamtwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang, wobei die Preise — je nach den realisierten Marktformen mit unterschiedlicher Genauigkeit — die gesamtwirtschaftlichen Knappheiten anzeigen. Mit ihrer Hilfe werden die einzelwirtschaftlichen Pläne zu einem volkswirtschaftlichen Plansystem koordiniert.

3. Die Einzelwirtschaften handeln der Absicht nach ausschließlich im einzelwirtschaftlichen Interesse und suchen teils politische, größtenteils aber individuelle Ziele zu verwirklichen. Gleichwohl besteht grundsätzlich eine Koppelung von einzelwirtschaftlichen Interessen und Sozialinteressen. Auch diese Zusammenhänge brauchen hier nur der Vollständigkeit der Darstellung wegen angedeutet zu werden.

a) Die Preise der Güter sind nicht nur Ausdruck der gesamtwirtschaftlichen Knappheiten der einzelnen Güter, sie repräsentieren zugleich die Interessen aller Einzelwirtschaften, welche die betreffenden Güter (direkt oder indirekt) anbieten oder nachfragen. Wenn wir also sagen, daß, gesehen von einer Einzelwirtschaft, das Sozialinteresse in den Interessen jeweils aller anderen Einzelwirtschaften besteht, so folgt daraus, daß mit Hilfe der Preise nicht nur die Einzelpläne miteinander koordiniert werden, sondern mit den wirtschaftlichen Willen werden gleichzeitig die außerwirtschaftlichen Einzelwillen aufeinander abgestimmt.

b) Voraussetzung für die Verwirklichung einzelwirtschaftlicher Interessen sind Geldeinkommen. Um ein Einkommen zu erhalten, müssen zuvor anderen Einzelwirtschaften sachliche oder persönliche Leistungen zur Verfügung gestellt werden; es muß also vorher den Interessen anderer Einzelwirtschaften *gedient* werden. Dieses Dienen für die Sozialinteressen ist also der Verwirklichung der einzelwirtschaftlichen Interessen vorgeschaltet. Der Absicht, in den einzelwirtschaftlichen Plänen nur oder doch in erster Linie einzelwirtschaftliche Anliegen zu

verwirklichen, steht der sachliche Zwang gegenüber, die Sozialinteressen zu berücksichtigen. Die arbeitsteilige Kooperation besteht aus einem Gegeneinander, Miteinander und Füreinander der wirtschaftlichen Einzelwillen.

c) Wenn die Betriebe durch den Verkauf ihrer Produkte einen Ertrag erzielen wollen, können sie dies nur, wenn sie solche Produkte herstellen, die der Verwirklichung der von den Haushaltungen angestrebten Ziele dienen. Im einzelwirtschaftlichen Interesse müssen sie also nach den Zielen der öffentlichen und individuellen Lebensgestaltung fragen. Wenn die Betriebe bemüht sind, Verluste zu vermeiden und Gewinne zu erzielen, so müssen sie sich einerseits ständig den Änderungen der Marktverhältnisse anpassen; zum andern müssen sie (besonders im Falle der Konkurrenz) bestrebt sein, ihre Kosten zu senken. Die eingesparten Produktionselemente werden dann für die Herstellung anderer Produkte und damit für die zusätzliche Verwirklichung außerwirtschaftlicher Ziele frei. Das einzelwirtschaftliche Gewinnstreben verwirklicht damit zugleich seine gesamtwirtschaftliche Funktion.

Von kaum zu überschätzender Bedeutung des wirtschaftlichen Wirkungsgrades des dezentralen Lenkungssystems ist die Tatsache, daß unzweckmäßiges wirtschaftliches Handeln grundsätzlich auch zu Lasten der betreffenden Einzelwirtschaft geht. Es verursacht entsprechende hohe Kosten und damit Schmälerung der Gewinne, was im Widerspruch zum einzelwirtschaftlichen Interesse steht. — Allerdings, auch das ist bekannt, können durch die Einzelwirtschaften auch Schäden für andere Einzelwirtschaften verursacht werden, die nicht zu Lasten der verursachenden Einzelwirtschaften gehen (social costs)⁷. Solche Schäden sind sogar häufiger, als man gemeinhin glaubt. Es besteht auch kein Zweifel darüber, daß die Entstehung derartiger Diskrepanzen selbst in einer morphologisch einigermaßen vollkommenen Wettbewerbswirtschaft unvermeidlich wären. Hieraus ergibt sich indessen nur, daß, wie jede Wirtschaftsordnung, auch die Wettbewerbsordnung einer stets erneuten rechtspolitischen Ausgestaltung bedarf. Man könnte durchaus einmal Wirtschaftsgeschichte als eine Geschichte derartiger Schadensverursachungen durch Einzelwirtschaften schreiben, sie läßt sich aber auch als Geschichte der ständigen Überwindung derartiger Diskrepanzen zwischen Einzel- und Sozialinteressen darstellen. Es ist eine der Aufgaben des Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialrechtes, die Wirtschaftsrechnung der Einzelwirtschaften rechtspolitisch so zu begrenzen und zu schließen, daß die Einzelinteressen nicht zu Lasten der Sozialinteressen realisiert werden können.

⁷ Vgl. Kapp, W. K., The Social Costs of Private Enterprise. Cambridge (Mass.) 1950.

4. Der bei dezentraler Lenkung gegebenen Autonomie der privaten wirtschaftlichen Planung und Willensbildung entspricht eine Autonomie der Willensbildung auf allen Lebensgebieten der individuellen Sphäre. Sie wird wahrgenommen im Rahmen der Umstände und Bedingungen, unter denen sich der freie wirtschaftliche Verkehr der Menschen vollzieht. Hierzu gehören sämtliche morphologischen Sachverhalte wie Marktformen, Geldordnung, Steuerordnung, Eigentumsformen, Unternehmensformen, die bestehenden Vereinigungen und Verbände von Unternehmungen, die Regelung des internationalen Handels, aber auch die Verhältnisse der jeweiligen konjunkturellen und politischen Lage, der erwarteten Entwicklung des Geldwertes usw.

Alle diese Umstände sind Bedingungskonstellationen der wirtschaftlichen Willensbildung und des wirtschaftlichen Handelns. Zwar wird durch solche Bedingungskonstellationen die Willensbildung nicht in eindeutig zwingender Weise determiniert, es bleibt stets ein mehr oder weniger großer Spielraum der Entscheidungsfreiheit, innerhalb dessen sich individuelle Veranlagungen und Absichten auswirken können, aber die ordnungspolitische Bedingtheit des wirtschaftlichen Handelns ist ein wichtiger Tatbestand der Theorie der wirtschaftlichen Willensbildung und insbesondere auch der Theorie der Wirtschaftspolitik. Durch ihn wird die Möglichkeit der Wirtschaftspolitik erst begründet.

Jedes morphologische Element einer Wirtschaftsordnung hat unterschiedliche Auswirkungen. Da diese Elemente aber niemals isoliert vorkommen, sondern stets in irgendwelchen Kombinationen die Willensbildung beeinflussen, können sie sich in ihren Wirkungen ergänzen, steigern, abschwächen oder aufheben. Ähnliche ordnungspolitische Umstände des wirtschaftlichen Handelns bewirken ähnliche Verläufe, ebenso wie unterschiedliche Bedingungskonstellationen unterschiedliche Verläufe der Wirtschaftsprozesse bewirken. Jedes ordnungspolitische Formelement des Wirtschaftens hat eine andere wirtschaftliche und zugleich auch eine andere soziale, politische und ethische Bedeutung. Einzelne Formelemente können harten Leistungzwang im Sozialinteresse bewirken, andere können wirtschaftliche Macht begründen und Ausbeutung des wirtschaftlichen Partners begünstigen. Gewisse Kombinationen von Formelementen mögen zu einem straffen gesamtwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang und großer Produktivität führen, andere verursachen vielleicht Fehlentwicklungen und einen geringen wirtschaftlichen Wirkungsgrad der Gesamtordnung.

Aus alledem geht hervor, daß wirtschaftliche Freiheitsrechte nicht unter allen möglichen, sondern nur unter ganz bestimmten ordnungspolitischen Bedingungen zu gewährleisten sind. Dezentrale Lenkung des Wirtschaftsprozesses ist deshalb nicht allein mit der Forderung

einer freien individuellen Willensbildung, sondern nur mit dem Nachweis der Vereinbarkeit von Freiheit und Ordnung des wirtschaftlichen Gemeinlebens begründbar. Die freie Betätigung der Einzelinteressen bedarf wirksamer Begrenzungen und Kontrollen zugunsten der Sozialinteressen. Von diesen Kontrollen, die schon bei der Planung wirksam sein müssen, wird später die Rede sein (vgl. C 2).

C. Wirtschaftliche Willensbildung bei der Planverwirklichung

1. Das Problem

Bei der Aufstellung von wirtschaftlichen Plänen wird stets mit gewissen Leistungen aller an den Plänen beteiligten Personen gerechnet. Diese Leistungserwartungen bilden eine Grundlage der Planentscheidungen; die Planerfüllung ist davon abhängig, ob es gelingt, diese Leistungserwartungen zu verwirklichen. In der Regel sind an der Planverwirklichung mehr Personen beteiligt als an der Planung. Alle diese Personen haben natürlich ihre eigenen Interessen, die nicht mit den in den Plänen festgelegten Interessen übereinzustimmen brauchen. Als Regelfall kann hier sogar ein ständig aktueller Interessengegensatz vermutet werden. Die Planverwirklichung ist deshalb ein Problem der Menschenführung, wobei es ökonomisch darum geht, das wirtschaftliche Handeln der an der Planverwirklichung beteiligten Personen auf die in den Plänen festgelegten Absichten hin auszurichten. Hierbei sind zahlreiche Führungsmittel anzuwenden, die von der unmittelbaren persönlichen Führung über die verschiedenen Mittel des Leistungsanreizes bis hin zu den verschiedenartigen Leistungskontrollen und Formen des Leistungzwanges führen. Mit zunehmender Größe der Planungseinheiten wird die Zahl der an der Planverwirklichung beteiligten Personen überproportional vergrößert. Damit ändert sich auch die Qualität des Führungsproblems sowie die Art der einzusetzenden Führungsmittel.

Auch das Problem der Planverwirklichung ist bei dezentraler Lenkung völlig anders gelagert als bei zentraler Lenkung. Bei dezentraler Lenkung ist sowohl die Planung wie die Planverwirklichung Sache der Einzelwirtschaften. Beide Aufgaben sind hier soviel Mal aufgespalten, wie es Einzelwirtschaften gibt. Mit Ausnahme der Mammutunternehmen wie Bundesbahn, Bundespost und großen Konzernen sind in den meisten Einzelwirtschaften die Aufgaben der Planung wie der Planverwirklichung durch einen oder einige wenige Menschen unmittelbar zu übersehen, und die bei der Planverwirklichung zu lösenden Führungsprobleme können mit relativ einfachen Mitteln gelöst werden. — Bei zentraler Lenkung dagegen wird das

wirtschaftliche Geschehen durch staatliche Stellen geplant, während die Verwirklichung des zentralen Plansystems nach wie vor innerhalb der Einzelwirtschaften vorzunehmen ist. Außerdem sind an der Planverwirklichung alle in der Volkswirtschaft tätigen Menschen beteiligt; und es ist klar, daß dieses Führungsproblem zu seiner Lösung eines umfassenden Führungsapparates bedarf.

In diesen beiden wie auch in jedem anderen denkbaren Lenkungssystem sind bei der Planverwirklichung die Interessen der planenden Personen mit den individuellen Interessen aller an der Planverwirklichung beteiligten Menschen aufeinander abzustimmen. Es ist eine große Illusion, an Ordnungen zu glauben, in denen die individuellen Interessen aufhörten, als solche wirksam zu werden. In jeder wie auch immer gearteten Wirtschaftsordnung sind die Interessen aller Beteiligten aktuell und können zu Interessenkonflikten führen. Wie solche Konflikte verhindert, ausgeglichen oder auch nicht ausgeglichen werden, macht eine der Eigenarten der verschiedenen Wirtschaftsordnungen aus. Im Mittelpunkt der Führungsaufgabe der Verwirklichung wirtschaftlicher Pläne steht stets die Lösung des Leistungsproblems. Wie kann es erreicht werden, daß jeder einzelne Arbeiter, Angestellte, Gruppen- und Betriebsleiter sein Bestes hergibt, so sparsam wie möglich mit den Produktionselementen aller Art umgeht, sich um qualitativ gute Leistungen bemüht, kurz: wie kann den Erfordernissen des wirtschaftlichen Prinzips bei jeder einzelnen wirtschaftlichen Handlung — deren hunderte jeder Mensch jeden Tag zu vollbringen hat — Geltung verschafft werden? Von der Lösung dieses Leistungsproblems hängt der wirtschaftliche Wirkungsgrad eines Lenkungssystems in entscheidender Weise ab.

2. Bei dezentraler Lenkung

Die Planverwirklichung erfolgt bei dezentraler Lenkung innerhalb der Einzelwirtschaften sowie im Verkehr zwischen den Einzelwirtschaften. Indem die Anbieter Güter oder Leistungen zur Verfügung stellen, ermöglichen sie die Verwirklichung der Pläne anderer Einzelwirtschaften. Mit Hilfe des Geldeinkommens, das die Anbieter hierfür erhalten, können ihre eigenen Pläne verwirklicht werden. Insoweit ergänzen sich die Einzelinteressen. Sie widersprechen sich im Hinblick auf die Verhältnisse, in denen die Güter und Leistungen gegen Geld oder gegeneinander getauscht werden sollen. Die einzelwirtschaftliche Willensverwirklichung wird zum ordnungspolitischen Problem, wenn die Tauschrelation im einzelwirtschaftlichen Interesse willkürlich beeinflußt werden kann. Dementsprechend muß die ordnungspolitische Aufgabe des Tauschverkehrs darin bestehen, Willkür in der arbeitsteiligen Kooperation zu unterbinden.

Auch innerbetrieblich ist die Planverwirklichung eine Frage sinnvoller Kooperation; ein Problem, das in einem Einmannbetrieb natürlich nicht aktuell wird. Bereits in einem Familienbetrieb sind größte Spannungen denkbar. In Betrieben gesellschaftlicher Arbeitsteilung haben die Angehörigen ein gemeinsames Interesse am Betriebserfolg, und sie haben gegensätzliche Interessen hinsichtlich der Verteilung des Betriebsergebnisses, über dessen Umfang bis zu einem gewissen Grade auf den Märkten entschieden wird. Kernproblem der Planverwirklichung ist jedoch auch hier das Leistungsproblem, zu dessen Lösung ebenfalls materielle Anreize und mancherlei Formen der Leistungskontrolle und des Leistungzwanges einzusetzen sind. Hinzu kommen die ordnungspolitisch bedingten Risiken wie die Gefahren der Nicht-Konkurrenzfähigkeit des Betriebes, der Entlassung usw. Die innerbetriebliche Kooperation kann verschiedene Formen annehmen und ist in vielfacher Weise bedingt. Zweifellos ergeben sich aus der Struktur einer modernen Unternehmung mancherlei Machtpositionen, die oft genug willkürlich ausgenutzt wurden und auch wohl werden. Einsicht, Vernunft und sittliche Selbstbeschränkung haben oft genug gefehlt, so daß die arbeitsteilige innerbetriebliche Kooperation einer weitgehenden rechtlichen Regelung zur Eindämmung willkürlichen Verhaltens der Partner zueinander bedarf. Indessen wird es nie möglich sein, das Problem vernünftiger innerbetrieblicher Kooperation allein mit rechtlichen und ordnungspolitischen Mitteln zu lösen.

3. Bei zentraler Lenkung

1. Während also bei dezentraler Lenkung alle Staatsbürger Subjekte der eigenen und Objekte der Pläne aller anderen Staatsbürger sind, ist bei zentraler Lenkung die politische Führung allein Subjekt der Planung und die gesamte wirtschaftlich tätige Bevölkerung ist Objekt dieser Pläne. Den Interessen der politischen Führung stehen die Interessen der gesamten Bevölkerung gegenüber. Wie können die Millionen an der Planverwirklichung beteiligten Menschen dahin gebracht werden, daß sie die Leistungserwartungen, auf denen das zentrale Plansystem beruht, tatsächlich in ihrem täglichen wirtschaftlichen Handeln erfüllen?

Das Problem läßt sich mit folgenden gegensätzlichen Annahmen des individuellen Verhaltens verdeutlichen. Setzt man eine unbedingte Bereitwilligkeit, den zentralen Plananforderungen zu genügen, bei allen Beteiligten voraus, dann würde insoweit die Lösung des Leistungsproblems als Kernproblem der Planverwirklichung keinen nennenswerten Schwierigkeiten begegnen. Allerdings dürfte sich diese Annahme mit der Wirklichkeit nur teilweise decken. Man wird also von der Annahme zahlreicher Verhaltensmöglichkeiten der an der

Planverwirklichung beteiligten Menschen auszugehen haben. Insbesondere muß die zentrale Leitung damit rechnen, daß sehr viele Arbeiter sich erwerbswirtschaftlich verhalten und eine individuelle Wirtschaftsrechnung anstellen. Das kann alle möglichen Folgen haben. Wenn die Daten der individuellen Wirtschaftsrechnung entsprechend beschaffen sind, können sich individuelle und zentrale Planinteressen bis zu einem gewissen Grade decken. Es kann aber auch das Gegenteil bedeuten. Ob dieses oder jenes der Fall sein wird, ergibt sich aus der Beschaffenheit eben dieser Daten, die von der politischen Führung durch entsprechende Ausgestaltung der Arbeitsverfassung zu setzen sind. Hierbei wird die politische Führung mit individuellen Interessen aller Art zu rechnen haben, und keinesfalls wird sie das Leistungsproblem ohne genügend wirksame Formen der Leistungskontrolle und damit des Leistungzwanges lösen können.

2. Die Hauptprinzipien, die in Mitteldeutschland bei der Politik der Planverwirklichung angewandt werden, sind das Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung (Chosrastschot), das Prinzip der persönlichen Verantwortung, das Leistungsprinzip in Verbindung mit dem Prinzip der materiellen Interessiertheit und schließlich das Wettbewerbsprinzip. Es würde viele Seiten erfordern, das ganze System der Beeinflussung der individuellen wirtschaftlichen Willensbildung darzustellen. Es können deshalb hier nur einige Andeutungen gemacht werden.

Das Prinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung⁸ bezieht sich vor allem auf die Wirtschaftsrechnung der Betriebe. In den ersten Jahren nach dem Kriege waren die Vereinigungen volkseigener Betriebe die bilanzierenden Einheiten, doch wurden damit denkbar schlechte Erfahrungen gemacht. Die Leistungen der Betriebe waren von diesen selbst und auch von außen kaum kontrollierbar. Deshalb wurden die Vereinigungen 1952 aufgelöst. Die Betriebe wurden selbständige juristische Personen, die einzelbetrieblich zu bilanzieren hatten. Es wurde ein Rechnungswesen entwickelt, das — obwohl es sich in wesentlichen Fragen vom marktwirtschaftlichen Rechnungswesen unterscheidet — in sich geschlossen war und das gestattete, eine Gesamtkosten- und eine Gesamtertragsrechnung des Betriebes aufzustellen und beide miteinander zu vergleichen. — Durch das Prinzip der persönlichen Verantwortung, das sowohl für die Betriebe als auch in der Verwaltung gilt, sollen besonders die leitenden Personen für Mängel in ihrem Verantwortungsbereich haftbar gemacht werden können und

⁸ Förster, Wolfgang, Chosrastschot, Wirtschaftliche Rechnungsführung in der UdSSR, in: Osteuropa-Wirtschaft 1957/2, S. 107. Die Durchsetzung des Prinzips der wirtschaftlichen Rechnungsführung wurde auf der 6. Tagung des ZK der SED am 15. Juni 1951 beschlossen (Dokumente der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, Bd. III, Berlin 1952, S. 504 ff.).

sich gegenseitig kontrollieren. So ist z. B. der Hauptbuchhalter sowohl dem Werkleiter als auch der zuständigen übergeordneten Dienststelle gegenüber verantwortlich.

Nachdem der Sozialismus jahrzehntelang im Namen der Gleichheit propagiert worden ist, wird die Politik der Planverwirklichung in Mitteldeutschland von dem Gedanken der Ungleichheit, der radikalen und bewußten Differenzierung der Einkommen beherrscht, den man mit dem Leistungsprinzip begründet. Das ist natürlich kein Zufall, es ist auch nicht einmal Ausdruck der Willkür — obwohl auch diese im Spiele ist —, sondern die politische Führung ist bis zu einem gewissen Grade gezwungen, Leistung und Versorgung miteinander zu koppeln. Dies aus mancherlei Gründen, vor allem aber, weil alle sonstigen systembedingten Faktoren der betrieblichen und individuellen Wirtschaftsrechnung keine genügend zwingende Kraft im Sinne der Lösung des Leistungsproblems haben. Die Geschlossenheit der betrieblichen Wirtschaftsrechnung und der Leistungzwang, der bei dezentraler Lenkung aus dem Privateigentum, dem freien Verkehr, dem Selbstinteresse und den systemimmanenten Kontrollen hervorgeht, müssen hier in erster Linie durch eine bewußte und kaum beschränkte Anwendung des Leistungsprinzips ersetzt werden. Jeder einzelne Arbeiter und insbesondere auch das leitende Personal sollen an eigenen Leistungssteigerungen und — das leitende Personal — auch an höheren Leistungen der Untergebenen materiell interessiert werden. Durch entsprechende Differenzierung der Löhne im Lohngruppenkatalog, durch möglichst weitgehende Anwendung des Akkordsystems (Leistunglohn-systems), durch Prämien oder sonstige Vergünstigungen sucht man an das Eigeninteresse zu appellieren und Leistungsanreize zu schaffen. Durch die Organisation des sog. sozialistischen Wettbewerbs, der zwischen und vor allem innerhalb der Betriebe — meist durch die Gewerkschaften — veranstaltet wird, soll ein psychologischer und auch direkter Leistungzwang ausgeübt werden. Vor allem ist es die Aufgabe der sog. Aktivistenbewegung, die bestehenden Leistungsnormen immer erneut zu überbieten, damit die Grundnormen wiederum höher gesetzt werden können. Weiter sind die Selbstverpflichtungen zu erhöhten Leistungen zu nennen, die aber meist nicht von den Arbeitern selbst, sondern durch mehr oder weniger offenen oder versteckten äußeren Zwang von den Betriebsgewerkschaftsleitungen eingegangen werden. Dazu kommen die zahlreichen Kontrollen, denen die Betriebe unterworfen sind und die zur Lösung des Leistungsproblems beitragen sollen. Von ihnen wird später die Rede sein.

Schließlich ist der ganze Apparat der öffentlichen Meinungsbildung, das gesamte Erziehungswesen und auch die Literatur und Kunst eingespannt, um den Leistungswillen zu heben. Angefangen von der

Schulbücherei, dem Unterricht in den Schulen, den Zeitungen, dem Radio, bis zur Straßenpropaganda, ist alles in den Dienst dieser einen Aufgabe, der Lösung des Leistungsproblems, gestellt.

3. Aus alledem geht nur hervor, daß staatliche Lenkung des Wirtschaftsprozesses in Verbindung mit Staatseigentum an den Produktionsmitteln ungünstige Voraussetzungen für die Lösung des Leistungsproblems darstellen. Diese ordnungspolitischen Bedingungen des Wirtschaftens werden offenbar gewissen Wesenseigentümlichkeiten der meisten Menschen nicht gerecht. Trotz aller organisierten Leistungsanreize und zahlreicher Formen des Leistungzwanges scheinen die Leistungen der arbeitenden Bevölkerung den Ansprüchen der politischen Führung nicht zu entsprechen. Zwischen Einzelinteressen und zentralen Planinteressen oder, was vielleicht richtiger formuliert ist, zwischen den Interessen der politischen Führung und den Sozialinteressen, die durch die Interessen der Bevölkerung repräsentiert werden, scheinen Widersprüche zu bestehen, die bestenfalls nur partiell überbrückt werden können.

D. Kontrollen wirtschaftlicher Interessen

1. Bei dezentraler Lenkung

Bei dezentraler Lenkung lassen sich vier Kontrollen der Betätigung der Einzelinteressen unterscheiden. — Wirtschaftlich gute oder schlechte Leistungen gehen, von gewissen Ausnahmen abgesehen, zu Gunsten oder zu Lasten der betreffenden Betriebe oder Haushaltungen. Es besteht also ein einzelwirtschaftliches Interesse, unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden. Es wirkt eine einzelwirtschaftliche Selbstkontrolle aus einzelwirtschaftlichem Interesse. — Die einzelnen Produktionselemente oder Produkte werden in der Regel nicht nur von einem, sondern meist von mehreren, oft sehr vielen, Betrieben hergestellt oder verarbeitet. Die Angebote oder Nachfragen erfolgen in mehr oder weniger intensiver Konkurrenz, von der es zahlreiche Formen gibt. Selbst bei einem Kollektivmonopol, das ja keinen anderen Sinn hat, als möglichst alle anderen Formen des Wettbewerbes zu unterbinden, bleibt immer noch die Substitutionskonkurrenz bestehen. Es wird konkurriert um die auf der anderen Marktseite gebotenen Erwerbschancen. Jeder der Konkurrenten muß damit rechnen, von anderen Bewerbern leistungsmäßig überflügelt zu werden, was seine Tauschchancen gefährdet. Jeder muß also bemüht sein, nicht unter den Leistungsstand der Konkurrenten abzusinken. Hieraus ergibt sich eine Kontrolle durch die Konkurrenten (Marktnebenseite), die in ihrer Wirksamkeit kaum überschätzt werden kann. — Die dritte Form der Kontrolle wird durch die Marktgegenseite aus-

geübt. Wenn Konsumenten oder Produzenten Konsumgüter oder Produktionselemente nachfragen, so folgen sie zwar häufig gewissen Einkaufsgewohnheiten besonders bei Gütern regelmäßig wiederkehrenden Bedarfs. Gleichwohl wird man sagen dürfen, daß die meisten Käufer stets geneigt sein werden, die Angebote der Firmen im Hinblick auf Preis, Qualität, Lieferzeit, allgemeine Geschäftsbedingungen zu vergleichen, um die günstigste Tauschchance zu finden. Dieses Vergleichen und Bewerten der Leistungen verschiedener Anbieter eines Produktes bedeutet jedoch, daß sie die Leistungen der Anbieter kontrollieren. Sie kontrollieren damit unmittelbar die Leistungen der direkten Anbieter, mittelbar aber auch die Leistungen derjenigen Betriebe und Personen, die in zweiter oder entfernterer Stufe an der Herstellung des betreffenden Gutes beteiligt waren. — Diese drei Formen der Kontrolle gehen aus der wirtschaftlichen Autonomie und Selbstverantwortung der Einzelwirtschaften und aus dem freien Verkehr der einzelnen Wirtschaften miteinander hervor; sie werden nicht organisiert und sind konstant und gleichsam automatisch wirksam; vor allem sind sie ihrem Wesen nach unbürokratischer und zugleich unpersönlicher Art und sie verursachen kaum Kosten. Jeder kontrolliert ständig die Leistungen eines jeden, ohne daß sich jemand als Kontrolleur fühlt oder sich dieser gesamtwirtschaftlichen Funktion bewußt wäre. Es ist wohl kaum ein System von Kontrollen der wirtschaftlichen Willensbildung und Willensverwirklichung von gleicher Sachlichkeit, Härte und Wirksamkeit vorstellbar. — Alles Wirtschaften geschieht stets im Rahmen der bestehenden Ordnung und dementsprechend muß die Einhaltung der Ordnungsvorschriften kontrolliert werden. Diese vierte Kontrolle, die Ordnungskontrolle, erfolgt durch die zuständigen staatlichen, gesellschaftlichen und betrieblichen Organe.

2. Bei zentraler Lenkung

Infolge des andersartigen Gefüges eines Systems zentraler Lenkung müssen auch die Formen der Kontrolle und des Leistungzwanges, die dem System immanent sind, grundsätzlich anderer Art sein. Gehen wir aus von den Formen der Kontrolle im System dezentraler Lenkung und fragen, ob sie auch diesem System immanent sind, welcher Wirkungsgrad von ihnen erwartet werden kann und weiter, welche anderen Formen der Kontrolle hier möglich sind.

Wie oben schon angedeutet, sollte durch die Einführung des Prinzips der wirtschaftlichen Rechnungsführung, welche die Betriebe juristisch selbständig und zu bilanzierenden Einheiten mache, die betriebliche Kostenrechnung in sich geschlossen werden. Die Betriebe sollten zu wirtschaftlicher Selbstkontrolle befähigt und zugleich gezwungen werden. Zweifellos hat diese Regelung die Kontrollmöglichkeiten von

innen und außen wesentlich verbessert. Gleichwohl kann festgestellt werden, daß die betriebliche Selbstkontrolle bei weitem nicht den Leistungszwang mit sich bringt, den sie in einem System dezentraler Lenkung und bei Privateigentum ausübt. Selbstinteresse und Leistung bedingen sich hier nur in beschränktem Maße. Ebenso wie — von geringen Ausnahmen abgesehen — Gewinne zu Gunsten des Staatshaushaltes gehen, werden Verluste aus dem Staatshaushalt finanziert. Die wirtschaftliche Existenz der Betriebe ist nie gefährdet und sie stehen nicht unter der Gefahr des Konkurses⁹. — Die Kontrolle durch die Konkurrenten ist nach Einführung des Vertragssystems spurenweise auch vorhanden. Es könnte z. B. ein „volkseigener“ Betrieb einen gewissen Ehrgeiz haben, bessere Leistungen zu vollbringen als andere Betriebe gleicher Branche. Der zwischenbetriebliche Verkehr ist jedoch in weitem Maße durch zentrale Regelungen gesteuert, so daß von einem freien Marktverkehr nicht viel übrig bleibt. Zudem haben wir es dann meist mit „Verkäufermärkten“ zu tun, auf denen die Konkurrenzwirkungen des Angebots auch in einer Marktwirtschaft stets gemindert werden. Man sucht im sowjetischen Sozialismus die aus dem freien Verkehr sich ergebende Konkurrenz um die Erwerbschancen durch den sog. sozialistischen Wettbewerb zu ersetzen. Sofern er sich auf den zwischenbetrieblichen Verkehr bezieht, wird es von Fall zu Fall vertraglich verabredet. Auf diese Weise kommen im Laufe eines Jahres einige tausend Wettbewerbe zustande, bei denen als Wettbewerbsziel beispielsweise eine Senkung der betrieblichen Selbstkosten um 5 vH unter die Planselbstkosten festgelegt wird. Bei dezentraler Lenkung dagegen gibt es ebenso viele Märkte wie Güter, und das sind immerhin einige Millionen; auf den meisten dieser Märkte herrscht jeweils auf beiden Marktseiten — wenn auch mit unterschiedlicher Intensität — Konkurrenz. Millionen Wettbewerbe sind ständig wirksam. Hier wird nicht der Wettbewerb, sondern allenfalls seine Beseitigung organisiert. Der sozialistische Wettbewerb kann deshalb niemals die Kontrollwirkung und den Leistungszwang hervorrufen wie die Konkurrenz um die Erwerbschancen in einem System dezentraler Lenkung. — Nicht viel besser steht es mit der Kontrolle durch die Marktgegenseite. Die Freiheit der Auswahl der Lieferanten ist äußerst gering. Selbst auf den Konsumgütermärkten haben die Konsumenten unter den Lieferanten nur geringe Wahlmöglichkeiten. Die wichtigen Konsumgüter werden von den Handelsorganisationen (HO) und den Konsumgenossenschaften angeboten, die sich keine nennenswerte Konkurrenz machen oder zu machen brauchen.

⁹ Eine Untersuchung über die Auswirkung der unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse innerhalb des sowjetischen Sozialismus sowie in der deutschen Kriegswirtschaft auf die wirtschaftliche Selbstkontrolle der Betriebe wäre sicherlich aufschlußreich.

Die bestehenden privaten Handelsgeschäfte werden in der Belieferung schwer benachteiligt. Trotzdem bedeuten sie wohl die wirksamste Konkurrenz für die staatlichen und genossenschaftlichen Geschäfte. Die Kontrollfunktion der Konsumenten auf den Konsumgütermärkten verursacht zwar oft beträchtliche Bestände an Ladenhütern, sie wirkt aber kaum in den Produktionsprozeß hinein; denn das Gesamtangebot an Konsumgütern wird qualitativ und quantitativ durch zentrale Kontingentierung der meisten Rohstoffe monopolistisch bestimmt. Innerhalb des Produktionsbereiches besteht nach Einführung des Vertragssystems eine gewisse Möglichkeit der Kontrolle der Lieferanten durch die Abnehmer, weil rechtlich die Möglichkeit gegeben ist, schlechte Ware zurückzuweisen. Die meisten Betriebe scheinen indessen die hieraus sich ergebenden Nachteile und Risiken für größer zu halten als bei der Verarbeitung schlechter Qualitäten, weil sie auf diese Weise mit der Planerfüllung in Verzug kommen. — Wenn also Selbstkontrolle, Kontrolle durch die Konkurrenten und Kontrolle durch die Abnehmer bis zu einem gewissen Grade wirksam sein können, so ist es doch offenbar, daß sie nur einen schwachen Leistungzwang ausüben.

Die notwendigen Kontrollen ergeben sich also nicht spontan aus dem Gefüge des Lenkungssystems, sondern sie müssen in weitem Maße organisiert werden. Die wirksamste Kontrolle auch innerhalb dieses Systems würde zweifellos eine stärkere Verknüpfung von einzelmenschlichen und einzelbetrieblichen Leistungen und Selbstinteressen durch die Wiedereinführung des Privateigentums bedeuten. Das würde aber gegen die politischen Hauptabsichten der herrschenden Schicht verstößen. Stattdessen wird versucht, durch eine Vielzahl von Maßnahmen, die an die individuellen Interessen appellieren, Leistungssteigerungen zu erwirken. Hierher gehören die radikale Anwendung des Leistungslohnprinzips, die großen Differenzen der Löhne im Lohngruppenkatalog, die Prämien und sonstigen materiellen und individuellen Vergünstigungen, die für besondere Leistungen, insbesondere des Führungspersonals, gewährt werden.

Eine andere Form der Kontrolle ist die sog. Kontrolle durch die Deutsche Mark¹⁰. Hiernach werden in den betrieblichen Finanzplänen die Ausstattung der Betriebe mit Eigenmitteln und Krediten genau, und zwar zweckgebunden festgelegt. Die für die Betriebe zuständigen Filialen der Deutschen Notenbank erhalten eine Abschrift des Finanzplanes. Wenn die Betriebe höhere oder auch geringere Kreditsprüche stellen als im Finanzplan festgelegt ist, so ist das in der Regel ein Symptom für die Nichterfüllung des güterwirtschaftlichen Betriebs-

¹⁰ Vgl. Hensel, K. Paul, Artikel „Finanzplanung (DDR)“, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. a.a.O.

planes, was sofort eine Betriebskontrolle durch die Bank auslöst. Entsprechende Kontrollen können jederzeit veranlaßt werden durch die sonstigen finanzwirtschaftlichen und güterwirtschaftlichen Lenkungsorgane, wie z. B. durch die Verwaltungen volkseigener Betriebe, oder die Kreise und Bezirke, die Staatliche Plankommission und vor allem auch durch die Betriebsparteiorganisationen und die Betriebsgewerkschaftsleitungen. Die Zahl der Kontrollen, die in den Betrieben ausgeübt wird, soll für westliche Vorstellungen außerordentlich groß sein. — Das wichtigste Mittel, den Leistungsstand zu heben, scheinen die sowjetischen Machthaber in der Normenpolitik zu sehen. Die sog. Aktivistenbewegung, die eine Erscheinungsform des sozialistischen Wettbewerbes darstellt, hat die Aufgabe, die bestehenden Normen soweit wie möglich und immer erneut zu überbieten. Diejenigen, die die Leistungen der Stachanows, Henneckes oder Frieda Hockaufs nicht erreichen, sind damit zunächst moralisch ins Unrecht gesetzt. Diese Normentreiberei soll der wechselseitigen Leistungs kontrolle der Arbeiter dienen. Sie gibt der politischen Führung die Handhabe, die dem Leistungslohn zugrunde liegenden „technischen Arbeitsnormen (TAN)“ — welche einen statistischen Mittelwert zwischen der Durchschnittsleistung und der Leistung des „Bestarbeitters“ auf dem betreffenden Gebiet darstellen — bei gleichbleibenden Grundlöhnen zu erhöhen und damit die Effektivlöhne zu mindern.

Alle diese Formen der Kontrolle sind ihrem Wesen nach bürokratischer Art. Der hieraus hervorgehende Leistungzwang wird wohl kaum je den Effekt erreichen können, wie ihn die Kontrollen in einem System dezentraler Lenkung haben. Selbstinteressen und zentrale Planinteressen sind nur schwer in Einklang zu bringen. Die wirtschaftliche Eigenwilligkeit der Millionen an der Planverwirklichung beteiligten Personen einschließlich des leitenden Personals auf allen Ebenen der Produktion wie auch der Verwaltung, scheinen trotz harten politischen Zwanges zu viele Wege zu finden, die staatlichen Leistungsansprüche zu umgehen, ohne Einkommensminderungen zu erleiden. Dazu kommt, daß alle bürokratischen Kontrollen volkswirtschaftlich außerordentlich kostspielig sind, weil sie eine unverhältnismäßig große Zahl von Menschen und Material beanspruchen, die dadurch anderen Verwendungen entzogen werden.

Aus alledem ergibt sich, daß zwischen individueller wirtschaftlicher Willensbildung, einzelmenschlichen Leistungen, dem wirtschaftlichen Wirkungsgrad des Gesamtsystems und einzelmenschlicher Freiheit ein wechselseitiger Bedingungszusammenhang besteht, der nicht ohne Schaden für die Produktivität der Volkswirtschaft unterbunden werden kann.

II. Wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung

In diesem Abschnitt sollen zunächst die Grundformen der Wirtschaftspolitik¹¹, sodann die Grundformen der Staatsordnung oder der politischen Willensbildung bestimmt werden. Anschließend wird zu prüfen sein, welche Grundformen der wirtschaftlichen Willensbildung sich mit welchen Grundformen der Staatsordnung vereinbaren lassen und welche von ihnen sich gegenseitig ausschließen. Abschließend sollen gewisse Probleme der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Willensverwirklichung, wie sie in einer Diktatur und in einer Demokratie auftreten, herausgestellt werden.

A. Wirtschaftspolitik als Ordnungs- und als Prozeßpolitik

1. Als Ordnungspolitik

1. Wie es Sinn und Aufgabe des Staates ist, durch Regelung und Ordnung des Verkehrs der Menschen untereinander menschliches Gemeinleben zu ermöglichen, so ist es Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik, durch Regelung und Ordnung des wirtschaftlichen Verkehrs Vertrauen zu arbeitsteiliger Kooperation zu begründen. Weil arbeitsteilige Kooperation in absoluter Freiheit nicht realisierbar erscheint, ist staatliche Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik stets vonnöten. Hierzu einige allgemeine Bemerkungen.

a) Der klassische Begriff der „natürlichen“ Ordnung hat viel Widerspruch hervorgerufen. Versteht man den Begriff der natürlichen Ordnung nicht im Wertsinne, sondern im Sinne immanenter Logik eines Ordnungssystems, die als solche von den Menschen nicht erfunden wurde, dann dürfte gegen seine Verwendung kaum etwas einzuwenden sein. — So verstanden ist allerdings sowohl die dezentral geleitete als auch die zentralgeleitete Wirtschaft eine „natürliche“ Ordnung, denn beiden Ordnungsformen ist eine immanente Logik eigen. In beiden Fällen handelt es sich um vorgegebene Seinsstrukturen, in denen jeweils die Möglichkeit eines straffen Rechnungszusammenhangs theoretisch nachweisbar ist. Demnach hätten wir es also nicht nur mit einer, sondern mit zwei „natürlichen“ Ordnungen zu

¹¹ Zur Unterscheidung in „Form und Prozeß“ sowie Ordnungs- und Prozeßpolitik vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen/Zürich 1955, Sachverzeichnis. — In neuester Zeit hat Egon Tuchtfeldt eine überzeugende und brauchbare Systematik aller wirtschaftspolitischen Mittel entwickelt, wobei er als Hauptgruppen ordnungs- und prozeßpolitische Mittel unterscheidet. Egon Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik — Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 2. Jahrg., Tübingen 1957, S. 52 ff.

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 19

tun¹² — ein Sachverhalt, der für eine allgemeine Theorie der Wirtschaftspolitik fundamental sein dürfte; jedenfalls, wenn eine allgemeine Wirtschaftspolitik alle möglichen Ordnungen einschließen soll. Wenn es richtig ist, daß vollständig zentrale und vollständig dezentrale Lenkung des Wirtschaftsprozesses die beiden möglichen „Grenzfälle“ der Lenkung und Ordnung der arbeitsteiligen Wirtschaftsweise darstellen, dann ist mit ihnen auch der Spielraum der wirtschaftspolitischen Gestaltungsfreiheit vorgezeichnet.

b) Die Antwort auf die Frage, wieviele und welche wirtschaftlichen Gesamtordnungen innerhalb dieses Spielraumes für möglich gehalten werden, ist abhängig von den Kriterien, nach denen eine wirtschaftliche Gesamtordnung begründet werden soll. Rein ökonomisch gesehen sollte eine wirtschaftliche Gesamtordnung ein in sich geschlossenes System der Lenkung des Wirtschaftsprozesses darstellen. Für jedes einzelne Gut müßte eine genaue Knappheitsanzeige möglich und die Herbeiführung eines Rechnungszusammenhangs im Sinne eines allgemeinen Plangleichgewichts in sachlichem und zeitlichem Sinne theoretisch nachweisbar sein.

c) Der Böhmsche Gedanke der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung¹³ für dieses oder jenes Lenkungssystem beruht auf der Vorstellung, daß in einer Marktwirtschaft wirtschaftliche Freiheitsrechte nicht unter allen möglichen, sondern nur unter der einzigen Bedingung des Leistungswettbewerbes vertretbar seien. Der Gedanke der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung wird gerade im sowjetischen Bereich besonders radikal vertreten. Nach beiden Auffassungen soll die Wirtschaftsordnungspolitik aus einer Konzeption vom Aufbau der Gesamtordnung hervorgehen und sich nicht von alltäglichen Erfordernissen zufällig einmal hierhin, ein andermal dorthin leiten lassen.

d) Die Forderung einer Wirtschaftspolitik nach Maßgabe einer Gesamtentscheidung wird gerne als Dogmatismus verworfen. Das ist jedoch kein zutreffendes Argument. Eine dogmatisch betriebene Wirtschaftspolitik sucht gewisse Bauprinzipien der Gesellschaft in reinster Form und evtl. auch gegen alle Widerstände durchzusetzen. Eine grundsatzorientierte Wirtschaftspolitik geht ebenfalls von einem Leitbild des Aufbaus der Gesamtordnung aus. Sie wird jede neue Maßnahme an dieser ordnungspolitischen Gesamtentscheidung ausrichten. Dies wird jedoch in dem Bewußtsein geschehen, daß es sich um Lebensordnungen handelt, und so wird sie stets bereit sein, besonderen Umständen mit besonderen Regelungen gerecht zu werden.

¹² Und zwar nur mit zweien, solange nämlich der Nachweis eines systemimmanenten Rechnungszusammenhangs für eine weitere Ordnung nicht erbracht ist.

¹³ Böhm, F., *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlin 1933.

Gleichwohl besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen einer grundsatzorientierten Wirtschaftspolitik und einer wirtschaftlichen Ordnungspolitik des „goldenem Mittelweges“, den übrigens noch niemand wirklich bezeichnet hat. Sehr zu Unrecht wird der Mittelweg zwischen zentraler und dezentraler Lenkung aus der Tatsache zu begründen versucht, daß die konkreten Wirtschaftsordnungen stets irgendwie geartete Mischungsverhältnisse zentraler und dezentraler Lenkungs- und aller sonstigen ordnungspolitischen Formelemente darstellen. Es bedeutet jedoch etwas wesentlich anderes, ob man den Gedanken des Mittelweges zum Prinzip erhebt, oder ob sich ein Mischungsverhältnis von Formelementen bei grundsätzlicher Orientierung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen aus der Anpassung an besondere Umstände des wirtschaftlichen und sozialen Lebens ergibt.

2. Eine Theorie der Wirtschaftspolitik hat nur Sinn, wenn die Wirtschaftsordnungen nicht aus zufälligem Gemisch aller möglichen Formelemente bestehen können, sondern nach klaren Bauprinzipien zu gestalten sind. Dann aber muß, wie Eucken¹⁴ und Seraphim¹⁵ deutlich betont haben, die Morphologie die Basis der Theorie der wirtschaftlichen Ordnungspolitik sein. Die möglichen Formelemente sind als solche zu bestimmen. Es ist zu untersuchen, wie das wirtschaftliche Handeln durch die realisierten Ordnungsformen beeinflußt wird, wobei zu beachten ist, daß jeder Mensch stets von einer Kombination ordnungspolitischer Formelemente umgeben ist, deren jedes zwar für sich, aber doch nie allein wirkt. Beispielsweise wirkt sich Privateigentum bei zentraler Lenkung anders aus als bei dezentraler Lenkung, in Verbindung mit Konkurrenz anders als in Verbindung mit einem Monopol usw. Gewisse Ordnungsformen sind gleichgewichtiger, andere sind ungleichgewichtiger Art. Weiter ergeben sich aus jeder ordnungspolitischen Bedingungskonstellation des wirtschaftlichen Handelns Tendenzen zur Transformation in andere Ordnungsformen, vor allem die der Konzentration und Zentralisation oder umgekehrt der Dekonzentration und Dezentralisation. Eine ziel- und zweckbewußte wirtschaftliche Ordnungspolitik ist deshalb nur möglich auf Grund einer genauen Kenntnis all dieser Wirkungen und Wechselwirkungen der wirtschaftlichen Formelemente, die in der Lehre von den wirtschaftlichen Ordnungsformen in ihrer wirtschaftlichen, sozialen, politischen und sittlichen Bedeutung herauszuarbeiten sind.

3. Eben weil die realisierten Ordnungsformen Bedingungskonstellationen des wirtschaftlichen Handelns sind, bedeutet wirtschaftliche Ordnungspolitik stets zugleich auch mittelbare Beeinflussung und

¹⁴ Eucken, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O.

¹⁵ Seraphim, H. J., Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, Göttingen 1955.

Lenkung des Wirtschaftsprozesses. Hieraus ergibt sich die Möglichkeit staatlicher Aktivität. Durch Ordnungspolitik kann der Staat indirekt auf den Ablauf des Gesamtprozesses einwirken; er kann dabei bewußt eine Politik der Sozialgerechtigkeit, der Führerauslese, der Autonomie der individuellen Lebensgestaltung und dergleichen betreiben. Zugeleich bietet die wirtschaftliche Ordnungspolitik die Möglichkeit der staatlichen Selbstbeschränkung, indem der Staat das wirtschaftliche Leben nur indirekt durch Ordnungspolitik zu beeinflussen sucht und die Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses den Einzelwirtschaften überläßt.

2. *Als Prozeßpolitik*

1. Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik muß in jeder Wirtschaftsordnung in einem umfassenden Sinne betrieben werden. Sie unterliegt in ihrer Gesamtheit der Verantwortung der politischen Führung, die sich ihr nicht entziehen sollte. Anders steht es mit der Wirtschaftspolitik als Prozeßpolitik. Sie kann in den verschiedenen Formen betrieben werden, und ihr Instrumentarium reicht von der vollständigen staatlichen Planung des gesamten Wirtschaftsprozesses zu einzelnen Regelungen steuerlicher, zoll- oder preispolitischer Art. Während Ordnungspolitik das wirtschaftliche Geschehen nur mittelbar beeinflußt, wird der Wirtschaftsprozeß durch die Prozeßpolitik unmittelbar nach Maßgabe der Absichten der politischen Führung bestimmt. Durch das Ausmaß staatlicher Prozeßpolitik wird zugleich aber die Art und Weise der wirtschaftlichen Willensbildung entschieden.

2. Eucken hat die These aufgestellt, daß Prozeßpolitik im Sinne von Konjunkturpolitik wahrscheinlich nicht mehr nötig sein werde, wenn gleichgewichtige Ordnungsformen nach Maßgabe der Verfassungsidee der Wettbewerbswirtschaft verwirklicht seien¹⁶. Tatsächlich wird ein gleichgewichtiger Verlauf des wirtschaftlichen Gesamtprozesses durch die Verwirklichung gleichgewichtiger Ordnungsformen wesentlich begünstigt, was bei ungleichgewichtigen Ordnungsformen nicht der Fall ist.

Aber abgesehen davon, daß der Wirtschaftsprozeß auch durch politische und sonstige außerökonomische Ereignisse beeinflußt wird, werden in jeder konkreten Marktwirtschaft neben gleichgewichtigen auch mehr oder weniger ungleichgewichtige Ordnungsformen realisiert sein, weshalb in einem konkreten System dezentraler Lenkung staatliche Prozeßpolitik unumgänglich sein wird. Sie kann bestehen in der Beeinflussung einer Reihe gesamtwirtschaftlicher Größen, wie z. B. des Geldvolumens, der Kreditbedingungen, des internationalen Handels. Darüber hinaus haben die staatlichen Einnahmen und Ausgaben als

¹⁶ Eucken, W., Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: ORDO, Bd. 2, 1949, S. 91.

solche prozeßpolitische Bedeutung. Solange sich die staatliche Prozeßpolitik in diesem Rahmen hält, bleibt jedoch die wirtschaftliche Willensbildung den Staatsbürgern überlassen. Die Prozeßpolitik unterstützt lediglich die Ordnungspolitik. Nimmt jedoch die prozeßpolitische Aktivität überhand, so kann das leicht zu einer Transformation der Wirtschaftsordnung und, wegen Überlastung des Staates oder durch zu weitgehende Zentralisierung der Willensbildung, auch der Demokratie führen.

3. Jeder Schritt der Zentralisierung der wirtschaftlichen Planung von den Einzelwirtschaften bis schließlich hin zur politischen Führung ist gleichbedeutend mit Zentralisierung der wirtschaftlichen Willensbildung. Zentralisierung der wirtschaftlichen Willensbildung aber ist gleichbedeutend mit zunehmender Politisierung der wirtschaftlichen Willensbildung. Mit zunehmender Zentralisierung der wirtschaftlichen Planung gehen also wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung mehr und mehr ineinander über. Planung des Wirtschaftsprozesses wird dann gleichbedeutend mit staatlicher Prozeßpolitik. Gleichzeitig werden die wirtschaftlichen Pläne nicht mehr nach Maßgabe der individuellen Bedürfnisse der Staatsbürger aufgestellt, sondern die Planziele werden mehr und mehr zu politischen Zielen der politischen Führung. Es gehen also wirtschaftliche, wirtschaftspolitische und politische Willensbildung ineinander über. Die gesamte Willensbildung wird infolge der Zentralisierung der wirtschaftlichen Planung monopolisiert. Die Zentralisierung der Wirtschaftsplanung führt zur totalitären Diktatur.

B. Über den Zusammenhang von wirtschaftlicher und politischer Willensbildung

Ehe wir die Probleme der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Willensverwirklichung erörtern, scheint es zweckmäßig zu sein, die allgemeinere Frage nach dem Verhältnis der Formen der wirtschaftlichen zu den Formen der politischen Willensbildung zu untersuchen. Dieses Vorgehen dürfte sich schon dadurch rechtfertigen, daß der Begriff der wirtschaftspolitischen Willensbildung die wirtschaftliche wie die politische Willensbildung umfaßt und somit zu seinem Verständnis die Kenntnis ihres Zusammenhangs voraussetzt.

1. Grundformen der politischen Willensbildung

Es lassen sich zwei Grundformen der politischen Willensbildung unterscheiden: die monopolistische Willensbildung (totalitäre Diktatur) und die konkurrierende politische Willensbildung (parlamentarische Demokratie).

1. Bei vollständig monopolistischer Willensbildung werden alle Entscheidungen über die Gestaltung des Gemeinlebens von einer Person oder einer Gruppe von Personen aus eigener Machtvollkommenheit getroffen, ohne irgend jemandem verantwortlich zu sein. Alle menschlichen Angelegenheiten werden Gegenstand von politischen Zielen der politischen Führung. Die Mitglieder des Gemeinwesens sind Glieder eines Kollektivs. Sie haben ein Minimum an Freiheit der Willensbildung und der persönlichen Lebensgestaltung; sie sind nicht Subjekt, sondern ausschließlich Objekt der politischen Willensbildung. — Offensichtlich ist diese Form der politischen Willensbildung nur möglich, wenn jede Entfaltung oppositioneller Willensbildung auf Grund irgendwie begründeter Machtstellungen ausgeschlossen ist, wenn also der Wille der politischen Führung dem ganzen Gemeinwesen gegenüber unumschränkt geltend gemacht werden kann. Die monopolistische Willensbildung setzt demnach eine totale Konzentration aller Formen der Macht in den Händen der politischen Führung voraus. Sie muß über die Macht verfügen, wie sie aus der staatlichen Organisation hervorgeht, nämlich aus der Organisation der Lenkung des Wirtschaftsprozesses, aus allen sonstigen Formen der gesellschaftlichen Organisation, aus dem Eigentum an den wirtschaftlichen Gütern, aus allen Institutionen der Erziehung, Bildung und der Meinungsbildung. Kurz, die politische Führung müßte in der Lage sein, das Glauben, das Denken, das Handeln der Menschen, d. h. die gesamte individuelle Willensbildung ihrem eigenen Willen zu unterwerfen.

2. Für die Bestimmung der konkurrierenden politischen Willensbildung lassen sich die Darlegungen zur monopolistischen Willensbildung nicht einfach umkehren. Es besteht keine Symmetrie mit umgekehrten Vorzeichen. Eine Ordnung und damit eine Ordnungsmacht, die einen eigenen Willen zur Gestaltung des Gemeinlebens entwickelt und zu verwirklichen sucht, ist stets nötig. — Nach dem Leitgedanken des Prinzips der konkurrierenden politischen Willensbildung sollen die Staatsbürger nicht nur Objekte, sondern auch Subjekte der politischen Willensbildung sein. Sie sollen sich an dem Prozeß der politischen Willensbildung beteiligen, sich ihre eigene Meinung bilden können und an der Verantwortung für die Gestaltung des Gemeinlebens als freie Bürger teilhaben. Die Ideen über die Art und Weise der Gestaltung des Gemeinlebens sollen in Wort und Schrift öffentlich vertreten werden und untereinander um die Verwirklichung konkurrieren können, wobei die individuelle Lebensgestaltung dem einzelnen Menschen, der Familie und den gesellschaftlichen Gliederungen soweit wie möglich zu belassen ist. Nur allgemeine Angelegenheiten des Gemeinlebens sollen Gegenstand der politischen Willensbildung sein.

Die politische Macht wird nach dem Prinzip von Gewicht und Gegen gewicht auf mehrere Instanzen verteilt. Niemand soll eine Übermacht haben. Der Gebrauch aller Formen der Macht soll wirksamen öffentlichen Kontrollen unterworfen sein. Deshalb gehört zur konkurrierenden politischen Willensbildung das Mehrparteiensystem, weil damit die Wähler ihr Vertrauen zuteilen, aber auch wieder entziehen können; weiter das Prinzip der Gewaltenteilung, wobei die Träger der staatlichen Gewalt sich gegenseitig im Gebrauch der Ordnungsmacht kontrollieren; durch die geschriebene Verfassung werden die Freiheits sphären der Staatsbürger festgelegt und so der Gebrauch der staatlichen Macht in bestimmten Grenzen gehalten und bestimmten Regeln unterworfen.

2. Vereinbarkeit von politischer und wirtschaftlicher Willensbildung

Welche der bereits entwickelten Grundformen der wirtschaftlichen sind mit diesen beiden Formen der politischen Willensbildung vereinbar? Bei der Beantwortung dieser Frage ist vor allem zu prüfen, welche politischen Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit diese oder jene Form der wirtschaftlichen Willensbildung realisierbar wird¹⁷.

1. Zentrale Lenkung des Wirtschaftsprozesses ist gleichbedeutend mit monopolistischer wirtschaftlicher Willensbildung. Infolge des inneren Zusammenhangs von wirtschaftlicher und außerwirtschaftlicher Willensbildung verlangt demnach eine vollständig zentral geleitete Wirtschaft auch eine vollständige monopolistische Willensbildung auf allen Lebensgebieten, die dann nach unten hin durchzusetzen ist. Staatspolitische Voraussetzung sowohl für die wirtschaftliche Willensbildung wie auch für die Willensverwirklichung ist mithin der totale Staat. Dagegen schließen sich vollständig oder auch nur vorwiegend staatlich geplante wirtschaftliche und konkurrierende demokratische politische Willensbildung gegenseitig aus. Aus folgenden Gründen: Für die Willensbildung bei der Planung des Wirtschaftsprozesses, d. h. für die zu treffenden Entscheidungen über die Auslese der außerwirtschaftlichen Ziele hat man infolge der langen Zeit, die der Aufbau des Plansystems verlangt, nur wenige Wochen, bestenfalls Monate zur Verfügung. Innerhalb dieser Zeit sind viele Tausende von Verwendungsentscheidungen zu treffen. Hierfür aber ist die parlamentarische Willensbildung viel zu langsam. Wenn die Gesetze so sorgfältig erarbeitet werden, wie das die Idee dieser Form der politischen Willensbildung verlangt, dann dauert jede einzelne Entscheidung Wochen oder Monate, in manchen Fällen auch Jahre, bis sie zustande kommt. — Dies

¹⁷ Vgl. Böhm, F., Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Bde. 153/54, Tübingen 1950.

kann negativ am besten bewiesen werden durch die Mitwirkung der Volkskammer der SBZ am Zustandekommen des Volkswirtschaftsplans. Um den gesamten Volkswirtschaftsplan als Gesetz zu beschließen, hat sie laut offiziellem Terminplan lediglich vier Tage Zeit. Diese vier Tage genügen nicht einmal, die Gesetzesvorlage über den Volkswirtschaftsplan einigermaßen sorgfältig zu lesen, geschweige denn, den Volkswirtschaftsplan selbst zu analysieren. Tatsächlich wird der Volkskammer nicht der eigentliche Volkswirtschaftsplan, sondern das Gesetz über den Volkswirtschaftsplan vorgelegt, das lediglich propagandistische Funktionen hat, aus dem aber die eigentlichen Absichten der politischen Führung nicht oder nur äußerst schwer erkennbar sind. Tatsächlich ist die Volkskammer nur eine der vielen, in der SBZ vorhandenen scheindemokratischen Institutionen, die mit demokratischer Willensbildung nichts gemein haben.

Der zweite Grund, warum vollständig oder vorwiegend zentrale Lenkung des Wirtschaftsprozesses mit konkurrierender Willensbildung unvereinbar ist, ergibt sich aus den Problemen der Planverwirklichung. Die Verwirklichung des zentralen Plansystems und damit die Lösung des Leistungsproblems verlangt eine vollständig umfassende Organisation der Menschenführung. Sie bildet das denkbar größte Führungsproblem, dessen Lösung weit größere Schwierigkeiten bereiten dürfte als die Führung eines modernen Millionenheeres. Vor allem gefährdet jede Form einer konkurrierenden oppositionellen Willensbildung die Planverwirklichung, was sofort zu mehr oder weniger weitreichenden Disproportionen des Gesamtprozesses und zu krisenhaften Erscheinungen führen müßte. Die Planverwirklichung setzt demnach eine umfassende und unbedingte Autorität der politischen Führung und ein solches Maß an staatlicher Macht voraus, über das eine parlamentarische Demokratie niemals verfügen kann und auch nicht soll.

2. Bei der Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis der dezentralen konkurrierenden wirtschaftlichen Willensbildung zu den beiden Grundformen der politischen Willensbildung ist wiederum festzustellen, daß sich die politischen Voraussetzungen der Formen der wirtschaftlichen Willensbildung nicht einfach umkehren lassen. Betrachtet man die konkurrierende wirtschaftliche Willensbildung als eine Teilentscheidung innerhalb der allgemeinen Grundentscheidung einer freien Gesellschaft, dann ist es klar, daß die konkurrierende wirtschaftliche und konkurrierende politische Willensbildung einander adäquat sind. Eine Vereinbarkeit von monopolistischer Willensbildung und konkurrierender wirtschaftlicher Willensbildung wäre dann denkbar, wenn die monopolistische Willensbildung auf bestimmte Lebensgebiete beschränkt wird, wenn es sich also nicht um eine totalitäre Diktatur handelt. Beispielsweise scheinen diese Kombinationen in

Portugal und weniger ausgeprägt auch in Spanien gegeben zu sein. Bei beschränkter Diktatur ist es möglich, die Lenkung des Wirtschaftsprozesses wenigstens bis zu einem gewissen Grade den Einzelwirtschaften zu überlassen. Im Sinne einer ordnungspolitischen Gesamteentscheidung für eine freie Gesellschaft gehören jedoch konkurrierende politische und konkurrierende wirtschaftliche Willensbildung zusammen. Indessen braucht wohl nicht besonders betont zu werden, daß die konkrete Kombination von Demokratie und dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses nicht in allen ihren Ausprägungen, sondern nur unter sehr genau zu bestimmenden ordnungspolitischen Voraussetzungen funktionsfähig ist.

C. Wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung

1. In der Diktatur

1. Wir hatten oben zu zeigen versucht, daß die Zentralisierung der wirtschaftlichen Planung zur monopolistischen Willensbildung auf allen Lebensgebieten zum totalitären Staat hinführt und daß die Verwirklichung eines zentralen Plansystems den totalitären Staat, d. h. die totale Konzentration aller Formen der Macht in den Händen der politischen Führung voraussetzt. Mit dem Gedanken einer staatlichen Planung ist häufig der Glaube an einen proportionalen, gleichgewichtigen und krisenfreien Verlauf des Wirtschaftsprozesses verbunden. Ein solcher Glaube setzt indessen die Möglichkeit einer unproblematischen wirtschaftspolitischen Willensbildung voraus. Wie steht es damit z. B. in der sowjetischen Gesellschaft, in der ja der Wirtschaftsprozeß praktisch vollständig zentral geplant wird?

Zentrum der politischen und damit auch der wirtschaftspolitischen Willensbildung für den sowjetischen Bereich ist das politische Büro¹⁸ des Zentralkomitees der russischen kommunistischen Partei. Wie die Erfahrung deutlich genug zeigt, ist die politische Willensbildung auch hier beherrscht von dauernden Machtkämpfen. Es ist eine gewisse Ähnlichkeit gegeben mit einem oligopolistischen Markt. Einige wenige kämpfen ständig miteinander um Gewinnung, Erhaltung und Ausweitung von Machtpositionen. Es herrscht labiles Gleichgewicht mit dauernder Tendenz zum Monopolkampf oder zum Chaos. Innerhalb des Systems ist nur die Einmann-Diktatur oder die Diktatur eines Führungskollektivs möglich, wobei die kollektive Führung stets nur eine Übergangsform zur Einmann-Diktatur darstellt. Kollektive Führung bedeutet bereits konkurrierende politische Willensbildung, auf die hin

¹⁸ Abgekürzt: Politbüro; neuerdings als Präsidium bezeichnet.

das sowjetische System nicht angelegt ist. Sie tendiert zur Gruppenanarchie und zum Zerfall oder jedenfalls zur Transformation der Gesamtordnung. Tatsächlich herrschte in der Sowjetunion eine kollektive Führung jeweils nur nach dem Tod von Lenin und Stalin. Inzwischen wird bereits wieder eine Ein-Mann-Diktatur von Chruschtschew ausgeübt.

2. Interessant ist, daß im sowjetischen Bereich die internen Machtkämpfe außer mit den üblichen Intrigen und Macht Sicherungen besonders auch mit der Propagierung oder Verteidigung eines neuen wirtschaftspolitischen Kurses betrieben werden. Es geht bei ihnen z. B. darum, ob die Investitionen in der Abteilung I (Produktionsmittelindustrie) denen in der Abteilung II (Konsumgüterindustrie) dem Umfang nach vorausgehen oder ob sie in gleichem Maße wachsen sollen. Ob die Schwerindustrie, die Leichtindustrie, die Landwirtschaft oder der Verkehr bevorzugt entwickelt werden sollen, ist oft auch nur äußerer Ausdruck interner Machtkämpfe, wobei ökonomische und politische Vernunft sicherlich nicht Leitmotiv, sondern bestenfalls Folge der Willensbildung innerhalb des Politbüros sind. Die Folgen von wirtschaftspolitischen Mißgriffen können zwar die Stellung desjenigen, der den betreffenden Kurs propagiert hat, schwächen, brauchen jedoch keineswegs zu seiner Entlassung oder Ausbootung zu führen. Das ist um so bemerkenswerter, als ein mitten in der Planperiode vorgenommener wirtschaftspolitischer Kurswechsel (was nicht selten der Fall war) zu einer völligen Umstülpung des volkswirtschaftlichen Plan- systems führt, was natürlich außerordentliche Schäden verursacht. Durch diesen Zusammenhang von persönlicher Machtpolitik und der Verursachung von „social costs“ wird das System der wirtschaftspolitischen Willensbildung vielleicht am besten charakterisiert.

Die Inkonstanz der Machtverhältnisse im Zentrum der Willensbildung des sowjetischen Sozialismus und die Labilität der Willensbildung überhaupt sind eine der Hauptursachen für die Entstehung von Krisen innerhalb des Systems. Die Ursachen und gewisse Erscheinungsformen der Krisen sind zwar anderer Art als in einem System dezentraler Lenkung im Rahmen einer parlamentarischen Demokratie, es kann jedoch keine Rede davon sein, daß es dort keine Krisen gäbe oder zu geben brauche. Die systemimmanent bedingte Krisenanfälligkeit ist vielleicht nicht größer, ganz gewiß jedoch nicht kleiner als bei dezentraler Lenkung.

3. Die bisherigen Ausführungen sollten jedoch nicht mißverstanden werden. Die wirtschaftspolitische Willensbildung erfolgt nicht in zufälliger Weise. Sie bildet auch hier einen Prozeß der Auseinandersetzung, und zwar innerhalb der nachgeordneten Organe, wie z. B. der Regierung, der Staatlichen Plankommission, des Zentralkomitees der

Partei und dessen Sekretariat. Hier sind die Direktiven des Politbüros vorzubereiten und in die Tat umzusetzen. Dabei ist jede einzelne Maßnahme zu prüfen, ob sie sich mit der herrschenden Ideologie und mit der aktuellen Direktive deckt, was keineswegs dasselbe zu bedeuten braucht; und gleichzeitig soll der praktische Zweck der Maßnahme auch wirksam erreicht werden. Bei der Ausarbeitung dieser Maßnahmen werden Diskussionen stattfinden, die oft zu Auseinandersetzungen sachlicher oder machtpolitischer Art führen dürfen.

4. Bei den Maßnahmen zur Um- und Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung scheinen der politische Zweck und auch die ideologische Kongruenz der betreffenden Maßnahmen in der Regel höher bewertet zu werden, als deren ökonomische Zweckmäßigkeit. Das wird besonders deutlich in der Landwirtschaft, wo man bei der Bodenreform Hunderttausende von Bauernstellen geschaffen hat, die für sich kaum rationell wirtschaften können, weil sie bei den gegebenen Bodenflächen zu klein und ungenügend mit Maschinen ausgestattet sind. Die ökonomischen Nachteile hat man aber in Kauf genommen, um die Bauern vermittels des Ablieferungszwanges, des Einflusses der Maschinen-Traktorenstationen (MTS) und der Genossenschaften leichter kollektivieren, damit besser beherrschen und die individuelle Willensbildung wirksamer unterbinden zu können.

Auf die Schwierigkeiten, denen die wirtschaftspolitische Willensverwirklichung bei der Durchführung der zentralen Pläne ausgesetzt ist, war oben schon hingewiesen worden. Sie gehen zu einem wesentlichen Teil eben aus der Beschaffenheit der Ordnung hervor, die einen ständig wirksamen Widerspruch zwischen den Interessen der politischen Führung und den individuellen Interessen der Staatsbürger begründet. Gleichwohl wird die Zentralisierung der Planung und der Willensbildung sowie die Politik der Verstaatlichung des Eigentums weiter betrieben, wodurch dieser Widerspruch ständig verstärkt wird.

Auch der in neuester Zeit propagandistisch wieder stärker herausgestellte Kurs des demokratischen Zentralismus kann die Schwierigkeiten der wirtschaftspolitischen Willensverwirklichung vielleicht vermindern, aber sicherlich nicht beseitigen, solange nämlich der Wirtschaftsprozeß zentral geplant bleibt und das Staatseigentum an den Produktionsmitteln nicht beseitigt wird. Daran aber ist nicht entfernt gedacht. Mit der „Demokratisierung“ soll zwar versucht werden, die Überbürokratisierung zu überwinden und die Verantwortung der unteren Instanzen und Betriebe zu erweitern, die monopolistische Willensbildung auf allen Lebensgebieten soll aber offenbar unter allen Umständen beibehalten werden. Es handelt sich bei diesem Kurs nicht um „Demokratisierung“ im Sinne einer Dezentralisierung der Willensbildung, sondern nur um die Dezentralisierung gewisser Aufgaben der

Planvorbereitung und besonders der Planverwirklichung, die ohne grundsätzliche Bedeutung sind.

Wenn es auch richtig ist, daß die Maßnahmen der politischen Führung sorgfältig erwogen werden, so darf man doch die wirtschaftliche Prozeßpolitik und besonders die Ordnungspolitik im sowjetischen Sozialismus als eine Politik der Experimente bezeichnen. Man war sich seiner Sache sehr sicher, als es negativ um die Beseitigung der freiheitlichen Ordnungsformen ging; für die positive Lösung der aktuellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten kann die Wirtschaftspolitik nicht halten, was die Ideologie versprach und verspricht. Ideologisch besteht das ordnungspolitische Endziel in der totalen Verstaatlichung der Produktionsmittel, in der Beseitigung sogar des Geldes und aller Formelemente der Marktwirtschaft. Dieses Ziel ist in Rußland mit Ausnahme des Abbaues der Geldwirtschaft vollständig, in Mitteleuropa überwiegend erreicht. Die Schwierigkeiten der überaus starken Krisenhaftigkeit politischer, wirtschaftlicher und besonders auch psychologischer Art bestehen nach wie vor, und es kann nicht erwartet werden, daß sie durch eine morphologische Vervollkommenung des Systems im Sinne des proklamierten Endzustandes verschwinden. Der Widerspruch zwischen den Heilsversprechungen der Ideologie und der Wirklichkeit wird immer offensichtlicher und kann durch die sog. „Übergangstheorie“ nur noch schlecht verdeckt werden. In diesem Widerspruch hat die tiefgreifende geistige Krise des sowjetischen Sozialismus ihren eigentlichen Grund; sie kann nur zusammen mit der wirklichkeitswidrigen Ideologie überwunden werden.

2. In der Demokratie

1. Die wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung bei dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses hat die Aufgabe, die Bedingungen des wirtschaftlichen Handelns der im Rahmen der gegebenen Ordnung wirtschaftenden Menschen so zu gestalten, daß der Gesamtprozeß gleichgewichtig verläuft und daß soziale Gerechtigkeit und Sicherheit gewährleistet werden. Diese Aufgabe hat sie mit ordnungs- und prozeßpolitischen Mitteln durchzuführen.

Erste Voraussetzung dafür, daß diese Aufgabe wirksam erfüllt werden kann, ist eine klare Konzeption sowie eine umfassende Kenntnis der Prinzipien, nach denen eine freie Gesellschaft zu formen ist. Weiter bedarf es realistischer Vorstellungen von den ständig aktuellen Gefahren, die eine freie Wirtschaftsgesellschaft von innen her bedrohen. Durch die wirtschaftlichen Freiheitsrechte werden ungeheure menschliche Energien freigesetzt, die zwar einen hohen wirtschaftlichen Wirkungsgrad des Lenkungssystems mit sich bringen, die aber gleichzeitig auch schädliche Auswirkungen wirtschaftlicher, sittlicher, sozialer und

politischer Art haben können. Ordnungspolitisches Hauptproblem eines Systems dezentraler Lenkung ist die Tendenz zur Bildung privater wirtschaftlicher Machtstellungen, die den Zwang zur Anpassung an die Änderungen der Marktverhältnisse und an die Sozialinteressen vermindern und letzten Endes regelmäßig Ausbeutung anderer Personen oder Wirtschaftseinheiten im Interesse der Machtinhaber bedeuten. Nötig ist auch ein sachlich fundiertes Wissen um die wirtschaftliche sowie die universale ordnungspolitische Interdependenz aller Lebensbereiche¹⁹.

2. Um den Sinn demokratischer Institutionen zu verstehen, ist es nötig, sich immer wieder klar zu machen, daß ihre Konstruktion im Grunde genommen von dem Gedanken bestimmt ist, die Gefahren, die von der — natürlich unerlässlichen — staatlichen Macht für das Gemeinwesen ausgehen, zu bannen. So gesehen besteht eine gut durchdachte demokratische Verfassung aus einem System von Gewichten und Gegengewichten sowie wechselseitigen Kontrollen. Der Gebrauch der staatlichen Macht ist bestimmten Regeln unterworfen, und das ganze System der konkurrierenden Willensbildung von unten nach oben kann nur funktionieren unter strenger Beachtung eben dieser Gestaltungsprinzipien. Von alledem war schon die Rede. Hervorgehoben werden soll hier nur, daß der politischen Willensbildung im Parlament das Prinzip der kollegialen Beschußfassung und der Willensverwirklichung durch die Verwaltung das monokratische Prinzip adäquat ist²⁰. Weiter sollen die Parteien die politischen Wünsche der Bevölkerung repräsentieren.

Natürlich wird eine Partei sich stets auf bestimmte Schichten der Bevölkerung stützen müssen, und sie wird auch, wenn sie die Mehrheit im Parlament hat und die Regierung bildet, genötigt sein, vor allem die Interessen ihrer Wähler zu berücksichtigen. Aber abgesehen davon, daß sie häufig mit anderen Parteien eine Koalition eingehen muß, stehen Mehrheit des Parlaments und Regierung doch meist unter der Kontrolle der Opposition und der öffentlichen Meinung, wodurch sie stets gezwungen werden, das ganze Sozialinteresse wenigstens bis zu einem gewissen Grade zu beachten. Andernfalls müssen sie riskieren, bei der nächsten Wahl Macht und Einfluß zu verlieren. Auf diese Weise soll und kann ein gewisses Gleichgewicht der politischen Willensbildung herbeigeführt werden.

¹⁹ Zur Begründung der Notwendigkeit einer klaren Konzeption der Wirtschaftspolitik vgl. Pütz, Th., Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt; ed.: Beckerath, E. v.; Meyer, W. F.; Müller-Armack, Frankfurt/Main 1957.

²⁰ Diese Unterscheidung hat neuerdings Th. Eschenburg, „Herrschaft der Verbände?“, Stuttgart 1956, in beispielhafter Klarheit herausgearbeitet.

3. Wären die Parteien alleinige organisatorische Träger der konkurrierenden demokratischen Willensbildung und hätte es auf der anderen Seite die Wirtschaftspolitik nur mit den Einzelwirtschaften zu tun, so wäre eine gute gesamtheitlich orientierte Wirtschaftspolitik nur eine Sache der Einsicht in die Zusammenhänge und der politischen Bildung der Politiker. Tatsächlich jedoch scheint in der Bundesrepublik wie auch in den meisten anderen westlichen Demokratien die Entwicklung immer mehr dahin zu gehen, daß statt der Parteien die „organisierten Interessen“²¹ zu einflußreichen Trägern der wirtschaftspolitischen Willensbildung werden. Gewerkschaften, Unternehmerverbände, die Verbände der Wirtschaftszweige, Kartelle und Konzerne gewinnen zunehmenden Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Maßnahmen und deren Durchführung. Diese Entwicklung ist für die Bevölkerung der Bundesrepublik als einer freien Gesellschaft alarmierend. Sie führt sowohl zur Verfälschung der demokratischen Willensbildung und Willensverwirklichung, als auch zur ordnungspolitischen Verformung und prozeßpolitischen Desorientierung der freien Wirtschaftsverfassung.

Natürlich kann es sich nicht darum handeln, die wirtschaftlichen Verbände in Bausch und Bogen zu verwerfen. Sie haben selbstverständlich echte und sinnvolle Funktionen. Worum es aber geht, ist, die Grenzen ihrer Wirksamkeit und ihrer Einflußnahme auf die Wirtschaftspolitik zu bestimmen sowie für die Einhaltung dieser Grenzen zu sorgen.

Die Macht der Verbände geht aus ihrer oftmals großen Finanzkraft hervor und daraus, daß einige von ihnen zu den größten Massenorganisationen gehören. Hierdurch und angesichts der Finanzschwäche der Parteien und der unsinnig teuren Wahlkämpfe haben die Verbände die Möglichkeit, großen finanziellen und wahlpolitischen Druck auf Parteien, die Parlamente und die Regierungen auszuüben. — Der entscheidende Unterschied zwischen den Parteien und den Wirtschaftsverbänden scheint darin zu liegen, daß die Verbände fast ausnahmslos Teilinteressen vertreten, die sie durch starke wirtschaftspolitische Einflußnahme durchzusetzen suchen, ohne, wie die Parteien, den demokratischen Kontrollen zu unterliegen, d. h. ohne dem Sozialinteresse verpflichtet und verantwortlich zu sein. Ihnen geht es oft nicht um eine sinnvolle ordnungs- und prozeßpolitische Ausgestaltung der wirtschaftlichen und politischen Gesamtverfassung, sondern um die Durchsetzung von gruppenegoistischen Sonderregelungen, wie z. B. Schließung der Märkte, „kostendeckende“ Preise, Reglementierung des internationalen Handels im Sinne von Sonderinteressen, Subventionsforderungen usw., die meist zu Lasten des Sozialinteresses gehen²².

²¹ Kaiser, J. H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

4. Diese Tendenzen der privaten Vermachtung, der Verformung der Wirtschaftsverfassung und der demokratischen Institutionen sollten sehr ernst genommen werden; sie sollten in ihrer Wirksamkeit freilich auch nicht überschätzt werden.

Galbraith²³ glaubt, den Problemen der privaten Vermachtung durch die Bildung von Gegenmacht beikommen zu können. Sicherlich kann dieses Verfahren in gewissen Fällen zweckmäßig sein, um einseitige machtpolitische Übergewichte zu kompensieren oder zu neutralisieren. Falsch wäre es jedoch, dieses Prinzip der Bildung von machtpolitischen Gegengewichten zum Leitprinzip der wirtschaftlichen Ordnungspolitik machen zu wollen. Wenn die freie Gesellschaft funktionsfähig bleiben soll, dann wird die Wirtschaftspolitik dem Leitbild der Wettbewerbswirtschaft soweit wie möglich folgen müssen. Nur wenn die Entstehung von Machtgebilden nicht verhindert werden kann, wird das Prinzip der Bildung von machtpolitischen Gegengewichten sinnvoll. Dieses Prinzip sollte also nicht Leitprinzip, sondern nur *ultima ratio* der wirtschaftlichen Ordnungspolitik sein²⁴.

Noch weiter geht der Vorschlag, die wirtschaftspolitische Willensbildung unmittelbar durch die Verbände vornehmen zu lassen. Dieser Vorschlag beruht auf dem Gedanken, mit den Verbänden ein Koordinationssystem des organisierten Interessenausgleichs bilden zu können. In Kompromissen zwischen den Verbandsinteressen glaubt man, ein System der Koordination nicht nur der wirtschaftspolitischen Willensbildung, sondern auch der einzelwirtschaftlichen Pläne sehen zu dürfen²⁵. Gewiß müssen wirtschaftspolitische Verbände und deren

²² Zu dem Verbandsproblem vgl. in wirtschaftspolitischer Hinsicht die Artikelserie „Parteien und Verbände“ in der Neuen Zürcher Zeitung 1954 Nr. 124, 129, 130, 139, 149, 150 mit Beiträgen von H. Häberlin, H. Huber, E. Geyer und E. Küng; E. Gruner, Das Problem der wirtschaftlichen Interessenvertretung in historischer Sicht, Zürich 1956; H. Huber, Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände, in: ORDO Bd. 7 (1955); E. Tuchfeldt, Wirtschaftspolitik und Verbände, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1956; J. Werner, Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, in: St. Galler wirtschaftliche Forschungen, ed.: Handelshochschule St. Gallen, Bd. 12, Zürich/St. Gallen 1957.

In politischer und staatsrechtlicher Hinsicht vgl.: R. Breitling, Die Verbände in der Bundesrepublik. Ihre Arten und ihre politische Wirkungsweise, Meisenheim 1955; Th. Eschenburg, Staatsautorität und Gruppenegoismus, Heft 9 der Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf, 1955; G. Eisermann, Parlament, Parteien und Verbände — ein Beitrag zur politischen Soziologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie, Bd. 6 (1953/54); J. H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956.

²³ Galbraith, J. K., Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte, Stuttgart 1952.

²⁴ Seraphim, H. J., Machtkonzentration in der Marktwirtschaft und die Verwirklichung des Wettbewerbs, in: Zeitschr. für Nat. Ök., Bd. XVI, Heft 1/2, 1956.

²⁵ Vgl. Jöhr, W. A., und Singer, H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957.

Wirksamkeit als gegeben betrachtet werden. Insoweit ist die Herbeiführung von Kompromissen zum Zwecke des Interessenausgleichs nicht nur notwendig, sondern auch wünschenswert. Wiederum aber sollte man sich hüten, eine solche Möglichkeit des Interessenausgleichs zu verallgemeinern und sie zum Leitprinzip der Wirtschaftspolitik machen zu wollen. Tatsächlich ist die Gültigkeit der These, daß Verbandskompromisse zu einer im Sinne der freien Gesellschaft adäquaten Wirtschaftspolitik sowie zu einer ökonomisch zweckmäßigen, straffen und wünschenswerten Koordination der Einzelpläne und der Interessen zu führen vermag, bisher noch nicht bewiesen worden. Sicher würde ein solches System der wirtschaftspolitischen und wirtschaftlichen Willensbildung nicht zu einer Wettbewerbswirtschaft führen. Statt dessen würden die in einer Wettbewerbswirtschaft verwirklichbaren Kontrollen der Betätigung der Einzelinteressen in ihrer Wirksamkeit mindestens wesentlich abgeschwächt werden. Die stärksten Verbände würden eine Vorherrschaft erlangen und die ordnungspolitischen Bedingungen des wirtschaftlichen Verkehrs so setzen, wie es ihren Teilinteressen entspricht. Die Wirtschaftspolitik ist auch in einer freien Gesellschaft Sache der politischen Führung, d. h. des Parlamentes und der Regierung. Sie muß einer klaren ordnungspolitischen Konzeption folgen und die hieraus sich ergebenden Grundsätze gegen die organisierten Interessen durchsetzen. Hierbei kann sie sich der wirtschaftlichen Verbände in mancherlei Weise bedienen, sie darf jedoch nicht zum Diener organisierter Interessen werden.

Im übrigen sollte die Wirksamkeit der Verbände nicht überschätzt werden; denn neben den Verbänden gibt es noch andere wirtschaftspolitische Potenzen, welche deren Wirksamkeit begrenzen. In diesem Zusammenhang ist gegenwärtig vor allem auf die bereits vorhandene Europäisierung der Wirtschaftspolitik der Einzelstaaten hinzuweisen. Internationale Institutionen wie OEEC, EWG, GATT und dergleichen bedeuten eine gewisse Koordination der Wirtschaftspolitik der europäischen Staaten, durch die bis auf weiteres auch dem Einfluß der nationalen Verbände auf die staatliche Wirtschaftspolitik gewisse Grenzen gesetzt sind.

Willensbildung und wirtschaftspolitische Führung in der Marktwirtschaft

I. Teil: Die Beeinflußbarkeit von Willensentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte bei dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses

Von I. E s e n w e i n - R o t h e , Wilhelmshaven

Die Besinnung auf die Möglichkeiten rationaler Wirtschaftspolitik hat zu der wissenschaftlich gesicherten Erkenntnis geführt, solche Rationalität sei nur unter der Bedingung zu erreichen, daß eine Orientierung von Maßnahmen und Zielen an einem einheitlich konzipierten Gestaltungsprinzip gesucht werde. Eine solche wirtschaftspolitische Konzeption der Wirtschaftsverfassung enthält keinen „Katalog konkret definierter Einzelmaßnahmen“, wohl aber ein Leitbild dafür, ob real mögliche Maßnahmen dem langfristig und prinzipiell verstandenen Entwurf des wirtschaftspolitischen Handelns entsprechen¹; offen bleibt dabei noch, in welcher Weise es gelingen kann, die nach dem Leitbild einer neu zu gestaltenden Wirtschaftswirklichkeit erforderlichen, systemgerecht konzipierten Maßnahmen durchzusetzen. Es bleibt zu klären, auf welchem Wege ein *Systembewußtsein* bei den Institutionen und Trägern *wirtschaftspolitisch wirksamer Entscheidungen* zu erzielen ist, wie diese also zu systemkonformem Verhalten veranlaßt werden können.

Dieser Frage ist der vorliegende Beitrag gewidmet, allerdings mit der Einschränkung, daß lediglich die Beeinflußbarkeit des wirtschaftspolitisch wirksamen Willens *privater Wirtschaftssubjekte* Gegenstand der Betrachtung sein soll. Auch beziehen sich die Überlegungen ausschließlich auf die in einer grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten, d. h. also nicht zentral gelenkten Wirtschaftsordnung erwachsenden Fragen.

Es soll also nicht untersucht werden, inwieweit die Wirtschaftsbetätigung der öffentlichen Hand an die geltende Konzeption zu binden ist. Außerhalb der Abhandlung soll auch bleiben, ob und in wel-

¹ Vgl. dazu Pütz, Th., „Die wirtschaftspolitische Konzeption“, in: „Wirtschaftsfragen der Gegenwart“, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/M. 1957, S. 42 ff.; ferner Neuhauser, G., „Zur Klärung einiger Grundbegriffe der theoretischen Wirtschaftspolitik“, in: *Ztschr. f. Nationalökonomie*, Bd. XVII/2, 1957, S. 247 ff.

cher Weise Organe der wirtschaftlichen Selbstverwaltung die Realisierung von Zielen einer nicht zentral geleiteten Wirtschaftsordnung beeinflussen könnten. Auch soll nicht erörtert werden, ob es grundsätzlich oder tatsächlich möglich ist, die Willensbildung dieser Institutionen selbst auf das Leitbild hin zu ordnen, ohne zugleich den Grundsatz einer „Freiheit vom Zwang“ aufzuheben².

Die Beschränkung der Thematik auf marktwirtschaftlich geordnete Wirtschaftssysteme ergibt sich aus der Überlegung, daß sich für eine zentral gelenkte, planwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsordnung eine Unterscheidung zwischen privaten und körperschaftlichen Wirtschaftssubjekten gar nicht realisieren ließe. Alle Funktionsträger im Wirtschaftsprozeß sind dort dem Zwang der Planerfüllung unterschiedslos ausgesetzt. Bei jeder Art „freier“ Wirtschaftsverfassung — gleichgültig, welche Form dezentraler Lenkung sie verkörpert — ist dagegen ein solcher Unterschied unverkennbar gegeben. Er äußert sich u. a. darin, daß es keineswegs allein die öffentliche Hand ist, die auf das wirtschaftliche Verhalten der privaten Wirtschaftssubjekte einzuwirken sucht, sondern daß dies ebenso von Kammern, Verbänden und sonstigen Selbstverwaltungskörperschaften angestrebt wird — stets mit der Absicht, durch diesen Einfluß konkretes wirtschaftspolitisches Handeln auszulösen, sei dies nun systemkonform oder nicht.

Da es hier darum gehen soll, die Möglichkeiten einer Durchsetzung gesamtwirtschaftlich rational entwickelter politischer Ziele im Verhalten der Einzelwirtschaften zu prüfen, geht es letztlich um den Freiheitsbereich individueller Willensbildung und -verwirklichung im ökonomischen Raum. Es ist erwiesen, daß es selbst in einer bis ins letzte beherrschten Planwirtschaft noch einen Spielraum gibt, innerhalb dessen die Individuen auf Angebote oder Anforderungen aus dem ökonomischen Bereich reagieren können. (In gut durchstilisierten Diktaturen bedient sich die Staatsführung eines Geheimdienstes, dessen Informationen darüber, welche Nutzen-Schätzungen in möglichen Konfliktsituationen zu erwarten sind, propagandistisch ausgewertet wer-

² Diesem Fragenkomplex ist z. T. die nachstehende Untersuchung von Werner, J., „Die Wirtschaftsverbände als Träger von Ordnungsfunktionen“, gewidmet. Auch finden sich bei Huber, E. R., „Selbstverwaltung der Wirtschaft“, Stuttgart 1958, bemerkenswerte Hinweise auf die Rechtsstellung und Ordnungsfunktion der „pouvoirs intermédiaires“, des Systems von Zwischengewalten zwischen Einzelwirtschaft und Staat. Vgl. z. B. S. 19: „... Es besteht ein System von Zwischengewalten ..., das heißt ... von Institutionen und Funktionen, die auf den Gesamtkomplex der im Wettbewerb stehenden Einzelunternehmen koordinierend, regulierend und fördernd einwirken, ohne die Einzelfreiheit aufzuheben, die aber zugleich den wirtschaftszuständigen Staatsorganen beratend, anregend und mitbestimmend zur Seite treten, ohne den verfassungsmäßigen Zuständigkeitsbereich und den Vorrang der Staatsgewalt zu beeinträchtigen ...“

den, um die Entscheidungen im Vorhof des Konfliktes im Sinne der Planverwirklichung zu beeinflussen.)

Aber für jegliches in der Absicht rationale Verhalten der Wirtschaftssubjekte sind dem Spielraum für „freie“ Entscheidungen Grenzen gesetzt, die unmittelbar wirtschaftlich wirksam werden. Sie bestehen in den Grundbedürfnissen, in der Kaufkraft bzw. in anderweitiger Fähigkeit zur Gegenleistung und vor allem in der Rechtsordnung. Diese Grenzen sind keineswegs unverrückbar gezogen; sie variieren mit der Wirtschaftsordnung und mit der sozialen Funktion des Willensträgers.

In der Marktwirtschaft sind die Schranken der ökonomischen Entscheidungsfreiheit weiter vom Wirtschaftssubjekt weggerückt als bei staatlicher Lenkung. Die Rechts- und Sozialordnung eines dezentral gelenkten Wirtschaftsprozesses anerkennt die Freiheit zur Befriedigung auch solchen Verlangens, das über die unmittelbaren Bedürfnisse der Existenzhaltung hinausgeht. Das Feld für den Wahlakt erweitert sich damit über die unmittelbare Nutzenschätzung von Gegenwartsgütern hinaus. Somit könnte behauptet werden, daß nicht nur die Breite des Freiheitsraumes, sondern auch die Häufigkeit von Konfliktsituationen für die Willensentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte im umgekehrten Verhältnis zum Zwangscharakter der Wirtschaftsverfassung wachsen³.

Selbst wo die Wirtschaftsverfassung, wie z. B. in der „sozialen Marktwirtschaft“, auf eine Modifizierung des Konkurrenzprinzips abzielt und eine Überwachung und Bevormundung der Wirtschaftssubjekte im Dienste sozialer Kooperation vorsieht⁴, liegt die Beschränkung für die wirtschaftliche Willensbildung zuvörderst im Bereich des Ökonomischen. Die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte können innerhalb der durch Kosten, Preis und Kaufkraft gesetzten Daten gefällt werden. Eine Konfliktsituation kann bei solchen Voraussetzungen so lange nicht entstehen, als das Wirtschaftssubjekt seine Entscheidungen anhand der gegebenen Daten kalkulieren, d. h. auf den möglichen privatwirtschaftlichen Erfolg überprüfen kann. Würde das rationale Verhalten des Wirtschaftssubjektes allein ausreichen, die Konfliktsituation zu meistern, so bestünde kaum eine Möglichkeit zur Willensbeeinflussung von außen her.

Jedoch hängt offensichtlich die Entscheidungsfreiheit darüber hinaus auch in der Marktwirtschaft noch davon ab, welche soziale Funktion die Träger der Entscheidungsbefugnis bei der Erfüllung eines Wahl-

³ Entscheidungen, die sich auf die Erfüllung eines Lebens- oder Existenzplans beziehen und ohnehin niemals bzw. erst nach Zeitablauf marktwirksam werden, bleiben ausgeklammert.

⁴ Vgl. Huber, E. R., „Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht“, in DÖV 1956, S. 200 ff.

4*

akts ausfüllen. Mitbestimmend für die Willensentfaltung sind nicht nur die individuellen oder sozialen Wertvorstellungen, sondern auch die jeweiligen rechtlichen Bindungen, in denen das Wirtschaftssubjekt steht. Von hier aus, von dem Sozialstatus des Wirtschaftssubjektes, eröffnet sich ein Zugang in jenen Freiheitsraum der Willensbildung, von dem aus auf die Entwicklung eines Wirtschaftsplanes Einfluß zu gewinnen ist. Erst wenn das Vorhandensein von Bedürfnissen nicht so eindeutig bestimmbar oder vom Individuum nicht als so klar umrissen empfunden wird, als daß sich sein Verhalten auf konkrete Möglichkeiten der Bedarfsdeckung selbstdäig einstellen könnte, ergibt sich für das Wirtschaftssubjekt ein Konflikt. Desgleichen wird die Entscheidung erst dann schwierig, wenn sich fundierte Markterwartungen überraschend nicht bestätigen. In solchen Fällen ergibt sich die Notwendigkeit, „zielblind“ zu reagieren, und zwar im gleichen Sinn wie das von der Sozialpsychologie verstanden wird: in Reaktion auf fremderstellte Signale, die als Daten in den Wahlakt einbezogen werden. Entsprechend wird in solchen Fällen vom Wirtschaftssubjekt eine von außen bezogene Information für wert erachtet, die marktwirksame Willensentscheidung mit zu formen⁵.

Wenn nunmehr untersucht werden soll, in welcher Weise es möglich ist, Willensentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte auf systemgerechte Maßnahmen zu lenken, so erscheint es erforderlich, dieser Analyse eine Deutung des Begriffes „Wirtschaftssubjekt“ voranzustellen. Aus einer Charakteristik dieses Phänomens ergibt sich erst das erforderliche Verständnis für die bedingte Rationalität mancher wirtschaftlicher Entscheidungen. Zugleich wird von da her einleuchtend, daß einzelne Wirtschaftssubjekte eine unterschiedliche Auf-

⁵ Hier ist ausdrücklich anzumerken, daß der zuerst in der Sozialpsychologie verwandte Begriff der „Zielorientierung von Bedürfnissen“ abweichend zu interpretieren ist von der in der Nationalökonomie diskutierten Definition der Vorziele und Grundziele wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Konzeptionen. Von der nationalökonomischen Wissenschaft her wird „Ziel“ so verstanden, daß der Leistungszusammenhang Wirtschaft in seiner Bemühung um Realisierung des Ausgleichs von Bedarf und Deckung lediglich Vorzielen dient (vgl. Pütz, Th., „Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung“, Wien 1948, und Seraphim, H.-J., „Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik“, Göttingen 1955). Die „Konzeption“ soll als Leitbild die auf Dauer angestrebten, aufeinander abgestimmten meta-ökonomischen „Bedarfe“ in einem System wirtschaftspolitischer Grundziele enthalten. Bei solcher Sicht wäre zielwidriges Verhalten systemfremd. — Die in der Sozialpsychologie dargebotene Einsicht in das Zustandekommen einer Konfliktsituation (vgl. Hofstätter, „Psychologie“ — Das Fischer-Lexikon, Frankfurt 1957, Artikel „Bedarf und Bedürfnis“, „Konflikt“) bietet eine Erklärung dafür an, wie bei grundsätzlich durch ökonomische Daten und Rechtsformen vorbestimmter Willensbekundung noch ein Spielraum für Willensbildung und Wahlakt entsteht und wie durch „Lernen“, d. h. durch Zuhilfenahme von Informationen, die von außen her bezogen werden, schließlich die ursprüngliche Zielkonformität hergestellt werden kann.

nahmefähigkeit gegenüber etwaigen, aus der wirtschaftspolitischen Konzeption hergeleiteten, für die Einzelwirtschaft also nur mittelbar erfolgbestimmenden Informationen bekunden. Wirtschaftsverfassung, soziale Funktion des Wirtschaftssubjektes und seiner Vertreter und schließlich deren Willensbildung bestimmen nämlich, wie noch zu zeigen sein wird, insgesamt die Beeinflußbarkeit der privaten Wirtschaftssubjekte.

I. Charakteristiken des Wirtschaftssubjektes

Das wirtschaftliche Verhalten von Wirtschaftssubjekten oder auch die Reaktionsfähigkeit gegenüber marktgerechten oder propagandistisch-psychologischen Einwirkungen ist kein „Robinson“-Problem. Der in der Nationalökonomie gesetzte Fall des „isolierten Menschen“ ist die Ausnahmesituation; im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Fragen spielt sie, wie besonders von Seraphim⁶ immer wieder betont wird, eine durchaus untergeordnete Rolle. Das Normale ist die Beteiligung von Personen am wirtschaftlichen Geschehen, die selbst lediglich Exponenten wirtschaftlicher Gebilde sind, d. h. Vertreter von „gesellten Wirtschaftssubjekten“.

Häufig wird der „Letztverbraucher“ als eine besondere, sogar als entscheidende Figur im Marktprozeß gesehen. Nicht allein die Methoden der Absatzpsychologie sowie der Markt- und Meinungsforschung sind in erstaunlich grober Vereinfachung auf diesen Individualtyp von Wirtschaftssubjekten abgestellt, sondern auch wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen und Entscheidungen unterstellen die Identität zwischen „Wirtschaftssubjekt“ und „Individuum“. Unbestreitbar gibt es zwar auch den Typ des Letztverbrauchers in der Wirtschaftswirklichkeit, jedoch überwiegt die Zahl derjenigen Marktteilnehmer, die nicht als Einzelwesen, sondern als Repräsentanten wirtschaftlicher Gebilde marktwirksame Entscheidungen zu treffen haben: Haushaltungsvorstand und Hausfrau, ja selbst andere Haushaltsangehörige treten als Vertreter der elementaren Zellen sozialer Lebensgemeinschaften im Wirtschaftsleben, der „Hauswirtschaft“, auf, während die rechtsfähigen Organe und Erfüllungsgehilfen der institutionalisierten Funktionseinheit „Unternehmung“ als deren Repräsentanten aktiv werden.

A. Das Individuum als Wirtschaftssubjekt

Beim Versuch, eine wirtschaftspolitische Definition für die verschiedenen Kategorien von Marktteilnehmern zu finden, ist das „Individuum“ als Wirtschaftssubjekt zweifellos am einfachsten zu umschrei-

⁶ Seraphim, a.a.O., vor allem S. 50 und 144 ff.

ben. Die zu dieser Kategorie von Wirtschaftstätigen und Marktpartnern gehörigen Wirtschaftssubjekte sind Entscheidungsträger in eigener Sache. Die einzelne Person vereinigt in sich selbst Bedarf, Nutzenschätzung und Verfügungsmacht über die Mittel zur Gegenleistung. Die Entscheidung wird nach der unterschiedlichen Elastizität von Bedarf und Kaufkraft getroffen, und zwar in einer durchaus persönlichen Abstimmung von Erfahrung und Gefühl mit der vom Individuum nach seinen Maßstäben realisierbaren Vernunft.

Daraus folgt, daß die Kenntnis der Zahl dieser Gruppe von Wirtschaftssubjekten sowie ihrer Gliederung nach Alter, Geschlecht, Beruf und sozialer Stellung hinreichen müßte, um ihre Bedarfsstruktur näherungsweise zu schätzen. Eine kleine Gruppe von ihnen, nach tendenziellem Marktverhalten befragt, würde genügen, auf die Rationalität des Verhaltens aller anderen einzuwirken. Denn diese Ratio ist steigerungsfähig. Erforderlich wäre nur die Erweiterung von Kenntnissen über die Alternativen. Ohne werberische oder erzieherische Beeinflussung könnten diese Marktteilnehmer lediglich dadurch zu höherer Rationalität des Verhaltens kommen, daß sie einen Kaufakt bzw. einen Arbeitsgang im Wiederholungsfall unter Einsatz anderer Mittel vollführten⁷.

Es hängt also zunächst von der Persönlichkeit und der Lebenserfahrung des Wirtschaftssubjektes ab, daneben aber auch von der Wiederholbarkeit der zu treffenden Entscheidung (da diese auf den Wunsch zur Rationalisierung des Marktverhaltens einwirkt), inwieweit die der Willensentscheidung vorausgehende Nutzenerwägung von außen beeinflußbar ist.

Klarzustellen ist nun aber, daß nicht alle Einzelhaushaltungen im Sinne dieser Ausführungen als Individual-Wirtschaftssubjekte verstanden werden dürfen. Die Existenz von rund 2,9 Mill. Einpersonenhaushaltungen im Bundesgebiet (1956) könnte zu der Annahme verführen, daß doch der Letztabbraucher als Wirtschaftssubjekt eine beträchtliche volkswirtschaftliche Bedeutung hätte. Tatsächlich läßt sich aber aus gleichzeitig erhobenen anderen Merkmalen klar erkennen, daß nur etwa ein Drittel der Einzelhaushaltungen in vollständiger Isolierung von einem Familien- oder Zweck-Haushalt existiert. Die Mehrzahl der Einpersonen-Haushaltungen hat schon allein vom Einkommen

⁷ Vgl. dazu Abbot, L., „Qualität und Wettbewerb — Ein Beitrag zur Wirtschaftstheorie“, München 1958, insbesondere S. 88 ff. Diese Charakteristik trifft auch für den Fall zu, daß das Individuum für seine Zwecke Produktionsmittel erwerben und an Stelle von Geld seine „Gegenleistung“ in Form von Tauschgütern oder Lohnwerk erbringen möchte! Vgl. das Schrifttum zur Frage der „Consumer Economics“, das in einer ausführlichen Befragung von Meyer-Dohm, P., im Hamburger Jb. f. Wirtschafts- u. Gesellschaftspolitik genannt und gewürdigt wird (2. Jg., Tübingen 1957, S. 171 bis 185).

her nur recht begrenzte Dispositionsfreiheit am Markt, sei es, daß diese durch Einkommensleistungen an getrennt lebende Teile der Familie beschnitten wird, oder sei es, daß Einkommensbezüge auf Zuweisungen aus dem Eltern- oder Familienhaushalt beschränkt sind: stets ist der Spielraum eigener Entscheidungen eingeschränkt.

Selbst diejenigen Wirtschaftssubjekte, die bezüglich ihrer Verbrauchsausgaben unzweifelhaft zur Kategorie des „Robinson“ gehören, treffen nun aber u. U. marktwirksame Entscheidungen als Repräsentanten desjenigen Wirtschaftsgebildes, in dem sie ihre berufliche Erwerbstätigkeit ausüben. Daß ein Wirtschaftssubjekt sowohl in seiner Konsumtion als auch in bezug auf seine wirtschaftliche Produktivität völlig eigenständig disponierte, dürfte kaum vorkommen. In jeder Form sozialer Bindung bestimmt sich aber der Freiheitsraum für unabhängige Willensbildung des agierenden Wirtschaftssubjektes nach der Rechtsstellung des Repräsentanten und nach seiner Verantwortlichkeit für den Wirtschaftserfolg des Gebildes.

B. Institutionen als Wirtschaftssubjekt

Wirtschaftliche Institutionen, wie Haushaltungen, Unternehmungen, Anstalten usw., sind begriffsnotwendig auf die Weise „Wirtschaftssubjekt“, daß einzelne Menschen im Vollzug der Gütererzeugung und Verteilung als ihre Repräsentanten auftreten. Diese Vertreter treffen die im Wirtschaftsprozeß erforderlichen Marktentscheidungen jeweils im Auftrag der repräsentierten Institution, d. h. nach dem für diese gültigen Wirtschafts-, Finanz- oder Beschaffungsplan. Die Plangebundenheit der Willensbekundung ist durch Rechtsvorschriften und Gewohnheitsrecht gesichert.

Freilich bleibt das Individuum auch in seinen gesellschaftlichen Bindungen zuletzt als Ich tätig, gleichgültig, ob es seine ökonomische Wahl aus einem Affekt heraus oder auf Grund von Vernunft und Erfahrung vornimmt. Bis zu einem gewissen Grade wird eine Wahlhandlung auch dann auf subjektive Momente zurückzuführen sein, wenn sie nicht für den eigenen Bedarf, sondern für den einer sozialen oder ökonomischen Gruppe getroffen wird. Sicherlich ist aber das gruppenbezogene Wirtschaftsverhalten, d. h. die für Haushaltungen oder Unternehmungen vollzogene Entscheidung, im Wirtschaftsprozeß von vornherein stark vom Gegenständlichen bestimmt. Mag der Repräsentant der einem wie der anderen Wirtschaftszelle noch so stark im Banne irrationaler Einflüsse stehen, so muß er vor sich selbst wie auch vor den von ihm vertretenen Institutionen sein Verhalten verantworten. Um der Erhaltung dieser Zelle willen muß er sich über erreichten oder entgangenen Nutzen, über Aufwand und Ertrag, selbst Rechenschaft ablegen.

Der beschränkte Spielraum für eigene Entscheidungen solcher sozial gebundener Wirtschaftssubjekte ergibt eine vergleichsweise geminderte Aufgeschlossenheit für informative Einflüsse eben aus dem Tatbestand heraus, daß die Entscheidungsträger sich nicht in Konfliktsituation, sondern in klar umrissener Funktion wissen. Das ist um so wichtiger, als die in der nationalökonomischen Theorie entwickelten Vorstellungen dem Verständnis der funktionellen Beziehungen zwischen den Institutionen wenig förderlich sind, das Marktverhalten der Wirtschaftssubjekte zu verstehen und aus dem Willensbildungsprozeß innerhalb der Gebilde zu interpretieren.

Die moderne Theorie, die den Wirtschaftsprozeß als einen realen (güterwirtschaftlichen) Kreislauf und einen entgegengerichteten monetären Fluß von Einkommen und Geldausgaben interpretiert, versteht die Wirtschaftssubjekte „Haushalt“ und „Unternehmung“ institutionell als Einheiten, die als Ganzes Willens- und Funktionsträger seien. Der Prozeß einer unternehmungsweisen erfolgenden Gütererzeugung und -verteilung gilt im Haushalt mit der Konsumtion dadurch als abgeschlossen, daß der ökonomische Wert von Gütern mit dem ‚Verzehr‘ oder der ‚Vernützung‘ erlischt. Der Zusammenhang zwischen den Institutionen, deren Funktion einschichtig im Bereich der Produktion oder in dem der Konsumtion vollzogen wird, kann zum Gegenstand mathematischer Betrachtung werden, weil die Summe des Verbrauchs ebenso mit der Einkommensverwendung gleichgesetzt werden kann, wie die Summe der Erzeugung mit dem gesamten erzielten Einkommen und weil diese beide identisch sind mit dem Sozialprodukt⁸. In diesem Modell erscheinen Menschen lediglich als Glieder der Institutionen, in der Unternehmung als Produzenten, im Haushalt als Verbraucher. Die Mannigfaltigkeit einer internen Teilung und Kombination im Leistungsvollzug dieser beiden wichtigsten Typen von gesellten Wirtschaftssubjekten sind nicht Gegenstand dieser Theorien⁹.

Eine um Wesenserkenntnis bemühte „anschauliche Theorie“ gestattet es dagegen, die einzelnen Marktteilnehmer als Exponenten sozialer Ge-

⁸ Vgl. dazu u. a. Paulsen, A., „Allgemeine Volkswirtschaftslehre“, Berlin 1956, und die dort zitierte Literatur, insbesondere Schneider, E., „Einführung in die Wirtschaftstheorie“, Teil I—III, Tübingen, 6. Aufl. 1956, 4. Aufl. 1956, 4. Aufl. 1957; sowie Samuelson, P., „Einführung in die Volkswirtschaftslehre“, besonders S. 229 ff. Vgl. auch das gesamte Schrifttum zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, so insbesondere die einschlägigen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes und die bei Hofmann, W., Die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 11, Berlin 1954, aufgeführte Literatur.

⁹ Vgl. u. a. die kritische Auseinandersetzung mit einer ausschließlich makro-ökonomischen Wirtschaftstheorie bei Voigt, F., „Aussagefähigkeit und Erkenntnisgrenzen der Wirtschaftstheorie“, in „Beiträge zur Theorie des Sparsen und der wirtschaftlichen Entwicklung“, Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Bd. 1, Berlin 1958.

bilde zu erkennen, weil sie sämtliche Einzelwirtschaften als „Betriebe“ versteht¹⁰. Für die Beurteilung des Marktverhaltens ihrer Exponenten bedarf es einer differenzierten Kenntnis der innerbetrieblichen Interessenkoordination. Denn nur von da her ergibt sich ein Verständnis für die Vielfalt der Aufgaben, die in den Dispositionen der Wirtschaftseinheiten, nach Zeitpunkt und Geldwert fixiert, miteinander kombiniert werden müssen.

1. Haushaltungen als Funktionenbündel

Die vereinfachende Erklärung, nach der sich die Aufgabe der hauswirtschaftlichen Betriebe im planvollen Konsumvollzug erschöpfte, ist unrealistisch, wie mit einem Blick auf landwirtschaftliche und handwerkliche Familienbetriebe erkennbar wird. In sehr vielen Haushaltungen ist die Erzeugung von Gütern, mit denen etwa Dienstleistungen Dritter im Tausch gewonnen werden könnten, genauso Gegenstand des Wirtschaftsplanes wie die Aufstellung eines Finanzplanes. Dies gilt auch für solche Haushaltungen, bei denen sich für einen Teil der Haushaltsglieder der Einkommenserwerb außerhalb des häuslichen Lebens abspielt. Der Wertumlauf im Haushalt vollzieht sich kaum irgendwo nach dem Wunsch und den Wertvorstellungen nur eines einzelnen Willensträgers, etwa des Haushaltungsvorstandes. Unter allen möglichen Planungszielen gilt als maßgeblich und vorrangig der Zweck, die Dauerhaftigkeit des Gebildes selbst zu sichern. Der Fortbestand der Haushaltung gilt vielen Gelehrten, die sich von der soziologischen oder ökonomischen Problemstellung her mit dieser Wirtschaftseinheit befassen, gemeinhin nur dort als gewährleistet, wo Identität zwischen Haushalt und Familie besteht; in allen anderen Fällen, aber sogar auch in der Familienhaushaltung, wäre er tatsächlich ohne partnerschaftliche Dispositionen über die gemeinsame Einkommengestaltung und -verwendung gefährdet. Dies verführt häufig zu der Annahme, daß Familie und Haushaltung wesensgleich wären. Diese Vorstellung ist aber ebenso wenig haltbar, wie eine Gleichsetzung von Familien- und Haushaltseinkommen.

a) Das Wesen der „Haushaltung“

Nach den Ergebnissen der amtlichen Statistik lebten 1950 nicht nur 1 Million Menschen in Westdeutschland als völlig isolierte Einzelhaus-

¹⁰ Vgl. z. B. Weber, M., „Wirtschaft und Gesellschaft“, in Grdr. d. Sozialök., 2. Aufl., Tübingen 1925, S. 46 ff. — Nicklisch, H., „Betrieb“, in Handwb. d. Betriebswsl., 2. Aufl., hg. von Nicklisch, Stuttgart 1938. — Seraphim, H.-J., a.a.O., S. 47. — Egner, E., „Der Haushalt“, Berlin 1952, sowie ders., „Haushalt“, in Hdwb. d. Sozialw. — Neuaufl. d. Hdwb. d. Stw. — Bd. 1/1956, S. 65 ff.

haltungen¹¹, sondern weitere rund 5 518 000 Menschen in Haushaltungen, die ganz oder überwiegend familienfremde Elemente umfassen, darunter 1 167 000 Menschen in Haushaltungen ohne jegliche verwandtschaftliche Zusammengehörigkeit. Das waren 11,6 bzw. 2,5 vH der gesamten Bevölkerung.

**Gliederung der Haushaltungen nach Typen und Personenzahl
gemäß Volkszählung vom 13. 9. 1950*)**
- in Tausend -

Haushaltungs- Type:			darunter je Haushalt					
	Haushaltungen		1 Pers.	2—3 Personen		4 u. mehr Pers.		
	Zahl	Pers.	(Pers.- Haushalt)	Haus- haltun- gen	mit zus. Pers.	Haus- haltun- gen	mit zus. Pers.	
A: Reiner Familienhaus- halt	13 929	40 108	2 849	6 868	17 020	4 211	20 239	
B: Familienhaus- halt m. ent- fernt Ver- wandten	541	2 170		256	636	286	1 534	
C: Familienhaus- halt m. teilw. Familienfrem- den	792	4 251		152	454	640	3 797	
D: Haush. ohne familiäre Bindungen	109	260		101	215	8	45	
Anstaltsaus- haltung	31	907				31	907	
Haushaltungen insgesamt	15 402	47 696	2 849	7 377	18 325	5 176	26 522	

*) Quelle: St. BRD., Bände 32—35.

Berücksichtigt man ferner, wie viele der „reinen Familienhaushaltungen“ praktisch nur aus 2 Personen bestehen, so wird doch deutlich, daß in allen Haushaltungen, die nicht dem reinen Familientyp angehören, eine Wesensgleichheit mit der „Intim-Gruppe“ Familie, einer vielköpfigen Einheit von Eltern und Kindern¹², nicht besteht.

¹¹ Vgl. oben S. 54. (Von den statistisch ausgewiesenen 2,849 Mill. rund ein Drittel!)

¹² König, R., definiert die Familie als soziales Phänomen („Materialien zur Soziologie der Familie — Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie“, Bern 1955) und unterscheidet sie von anderen Intimgruppen dadurch, daß ihre Aufgabe nicht nur Zeugung (S. 61) und Aufzucht (S. 126) innerhalb der Blutsgemeinschaft sei, sondern vor allem Erziehung (S. 130), und zwar im Sinne eines Aufbaues der sozialkulturellen Persönlichkeit.

Allein schon von der Zahl her scheitert somit der Versuch, die Einheit „Haushalt“ und ihre wirtschaftlichen Funktionen mit dem sozialbiologischen und zugleich sozialpädagogischen Phänomen „Familie“ zu identifizieren. Diese Gleichsetzung verbietet sich aber auch deshalb, weil alle Bemühungen um eine soziologisch oder statistisch vollziehbare Definition darin gipfeln, die Einheit „Familie“ in einer Wirtschaftsgemeinschaft, im „Haushalt“, zu begreifen¹³. Damit verschließt sich logisch die Möglichkeit, umgekehrt das Wesen der Haushaltung aus institutionellen oder funktionellen Beziehungen innerhalb der Familie abzuleiten.

Es ist möglicherweise ein Zweck der Haushaltsführung, aber niemals der alleinige, die „... zwischenmenschliche Distanz zwischen den Familienmitgliedern zu verringern ...“¹⁴.

Diese Klarstellung erscheint nötig, um den Blick für die ökonomische Rationalität des innerbetrieblichen Wertesumlaufs, insbesondere bezüglich der Einkommensseite freizulegen. Die Vorstellung nämlich, daß Familien- und Haushaltseinkommen identifiziert werden könnten, wird den Realitäten nicht gerecht. Bei solcher Auffassung, wie sie sich etwa in der Formulierung spiegelt, daß die Haushaltung von der Gebefreudigkeit der Familienmitglieder abhängig sei, wird verkannt, daß das haushälterische Budgetieren im Sinne eines Verfügens über Mittel nur die Gegenrechnung für ein Einkommensbudget ist. Von der Größe des kumulierten naturalen und monetären Einkommens aller Haushaltsgenossen, so wie es in Gestalt von Deputaten, Lohn, Rente und Zins den Mitgliedern zufließt, wie es sich aber auch als Teilhaberschaft an außerhäuslichen Verpflegungs- und Versorgungseinrichtungen, als Rechtsanspruch auf Dienstwohnung, Dienstland u. a. präsentieren kann,

¹³ Die soziologischen Tatbestände der Familie lassen sich nur im Haushalt erkennen, wie z. B. Schmoller, G. („Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre“, Mchn. u. Lpz. 1920, I. Teil, S. 245) ausführlich dargelegt hat. Wie es soziologisch richtig erschien, die dauernd im gemeinsamen Haus unter Leitung des „Familienvaters“ lebenden Angehörigen und wirtschaftlich von ihm abhängigen Personen zur Familie zu zählen, so wurde die „Haushgemeinschaft“ bei statistischen Erhebungen stellvertretend für die nach eindeutigen Erhebungsmerkmalen gar nicht zu definierende demographische Einheit eingeführt. Dieser Stellvertretung wegen verblieb die Aufgabe der statistischen Erfassung und Beobachtung des Haushalts innerhalb der amtlichen Statistik auch dann noch im Bereich der Bevölkerungsstatistik, als erkannt war, daß der Komplex der Verbrauchs- und Einkommensstatistik auf diese Weise nach wie vor unzureichende Berechnungsgrundlagen hat. — Vgl. dazu Bartels, H., „Probleme der Gliederung und Zuordnung auf der Verwendungsseite der Sozialproduktechnung“, in: WiSta. 1954/2; dies., „Der private Verbrauch in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“, ebda.; Schmucker, H., „Haushaltungsstatistik“, Hdwb. f. Sozialw., Bd. 5/1956, S. 87—88; Szameitat, K., „Die Haushaltung als wirtschaftende Einheit und ihre statistische Erfassung“, in ASTA/1955/4, S. 312 ff.

¹⁴ Vgl. Reichenau, Ch. v., „Haushaltsrechnung/Haushaltsführung“, in Hdwb. d. Sozialw., Bd. 5/1956, S. 74.

wird zuerst der Standard der Haushaltsorganisation bestimmt. Erst wenn dieses Niveau des haushälterischen Budgets fixiert ist, das beispielsweise nach Art, Größe und Lage der Wohnung, nach der Qualität der Wohnungseinrichtung wie auch nach Art und Formen der geselligen und kulturellen Betätigung variiert, lassen sich die zur persönlichen Verfügung verbleibenden Einkommenspitzen für einzelne Haushaltsglieder bestimmen. Es kann somit gar keine Rede davon sein, daß die Finanzplanung für den Haushaltungsbedarf sich darauf erstreckte, den „Beitrag“ seiner Mitglieder zu bestimmen, noch gar diesen als „Saldo zwischen eingebrachtem Geldeinkommen und Selbstverbrauch“ aufzunehmen und über einen solchen Restbetrag zu verfügen.

b) Der „Betriebszweck“ der Haushaltung bestimmt den Wirtschaftsplan

Wenn die Verhaltensweise des Wirtschaftssubjektes „Haushaltung“ — bzw. seiner Repräsentanten — im Marktgeschehen überhaupt verständlich werden soll, muß der Betriebszweck exakter definiert werden als es bei typologisierender Betrachtungsweise zu geschehen pflegt. Zweck haushälterischer Wirtschaftstätigkeit ist die auf der Grundlage der Wohngemeinschaft zu schaffende optimale Lebensgestaltung für alle Beteiligten mittels wirtschaftlicher Dispositionen. Zur bestmöglichen Erfüllung dieses Zweckes gehört — wie erwähnt — die planvolle Handlung zugunsten einer Erhaltung von Substanz und Leistungsfähigkeit des Betriebes selbst, dessen Funktionen sich dann allerdings nicht allein auf ökonomische, sondern auch auf außerwirtschaftliche Handlungen erstrecken.

Im Vorfeld dieser außerwirtschaftlichen Zwecke des Haushalts liegen jene marktwirksamen und marktähnlichen Handlungen, deren Planung und Disposition die Kombination der „Hauswirtschaft“ ausmacht, wenn diese als Zelle des gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozesses und zugleich als konsumtive Einheit verstanden wird¹⁵. Der Wirtschaftsplan, gleichgültig, ob er im Einzelfall in autoritärer oder gemeinschaftlicher Disposition zustandekommt, hat folgende Elemente aufeinander abzustimmen:

(1) Haushaltsbedürfnisse und Haushaltseinkommen

Der größte Teil der Bemühungen ist darauf gerichtet, das Haushaltseinkommen zu steigern. Möglichkeiten dazu bietet die Inanspruchnahme sozialer Versorgungseinrichtungen durch einzelne Haushalts-

¹⁵ Die Anregung zu dieser Überlegung geht auf Eucken zurück („Die Grundlagen der Nationalökonomie“, 5. Aufl., Godesberg 1947, S. 136 und 140) sowie auf eine höchst instruktive Studie von Fürst, H., „Einkommen, Nachfrage, Produktion und Konsum des privaten Haushaltes in der Volkswirtschaft“, Stuttgart 1956.

angehörige, etwa in der Form, daß einer oder der andere von ihnen an einer Kantinenverpflegung teilnimmt, daß ihm Arbeitskleidung gestellt wird oder daß ihm selbst oder seinen Angehörigen Ferien- oder Mietsbeihilfen zuteil werden, so daß dem Haushalt entsprechende Aufwendungen erspart bleiben. Andererseits besteht die Möglichkeit einer Steigerung der individuellen Geldeinkommen auf dem Wege, daß haushaltseigene Sachleistungen auf Fremdleistungen umgestellt werden, wodurch die jeweilige Arbeitskraft für einen außerhäuslichen Broterwerb freigesetzt wird. Umgekehrt kann auch das Haushalteinkommen durch Zurückholung ausgelagerter Funktionen gesteigert werden, indem etwa mit Aufstellung von Maschinen und Apparaten die Möglichkeit gewährt wird, auf Dienstleistungen Dritter zu verzichten.

Die abstimmende Disposition konkretisiert sich einmal in der Nachfrage nach haushaltseigener Produktion und Dienstleistung, die sich zumeist marktwirtschaftlicher Bewertung entzieht, zum anderen in marktwirksamer Nachfrage, gestützt auf haushaltsinternes, zumeist also güterwirtschaftliches Einkommen oder auch auf außerhalb der Haushaltung erworbene Geldeinkommen. Die jeweilige Zu- oder Abnahme des gesamten Haushalteinkommens wirkt auf die Nachfragestruktur zurück. So wird beispielsweise die Nachfrage nach Fertigkleidung verdrängt, wenn ein davor befriedigtes Bedürfnis nach einer Nähmaschine zu einer Beschaffungshandlung geführt hat und wenn die Nachfrage nach Kleidung deshalb unter den gegebenen Bedingungen haushaltsintern befriedigt werden kann.

(2) Haushaltsbedürfnisse und Güterbeschaffung

Zu kombinieren sind fallweise die vom Markt beschaffbaren und bezogenen Güter mit den Möglichkeiten zur Eigenleistung, um die Produkte in die gewünschte Konsumreife zu bringen und um andererseits vorhandene Werkzeuge, Arbeitszeit, Arbeitskraft nützlich einzusetzen. Keineswegs trifft es zu, was für bestimmte makroökonomische Be trachtungen angenommen werden muß, daß die Entnahme eines Verbrauchsguts aus dem Markt mit „Verbrauch“ gleichzusetzen wäre¹⁶. Da Mehl, Fett, Milch und Zucker wie auch fertiggekaufte Bäckereiware, da Fleisch und Gemüse ebenso wie die konservierte Ware im Haushalt noch zu der gewünschten Konsumreife weiterentwickelt werden müssen, liegt auf diesem Feld eine weitere Form hauswirtschaftlicher Pro

¹⁶ Zu den außergewöhnlichen Schwierigkeiten der exakten Definition und somit erst recht der größtmöglichen Erfassung und Messung des privaten Verbrauchs haben die maßgeblichen Referenten des Statistischen Bundesamtes in einer sehr ausführlichen Betrachtung Stellung genommen. Vgl. „Der statistische Nachweis des ‚Privaten Verbrauchs‘“, WiSta, 8. Jg., NF., 1956/3, S. 109—129.

duktion vor, für die eine Planung erforderlich ist. Gilt es doch, haushaltsfremde Leistungen mit haushaltseigener Arbeit so zu verbinden, daß die Ausnutzung vorhandener Einkommens- und Arbeitskraftreserven in ein wirtschaftlich tragbares Verhältnis mit dem Marktangebot von konsumreifen Waren gebracht werde, derart, daß z. B. eine selbst bereitete Mahlzeit im Vergleich mit dem im Gasthaus verzehrten Gericht „vorteilhafter“ wird. Ganz besonders wird auf die Kapazitätsausnutzung geachtet. Sämerei- und Pflanzenbestände werden fristgerecht im Gartenbau eingesetzt, vorhandene Lebensmittel- und Drogenbestände werden vor Verderb bewahrt, Textilien werden von Verunreinigung und Schädlingsbefall gesäubert, schadhaft gewordene Gebrauchs- und Vernützungsgüter werden instandgesetzt, um sie so gut wie möglich für die weitere Inanspruchnahme des auf Dauer berechneten Haushaltungsbetriebes zu pflegen.

In dieses Gebiet gehört auch die Rationalisierung von logisch nicht begründeten wie auch von außerökonomischen Bedürfnissen der Haushaltssangehörigen. Sie tritt in der Form in Erscheinung, daß Konsummöglichkeiten und Bedürfnisse mit denen anderer Menschen kombiniert werden. Das Abonnement einer Zeitung oder Zeitschrift wird unter dem Gesichtspunkt abgeschlossen, daß die Mehrzahl der Haushaltssangehörigen ihre Nachrichten- und Informationsneigungen dabei befriedigt finden; bei der Wohnungseinrichtung, bei der Anschaffung von Radio- oder Fernsehapparaten, bei der Anlage einer Bibliothek wird angestrebt, die entsprechende optimale Ausnutzung der aus den Haushaltsmitteln erstellten langlebigen Güter zu erreichen. Schließlich läßt sich die Rationalität haushälterischer Wirtschaftsweise dadurch illustrieren, daß Formen einer Ökonomisierung außerwirtschaftlicher Bedarfsbefriedigung, etwa bei der alternativen Benützung des Waschhauses und der Waschmaschinen oder mit Aufteilung eines Konzert-Abonnements, anzutreffen sind.

(3) Finanz- und Produktionsplanung

Die Möglichkeiten einer systematischen Steigerung der innerbetrieblichen Produktivität im Haushalt hängen von der Verfügungsmacht über Kapital ab. Daß der Haushalt in zunehmendem Maße für eigene Produktionsfunktion Sachkapital ansammelt, sogar seine Investitionen plant und dafür Kredite aufnimmt, ist in jüngster Zeit in der empirischen Sozialforschung erkannt worden. Die vom Haushalt nachgefragten und beschafften Güter dienen, wie sich u. a. aus „Wirtschaftsrechnungen“ nachweisen ließ, keineswegs ausschließlich dem unmittelbaren Verzehr oder auch nur dem privaten Verbrauch im engeren Sinne; sondern die Anschaffungen erfolgen zum guten Teil mit der Absicht und in der Form einer Sachkapitalbildung. Teilweise werden

diese Anschaffungen, mit denen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushalts als Ganzes gesteigert werden sollen, durch Beleihung vorhandener Vermögensobjekte vorfinanziert. In der Erwartung künftiger Ertrags- und Einkommenssteigerung wird nicht nur die Zinsleistung, sondern auch die Höhe der Rückzahlung des Kredites termingerecht durchkalkuliert¹⁷. Die Deutung dieser Maßnahmen als zeitlich verlagerter Konsum erscheint als Verkennung der Sparabsicht. Die Bevölkerung ist sich, wie demoskopische Untersuchungen ergeben haben¹⁸, durchaus der Fragwürdigkeit der Geldwertstabilität bewußt. Wenn trotzdem gespart wird, so liegt das auf derselben Ebene, wie die durchaus als selbstverständliche Handlung des Haushaltungsvorstandes erwartete Kalkulation über die optimale Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Auf diesem Gebiet gilt es als ausgemacht, daß sich die Haushaltungsvorstände sachgerecht entscheiden, indem sie einen Vergleich anstellen zwischen Versicherungsprämien und Leistungen, unter Berücksichtigung von Lebenserwartung und Tarifbestimmungen einerseits, Zinskonditionen und Geldwertstabilität bei Selbstversicherung durch Sparen andererseits¹⁹. Nur scheint sich in jüngster Zeit der Sparprozeß zunehmend zweckbestimmt, ja sogar ertragsstrebig zu vollziehen. Erstrebzt wird beim Zwecksparen nicht allein die Zukunftssicherung, noch auch, wie häufig erwähnt, eine Erweiterung der Freizeit, sondern die Grundlegung für Einkommenssteigerung und Vermögenszuwachs der Haushaltsgemeinschaft.

Obgleich in der wirtschaftspolitischen Literatur zumeist das Zwecksparen ausdrücklich als Konsumentensparen klassifiziert wird²⁰, weist vieles darauf hin, daß dieser Zusammenhang für die wirtschaftliche Praxis nicht sicher ist. Beispielsweise wird der Haushaltung steuerrechtlich unmittelbare Investitionsabsicht nicht aberkannt. Nicht nur langfristige Sparverträge und sonstige Kapitalansammlungsverträge, die ja vom Individuum nur im Einvernehmen mit den Haushaltangehörigen und in Abstimmung auf andere Haushaltziele abgeschlossen werden können, sind gesetzlich durch Steuervorteile und Prämienanreiz begünstigt; auch der Wertpapiererwerb wird steuerlich als legitimer Sparvorgang gewürdigt. Dies kann als Bestätigung dafür ge-

¹⁷ Vgl. dazu *Hobbensiefken*, G., „Aufbau, Entwicklung und Funktion der westdeutschen Teilzahlungsbanken nach der Währungsreform“, Wilhelmshavener Diss. 1958, S. 61—75 und vor allem S. 121—147.

¹⁸ Vgl. z. B. „Die Rentenreform — Praxis und Perspektiven der Altersversorgung 1956“ — Enquête (im Auftrage der Gemeinsch. z. Schutze d. deutschen Sparer in Köln) veranst. vom Inst. für Demoskopie in Allensbach.

¹⁹ Vgl. *Kruk*, M., „Sparen und Versichern als Mittel der Altersversorgung — ein Beitrag zur Lehre vom Privathaushalt“, in: „Forschungen zur Finanzwissenschaft“, hg. H. Jecht, Heft 7, Jena 1941, S. 10—20.

²⁰ Vgl. u. a. *Weber*, A., „Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik“, 7. Aufl., Berlin 1957, S. 48.

deutet werden, daß „Finanzierung“ im 20. Jahrhundert einen Teil der Haushaltsfunktionen ausmacht.

(4) *Abstimmung der haushaltinternen Planung auf den Marktprozeß*

Die Willensbildung in häuslichen Gemeinschaften kann letztlich sowohl bezüglich der Nachfrage als auch bezüglich des Leistungsangebots auf unerwünschte Marktentwicklung reagieren, so daß diese nicht in vollem Ausmaß vom Marktgeschehen betroffen werden. Eine Ausweichmöglichkeit bezüglich der Nachfrage wurde schon erwähnt: nämlich die *Versorgung* durch selbst erstellte Güter oder die Reduzierung von Haushaltsbedürfnissen im Falle geringeren Einkommens. Von solchen Plänen wird das haushälterische Sparen oder Entsparen beeinflußt. Bezuglich des *Leistungsangebotes* zielen die Dispositionen des Haushalts langfristig auf die Ausbildung und Fortbildung der Haushaltssangehörigen zur Verbesserung der Aufstiegschancen. Je nach der Struktur des Haushalts und nach dem Lebenshaltungsniveau können gewisse Standards für die Steigerung des künftigen Einkommens gesetzt oder überwunden werden. Aber sogar in unmittelbarer Reaktion kann das Leistungsangebot der Haushaltssangehörigen am Arbeitsmarkt beeinflußt werden, etwa bei unangemessener Entwicklung des Reallohns in der unternehmerischen Arbeitswelt. Kennzeichnend hierfür war das Zurückweichen der weiblichen Arbeitskräfte aus der Berufstätigkeit in die Haushaltungsarbeit, als durch Lohn- und Preisstop die Kaufkraft des Geldes entwertet und damit die Eigenleistung im Haushalt aufgewertet wurde.

Die Möglichkeit solchen Ausweichens in die Unempfindlichkeit gegenüber dem Marktprozeß ist bei den in einer haushälterischen Gemeinschaft gebundenen Individuen größer als bei den völlig auf sich gestellten Einzelhaushaltungen.

C. Die Repräsentation des Haushalts am Markt

Aus dieser skizzenhaft angedeuteten Vielfalt der Verknüpfung ökonomischer Funktionen innerhalb der Haushaltungen wird verständlich, daß die Willensentscheidung dieser Wirtschaftssubjekte nur vollziehbar wird, nachdem ihr ein vielschichtiger Willensbildungsprozeß vorausgegangen ist. Es leuchtet ein, daß es dann aber nicht genügen kann, die Einzelperson im Stadium der Willensentscheidung bzw. der Willenserklärung auf bestimmtes wirtschaftliches Verhalten hinzulenken, wenn wirtschaftspolitischer Einfluß ausgeübt werden soll. Vielmehr gibt es sowohl der Person wie dem Zeitpunkt nach vielerlei unterschiedliche Ansatzpunkte für eine Einflußnahme auf die Willensbildung. Es ist zweifellos ein Unterschied, ob der Haushaltungsvorstand oder die Hausfrau oder sonstige Haushaltssangehörige den Willen des Wirt-

schaftssubjektes „Haushaltung“ am Markt vertreten. In aller Regel wird gelten, daß der Haushaltungsvorstand die strukturbestimmenden Wahlhandlungen vollzieht, während es der Hausfrau obliegt, oder gegebenenfalls auch einer anderen mit der Innenleitung des Haushaltes beauftragten Person, die wiederkehrenden Wahlakte zu tätigen. Jedoch haben eingehende Analysen des Käufermarktes gezeigt²¹, daß die Budgetdisposition auch bei langfristig wirkenden Willensentscheidungen in vielen Haushaltungen durch die Hausfrau allein vollzogen oder maßgeblich von ihr mitbestimmt wird. Häufig mag es von der Bedeutung der Einzelentscheidung für die Aufrechterhaltung des Gesamtplanes abhängen, wer zur letzten Disposition über die im Haushalt verfügbare Kaufkraft berechtigt ist. Im einzelnen Fall erscheint die Verwendung von Einkommensteilen innerhalb des Wirtschaftsplanes der Haushaltung dadurch gesichert, daß die interne Wirtschaftsleistung sich nach dem gewohnheitsrechtlichen und gewohnten Arbeitsteilungsprozeß seiner Mitglieder einspielt.

Zusammenfassend ist sonach wohl festzustellen, daß die Repräsentanten des Haushalts am Markt in ihren Willensentscheidungen nicht frei sind. Unmittelbare Reaktion auf Marktdaten oder auf werberische Einwirkung ist kaum zu erwarten. Die Beeinflußbarkeit der Haushaltangehörigen und damit der Einfluß auf die marktwirtschaftlich wirkende Willensbildung des Wirtschaftssubjektes „Haushaltung“ ist sicher um so größer, je stärker auf den Planungsvorgang, also nicht auf den Marktvollzug selbst, eingewirkt wird.

Aus dieser analytischen Betrachtung der Haushaltung in ihrer Eigenschaft als Bündel von Funktionen wird des weiteren verständlich, daß diese Wirtschaftssubjekte ebenso an den Märkten für Dienstleistungen und Kapital anzutreffen sind wie an denen für Gebrauchs- und Verzehrgüter. Zugleich ergibt sich, daß ihre Repräsentanten an diesen Märkten nicht allein als „Konsumenten“, also nur auf der Nachfrageseite, auftreten. Aus alledem ist zu folgern, daß eine Beeinflussung solange nicht wirksam auf den Entscheidungsimpuls des am Markt auftretenden Repräsentanten zielen kann, als die Vertretungsbefugnis des Individuums nicht klar ersichtlich ist. In der Mehrzahl der Fälle müßte versucht werden, bei der Vorbereitung der Wirtschaftsentscheidung auf den jeweiligen Willensträger einzuwirken.

2. Unternehmungen als Funktionenbündel

Ebensowenig wie sich die Haushaltung funktional als Verbrauchseinheit darstellt, läßt sich ein Unternehmen als einschichtig und ein-

²¹ Vgl. „Die Bedarfsstruktur im Käufermarkt“, Basiserhebung der Gesellschaft f. Konsumforschg., Nürnberg, aus d. Jahre 1953, in: Jb. d. Absatz- und Verbrauchsforschung, herausg. Bergler, G., u. Vershofen, W., 1. Jg./1955.

5 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 19

polig auf planvolle Leistungserstellung hin orientierter „Betrieb“ interpretieren. Die bisher im Zusammenhang mit einzelwirtschaftlichen Fragen diskutierte Problematik einer Überschneidung im Verhältnis von „Unternehmung“ und „Betrieb“ legt es nahe — unabhängig von juristisch oder technisch vorgeformten Definitionen —, das hier zu analysierende Gebilde „Betriebswirtschaft“ zu bezeichnen und es damit wesentlich von der funktional vielgliedrigen „Hauswirtschaft“ zu unterscheiden. In die nationalökonomische Literatur hat dieser gelegentlich in der „Betriebswirtschaftslehre“ verwandte Begriff²² jedoch noch nicht Eingang gefunden — dort wird ausschließlich von Unternehmung gesprochen, wobei zugleich jener modellgerechte Gegensatz zur Haushaltung postuliert wird, der in der Erfahrungswirklichkeit so klar nicht gegeben ist.

Wenn „Unternehmung“ nicht im wirtschaftsrechtlichen Sinne betrachtet, sondern als sozialökonomische Figur analysiert werden soll, so könnte als kennzeichnend für diese Wirtschaftseinheit herausgehoben werden, daß ihre Angehörigen zu kooperativer Leistung verpflichtet sind. Nach dem Modell der „reinen Theorie“ sind die Menschen, die der Unternehmung ihre Arbeitskraft gegen Entgelt zur Verfügung stellen, für diese lediglich Träger des Produktionsfaktors Arbeit. Der arbeitende Mensch wirkt nach dieser Lehre im güterwirtschaftlichen Kreislauf an der Leistungserstellung mit und deshalb partizipiert er am realen Produktionserfolg in Form eines Anteils an den gesamtwirtschaftlich erzeugten Gütern.

Diese Auffassung wird von den meisten Vertretern der theoretischen Volkswirtschaftspolitik prinzipiell und nachdrücklich abgelehnt. Die „anschauliche Theorie“ definiert die Unternehmen als wirtschaftliche Zweckgebilde, deren Leistung vom Gestaltungswillen und von der Schaffenskraft sämtlicher Unternehmensangehöriger abhängt, also nicht nur vom materiellen Effekt des individuellen Arbeitsaufwands. Deshalb erscheint den Werksangehörigen — ungeachtet ihrer organisatorischen Stellung innerhalb der betrieblichen Leistungsordnung — die Zugehörigkeit zum Unternehmen als Basis für die eigene Daseinsentfaltung und Lebensgestaltung. Die Angehörigen einer „Betriebswirtschaft“ gehören ihr *auch* als Leistungsträger und als Lohnempfänger an; ihr Interesse richtet sich aber *ebenso* auf eine optimale Arbeitsverfassung, in der die Berufsausübung im Unternehmen auf lange Sicht, ja: möglichst auf Dauer, sinnvoll erscheint²³. So gesehen, besteht

²² Vgl. *Lehmann*, M. R., „Allgemeine Betriebswirtschaftslehre — Allgemeine Theorie der Betriebswirtschaft“, 3. Aufl., Wiesbaden 1956.

²³ Vgl. dazu die recht eindrucksvollen Darlegungen über „Fragen der Sozialordnung im Betriebe“ bei *Schäfer*, E., „Die Unternehmung“, Köln-Opladen 1956, S. 115 ff.

also wechselseitige existentielle Abhängigkeit zwischen dem Gebilde und seinen Angehörigen²⁴.

a) Das Wesen der Unternehmung

Anders als im Haushalt vollziehen sich Planung und Ausführung des ökonomischen Betriebes innerhalb der Unternehmung nach höchst komplizierten Spielregeln. Die Durchleuchtung der inneren und äußeren Funktionsteilung zeigt, wie sämtliche Mitarbeiter in ihrer Entscheidungsfreiheit durch Gesetz, Vertrag oder Organisationspläne beschränkt sind und wie sie zusätzlich in einer ökonomischen Hierarchie in gegenseitigem Unterordnungsverhältnis tätig sind. Nicht nur die Vertretungsbefugnis einzelner Exponenten ist begrenzt: sondern zugleich wird die Verantwortlichkeit überall dort aufgeteilt, wo die Leistung des Wirtschaftssubjektes „Unternehmung“ von einer nicht überschaubaren Zahl von Beteiligten erstellt bzw. verwertet werden muß. Daraus wiederum ergeben sich für die einzelnen starke Unterschiede im Grade des Beteiligtseins²⁵.

Die in den verschiedenen Unternehmungsformen vorgegebenen Kapital- und Rechtsverhältnisse wie auch die in der Erfahrungswirklichkeit anzutreffende vertragliche Regelung über die Ertragsbeteiligung und Mitwirkungspflicht der Gesellschafter läßt, wie von Gutenberg herausgearbeitet wurde²⁶, zwei völlig unterschiedliche Typen von Betriebswirtschaften entstehen: die Eigentums- und die Geschäftsführerunternehmung. Beide sind charakterisiert durch das Maß der Kopplung oder Trennung von Rechten (Eigentum an Produktionsmitteln) und Funktionen (Vorstand, Einzelkaufmann)²⁷. Die in der Theorie häufig unterstellte einpolig nach dem zentralen Willen des einzelnen Unternehmers bzw. mehrerer vergesellschafteter „Betreiber“ geregelte Planung und Organisation ist in Wirklichkeit selten im betrieblichen oder gar im marktwirtschaftlichen Entschißfeld anzutreffen, es sei denn im Falle der Vereinigung von Eigentum und Geschäftsführung. Die Voraussetzung für solche höchstgradige Beteiligung des Unternehmers, d. h. für eine Identifizierung von Zwecken und Zielen der Unternehmung mit denen der eigenen Persönlichkeit, ist nur beim Ein-Mann-Betrieb gegeben. Selbst bei einer Einzelfirma des Handelsrechts besteht zumindest potentiell die Möglichkeit, Rechte und Pflichten zu

²⁴ Vgl. Seraphim, a.a.O., S. 48.

²⁵ Vgl. Schäfer, a.a.O., S. 48 ff.

²⁶ Vgl. Gutenberg, E., „Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre“, 1. Bd., Berlin 1951, S. 364 ff.

²⁷ Vgl. dazu ergänzend Henzler, R., „Die Genossenschaft — eine fördernde Betriebswirtschaft“, Essen 1957, wo ausdrücklich die Entwicklung zu stärkerer Unabhängigkeit der genossenschaftlichen Leitung von der Generalversammlung als nicht nur unvermeidlich, sondern sogar zweckmäßig dargestellt wird.

delegieren — und damit ein Mitwirkungsrecht bei Willensbildung und Willensentscheidung einzuräumen. Das Wesen der Unternehmung als Funktionenbündel tritt aber sogar auch in Einzelbetrieben zutage. Es ist deshalb irrig, als „Unternehmungen“ in bezug auf die Marktposition lediglich handelsrechtliche Firmen, mittlere oder große Betriebe der Industrie, des Verkehrs oder der Landwirtschaft gelten zu lassen. Die wirtschaftlichen Funktionen der Unternehmung sind völlig gleichartig, wenn auch in ihren Dimensionen unterschiedlich, gleichgültig, welchem Wirtschaftsbereich das einzelne Gebilde angehört, wie viele Beschäftigte es zählt oder in welcher Rechtsform die Teilnahme am Wirtschaftsprozeß erfolgt²⁸.

Nach der Arbeitsstättenzählung von 1950 waren 38 % sämtlicher nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsstätten sog. Ein-Mann-Betriebe. Nur 7,5 % der Arbeitsstätten hatten mehr als 10 Beschäftigte. Die Anzahl von Arbeitsstätten mit mehr als 100 Beschäftigten betrug insgesamt 13 400, also nicht einmal 1 % sämtlicher „Unternehmungen“, die als leistungstragende Einheiten am Wirtschaftsprozeß beteiligt sind. Im Agrarsektor entfielen 1949 ein Drittel aller Betriebe auf die Größenklasse unter 2 ha, nämlich 650 600. Sie bewirtschafteten immerhin 4,9 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche, gegenüber 3037 Betrieben, die mit einer Fläche von mehr als 100 ha insgesamt doch nur 4,2 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche okkupierten. Dieser statistische Hinweis soll dazu dienen, eine Lösung von der Vorstellung zu bewirken, daß es genüge, einigen größeren Managern und Unternehmerkapitalisten die volkswirtschaftlichen Ziele plausibel zu machen, um auf diese Weise die Unternehmungen zu zielgerechter Handlung zu veranlassen. Die Vielzahl von kleinen und kleinsten Unternehmungseinheiten verkörpert in sich Produktion und zugleich Verzehr. Besonders deutlich wird dies bei dem Versuch, in landwirtschaftlichen Kleinbetrieben oder im Handwerksbetrieb die Marktleistung vom Selbstverbrauch dieser Gebilde trennen zu wollen.

Erst recht bei größeren, kaufmännisch geleiteten Unternehmungen ist die einpolige Willensbildung nicht ohne weiteres gewährleistet: Wie erwähnt, entstehen im Falle einer Aufspaltung von Eigentum und Geschäftsführung zumindest zwei Zentren betrieblicher Willensbildung, die allerdings durch gesetzliche, statutarische oder vertragliche Be-

²⁸ In verwandtem Sinne wird vom Statistischen Bundesamt die institutionelle Einheit „Unternehmen“ interpretiert, und zwar in Widerspruch zum Handelsrecht wie zum Landwirtschaftsgesetz, wohl aber in Übereinstimmung mit international erörterten Möglichkeiten für den Aufbau der Wirtschaftsstatistik sowie mit einem Grundprinzip des Steuerrechts. Vgl. dazu Fürst, G., und Mitarbeiter, „Unternehmen, fachliche Unternehmensteile und örtliche Einheiten als Grundlage für die statistische Darstellung wirtschaftlicher Tatbestände“, WiSta. 1957/12, S. 643—670.

stimmungen und Abreden zu sicherem Spannungsausgleich geführt werden können.

Ein weiteres Zentrum betrieblicher Willensbildung erwächst der Unternehmung, auch im kapitalistischen System, in den Fällen, in denen einer repräsentativen Spalte der Arbeiterschaft ein Mitverwaltungs- oder Mitbestimmungsrecht eingeräumt wird. Dieses Mitverwaltungsrecht kann, etwa im Falle der Produktivgenossenschaft, sogar die Beteiligung am Geschäftserfolg involvieren; es kann auch auf den personellen und sozialen Bereich beschränkt sein: allein die Existenz dieses Gremiums eigener Willensbildung führt eine ganze Skala betriebs- und marktpolitischer Erwägungen in den Planungsprozeß ein, die tendenziell vom reinen Produktionszweck ablenken.

Nach der Theorie ist es alleinige Aufgabe der Unternehmung, nach ihrer Marktkenntnis die Produktionsfaktoren zu kombinieren, ihre Harmonisierung innerhalb des Betriebes herbeizuführen und die so optimal betriebene Erzeugung von Gütern und Diensten nach bestmöglicher Marktorientierung zu verwirklichen. Bei optimaler Faktorkombination wären Sachaufwand und Sachertrag im Einklang, das Wirtschaftlichkeitsprinzip wäre gewahrt. Es wird aber darüber hinaus unterstellt, daß die Unternehmerabsicht auf Gewinnmaximierung gerichtet sei.

Selbst wenn für alle Unternehmungsarten Gewinnmaximierung das einzige Ziel der Leistungsveranstaltung wäre, könnte dieses Ziel nicht einmal von bestinformierten Betrieben unter allen Umständen erreicht werden²⁹.

Einmal erwangt es dafür der Orientierungsgrößen für die Marktübersicht. Diese fehlen selbstverständlich vor allem der Vielzahl kleiner und kleinster Betriebswirtschaften, denen es zunächst um Substanzerhaltung und erst danach um Gewinnerzielung gehen kann.

Es bestehen aber gewichtige Gründe dafür, daß auch in großindustriellen und sonstigen Großunternehmungen nicht von allen Willenträgern das Ziel der Gewinnmaximierung oder auch nur das der Risikominderung einhellig angestrebt wird. Häufig verursacht die innerbetriebliche Arbeitszerlegung, selbst bei gut funktionierendem Informationssystem und strenger Kompetenzabgrenzung, Schwierigkeiten

²⁹ Vgl. dazu u. a. Schmölders, G., „Ökonomische Verhaltensforschung“, *Ordo, Jahrb. f. Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Bd., Düsseldorf-München 1953, S. 203 ff., sowie Anderson jun., Fürst, H., Schulte, B., „Zur Analyse der unternehmerischen Reaktionsweise — eine theoretische Konzeption zur Auswertung von Konjunkturtestdaten und ihre Anwendung im Bereich der Schuhindustrie“, in „IFO-Studien“, Heft 2/1956, und die dort zitierte Studie von Modigliana, F., und Hohn, F. E., „Production Planning over Time and the Nature of the Expectation and Planning Horizon“, in „Econometrica“, Bd. 23, 1955, S. 46—67.

für die Abstimmung von Teilentscheidungen auf die Gesamtdisposition, so etwa eine klare Bezugnahme aller Entscheidungen in der Arbeitsvorbereitung, im Einkauf oder in der Lagerhaltung auf die von der Finanzierung her bestimmte Terminplanung des gesamten Unternehmens. Die Harmonisierung der sektoralen Entscheidungen mit dem Gesamtplan wird um so schwieriger, je vielfältiger das Produktionsprogramm, je verzweigter und heterogener die Betriebsgliederung ist. Das besagt, daß gerade auch in größeren und gut organisierten Unternehmungen Entscheidungen innerbetrieblicher Art nicht immer betriebspolitisch rational gefällt werden.

Noch wesentlich deutlicher aber wird die Spannung zwischen mehreren Willensträgern bei den — vom Unternehmen aus gesehen: nach außen wirkenden — marktwirksamen Dispositionen.

b) Der Betriebszweck der Unternehmung bestimmt
den Wirtschaftsplan

Die für den betriebswirtschaftlichen Gesamtprozeß im Rahmen einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsverfassung, im Vorfeld der Leistungserstellung und des Leistungsangebotes anzustellenden Planungen hängen zwar auch von der Struktur der Unternehmung, vor allem aber vom Betriebszweck ab. Stets sind, je nach der Verteilung von Interessen auf einzelne Willensträger und nach der Differenzierung der Entscheidungsbefugnisse folgende Elemente aufeinander abzustimmen:

(1) Unternehmungskapazität und Aufnahmefähigkeit des Marktes

Es gehört zweifellos zu den Aufgaben schöpferischer Unternehmensführung, durch Markterkundung oder auch durch wissenschaftliche Marktforschung Anregungen für das optimale Angebot an Gütern und Dienstleistungen, also für die Produktionsplanung, zu gewinnen. Die Erfassung oder Schätzung möglicher Absatzchancen und die Kombination der hier gewonnenen Plandaten mit den innerbetrieblichen Variationsmöglichkeiten des Produktionsapparates sowie zugleich mit den Möglichkeiten zusätzlicher Erschließung mittelbarer oder unmittelbarer Absatzwege ist unabdingbar an die Risikofreudigkeit und an den Einfallsreichtum der jeweiligen Geschäftsführung geknüpft. Daß diese hierfür Spezialisten anstellt oder freiberufliche Berater fallweise heranzieht, behindert ihre letztlich freie Willensentscheidung nicht. Dennoch kann die durch solchen Rat verbesserte Transparenz wirtschaftlicher Zusammenhänge mittelbar einer Willensbeeinflussung durch den jeweiligen Berater gleichkommen; es würde also u. U. eine Mitwirkung der Angestellten, der Rechts- und Steuerberater usw. bei der Willensbildung der Geschäftsführung zu konstruieren sein. Keinesfalls

kann schließlich die Geschäftsführung ihre Produktionsplanungen unabhängig von den Kapitaleignern treffen.

(2) Finanzierung und Betriebszweck

Die aus dem Aufwand von Kostengütern erzielten Leistungsergebnisse setzen den Bestand an Mitteln voraus — also ein güterwirtschaftliches Vermögen. Nicht nur die Gründung der Unternehmung selbst, sondern auch jeder einzelne Teilprozeß im Leistungszusammenhang erfordert dispositive Maßnahmen rechtlich-finanzialer Art: die Planung und Finanzierung. Dabei sind zuerst die Verhältnismäßigkeit zwischen Eigen- und Fremdkapital einerseits, zwischen Liquidität und Rentabilität andererseits zu beachten; außerdem aber ist es wesentlich, auf den Zusammenhang von Kapital- und Betriebsrhythmus zu achten³⁰. Die jeweils erforderliche Anpassung der Kapitalfristen an die Dauer des Fabrikationsprozesses, einschließlich der Möglichkeiten, Ziele einzuräumen oder in Anspruch zu nehmen, sind hier beispielhaft zu nennen.

Vor allem aber kommt es bei der Finanzplanung darauf an, einen Ausgleich zwischen unternehmenseigenem Kapitalbedarf und den Einkommensinteressen der Kapitaleigner zu finden, und zwar besonders im Falle gewinnmindernder Dispositionen der Geschäftsführung. Hier berührt sich die vom Wirtschaftssubjekt Unternehmung her verständliche Bemühung um Substanzerhaltung bzw. sogar -kräftigung mit den berechtigten Interessen der Kapitaleigner auf Verzinsung des Kapitals und Gewinnbeteiligung. Wenn beispielsweise die Substanzerhaltung es erforderlich macht, Lieferbeziehungen auch dann aufrechtzuerhalten, wenn einmalig ein günstigeres Angebot von dritter Seite kommt, oder wenn eine technisch durchführbare Rationalisierung im Interesse des Betriebsklimas zurückgestellt werden soll, so kommt das praktisch auf eine Schmälerung der Gewinnaussichten für die Kapitalgeber hinaus.

(3) Unternehmensbedürfnisse und Leistungsintensität

Ähnliche Abweichungen in der Interessenlage sind gegeben, wenn das Interesse der Unternehmung an der Erhaltung seiner Substanz gegen eine im Dienste der Leistungssteigerung notwendig erscheinende Änderung der innerbetrieblichen Sozialordnung abzuwegen ist.

Alle Bemühungen um die Erhaltung einer positiven Einstellung der Mitarbeiter zum Arbeitsprozeß und zur Detailaufgabe verursachen Kosten. Da aber die Spannung zwischen den Menschen und der betrieblichen Sachwelt nicht aus der Welt geschafft werden kann, sondern nur mit sozialpädagogischen oder psychologischen Maßnahmen erträglich zu gestalten ist, erwachsen im Interesse der Arbeitsordnung

³⁰ Vgl. Sellien, H., „Finanzierung und Finanzplanung“, Wiesbaden 1953, insbesondere S. 63 ff.

Aufwendungen, wie freiwillige Sozialleistungen, Maßnahmen der Meinungspflege usw. Diese Sozialkosten mindern den rechnerischen Gewinn. Und es könnte auch im Falle eines nicht offiziell vereinbarten Mitspracherechtes seitens der Belegschaften durchaus vorkommen, daß diese Aufwendungen für wichtiger gehalten werden müssen als die Ausschüttung von Dividenden³¹. Auch hier vollziehen sich also Planungen auf dem Hintergrunde widerstrebender Interessen.

(4) Abstimmung der unternehmensinternen Planung auf den Marktprozeß

Die im Sinne eines Ausgleichs von uneinheitlichen Interessenlagen zu vollziehende Planung für die außerbetrieblichen Entscheidungen ist normalerweise zwischen Beschaffungs-, Kapital- und Absatzmarkt eingespannt.

Mit der aus verschiedenen Kapitalquellen fließenden Kaufkraft werden zunächst die zur Durchführung des Produktionsprozesses erforderlichen Materialien beschafft. Auf Grund solcher Verfügungsmacht werden des weiteren nach Qualität, Menge und Zeit auf die Betriebsdispositionen abgestellte Lieferverträge abgeschlossen. Sodann werden die Arbeitskräfte vertraglich für die Dauer der Planperiode gesichert. Aus diesem Bereich des inneren Leistungsprozesses tritt die Unternehmung schließlich an den Markt, um ihre Erzeugnisse nach dem Prinzip der Gewinnmaximierung zu verwerten.

Außerhalb dieses leistungsbezogenen Planungsprozesses bestehen andere Marktbeziehungen der Unternehmungen. Denn sie erwerben auch verbrauchsreife Güter vom Markt, wie Kleider, Schuhe, Lebensmittel, Bücher, Zeitungen, Zeitschriften u. ä. und stellen sie ihrer Belegschaft zur Verfügung. Für Zwecke der Repräsentation und Werbung kaufen sie Einrichtungsgegenstände, veranstalten sie gesellschaftliche Zusammenkünfte usw. Die in anderem Zusammenhang bereits erwähnte Hereinnahme von privaten Verbrauchswünschen in die Unternehmensphäre findet auch hierbei statt. Dies gilt nicht einmal nur im Zusammenhang mit den sogenannten Sozialleistungen, sondern insbesondere dort, wo der „beauftragte Unternehmer“ einbezogen ist in die Unwägbarkeit der innerbetrieblichen Meinungsbildung. Es ist in dieser zwischen Eigentum und Gemeinschaft stehenden Person angelegt, daß ökonomisch richtige Marktentscheide umgebogen werden

³¹ Hierzu bringt Gutenberg sehr bemerkenswerte Feststellungen (a.a.O., S. 364 ff., insbesondere S. 382): „Die mit der Unternehmensführung Betrauten ... werden ... funktionsmäßig in das Unternehmen selbst eingesaugt... Die Verantwortungsbasis verschiebt sich. Sie fühlen sich nicht mehr primär dem Eigentümer ... sondern dem Betrieb gegenüber verantwortlich. Sie vertreten nicht mehr primär die Interessen der Eigentümer, sondern die des Betriebes selbst mit allen Erfordernissen und Imponderabilien, die sie, wie niemand sonst, kennen.“

in menschlich richtige, für die dann zwar keine betriebspolitischen oder finanzpolitischen Daten beizubringen sind, die aber dem Wirtschaftsgebilde selbst zusätzliche innere Kraft verleihen können. In allen solchen Fällen wäre der Tatbestand erfüllt, daß das Wirtschaftssubjekt Unternehmung für erkennbar unwirtschaftliche, ja, der Produktion sogar u. U. abträgliche Zwecke Substanz verzehrt. In solchen Fällen verhält sich das Unternehmen also nicht „marktrational“.

Sogar in bezug auf die Finanzplanung können von der Unternehmensleitung Dispositionen für zweckmäßig erachtet werden, die nicht unmittelbar ertragsteigernd wirken. Wenn beispielsweise die Um disposition finanzieller Mittel des Unternehmens auf die Finanzierung des Wohnungsbedarfs von Belegschaftsangehörigen, auf die Selbstfinanzierung eines nur mittelbar den Betriebszwecken dienenden Vermögenszuwachses mit Rücksicht auf Steuerprämien beschlossen wird oder wenn nach der Ertragslage mögliche Gewinnausschüttungen aus steuertaktischen Gründen nicht vorgenommen werden, so liegen stets in Planung und Vollzug dem Erwerbsprinzip widersprechende Maßnahmen vor.

Es läßt sich also kühnlich erklären, daß die Binnenvariabilität der unternehmerischen Willensbildung womöglich noch breiter und daß die Sicherheit einer ökonomisch-rationalen Willensbildung um nichts größer ist als die des Haushaltes. Außerdem kann behauptet werden, daß das betriebswirtschaftliche Nachfrageverhalten keineswegs von größerer Stabilität ist als das der Haushaltung. Die Unternehmungsplanung ist eher mehr noch als die des Haushalts der Überraschung ausgesetzt und in die marktwirtschaftlichen Interdependenzen eingebunden. Diese Wirtschaftssubjekte müssen demzufolge (und zwar nicht nur im Nachfrageverhalten, sondern auch bei der Produktions- und Preisplanung) elastisch reagieren. Obgleich die Unternehmungen, wie immer wieder betont werden muß, durch gesetzliche und vertragliche Regelungen in ihrer Elastizität außerordentlich stark beeinträchtigt sind, ist festzustellen, daß die Reaktionsfähigkeit und der Reaktionswille in bezug auf Überraschungen des Marktgeschehens deutlich erkennbar sind. Der in der Theorie mit einem großen time-lag angesetzte Anpassungsprozeß unternehmerischer Wirtschaftsführung auf Veränderung von Marktdaten vollzieht sich ganz offensichtlich in kürzeren Fristen, als dies gemeinhin angenommen werden konnte³². Ein Erfolg von Einwirkungen auf die Entscheidungen der Träger des marktwirksamen Willens ist aber auch hier nur vor Eintritt in die jeweilige Planungsarbeit aussichtsreich. Die im Gebilde selbst vorhandene gegengewichtige Interessenlage ist dabei als beachtliches

³² Vgl. *Anderson/Fürst/Schulte* a.a.O.

Hemmnis für jede von außen an das Unternehmen heranzutragende Einwirkung anzusehen. Für eine erst am Markt selbst beabsichtigte Einflußnahme wäre unerlässlich, das Individuum, das sich an den Marktverhandlungen beteiligt, in seiner sozialen Funktion anzusprechen. Nur damit ist abzuschätzen, wie groß der Freiheitsgrad seiner Marktkompetenz, d. h. die Verantwortlichkeit für den Wirtschaftserfolg des hinter ihm stehenden Wirtschaftssubjektes ist. Sofern die für die Planung Verantwortlichen als solche zu identifizieren wären, ließe sich mit großer Sicherheit auf ihre Entscheidungen Einfluß nehmen, wenn dies zu einem Zeitpunkt versucht würde, der dem Willensbildungsprozeß vorgelagert ist. Denn die Verantwortlichen suchen Daten, mit denen ihnen das Gefühl der Unsicherheit in der Konfliktsituation genommen würde. Die Beeinflußbarkeit wäre bei richtiger Wahl von Adressat und Zeitpunkt wohl nur noch davon abhängig, brauchbare Kommunikationsmittel zu finden, um die Wirtschaftssubjekte zur Annahme der Informationen und Ratschläge zu bewegen.

II. Charakteristik der Informationsmedien für marktwirksame Entscheidungen

Die analytische Betrachtung des Willensbildungsprozesses bei gebildehaften Wirtschaftssubjekten hat ergeben, daß die von den Wirtschaftssubjekten zu fällenden *Plan*-Entscheidungen weder zeitlich noch personell mit jenen identisch sind, die von ihren Vertretern im konkreten *Markt*prozeß zu treffen sind. Diese Erkenntnis setzt für jegliche Beeinflussungsabsicht Aufgaben, die bisher nur wenig bedacht worden sind³³. Ganz abgesehen aber von der nunmehr geklärten Unterscheidung zwischen Trägern der Willensbildung und Trägern des marktwirksamen Entscheids bleibt zu bedenken, wie gering die Markttrensparenz ist. Meist wird übersehen, wie unübersichtlich die Marktgegebenheiten in ihrer regionalen und zeitlichen Differenzierung für die einzelnen Wirtschaftssubjekte sind. Abweichungen in bezug auf Menge, Qualität und Preis können in der Mehrzahl der Fälle mangels rechtzeitiger Information gar nicht wahrgenommen werden. Aus der Unsicherheit über die Zuverlässigkeit und über den Geltungsbereich

³³ Möglicherweise liegt hier ein Schlüssel zum Verständnis dafür, daß nicht wahrscheinlichkeits-theoretisch abgesicherte Markterkundungen im Wege von Korrespondenzberichten einen so guten Erfolg haben, obgleich das vom Standpunkt psychologischer und statistischer Methodik unbegreiflich ist. Vielleicht geht es andererseits viel weniger um die Erstellung einer „Verbraucher-Charakterkunde“ nach Leitbild und Leitlinie, wie sie von Scherke, F. („Gedanken zu einer Verbraucher-Charakterkunde“ in „Jb. d. Absatz- und Verbrauchsforchung“, 3. Jg./1) angestrebt wird, als darum, den Willensbildungsprozeß der ökonomischen Gebilde zu erforschen?

der dem einzelnen Wirtschaftssubjekt bekannten Marktdaten erwächst jene Konfliktsituation, aus der nur mittels Unterrichtung über die möglichen Alternativen herauszufinden ist.

Als Orientierungshilfen zur Gewinnung einiger Marktübersicht gelten *Werbung* und *Marktforschung*. Beide Formen der Marktaufhellung können kombiniert oder getrennt und dabei zweckentsprechend variiert dargeboten und aufgenommen werden. Die Auswahl des bestmöglichen Informationsmittels wird für den Kenner von Marktdaten um so schwieriger, je mehr es darauf ankommt, die mitzuteilenden Daten nicht allein der Unterrichtung, sondern auch der Willensbeeinflussung dienstbar zu machen. Denn die Tauglichkeit eines publizistischen Instruments hängt davon ab, ob es in angemessener Weise gelingt, Aufmerksamkeit für die Mitteilung zu erwecken und die Information dem Gedächtnis nachhaltig einzuprägen. Bei schwerwiegenden marktwirksamen Planentscheiden, die als rationale Wahlhandlungen intendiert sind, kommt es schließlich auch auf die Vertrauenswürdigkeit der Informationsquellen an³⁴. Damit ist die Frage der Mittelwahl für die Kommunikation zwischen dem mitteilungswilligen Marktpartner oder einer wirtschaftspolitischen Institution einerseits, dem privaten Wirtschaftssubjekt als rezipierendem Partner andererseits ins Blickfeld gerückt.

A. Werbung als klassisches Instrument zur Willensbeeinflussung

Wie noch darzulegen sein wird, ist es gleichgültig, von welcher Seite aus oder zu welchem Zweck und Ziel werberische Mittel verwandt werden — die Technik bleibt grundsätzlich unverändert. So blieben auch die bereits im Mittelalter und im Merkantilsystem geübte Anpreisung und Schaustellung von Gütern und die Hinweisung auf Erzeugungsstätten der Gewerbetreibenden mit wenig Abwandlung bis in die heutige Zeit erhalten. Die kunstvolle Ausführung von Namens- und Zunftschildern kann somit als Vorläufer für die verschiedenen modernen Techniken der Werbewirtschaft angesehen werden. Für den übersehbaren Markt und die festgefügte Sozialordnung jener Zeit reichten diese Werbemittel aus. Mit der Entpersönlichung der wirtschaftlichen Beziehungen und mit der räumlichen Erweiterung und sachlichen Differenzierung der Märkte sind sie zwar nicht mehr unmittelbar anzuwenden, jedoch haben sich die wirtschaftlichen, technischen und psychologischen Erwägungen bei der weiteren Entwicklung kaum gewandelt.

³⁴ Vgl. Abbot, L., a.a.O., S. 88, „Quellen, die dauernd falsche Informationen verbreiten, geraten in Mißkredit“.

1. Formen der Werbedarbietung

Noch im 18. Jahrhundert hat die werberische Geschäftsanzeige als unvereinbar mit der Kaufmannsehre gegolten. Doch das Konkurrenzprinzip des ausgehenden 19. Jahrhunderts gab den Anstoß dazu, die überkommene Hinweiswerbung weiterzuentwickeln und die Teilnahmslosigkeit oder den Konservatismus des Publikums durch über-„schreiende“ Reklame zu überwinden³⁵.

a) Werbung als Reklame

Nach der Art, an welche *Sinne* die werberische Aussage sich zuvörderst wendet, ist es möglich, die Werbemittel in drei Gruppen einzuteilen:

(1) Das gesprochene Wort

Als eine im Laufe der Zeit kaum veränderte Form der Anpreisung erscheint der gesprochene Text, mit dem in persönlicher Beratung von Mensch zu Mensch oder im Werbevortrag des einzelnen vor vielen Interessenten alle guten Eigenschaften des Produkts oder der anzubietenden Leistung herausgekehrt werden. Da es Absicht einer jeden, auch der seriösen Werbung ist, das Angebot eindringlich zu empfehlen, kann das unmittelbare Gespräch mit dem Gegenüber oder die vorgebliche Partnerschaft mit dem anzusprechenden Publikum sehr wirkungsvoll werben. Die Erfahrungen mit der Werbung über den Rundfunk bestätigen, daß die akustische Darbietung von Haus aus jeder anderen überlegen ist. Vornehmlich für die Werbung zugunsten von Gegenständen des Massenbedarfs und für die Propagierung einfacher Zusammenhänge scheint über den Rundfunk eine ebenso große Teilnahme bei der Hörerschaft zu erzielen zu sein, wie sie sonst nur beim unmittelbaren Kontakt von Mensch zu Mensch zu entstehen pflegt³⁶.

(2) Der gedruckte Text

Das Druckwerk, eine sehr umfangreiche und vielgestaltige Gruppe von Werbemitteln, gehört ebenfalls zu den seit langem bekannten Formen der Gestaltung von Werbemitteln. Man kann die verschiedenen Erscheinungsformen (in Anlehnung an eine Aufzählung bei Gutenberg)³⁷ wie folgt gliedern:

³⁵ Vgl. Schachtschabel, H. G., „Die Reklame in der geordneten Wirtschaft“, Jb. f. Nat.-Ök. u. St., Bd. 150/1939, S. 334 ff.

³⁶ Vgl. Beiträge von Klapper, J. T., „The Comparative Effects of the Various Media“, in Schramm, W., „The Process and Effects of Mass Communication“, Sammelband der University of Illinois, 2. Aufl., 1954, S. 91—105.

³⁷ Vgl. Gutenberg, E., a.a.O., 2. Bd. „Der Absatz“, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, S. 356.

Inserate:	Einzelanzeigen, Serienanzeigen in Zeitungen, Zeitschriften und sonstigen Publikationsorganen
Plakate:	Bogenanschläge, Daueranschläge und Sonderanschläge
Werbedrucke,	und zwar vor allem: Broschüren, Prospekte, Kataloge, Geschäftsberichte, Hauszeitschriften sowie Handzettel, Flugblätter, Empfehlungsschreiben, Gütezeugnisse, Preislisten
Werbebriefe:	Einzelwerbebriefe, vervielfältigte Werbebriefe
Firmenvordrucke:	sofern nach Werbegesichtspunkten gestaltet.

In jüngerer Zeit wird auch das gedruckte Werbebild in den Dienst wirkungsvoller Werbung gestellt, sei es als photographische Reproduktion, sei es auch als Trickbild von abstrakten Zeichen. Bei solcher bildhafter Werbung wird häufig versucht, eine Verbindung von typographisch ansprechenden Farben mit dem Warenzeichen oder dem Abbild der Ware selbst zu finden³⁸.

Die Werbewirkung aller Druckwerke, zumal der gedruckten Texte, beruht auf zwei einander verstärkenden Faktoren. Einmal gestattet es nur dieses Medium seinem Publikum, den Zeitpunkt und das Tempo zu bestimmen, mit dem es sich dem Einfluß der jeweiligen Mitteilung aussetzen will. Zum andern verführt die im Druckwerk vollzogene Ausschaltung menschlicher Kontakte zu dem Trugschluß, die gedruckte Information sei ebenso objektiv, wie sie kalt und nüchtern wirkt³⁹.

(3) Schauwerbung

Über die werbende Wirkung eines ansprechend gestalteten Schaufensters oder Ausstellungsstandes, über die nach Form, Größe und Material unterschiedliche Wirkung von Dekorationsmitteln und Schaustücken, von Lichtreklame, filmischen und sonstigen Reproduktionsverfahren, läßt sich wenig Exaktes sagen. Hier spielen nicht nur der soziale Rang des Werbenden und sein Angebot mit, sondern auch örtliche, landschaftliche und berufliche Unterschiede, das mutmaßliche Interesse und die Aufgeschlossenheit der zu Umwerbenden spielen eine Rolle; nicht zuletzt bestimmt der Werbezweck selbst die Anwendungsmöglichkeit.

Mit der Zurschaustellung kann zugleich die Absicht verfolgt werden, einen bestimmten Leistungsstandard nach Qualität, Preis, Geschmack und Lieferbedingungen überschaubar zu machen, wie auch unmittelbar

³⁸ Vgl. Gutenberg, E., ebda., S. 360—368.

³⁹ Vgl. Dovifat, E., „Publizistik als Wissenschaft — Herkunft, Wesen, Aufgabe“, in Ztschr. „Publizistik“, herausg. von Dovifat, Hagemann und Haacke, 1. Jg./1956/1, S. 14.

den Verkauf zu fördern. In der Moderne findet sich diese Verbindung noch bei Messen und Ausstellungen⁴⁰. Daß auch dabei die technischen Möglichkeiten des Vielfarbendrucks, der Lichtreklame, des Photos usw., zugunsten verbesserter Warenkenntnis und Marktübersicht des Verbrauchers wirkungsvoll genutzt werden, braucht kaum betont zu werden. Möglicherweise hebt sich durch alle Formen der Schauwerbung das Verständnis für die Gebrauchstauglichkeit derjenigen Erzeugnisse, deren Einführung am fehlenden technischen Verständnis der präsumtiven Benutzer scheitert.

b) Mittelbar wirksame Werbedarbietung

Auch von dem seit alters geübten Brauch, durch kleine Gaben oder durch sonstige materielle Vorteile werbend auf die potentiellen Geschäftspartner einzuwirken, wird in mancherlei Gestalt bis zum heutigen Tage Gebrauch gemacht. Diese mittelbar wirksamen Darbietungen gehören deshalb zum klassischen Instrumentarium der Reklame, auch wenn sich ihre Erscheinungsform im 20. Jahrhundert teilweise gewandelt hat.

(1) *Geschenke* in Form von Kostproben, Warenproben u. ä. Gaben dienen als Verkaufshilfen nicht nur bei der von Marktschreibern und Lebensmittelhändlern selbstverständlich geübten Praxis, neuartigen Erzeugnissen durch Kostproben oder Warenproben Eingang in den Markt zu verschaffen. In technisch verfeinerter Form wird dieser Werbetrick auch derart angewandt, daß die Anpreisung in einer Zeitung oder Zeitschrift durch das Angebot kostenloser Probeflieferung gestützt wird. — Schließlich kann das Geschenk in Überlassung von wertvollen Verpackungsmitteln, Beuteln, Taschen, Körbchen usw. bestehen, wobei die Werbeabsicht darauf gerichtet ist, den bereits gewonnenen Kunden durch augenfällige Farbe oder Form der Packung zum unbewußten Werbeträger zu machen.

(2) *Prämien*

Durchaus werbewirksam erweist sich ferner die formelle Auszeichnung derjenigen Spiel-, Wirtschafts- oder Berufspartner, die sich erfolgreich um die Durchsetzung irgendeines Prinzips oder um die Einhaltung irgendwelcher Norm bemüht haben. Wenn die Prämiierung durch Überreichung einer „Ehrengabe“ noch unterstrichen wird, so pflegt die Werbewirkung sich nicht auf den Ausgezeichneten zu beschränken, sondern zwischenmenschlich und zeitlich nachzuwirken.

⁴⁰ Vgl. Mößner, K. E., „Die Mustermesse, ihre begrifflichen Grundlagen, allgemeinen Probleme und geschichtliche Entwicklung“, Jb. f. Nat.-Ök. u. Stat., Bd. 168/1956, S. 251 ff.

Die Buchprämie für erfolgreiches Studium, die Überreichung eines Pokals oder einer Plakette für eine auffallend gute oder originelle Leistung werben ebenso für den Spender der Prämie wie für das Schiedsgericht, daneben auch für die Sache, in der die Leistung vollbracht wurde — sei das nun auf künstlerischem, züchterischem, sportlichem oder wissenschaftlichem Gebiet.

Im Grunde sind die durch Marken- oder Firmentreue „verdienten“ Wertgegenstände nichts anderes als die Anerkennung besonderer Leistungsfreudigkeit im Wirtschaftsleben, die in Gestalt von Treu- und Mengenrabatt, Skonto, Leistungslohn, Umsatzprovision usw. ohnehin handelsüblich ist. Auch die meisten nach Handelsbrauch „angemessenen“ Reklamegeschenke, deren werbewirtschaftlicher Charakter durch deutliches Signalement von Waren- oder Fabrikzeichen erkennbar sein soll, honorieren irgendwelche Leistung des Empfängers, ohne ihn unmittelbar zu künftigen Sonderleistungen zu verpflichten. Die Absicht ist vielmehr, durch sichtbare Anerkennung objektiv kleiner Leistung im Wirkungs- und Lebensbereich des „Ausgezeichneten“ werbend für den Geber zu wirken.

Eine Form der Geschenkverteilung ist auch die Lotterie, an der teilzunehmen jedermann berechtigt ist, der das Preisausschreiben zufällig liest und löst. Die Werbewirkung wird sicherlich überschätzt. Die sogenannte kombinierte Werbung erscheint deshalb wenig aussichtsreich, weil ein mögliches Interesse in einem Kreis von sachlich und persönlich gar nicht „wahlberechtigten“ Beurteilern für ein der Artung und Qualität nach schwer zu unterscheidendes Werbeobjekt vorausgesetzt wird. Wegen der zumeist nicht stark differenzierten Aufnahmefähigkeit der Umworbenen wird bei Vermengung von Mitteilungen über das „werbende“ Gut mit den anpreisenden Schilderungen der als „Preigeschenk“ ausgewählten Objekte der Erfolg womöglich in bezug auf die Gedächtniswirkung sogar verringert. Der kommerzielle Zweck der Wirtschaftswerbung, eine Verbesserung der Absatzchancen vorzubereiten oder den Absatz von Gütern, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen zu fördern, scheint somit auf dem Wege dieser drastischen Form der Beeinflussung, durch Erregung von Besitzfreude, nicht sicher gewährleistet.

2. Kriterien für den Einsatz der verschiedenen Werbeinstrumente

Alle diese sensorisch erfaßbaren Zeichen dienen als Ausdrucksmittel für die Intention des Werbungstreibenden, sein Gegenüber über einen bestimmten Sachverhalt in seinem Sinne aufzuklären. Diese suggestive Absicht bestimmt insofern die Wahl des Mittels, als die Entgegennahme der orientierenden Mitteilung davon abhängt, daß der Empfänger sich auf die Wahrnehmung der Botschaft einzustellen ver-

mag. Nach der psychologisch entwickelten „Lerntheorie“⁴¹ ist es nötig, zwischen „Sender“ und „Empfänger“ einer Mitteilung soviel Kontakt herzustellen, daß sie sich aufeinander einzustimmen vermögen. Erst dann sollte begonnen werden, die Aufmerksamkeit auszulösen. Danach kann schließlich vom Adressaten der Prozeß inganggesetzt werden, in dem er das dargebotene Zeichen für die eigene Vorstellungswelt interpretiert und der eigenen Meinung einbildet. Dies gilt als optimaler Weg, eine Einwirkung auf das Verhalten zu erzielen. Je nach dem Werbeziel ist eine Veränderung der Darstellungsabsicht gegeben, und daraus bestimmt sich die Wahl des Mediums, das zur Herbeiführung der gewünschten Orientierung geeignet erscheint.

a) Absicht sachlicher Information

Die Mitteilung von Tatsachen spielt im wirtschaftlichen Leben eine schlechthin entscheidende Rolle. In zahlreichen Fällen ist sie die Voraussetzung dafür, daß wirtschaftlicher Wettbewerb überhaupt möglich wird.

Die Erteilung von Auskünften durch *Hinweiswerbung* ist ein elementarer Vorgang, der gerade dadurch, daß Wegweiser und Ziel unmittelbar miteinander verschränkt erscheinen, aus jedem Zeichen, sei es Ton, Geste, Lichtsignal oder was immer, wahrzunehmen und unterschiedslos wirkungsvoll ist. Die Kennzeichnung von Straßen und Häusern nach den in ihnen beherbergten Gewerben, wie sie aus Altertum und Mittelalter bekannt ist, unterscheidet sich denn auch instrumental nicht wesentlich von Straßenbezeichnung, Lichtreklame oder Schaufensterwerbung unserer Tage. Die sachliche Beweisführung bei der Anpreisung von Waren schildert in Wort, Zahl und Bild die Eigenschaften und Preise und bemüht sich darum, sachliches Interesse zu wecken und zugleich einen unmittelbar eingängigen Nachweis der Gebrauchstauglichkeit zu vermitteln. Derartige Wirtschaftswerbung verbessert die Marktübersicht und fördert zugleich die Absatzchancen, gleichgültig ob sie über die Erzeugnisse nur einer einzelnen Unternehmung berichtet oder ob sie in Form der Sammel- oder Gruppenwerbung einem ganzen Wirtschaftszweig, einem Verband usw. zu dienen bestimmt ist. Die Unterrichtung erfolgt durch Inserat und Plakat, durch Film und Rundfunk, durch Vorführung, Ausstellung und Warenprobe, je nach dem anzubietenden Gegenstand, stets in der Absicht, Besitz- und Gestaltungswünsche beim Umworbenen zu erregen.

Die Informationsmittel werden allerdings variiert werden müssen, je nachdem, ob es sich darum handelt, die Tatsachenmitteilung im

⁴¹ Vgl. Schramm, W., „How communication works“, in „The process and effects“, a.a.O., S. 1—26.

Verkehr von Unternehmungen untereinander zu vollziehen oder aber eine Mitteilung zu veröffentlichen in der Absicht, durch die mitgeteilten „Beweise“ den Marktanteil der werbenden Unternehmung zu vergrößern.

Sowohl Einzelpersonen als Haushaltungen und Unternehmungen werden diese Informationen ebenso wie die Ratschläge ihrer Angestellten oder sonstiger Berater bei der Aufstellung von Wirtschaftsplänen sicherlich nicht bewußt unberücksichtigt lassen. Inwieweit aber durch die mehr oder weniger neutrale Hinweiswerbung eine Einwirkung auf das Bewußtsein der Planenden erzielt wird, ist schlechthin nicht abzuschätzen.

b) Absicht der Meinungspflege

Die Intention werberischer Bemühung kann über diese sachbezogene Hinweisung hinausgehen. Seitens der Regierung, seitens einzelner Interessentengruppen, von politischen und gesellschaftlichen Organisationen können gleichzeitig mit einer Mitteilung von Tatsachen Ratschläge — wenn nicht sogar Drohungen — ausgesprochen oder angedeutet werden, die ein bestimmtes Verhalten bewirken sollen. Wenn derartige erzieherische Einwirkung beabsichtigt ist, genügt es in der Regel nicht, das Instrumentarium der Werbung nach technisch-wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit auszuwählen. Sondern dann sind psychologische und soziologische Erwägungen über die Gewinnung der Aufmerksamkeit anzustellen. Denn hierbei vollzieht sich, wie bereits angedeutet, die „Kommunikation“ zwischen Werbendem und Umworbenem nicht elementar auf der Ebene unmittelbarer Wahrnehmung, sondern nur nach Konzentration des Auffassungsvermögens beim Adressaten der Werbung, also nach Herstellung voller Aufnahmefähigkeit für die ihm zugesetzte Mitteilung. Einen Erfolg kann solches werbendes Bemühen nur erzielen, wenn die beabsichtigte Mitteilung nicht nur beachtet, sondern so lebhaft ins eigene Bewußtsein aufgenommen wird, daß sie sich den Maßstäben künftigen Verhaltens und Planens einfügt. —

Daß die Grenzen zwischen einer werberischen Wirtschaftsberatung und einer Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit flüssig sind, läßt sich besonders bei der Behandlung der „Empfehlung“ im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. Juli 1957 (BGBI. I S. 1081) erkennen. Auf diesen rechtlich wie ökonomisch überaus komplizierten und dabei gewichtigen Sonderfall des Verbotes einer besonderen Form der Willensbeeinflussung kann hier nur am Rande hingewiesen werden⁴². Beachtlich ist, daß mit diesem Gesetz der offenbar werdende

⁴² Vgl. dazu die Ausführungen „Empfehlungsverbot und Meinungsfreiheit“ sowie „Der kartellrechtliche Empfehlungsbegriff“ bei Huber, E. R., in „Das Empfehlungsverbot — Eine kartellrechtliche Studie“, Stuttg. 1959, S. 23—59.

Zusammenhang zwischen einer (vom Verband ausgesprochenen) Empfehlung und dem Verhalten am Markt — und zwar auch da beschränkt auf die Preispolitik — unter Verbot gestellt wird, während die vom gleichen Verband etwa in der Form von Marktmitteilungen bekanntgegebenen Daten, gleichgültig, ob sie ein bestimmtes Unternehmerverhalten auslösen, hiervon unberührt bleiben. Meinungspflege ist in diesen Formen also auch dem Unternehmungsverband gestattet.

(1) Werbung um Vertrauen

Solche Meinungspflege kann durchaus einhergehen mit der Absicht sachlicher Unterrichtung. Dabei ergibt sich weder bezüglich der Auswahl werberischer Medien noch bei der Argumente ein wesentlicher Unterschied zur Sachwerbung. Jedoch unterscheidet sich die Meinungspflege, die etwa in der Herstellung von „public relations“ oder „social relations“ bestehen kann, ihrem Inhalt nach von jeglicher Warenwerbung. Sie erstrebt unter Einsatz werberischer Mittel repräsentativer Art nicht so sehr die Erweckung von sachlichem Interesse bei den Umworbenen, als Verständnis und womöglich sogar Mitverantwortung für eine Institution. Mit dieser Meinungspflege soll die Vertrauensbasis für die werbende Institution verbreitert, sollen ihre Ziele und Maßnahmen inner- und außerbetrieblich verständlich gemacht werden. Die solcherart betriebene „Werbung um öffentliches Vertrauen“⁴³ kann in der Erscheinungsform ernst zu nehmender sachlicher Publizistik durchaus mittelbar der Reklame für Waren- und Leistungsangebot dienstbar gemacht werden. Das allein beweist ihre Sachlichkeit.

(2) Werbung für Ideen

Erst mit dem Übergang von sachlich verpflichteter Unterrichtung zur propagandistischen Meinungsbildung („Schulung“!) bedarf es anderer Instrumente. Der suggestiven Beeinflussung, der „Propaganda“⁴⁴, ist

⁴³ Vgl. dazu die bei Haacke, W., „Das Vertrauen der Öffentlichkeit — Public Relations“, in „Der Journalist“, 1958, S. 3—27, ausführlich und eindringlich kommentierten Arbeiten von Hundhausen, C., „Werbung um öffentliches Vertrauen (Public Relations)“, Essen 1951, Schelsky, H., „Public Relations“, in Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1955, S. 404 ff., Vogel, E., „Öffentliche Meinungs- und Beziehungspflege in Theorie und unternehmerischer Praxis“, Frankfurt 1952.

⁴⁴ Die semantische Wandlung des Wortes „Propaganda“ (von lat. *propago* — fortpflanzen, ausdehnen) vom missionierenden Verbreiten des rechten Glaubens zum quasimissionarischen Aufklären über weltliche Ideen, wird bei Doob, L. W., „Public Opinion and Propaganda“, New York 1948, Kapitel 11, sehr ausführlich abgehandelt. Es wird deutlich, daß die unangenehme Nebenbedeutung dieses Wortes für den deutschen Leser und sogar für den deutschen Psychologen aus dem hierzulande getriebenen publizistischen Mißbrauch dieser Werbungsform erwachsen ist. (Vgl. dazu die Formulierung von grundsätzlich richtigen Feststellungen bei Holzschuher,

nicht die Orientierung zur Aufgabe gesetzt, sondern eher die psychologisch kontrollierte Ausschaltung von rationalem Widerspruch und Widerstreben. Argumente zugunsten unerwünschter Wahlakte werden mit dem Appell an Leidenschaft oder Gefühl vorweg widerlegt mit der Absicht, das Auditorium durch Erinnerungen, Empfindungen oder Triebe zu solcher Erregung verführen zu können, daß es sich den missionierend vorgetragenen Ideen ausliefere. Im Gegensatz zur sachbezogenen Werbung wie auch zur Meinungspflege betreiben die mit Propaganda beauftragten Personen und Institutionen eine methodisch bewußte und psychologisch treffsichere Verhaltenskontrolle, auch bezüglich solcher Zusammenhänge und Ziele, die weder wissenschaftlich exakt beweisbar sind, noch von der zeitgenössischen Meinung unbestritten für gültig gehalten werden. Selbst wo die Umworbenen sich gegen Form und Inhalt solcher „Werbung“ sträuben, pflegt sie weithin wirksam zu sein, wenn sie methodisch sorgfältig genug vorbereitet ist. Die technischen Medien solcher propagandistischer Arbeit sind dieselben wie die der Wirtschaftswerbung, jedoch werden sie in anderer Form und in anderer Dosierung angewandt, um ihre Wirkung abzusichern.

B. Marktforschung als moderne Orientierungshilfe

Weit über die früher entwickelten Formen der Markterkundung hinaus sind im 20. Jahrhundert neue Verfahren zur Unterrichtung über die Marktlage, d. h. also: zur Verbesserung der Markttransparenz, entwickelt worden. Die Markterkundung wäre nach dem hier gewählten Einteilungsprinzip dem Bereich der Public Relations oder der Propaganda zuzuweisen, weil sie sich auf Nachrichten und Mitteilungen der Wirtschafts- und Fachpresse, auf Reiseberichte und Verbandsmitteilungen stützt, letztlich also Hinweise anderer aufgreift und weitergibt. Demgegenüber bietet die Marktforschung Informationen in weitaus objektiverer Form. Im Gegensatz zu vielen Erscheinungsformen der Werbung wird diese Orientierungshilfe von den Wirtschaftssubjekten willentlich in Anspruch genommen, ja gesucht.

Wichtigste Orientierungsgröße und zugleich maßgebliches Ausdrucksmittel der Marktforschung ist die Zahl. Selbst dort, wo unmittelbare Messung nicht angängig ist, werden durch Zählung oder statistisch-fundierte Schätzung quantifizierte Aussagen über Marktverhältnisse

L. v., „Phycholog. Grundlagen . . .“, a.a.O., S. 66—67, 145 ff. und 232). Aber auch anderwärts kann die in jeglicher Propaganda erkennbar oder verschleiert verborgene Absicht des Verletzens, der Umwandlung von Sympathie, Zuneigung und Liebe in Feindschaft oder Haß zu unerwünschten Apperzeptionen und Reaktionen führen. Dies bestätigt Merton, R. K., „Mass persuasion“, New York 1946, Kapitel „The Moral Dimension“, S. 424—427.

gewonnen. Solche Information hat den Vorzug, zumindest bezüglich ihrer Quellen und ihres materiellen Gehaltes überprüfbar und in ihrer Aussageform, sei es nun Zahl oder Diagramm, in hohem Maße kontrollierbar zu sein. Die Möglichkeiten methodischer Untersuchung der Zahlenergebnisse auf die Verteilung, auf relative Veränderungen, auf gegenseitige Verursachung usw. ergeben nüchternes und dabei doch recht umfassendes Informationsmaterial.

Träger solcher statistischer Informationen können, auch bezüglich der Marktveränderungen, die Unternehmungen selbst sein; gemeinhin nehmen sie jedoch die von Verbänden oder sonstigen übergeordneten Organisationen gebotene Möglichkeit des zwischenbetrieblichen Zahlenvergleichs in Anspruch, oder sie lassen sich durch Marktforschungs- und -beobachtungsinstitute bzw. durch die Träger der amtlichen Statistik über die Veränderungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Struktur, über Umfang und Art der Wertschöpfung und über sonstige Ereignisse im Marktprozeß unterrichten⁴⁵. Im einzelnen bietet die amtliche Statistik auf Grund primär-statistischer Total- oder auch Teilerhebungen sowie aus der sekundär-statistischen Aufbereitung von routinemäßig anfallendem Ressortmaterial die umfassendste Information, auch bezüglich der nur mittelbar marktbezogenen Daten, wie Bevölkerungsstruktur, Erwerbstätigkeit u. a. m. Die eigentliche Marktforschung stützt sich auf dieses Material; Gegenstand ihrer Arbeit ist die Orientierung ihrer Auftraggeber über gesamtwirtschaftliche Marktdaten.

1. *Marktbeobachtung*

Die Marktbeobachtung, zumeist in erwerbswirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Instituten betrieben, jedoch auch erfolgreich von Verbänden und Unternehmungen angestrengt, sucht die Schaffung besserer Markttransparenz im Zeitpunkt wie im Zeitablauf.

a) *Strukturanalysen*

Für den jeweiligen Zeitpunkt werden Strukturanalysen unternommen, die sich entweder mit einzelnen räumlichen Marktbereichen befassen, indem die regionalen Kaufkraftunterschiede, die Aufnahmefähigkeit für bestimmte Güter, die Vorliebe für bestimmte Qualitäten, die Zahlungsgepflogenheit und ähnliche kleinräumig beachtliche Marktdaten erfaßt und dargestellt werden. Oder die Untersuchung richtet sich auf bestimmte Waren. Dabei werden Qualität, Preis und Ausstattung der fraglichen Güter nach Herstellern, Vertriebsart und sonstigen absatzpolitisch interessanten Merkmalen ermittelt; es werden Marktanteile für die wichtigsten Hersteller berechnet, das Aufkommen

⁴⁵ Vgl. Esenwein-Rothe, I., „Die Träger der Wirtschaftsstatistik“, in Ztschr. f. Betriebswirtsch., 28. Jg./1958/3, S. 173—189.

und die Marktaussichten für Substitutionsgüter geschätzt usw. Aus allen solchen Feststellungen werden wichtige Schlüsse für die Produktions- und Vertriebsplanung der Unternehmungen gezogen.

b) Kausalanalysen

Daneben sind auch die im Zeitablauf eintretenden effektiven oder tendenziellen Veränderungen und Verschiebungen zwischen den Märkten aller Regionen, Produktionsstufen und Wirtschaftszweigen Objekt der Marktbeobachtung. Die Hypothese, daß zwischen der Mengen- und Preisentwicklung aller dieser Teilmärkte stochastisch-gesetzmäßige Zusammenhänge bestünden, läßt sich weitgehend überprüfen. Wenn kein Grund dafür gefunden wird, einen solchen Zusammenhang abzulehnen, so ergibt sich eine gewisse Berechtigung dafür, den zeitgebundenen Wirtschaftsablauf als „regelmäßig“ in seinen Schwankungen zu kennzeichnen, unerwartete Einbrüche in solchen erwartungsmäßigen Ablauf dann aber als „diskontinuierliche Veränderung“ herauszuheben und auf ihre Verursachung zu untersuchen. Diese aus den Zahlen zu gewinnenden Einsichten in das Zustandekommen unerwarteter Entwicklungen und auch zukunftsträchtiger Wandlungen sind in ihrem Informationswert kaum zu überschätzen.

c) Prognosen

Aber abgesehen davon, daß für die Unternehmer auf diese Weise für das eigene Marktverhalten, für die Einschätzung der eigenen Kräfteverhältnisse Maßstäbe zu gewinnen sind, bietet eine methodisch gut untermauerte Marktbeobachtung auch gewisse Gewähr für eine zutreffende Ableitung von Wirtschaftsvoraussagen aus den bisher beobachteten Tendenzen. Je nach dem Interessentenkreis werden solche *Prognosen* für ganze Wirtschaftsbereiche, für die wichtigsten Industrie-Hauptgruppen (Investitionsgüterindustrien, Bergbau usw.) oder auch nur für die Hersteller bestimmter Erzeugnisse oder für einzelne Industriezweige aufgestellt.

Die Zuverlässigkeit solcher Wirtschaftsvoraussagen ist in der Regel um so größer, je kürzer die Periode ist, die der Extrapolation vorhandener statistischer Reihen zugrunde gelegt wird. Deren Zeitdauer ist so zu bemessen, daß sie noch für diejenige Variable, die am stärksten von einer Marktbewegung erfaßt zu werden droht, als angemessene, d. h. als überschaubare Zeitspanne angesehen werden kann. Die Aufstellung von Barometern, ja selbst die kurzfristige Wirtschaftsvoraussage, scheitert allerdings häufig, wie empirische Untersuchungen ergaben, die in den Vereinigten Staaten und im Bundesgebiet gemacht wurden. Als Gründe kommen zuerst unvorhersehbare exogene Einwirkungen auf den Marktprozeß in Betracht. Aber es

wurde auch festgestellt, daß die Wirtschaftssubjekte sich in ihrem Verhalten keineswegs stets auf die jeweilige Maximierung des Nutzeffekts einstellen, sondern daß es ihnen ebenso auf größtmögliche Elastizität des eigenen Programms gegenüber unerwartet veränderten Marktbedingungen ankommt⁴⁶. Die von der Marktbeobachtung gebotene Orientierungshilfe aus statistisch erarbeiteten Daten wirkt dann also tatsächlich wie ein Signal für Konstanz oder Veränderung der allgemeinen Lage und gerade, weil es verstanden wird, treffen die Prognosen nicht zu. Dem einzelnen Wirtschaftssubjekt ist es aber selbstredend sehr nützlich, wenn es die statistische Aussage sachgerecht und quellenkritisch zu interpretieren in der Lage ist.

Die Gewinnung einer Marktübersicht mittels der hier skizzierten Formen der Marktbeobachtung ist nicht auf die Großindustrie beschränkt. Zwar sind große Unternehmungen in der Lage, im eigenen Hause zusätzliche Erörterungen über die allgemeinen Marktverhältnisse und die Ansatzmöglichkeiten für die eigene Werbung anzustellen. Aber die Auswertung der amtlichen Statistik wie auch der von wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten publizierten Daten erfolgt darüber hinaus auch von der Wirtschaftspresse; und spezielle Informationen werden von den Selbstverwaltungs-Organisationen der Wirtschaft, von Kammern, Innungen, Bauernverbänden usw. in reichem Maße auch an kleine Unternehmungen weitergeleitet.

In jüngster Zeit beginnen Presse und Frauenverbände auch damit, die Lage auf den Lebensmittel- und Konsumgütermärkten systematisch zu beobachten und die Rationalität im Wirtschaftsverhalten der Haushaltungen dadurch zu heben, daß über günstige Einkaufsmöglichkeiten, in der Tagespresse wie auf besonderen Beratungsstellen, Informationen erteilt werden.

Derartig sachgebundene Orientierung wird um so mehr an Terrain gewinnen, je häufiger die Wirtschaftsplanung durch unzuverlässige Werbung fehlgeleitet wird.

2. Repräsentativ-Analyse des Individualverhaltens

Wie sich die *allgemeine* Wirtschaftsentwicklung auf die Position der *einzelnen* Wirtschaftseinheit an den Beschaffungs- oder Absatzmärkten auswirken könnte, läßt sich dann aber im Wege der repräsent-

⁴⁶ Vgl. Kuznets, S., „Concepts and Assumptions in Long-Term-Projections of National Product“, in „Long-Term-Economic Projection Studies in Income and Wealth“, Bd. 16/54, insbesondere S. 36, sowie auch Pasinetti, L., „Gli Indicatori Congiunturali dell’ Ifo-Institut di Monaco e le Previsioni Economiche“, „Rivista Internazionale di Scienze Sociali“, Anno LXIV, Serie III, Vol. XXVII, Fasc. V, Mailand 1956, S. 397 ff., — als Manuskr. vervielfältigte deutsche Übersetzung des Ifo-Inst. von L. Bründl..

tativen Markt- und Meinungsforschung noch näher bestimmen. Mit diesem Zweig ökonomischer Forschung wird zwischen den statistischen Informationen über die Gesamtbewegung des Marktes und den Erfordernissen des betriebsinternen Planungsvorgangs eine Brücke geschlagen. Die repräsentativ-statistisch fundierte Marktanalyse ist darauf gerichtet, Bedarf und Kaufkraft als Bestimmungsfaktoren für die kaufkräftige Nachfrage der potentiell kaufwilligen Wirtschaftssubjekte zu erfassen und die Wettbewerbsverhältnisse für ein konkretes Erzeugnis sowie den Marktanteil der Konkurrenz für gleichartige und Substitutionsgüter zu ermitteln.

a) Stichprobe

Vielfach ist die Kenntnis solcher mikro-ökonomischer Daten im Wege des „Stichprobenverfahrens“⁴⁷ präziser zu erlangen als aus den Berichten der Praktiker, deren subjektives Urteil durchaus von dem der potentiellen Kunden oder Lieferanten abweichen kann. Einschränkend ist allerdings festzustellen, daß die aus dem Prinzip der Zufallsauslese gewonnene Repräsentationskraft marktanalytischer Forschung verspielt wird, wenn die Auswahl letztlich doch aufs Geratewohl erfolgt, wenn nämlich nicht berücksichtigt wird, ob die Befragten auch wirklich kompetent sind, eine für die Willensentscheidung der Wirtschaftssubjekte gültige Antwort zu geben.

b) Sonstige Repräsentativ-Verfahren

Wie bereits angedeutet (vgl. Anm. 33 S. 74), sind durchaus Fälle denkbar, in denen ein mathematisch weniger zuverlässiges Auswahlverfahren zu besseren Informationen über die Individualdaten des Marktes führt. Wenn es nämlich gelingt, in die Befragung diejenigen Vertreter der gebildehaften Wirtschaftssubjekte einzubeziehen, die letztlich auf die Willensentscheidung im internen Planungs- und Willensbildungsprozeß einwirken, wird deren Meinungsaußerung das künftige Marktverhalten besser spiegeln, als die Willensbekundung der nicht Stimmberrechtigten! Bei der Auswahl muß — im Gegensatz zum Zufallsprinzip der Stichprobenauslese — bewußte, gezielte Entscheidung darüber getroffen werden, welche Personen zu befragen sind. Die Repräsentation wird dann als erreicht angesehen, wenn die „typischen“ Fälle, auch die extremen, mit in die Enquête einbezogen

⁴⁷ Über die Anwendung des Stichprobenverfahrens in der praktischen Marktforschung vgl. außer Schaefer (a.a.O.) besonders die methodisch-praktischen Darlegungen bei Kellerer, H., „Theorie und Technik des Stichprobenverfahrens“, Einzelschr. d. Dt. Statist. Gesellsch., 2. Aufl., München 1953, sowie Nisselson, H., „Anwendung von Stichprobenverfahren bei Zählungen“, Heft 3, Schriftenreihe des Fachausschusses für Stichprobenverfahren der Deutschen Statistischen Gesellschaft, München 1950.

werden. Häufig wird die zu befragende Teilgesamtheit, d. h. also die zahlenmäßig beschränkte Gruppe von Gesprächs- oder Befragungspartnern, im sog. Quotenverfahren vorher nach Alters- und Berufsgruppen festgelegt. Der Interviewer hat dann nur dafür zu sorgen, daß er genügend Personen dieser Art ins Gespräch zieht, um die ihm im Rahmen des Quotenprogramms vorgeschriebene Mindestanforderung zu erfüllen.

c) Motivation-Research

Mit einer Form analytischer Forschung, die nicht nur statistisch-methodisch exakt, sondern auch auf modernste Erkenntnisse der Sozialpsychologie und Medizinalpsychologie gestützt arbeitet, wird die Marktforschung in jüngster Zeit über die Meinungsäußerung hinaus vorangetrieben in das Feld der Motivationen. Es wird unterstellt, daß marktwirksame Wahlentscheidungen nur teilweise im Dienste der Bedarfsbefriedigung gefällt würden und daß die nicht unmittelbar biologisch gesteuerten Bedürfnisse in ihrer Struktur und in ihrem Zustandekommen psychologischer Einsicht und Einwirkung zugängig zu machen wären. Die für diese Forschung ersonnenen Tests setzen selbstredend voraus, daß die Aufgabe bedeutungsvoll, umfangreich und auch wichtig genug sei, das arbeitsreiche, kostspielige und mühevolle Programmieren und Ausüben der Tests lohnend erscheinen zu lassen. Richtige Ergebnisse methodisch einwandfrei angelegter Tests würden sodann den Einsatz „unterschwellig wirkender“ Werbemethoden gestatten. Die bisher erzielten Ergebnisse haben nicht immer den in sie gesetzten Erwartungen (und Kosten!) entsprochen.

3. Operations Research⁴⁸

Für die Sicherheit betriebsinterner Regelungen und für die größtmögliche Wirksamkeit unternehmerischer Planentscheidungen bietet sich schließlich noch eine auf methodisch-statistischer und zugleich kybernetischer Grundlage aufbauende Forschungsweise an, mit der aus der Vielzahl möglicher Entscheidungen diejenige gewählt werden soll, die guten Erfolg bei geringsten Reibungsverlusten verspricht. Die Methode, mit der also durch Rückübertragung jeglicher Wirkung auf die Ausgangsdaten, das sog. „feed-back“, die äußerst zweckmäßige Kombination aller jeweils in Betracht kommenden Komponenten herausgefunden werden soll, wird Operations Research genannt. Einge-deutscht bezeichnet sich diese Forschungsmethode mit „Unternehmensforschung“, abgeleitet vom strategischen Begriff des Unternehmens.

⁴⁸ Vgl. Halsbury, „From Plato to the Linear Program“, Introduction to McCloskey, J. F., Trefethen, F. N., and Copfinger, J. M., „Operations Research for Management“, 2 Bde., Baltimore 1954 und 1956, S. I—XXXVI.

Zu suchen ist mittels Berechnung nach der günstigsten aller möglichen Dispositionen, wie das etwa beim „Durchspielen“ aller Möglichkeiten im Simulator vor wichtigen militärischen Entscheidungen auch geschieht.

Voraussetzung für das Funktionieren dieser überaus kostspieligen Forschungsmethode ist selbstverständlich, daß ausreichend gesicherte statistische Daten in das Spiel hereingenommen werden können. Wenn allerdings schon so viele Informationen da sind, wie für dieses Verfahren erforderlich wären, werden es die meisten Unternehmungen kaum für der Mühe wert erachten, noch weitere Orientierung außerhalb der eigenen Erfahrung zu suchen.

Die Ergebnisse der repräsentativ gewonnenen Einsichten in die Bedarfsstruktur zielen zumeist auf Erforschung der Erwägungen, die zum Kaufentschluß bewegen. Die Markt- und Meinungsforschung dient insoweit vornehmlich der Industrie der Massengüterproduktion. In jüngster Zeit wird tastend versucht, die Bedarfsbildung nicht nur auf den Märkten der Konsumgüter, sondern auch auf denen der Investitionsgüter zu analysieren. Dabei wird schattenhaft erkennbar, daß sich der Planungsprozeß in der Unternehmung zwar auf eine größere Zahl fest gegebener Daten stützt, wie Produktionskosten, Umsatzzahlen usw., daß er sich aber nicht wesentlich von dem der Haushaltungen unterscheidet.

Eine Willensbeeinflussung kann nur in dem Spielraum erfolgen, der zwischen den Planungsdaten verbleibt. Sie erfolgt einmal in der Form, daß die für ein Produkt oder für eine Herstellerfirma günstigen Ergebnisse einer Umfrage in die Werbung eingebaut werden, sei es, daß damit lediglich Meinungspflege betrieben wird, sei es, daß Ergebnisse der Motivationsforschung unmittelbar für die Textierung und Gestaltung der Werbemittel genutzt werden. (Die Ergebnisse der Operationsforschung geben zusätzliche Planungsdaten; sie sind also für die Meinungsforschung irrelevant). Die werberische Ausmünzung von Marktforschungsergebnissen ist gesamtwirtschaftlich solange ohne Belang, als ein Wahlakt im Falle eines Fehlentscheids ohne Störung des Wirtschaftsplans der Haushaltung oder Unternehmung wiederholbar ist, also beispielsweise beim Übergang auf eine andere Zigarettensorte, ein anderes Waschmittel usw.

Somit bleibt noch zu untersuchen, inwieweit einer Willensbeeinflussung bei nicht wiederholbaren Entscheidungen, insbesondere auch im Sinne einer Ausrichtung auf gesamtwirtschaftliche Rationalität Grenzen gesetzt sind.

III. Möglichkeiten und Grenzen der Willensbeeinflussung von privaten Wirtschaftssubjekten

Richtiges Marktverhalten setzt voraus, daß ein Minimum an Kenntnissen über die gebotenen Möglichkeiten der ökonomischen Entscheidung gewährleistet ist, auf das sich objektiv richtige oder irrite Urteile gründen könnten. Ob die von Werbung und Marktforschung bereitgestellte Information über die jeweiligen Alternativen bei der Planung und Willensentscheidung der Wirtschaftssubjekte orientierend herangezogen wird, hängt weitgehend davon ab, inwieweit das Informationsmaterial überhaupt wahrgenommen wird. Die Beeinflussungsgrenze ist damit schon angedeutet: sie liegt einmal in der Wirkungsweise der Medien selbst begründet, und zwar in deren technisch-materieller Ausstattung, wie auch in der Glaubwürdigkeit der angebotenen Mitteilung; zum anderen ergibt sie sich aus der Beschränkung des Spielraumes freier Willensbetätigung im gesellschaftlich strukturierten Wirtschaftsprozeß.

A. Die Rezeption werbender Beeinflussung

1. Werbewirkung nach dem Inhalt der Mitteilung

Die Ausgestaltung der Werbemittel nach den Techniken modernster psychologischer Erkenntnis hat die Grenzen des Wünschenswerten zumindest erreicht, wo nicht überschritten. Dabei sind die Erregung des Besitzwillens durch Anpreisung des Sach- und Geltungsnutzens oder die Erregung des Leistungswillens durch Zusicherung besonderer Gelegenleistung, die beide zu Impulshandlungen verführen sollen, volkswirtschaftlich wenig bedeutungsvoll. — Im Wettbewerb zwischen Herstellern gleichartiger Waren verschiedener Marken oder gleichwertiger Substitutionsgüter werden gesamtwirtschaftlich sekundäre Entscheidungen gegeneinander ausgespielt. Der Verkaufserfolg des einen Produzenten kann sehr wohl ein legitimer Teilerfolg des Absatzinstruments „Werbung“ sein; er kann auch auf güterwirtschaftlicher Leistung beruhen. Stets erweitern sich seine Marktchancen zu Lasten derer seiner Konkurrenz. An der gesamtwirtschaftlichen Disposition über Kaufkraft ändert sich im Prinzip nichts.

Soweit derartige Werbung in vertrauensschädigender Weise emotionale Entschlüsse auslöst, kann der Erfolg nicht dauerhaft sein: denn jede werbepsychologisch veranlaßte Fehlentscheidung wird bei wiederholbaren Markthandlungen korrigiert; bei einmaliger Fehlinformation wird bewirkt, daß die kritische Einstellung gegenüber der unglaublich-würdigen Informationsstelle zunimmt. Hier wäre also eher von einem negativen Erfolg zu sprechen.

a) Werbung als Teil des Marktgeschehens

Volkswirtschaftlich wichtig ist aber, daß die werberisch angekündigte Nutzendifferenzierung für einzelne Warenarten zur Standardisierung der Qualitätsanforderungen und damit zur Beschleunigung des technischen Fortschritts beiträgt. Ohne die wirtschaftspolitischen Auswirkungen dieser Seite der Wirtschaftswerbung überschätzen zu wollen, ist doch die Anpreisung von Gebrauchsvorteilen, Preisnachlässen u. ä. nicht allein als Information für den präsumtiven Kunden, sondern zugleich als eine Mitteilung an die Konkurrenz einzuschätzen. Sowohl die Haushaltungen als auch die Unternehmungen werden jedenfalls angekündigten Leistungsvorsprung irgendeines Herstellers aufmerksam zur Kenntnis nehmen.

Die regelmäßig wiederholte informatorische Werbung veranlaßt zweifellos, daß die Wirtschaftspläne der *Haushaltungen* bei der Auswahl einer bestimmten Type oder Gattung einzelner Waren, deren Anschaffung grundsätzlich im Bereich des Realisierbaren liegt, durch die bekannt gewordenen technischen und wirtschaftlichen Vorteile im Sinne des Werbenden beeinflußt werden können. Inwieweit dabei werbepsychologische „Tricks“ zum Erfolg führen, ist schwer abzuschätzen. Unmittelbare Reaktionen sind sicherlich nicht zu erwarten, denn es gibt einmal keine Automatik des Rezeptionsvorganges gegenüber der Reklame; zum anderen müßte die Werbepsychologie dabei ja integrierend auf die Willensbildung und -änderung mehrerer Entscheidungsträger zugleich einwirken, die von Haushalt zu Haushalt nach Geschlecht und Alter, im Mitsprache- und Verantwortungsrecht durchaus unterschiedlich einander zugeordnet sind.

Für die *Unternehmungen* tritt die werberisch vorgetragene Mitteilung über technische Ausstattung oder Leistungsvorsprung eines vom Konkurrenten angebotenen Gutes in den Kreis jener Daten, die durch Markterkundung herangeholt werden müssen, damit sie im Markt wettbewerbsfähig bleiben. Solche Informationen können dazu beitragen, die ohnehin beabsichtigte Einführung von „innovations“ zu beschleunigen. Sie können andererseits die Produktplanung (zumal bezüglich des Materials, der Gestaltung, der Formen und Farben) beeinflussen; sie können schließlich der eigenen Werbung ein neuartiges Gesicht geben. Hier wird also durchaus ein Einfluß auf das gesamtwirtschaftliche Geschehen ausgeübt — wenn auch häufig genug eine gar nicht beabsichtigte Einwirkung!

Welche Bedeutung hierbei den Mustermessen, den Meß-Katalogen, aber auch den Verbandsmitteilungen (etwa über die Möglichkeiten des Absatzes oder Bezuges im Verkehr mit ausländischen Märkten) zu kommt, darf keinesfalls unterschätzt werden.

Dabei ist aber stets an die Werbungsformen zu denken, die mit der Absicht sachlicher Information dargeboten werden. Denn die im Sinne der Meinungspflege ohne derartigen sachlichen Hintergrund publizierten Anpreisungen verfehlten ihr Ziel bei den Unternehmungen noch mehr als bei den Haushaltungen: die Reaktion auf psychologisch gut gezielte Werbung kann schlechterdings im Unternehmen mit mehrpoliger Willensbildung keinen einheitlichen Erfolg haben, wenn auch nur einer der Entscheidungsträger aus seiner Sachkenntnis heraus die Glaubwürdigkeit der Werbung anzweifelt.

b) Werbung als Medium wirtschaftspolitischer Suggestion

Auf einem ganz anderen Feld liegt die Rezeption propagierter Ideen. Die werberischen Formen einer Beeinflussung in Richtung auf solche Ziele, die außerhalb des Urteilsvermögens und der unmittelbar überschaubaren Gegenständlichkeit liegen, können auch auf wirtschafts- und finanzpolitischem Gebiet durchaus Erfolge erzielen. Solche Beeinflussung kann wünschenswert erscheinen, etwa dann, wenn es darauf ankommt, durch rechtzeitig einsetzende Propaganda die voraussehbaren Konfliktsituationen zum allgemeinen Besten zu nutzen und gegenstrebige Wünsche der Individuen umzubiegen⁴⁹.

Die Grenzen der Beeinflußbarkeit der Wirtschaftssubjekte scheinen auch hier in der Propaganda selbst zu liegen. So erhebt sich nämlich einmal die Frage, ob die Instanz, der die Aufgabe zufällt, das der Propaganda zugrundeliegende Konzept zu vertreten, dauernd vertrauenswürdig bleibt. Falls sie stets mit maßgeblichen Ideen werben könnte und damit alle wirtschaftlichen Handlungen dauernd im Sinne der volkswirtschaftspolitischen Konzeption zu steuern vermöchte, wäre sie funktionell von der Zentrale planwirtschaftlicher Ordnungssysteme nicht zu unterscheiden. Das ist aber nicht anzunehmen. Denn es bleibt stets die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Argumente offen. Die Thesen, mit denen es gelingen könnte, die einer Konzeption günstigen Antriebe zu aktivieren und zugleich Widerstrebendes zu hemmen, dürften sich rasch abwerten, zumal wenn sich unbeabsichtigte oder unvorhersehbare Nebenwirkungen gerade bei erfolgreicher Massenwerbung einstellen. Die Glaubwürdigkeit der Argumente wird weiter dadurch beeinträchtigt, daß die Wahrnehmung der proklamierten Idee ja nicht auf den Kreis solcher Wirtschaftssubjekte beschränkt werden kann, deren Planung im Gesamtinteresse in eine bestimmte Richtung gelenkt werden soll. Die Argumente werden vielmehr auch von den-

⁴⁹ Vgl. zu diesem Fragenkomplex u. a. Schmölders, G., „Die Konjunkturpolitik der ‚Moral Suasion‘“, in „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt/M. 1957, S. 282 ff.; ders., „Hypothese und Wirklichkeit des Käuferverhaltens — Aufgaben der empirischen Sozialökonomik“, in „Schweizer Monatshefte“, 38. Jg./1958/8, S. 672 ff.

jenigen Wirtschaftspartnern aufgenommen und für ihre Zwecke weiterverwendet werden, deren Interesse im konkreten Fall ursprünglich mit dem der Allgemeinheit zusammenfiel, die aber nun, im Schock, zur Übertreibung angereizt werden. Dadurch könnte sich die beabsichtigte Wirkung zum Schaden aller realisieren, und künftige Appelle würden dann mit Sicherheit nicht mehr gehört werden⁵⁰.

2. Werbewirkung nach der technischen Eignung des Instruments

Auch die Werbetechnik setzt der Werbewirkung deutliche Grenzen. Mit Hilfe psychologischer Tests sind Feststellungen darüber gemacht worden, welche Werbeformen die größte Sofortwirkung haben (Aufmerksamkeitswert) und welche Werbemittel am nachhaltigsten zu überzeugen vermögen (Erinnerungswert). Die Überzeugungskraft von Werbemitteln⁵¹ scheint folgende Skala zu ergeben:

a) Anschauung

Über die unmittelbare Werbewirkung des Schaubilds, der Ausstellung, des repräsentativen Bauwerks braucht kaum gesprochen zu werden. Daß in allen derart demonstrativen Werbungsformen zugleich ein Stück von Bemühung um Public Relations liegt, ergibt sich von selbst. Wie wichtig es ist, die Werbung über das Bild oder über die Vorführung zu betreiben, läßt sich sehr eindrucksvoll im Zusammenhang mit der Einführung technischer Neuerungen erkennen. Nur wenn die Gebrauchstauglichkeit einzelner Erzeugnisse optisch vorgeführt wird, kann z. B. auch die Ausstattung von Haushaltungen mit technischem Gerät in wünschenswertem Ausmaß gefördert werden. Derartige technische Belehrung ist nur vom Augenschein her, nicht durch Prospekte und „Gebrauchsanweisungen“ wirkungsvoll durchzuführen.

b) Das gesprochene Wort

Die früher als ungemein wirkungsvoll erprobte rhetorische Aussage galt lange Zeit hindurch als unwirksam, weil mit einer Ansprache nur bei günstigen akustischen Bedingungen ein größerer Hörerkreis zu erreichen war. Nach dem Aufkommen der Buchdruckerkunst erschien die Druckschrift deshalb vorteilhafter als das gesprochene Wort, weil

⁵⁰ Vgl. dazu besonders Merton, R. K., „The Moral Dimension“, a.a.O., S. 424—427.

⁵¹ Casey, R. D., u. Smith, B. L., „Propaganda, communication and public opinion“, Princeton 1946. — Hagemann, W., „Die Rede als Gegenstand der Forschung“, Ztschr. „Publizistik“, a.a.O., 2. Jg./1957, S. 67 ff. — Holzschuher, L. v., „Psychologische Grundlagen der Werbung“, Essen 1956. — Klapper, J. v., „The effects of mass media“, New York 1949. — Miller, C. R., „The process of persuasion“, New York 1946. — Ritzel, W., „Zur Phänomenologie der Beredsamkeit“, Ztschr. „Publizistik“, a.a.O., 2. Jg./1957, S. 209—216. — Schramm, W. (Herausg.), „The process and effects of mass communication“, Illinois 1955.

sie die Möglichkeit bot, eine stets zunehmende Zahl von Empfängern mit der gleichen Argumentation bekannt zu machen. Seit technische Neuerungen es nun aber gestatten, die Stimme des Redners auch im Freien unverzerrt vor eine vielköpfige Menge oder in alle Ecken eines Saales hineinzutragen, hat die öffentliche Rede wieder den Rang eines qualitativ hoch wirksamen Mittels öffentlicher Beeinflussung⁵².

Die Kunst, Menschen durch das Wort zu beeinflussen und zu führen, setzt aber bereits beim unmittelbaren Gespräch im kleinsten Kreise ein. Die persönliche Werbung gilt deshalb auch als zuverlässig wirksames Mittel zur Beeinflussung des Umworbenen. Die Vorschaltung des menschlichen Interesses vor jegliche sachliche Argumentation steigert diese Wirkungsmöglichkeiten.

Wegen des persönlichen Kontaktes ist die unmittelbare Ansprache auch derjenigen über das Radio überlegen. Immerhin ist unter bestimmten Voraussetzungen (einfache Sprache, kurz und klar formulierte Texte) auch diese akustische Darbietung jeder optischen überlegen, zumindest für die Vermittlung von Informationen über Dinge des täglichen Lebens, auch für die Werbung von Gegenständen des Massenbedarfs. Es wird behauptet, daß Rundfunksendungen deshalb eine große Breitenwirkung hätten, weil sie ein Publikum erreichten, das durch andere Werbemittel nicht so unmittelbar oder nicht so häufig angesprochen werden könnte.

c) Das Druckwerk

Der gedruckte Text erweist sich andererseits dort als wirkungsvoll, wo es darauf ankommt, den Leser in einer Situation anzusprechen, in der er bereit ist, sich informieren zu lassen; er selbst bestimmt den Zeitpunkt und die Geschwindigkeit für die Aufnahme der Mitteilung. Es wird empfohlen, bei Fragen, die mehr als Alltägliches berühren, neben die akustische Werbung stets das gedruckte Wort zu stellen. Insbesondere sei gedruckter Text das bestgeeignete Medium, um Ansichten von Minderheiten zu interpretieren und zu beeinflussen, etwa in Kreisen eines besonderen Interesses: Buchgemeinschaften, Künstler- und Züchterkreise. Auch ist nach vielen Beobachtungen der Drucksache in solchen Kreisen der Vorzug zu geben, in denen mit einseitiger, parteiischer und deshalb schlagwortartiger Argumentation nichts auszurichten wäre.

Über die Wirkung von sog. „lay outs“ — d. h. von Texten und Bilddarstellungen auf Plakaten, sowie bei Inseraten in Zeitschriften und Magazinen — wurden unterschiedliche Feststellungen gemacht. Daß Farben und Formen eine nicht unbeträchtliche Werbe- oder Ab-

⁵² Vgl. *Hagemann*, a.a.O., und *Ritzel*, a.a.O.

schreckungswirkung haben, ist aus den „Impact-Tests“ und aus Wirkungsanalysen für Verpackungsmaterial bestätigt.

Letztlich aber hängt der Erfolg der Werbung nicht vom Werbemittel allein ab — sämtliche Werbemedien können erfolgreich eingesetzt werden, sie alle können versagen. Die Grenze der Beeinflussungsmöglichkeit liegt letztlich beim umworbenen Wirtschaftssubjekt⁵³.

B. Die Rezeption objektivierter Informationen

Die Einwirkung auf Wirtschaftssubjekte bzw. auf die Repräsentanten ökonomischer Gebilde kann durch Darbietung objektiver Informationen, sicherlich mit einiger Aussicht auf Erfolg angestrebt werden. Die sozialpädagogischen Vorteile objektivierter vor propagandistischer Beeinflussung brauchen kaum erläutert zu werden. Selbst wenn es nur auf Individualentscheidungen im Wirtschaftsleben ankäme, wäre zu wünschen, daß die Menschen jeden von außen an sie herangetragenen Appell auf seine innere Berechtigung hin überprüften, ehe sie den durch gezielte Reizwirkung angesprochenen Strebungen, dem Besitz-, Macht- oder Geltungsstreben, wie auch ihren eigenen geschmacklichen und traditionellen Wünschen nachgeben. Eine Willensbeeinflussung von Gebilden korporierter Marktteilnehmer, die ja wohl nur mittels psychologischen Zwanges zu erreichen wäre, ist, wenn sie gelingt, nicht ohne Gefahr.

Auch für die Einwirkungsmöglichkeiten mittels der grundsätzlich zu bevorzugenden statistisch objektivierten Informationen bestehen aber Grenzen. Sie sind einmal in der Aufnahmefähigkeit der Wirtschaftssubjekte zu suchen und des weiteren in der Unzulänglichkeit des Zahlenmaterials.

1. Grenzen der Aufnahmefähigkeit und -fähigkeit

Da bei der sachbezogenen Information über die mittels Statistik und Marktforschung erworbenen Kenntnisse der Appell an das Gefühl nicht möglich ist, erfordert die Aufklärung der Marktpartner deren verständnisvolles Interesse. Dieses Interesse ist bei weitem nicht so groß, wie es der Sache nach angebracht wäre und wie es den Fachleuten erscheint. Der Satz Napoleons „One ne discute pas contre un chiffre“ gilt nicht mehr. Im Gegenteil, Zahlen werden häufig in ihrer Beweiskraft unterschätzt. Der Kreis von Landwirten, Unternehmern, Bankdirektoren, Werksleitern öffentlich-rechtlicher Betriebe, die sich wirklich der ihnen zugängigen statistischen Information über betriebsinterne oder marktabhängige Vorgänge bedienen, ist klein. Selbst Vorrägen von Berechnungen der eigenen volkswirtschaftlichen Abteilung

⁵³ Klapper, a.a.O., S. 317—320.

oder von (gegen Entgelt!) fremderstellten statistischen Unterlagen werden eher für die Public Relations verwertet als für die unternehmens-eigene Disposition.

Zum Teil liegt dies daran, daß fehlende Kenntnisse gelegentlich zum Mißverständnis oder zur bewußt willkürlichen Mißdeutung von statistischen Forschungsergebnissen geführt haben. Die Ausbildung zur Quellen- und Methodenkritik und zur Prüfung der Darstellungstechnik ist nicht nur bei den Betriebspрактиkern, sondern auch bei vielen Volks- und Betriebswirten ungenügend. Wer methodisch nicht hinreichend geschult ist und deshalb statistische Zahlen so interpretiert, wie die vergleichsweise unfehlbaren Ergebnisse der doppelten Buchführung, muß sich enttäuscht sehen. Hier liegen Möglichkeiten künftiger Erweiterung der Einflußnahme im Sinne objektiver Unterrichtung. Einmal könnten Schulen, Organisationen, Verbände, Warenprüf-anstalten und alle mit der Erstellung statistischen Materials und marktanalytischer Forschungsergebnisse befaßten Institutionen zum Träger der Aufklärung über den Wert statistisch-methodischer Orientierungsgrößen gemacht werden. Aufgabe solcher Aufklärung wäre dann nicht nur die Unterrichtung über die Fakten, über das lokale und regionale Güterangebot nach Menge, Qualität und Preis, sondern vor allem die Wegweisung zu den vorhandenen Marktinformationen und zur sachdienlichen Interpretation der Berichte⁵⁴.

Derartige an der Zahl, also an vergleichbaren Größen, objektivierte Informationen könnten, wenn sie rechtzeitig eingeholt würden und rechtzeitig zur Verfügung stünden, als Daten in die Wirtschaftsplanung der gebildehaften Wirtschaftssubjekte eingehen. Erreicht eine Vorlage die beschlußfassenden Organe gebildehafter Wirtschaftssubjekte zu spät, so läßt sich kaum erwarten, daß die gewonnene Einsicht noch genutzt werden könnte. Denn sobald die Wirtschaftssubjekte vertragliche Verpflichtungen eingegangen sind, können sie die Anpassung an ein politisch wünschenswertes Marktverhalten nicht mehr vollziehen.

2. Technisch-methodische Mängel des Mediums

Die Wirkungsmöglichkeiten der statistisch-methodischen Informationen sind allerdings auch durch die Unzulänglichkeit vieler Statistiken beschränkt.

⁵⁴ Es kann festgestellt werden, daß Hausfrauen- und Konsumentenverbände in jüngerer Zeit dazu übergehen, in hauswirtschaftlichen Beratungsstellen das Verständnis für einschlägige Mitteilungen in der Presse zu fördern. Die Voraussetzungen dafür sind aber in Deutschland bei weitem nicht so günstig wie etwa in Schweden oder in den USA. Vgl. dazu Egner, E., „Eigenart und Aufgabe hauswirtschaftlicher Forschung“, Ztsch. f., d. ges. Staatswissensch., 1958/114, Bd. 2, S. 251 ff.

Nicht einmal die amtliche Statistik hat die Möglichkeit, die Auskunftspflicht in der unternehmungsweise betriebenen Wirtschaft so weit auszubauen, daß die als ergiebig erkannten Informationsmöglichkeiten erschöpft werden könnten. Und viele der schließlich erstatteten Meldungen dürfen nicht publiziert werden und können deshalb nicht zur Verbesserung der Markttransparenz genutzt werden. Im Gegenteil sehen sich die Träger der amtlichen Statistik dauernd von der Gefährdung ihrer eigenen Unterlagen bedroht, im Falle, daß sich ein Berichterstatter in seiner Betriebspolitik durch eine statistische Publikation geschädigt fühlte. Die im Interesse einer Sicherung der Auskunftspflicht eingeführte gesetzliche Einschränkung der Publikationsmöglichkeiten wurde vielfach beklagt. Im Zusammenhang mit der hier erörterten Frage kann nur auf die Hoffnung verwiesen werden, daß die Unternehmungen am Beispiel der amerikanischen Verhältnisse lernen werden, wie sehr die Geheimniskrämerei letztlich ihnen selbst abträglich ist und daß aus größerer Auskunftsfreudigkeit für sämtliche Beteiligten zunehmende Marktübersicht erwachsen möchte.

Technisch fragwürdig, weil methodisch nicht völlig abzusichern, ist das Gebiet der Wirtschaftsvoraussage. Wie bereits angedeutet, wirkt die Bekanntgabe von Ergebnissen prognostischer Arbeit häufig dahin, daß die publizierten Daten als Erwartungswerte in die Wirtschaftspläne der Unternehmungen (ja sogar der Haushaltungen!) herein genommen werden und daß daraus eine gewisse Gegenwirkung resultiert. Überdies hat sich herausgestellt, daß Voraussagen auf Grund von Unternehmererwartungen nur mit großen Vorbehalten gemacht werden können, weil die einzelwirtschaftliche Vorausdisposition weit weniger sicher ist als das gemeinhin vermutet wird⁵⁵. Das größte Bedenken gegen Marktprognosen ergibt sich aus der Unmöglichkeit, den Prozeß des technisch-qualitativen Fortschritts zu beobachten. Nicht allein die Einführung neuer Produktionsverfahren auf der Grundlage neuer Werkstoffe, sondern auch die hierdurch bewirkte Veränderung der Marktverhältnisse und der Organisationen im Marktgeschehen entziehen sich weitgehend statistischer Erfassung — um wieviel mehr der Vorausrechnung!

Auch die auf repräsentativer Marktanalyse beruhende Information kann, wie gezeigt wurde, aus technischen Gründen gelegentlich völlig fehlschlagen, und zwar dann, wenn die theoretisch „richtig“ ermittelte Meinung nicht die der autorisierten Wirtschaftssubjekte ist und wenn deren effektives Marktverhalten dann von dem vorher als wahrscheinlich ermittelten in wesentlichen Punkten abweicht. Ganz beson-

⁵⁵ Vgl. dazu die methodischen und sachlichen Berichte des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung über die Tendenzbefragungen und die dabei konstatierten unternehmerischen Reaktionsweisen.

ders gefährlich erscheint der Transponierungsschluß, d. h. die Übertragung der für eine bestimmte Region, einen Bevölkerungsausschnitt usw. ermittelten Ergebnisse zur Nutzanwendung auf die (anderen Einflüssen unterliegenden) Teilgesamtheiten. Hier wird allzu oft nach der Vorstellung, es gäbe „den Normalverbraucher“, die Möglichkeit objektivierter Information überschätzt⁵⁶.

Im Falle der Auswahl nach dem Quotaverfahren besteht andererseits die Gefahr, daß die gewollte Repräsentation trotz großer Zahl von Befragten nicht gegeben ist. Besonders anfällig gegen Verzerrung erscheinen sog. „panel-Befragungen“, also regelmäßig wiederholte Befragungen im gleichen Kreis von Wirtschaftssubjekten. Bei immer derselben Berichterstattung zur Markentreue oder zu anderen Charakteristiken des Verbraucherverhaltens geraten die Befragten durch das regelmäßig wiederkehrende Interview unbewußt unter die „Wirkung des Wortes“; sie steuern in positiver oder negativer Reaktion auf die gestellte Frage ihr eigenes Verhalten.

Sicher ist, daß die Bekanntmachung auch der Forschungsergebnisse dieser Art (z. B. in Form von Reklame) auf das Marktverhalten anderer Wirtschaftssubjekte zurückwirkt.

Trotz aller derartiger Bedenken bleibt aber die statistisch fundierte Forschung ein überaus vielseitiges und vergleichsweise zuverlässiges Instrument zur Verbesserung der Markttransparenz. Es ist kaum zu mißbrauchen, denn die Träger der Wirtschaftsstatistik sind in der Lage, ihre Quellen, ihre Auswertungsverfahren und ihre Ergebnisse laufend gegenseitig zu kontrollieren. Allein das Bewußtsein, daß solche kritische Auseinandersetzungen über die Arbeitsresultate der Informanden möglich sind, schützt denjenigen, der Information sucht, vor einer totalen Mißleitungen. Dabei kann auch wohl unterstellt werden, daß laufend an der Verbesserung der statistischen Methoden gearbeitet wird, und daß zugleich das Verständnis für die publizierten Resultate zunimmt. Die aus diesen beiden Komponenten zu erwartenden Möglichkeiten, die Rationalität des Marktverhaltens zu steigern, sind kaum zu überschätzen.

Eine derart verbesserte Orientierung über die Marktverhältnisse würde die bestehende Unsicherheit vor dem ökonomischen Handeln mindern, und die wirtschaftlich wirksamen Wahlakte würden dann tatsächlich, wie die klassische Nationalökonomie das annahm, nach Nutzen- und Rentabilitätserwägungen der Wirtschaftssubjekte erfolgen. Dabei könnte es dann immer seltener gelingen, vordergründig

⁵⁶ Vgl. zum Problem der marktwirtschaftlich „relevanten“ Meinungen Fröhner, R., „Meinungsforschung — ihre Aufgaben und Problematik“, in „Publizistik“, Bremen 1956, S. 259 ff., sowie Meyer, P. W., „Marktforschung — ihre Möglichkeiten und Grenzen“, Düsseldorf 1957, S. 303—334.

wirksame Anreize von Lust- und Unlustgefühlen, die die Neigung zu rein wirtschaftlicher Verhaltensweise paralysieren sollen, anstelle der ökonomischen Ratio zu setzen. Stattdessen aber eröffnen sich brauchbare Verfahrenswege, wirtschaftspolitisch wünschbare Leitbilder in die Pläne und Planrevisionen der Wirtschaft einzbauen, sofern sich diese als konkrete Nutzenerwägungen darstellen lassen.

Schluß

Alle hier vorgetragenen Feststellungen und Überlegungen führen zu dem Schluß, daß es für eine wirtschaftliche Ordnungspolitik, die von kulturell bestimmten und anerkannten Zielen ausgehen muß, und deren Durchsetzung von einer Abstimmung der institutionell gesetzten Normen abhängt, überaus wünschenswert wäre, wenn eine Koordination der einzelwirtschaftlichen Antizipationen und Planungen erfolgte. Wie immer das Gefühl sich gegen propagandistische Meinungsbildung auflehnen mag — *Meinungspflege* im Sinne einer Beratung ist aus Gründen der ökonomischen Rationalität zweifellos *unentbehrlich*, solange die Arbeitsteilung in der Produktion und die nachrichtliche Verständigung zwischen den Märkten nicht so vollkommen zu gestalten sind, daß sich Angebots- und Nachfrage-Entscheidungen wie an einem „Punktmarkt“ vollziehen könnten.

Das reibungslose Funktionieren des Marktprozesses setzt Information über die konkurrierenden Angebote voraus. Bei Planungen und Entscheidungen einzelner Wirtschaftssubjekte können nur dann auch die gesamtwirtschaftlichen Ziele einer wirtschaftspolitischen Konzeption respektiert, also auch berücksichtigt werden, wenn dafür Orientierungshilfen geboten werden. Es kann nicht der individuellen Beobachtung und Erfahrung einzelner Wirtschaftssubjekte überlassen bleiben, die zielgerechten Maßnahmen zu erkennen. Einsicht in bestimmte Zusammenhänge durch Aufklärung zu erschließen, ist offensichtlich nicht nur eine Frage systematischer Marktordnung, sondern auch durchaus eine Frage der Zweckmäßigkeit in konkurrenzwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen.

Wenn die Feststellungen zutreffen, nach denen die Beschränkung wirtschaftlicher Handlung nicht allein durch die *wirtschaftsrechtliche* Ordnung, durch die Verfügungsmacht über *Kaufkraft* und durch die aus der momentanen Bedürfniskonstellation resultierenden *Preiswilligkeit* gesetzt ist, sondern auch durch die *Bindung der Individuen an die Pläne* der von ihnen vertretenen ökonomischen Gebilde, so erscheint jegliche Beeinflussung in Richtung auf eine bestimmte wirtschaftspolitische Zielsetzung als höchst diffiziles Unterfangen. Es geht, im Gegensatz zur landläufigen Ansicht, nicht darum, psychologisch

7*

Impulse der Verbrauchsneigung oder Dispositionsfreudigkeit des Einzelnen zu wecken oder zu lähmen. Wenn überhaupt psychologische Reaktionen ausgelöst werden können, dann ist dies technisch nur möglich und wirtschaftlich nur zweckmäßig in einem Zeitpunkt, der dem einer Marktententscheidung weit vorausgeht. Gleichgültig, ob und wie stark die Einwirkung werberischer Bemühungen oder zahlenmäßig-sachlicher Informationen vom Individuum rezipiert wird, ist die Durchschlagskraft der Beeinflussung nur gesichert, wenn dieser umworbene Einzelne seinerseits maßgeblich auf den Inhalt der langfristigen Wirtschaftspläne einzuwirken in der Lage ist. Sein Überzeugungstalent und seine Verantwortlichkeit für den ökonomischen Erfolg des von ihm mitentwickelten Planes setzen der „seelischen Beeinflußbarkeit“ von Wirtschaftssubjekten erkennbare (und häufig genug unübersteigbare) Grenzen. Vieles spricht dafür, daß der vordergründig einsetzende psychologisch gezielte Reiz weniger Erfolg hat als die einer Gruppe von Verantwortlichen zugängige sachliche, womöglich zahlenmäßige Information. Dies gilt zumindest für die Beeinflussung zugunsten langfristig wirksamer Entscheidungen; die Möglichkeit, auch diese Entscheidung im Affekt zu treffen oder für diese Entscheide untaugliche Informationen heranzuziehen, ist nicht auszuschließen. Je gewichtiger die Fragen aber sind, um so mehr wird es sich von Seiten der Wirtschaftssubjekte deshalb lohnen, nicht nur *eine* Orientierungsquelle anzuschlagen; aus mehreren gleichlautenden Informationen werden sich dann Bestätigung eigner Pläne oder aber Anlaß zur Überprüfung von Widersprüchen ergeben. Entsprechender konkurrierender Mitteilung ist jegliche staatliche Beeinflussung ausgesetzt — auch sie wäre dann „kontrollierbar“.

Diese Eigenständigkeit von Willensbildung und Planentscheid erscheint wegen der ohnehin durch Fakten eingeengten ökonomischen Willensfreiheit der Wirtschaftssubjekte geradezu als das Hauptprinzip einer Wirtschaftspolitik, die „Freiheit von Zwang“ zur Grundlage ihres Gesellschaftsbildes und ihrer Ziele erklärt. Diesem Prinzip entsprechend wären die Wirtschaftssubjekte als urteilsfähige und sozial verantwortliche Einheiten anzuerkennen. Den in klaren Wertvorstellungen befangenen Wirtschaftssubjekten wäre Spielraum für wirtschaftliche Entscheidungen dadurch zu sichern, daß ihnen nicht Täuschung als Wert vorgespielt würde. Da selbst eine ausschließlich dem Gemeinwohl dienende Propaganda auf dem Irrtum derjenigen beruhen könnte, die für die Aufstellung der politischen Leitbilder verantwortlich sind und die über die Rangfolge der Vorziele zu entscheiden haben, *scheidet also Propaganda, im Gegensatz zur sachverbundenen Meinungspflege, als Instrument zur Beeinflussung der Willensbildung weitgehend aus*. Im Gegenteil schließt die Bereitschaft, freie Urteilsbildung zuzugeste-

hen, unbedingt ein, daß den Suchenden alle nur irgend verfügbare — auch eine gegengerichtete — Information unverfälscht zugängig gehalten wird.

Jede Wirtschaftspolitik, die nach diesen Grundsätzen ihre Ziele und Zwecke bekanntgibt und das Verhalten von Individuen, Haushalten und Unternehmen dadurch lenkt, daß sie die „Werbung um richtige Entscheidung“ mit dem jeweils zweckmäßigsten Instrumentarium betreibt, unterscheidet sich ebenso deutlich wie vorteilhaft von allen Systemen zentralgeleiteter Wirtschaftsordnung.

Willensbildung und wirtschaftspolitische Führung in der Marktwirtschaft

II. Teil: Die Überwindung von Widerständen der Wirtschaftssubjekte

Von G. Schmölders, Köln

Wir müssen uns daran gewöhnen, daß feierliche Fragen nach der geistig-seelischen Existenz des Menschen mit sehr nüchternen Fragen der wirtschaftlichen Lenkungsmechanik untrennbar verbunden sind.

W. Eucken

Wirtschaftspolitische Führung kann sich auch im demokratischen Staat westlicher Prägung nicht darauf beschränken, die Einhaltung der „Spielregeln“ zu überwachen, wie sie die Wirtschaftsverfassung vorgibt, also bloße „Ordnungspolitik“ im Sinne W. Euckens¹ zu sein; immer wieder ergibt sich die Notwendigkeit, auch in den „Ablauf“ regulierend einzutreten und die Wirtschaftssubjekte durch Setzung entsprechender Daten oder durch „moral suasion“² zu einem Verhalten zu veranlassen, das von dem Tun oder Lassen, wie es sich ohne diese Beeinflussung vollziehen würde, mehr oder weniger abweicht.

Von den allgemeinen Problemen dieser Beeinflussung der wirtschaftlichen Willensbildung war in dem vorhergehenden Beitrag von I. Esenstein-Rothe ausführlich die Rede; im Anschluß daran soll hier der besonderen Frage nachgegangen werden, welche Mittel der Wirtschaftspolitik in einer freiheitlich orientierten Wettbewerbswirtschaft zu Gebote stehen, um innere Widerstände zu überwinden, die sich in der Brust der Wirtschaftssubjekte einem wirtschaftspolitisch konformen Verhalten entgegenstellen. Es handelt sich hier also nicht um Wirtschaftspolitik durch solche Maßnahmen, die das Handeln der Wirtschaftssubjekte „von selbst“ in die gewünschte Richtung lenken, in der ihnen materielle Vorteile winken oder Nachteile vermieden werden können, sondern um die Beeinflussung der Motivationen, angefangen von Information und Propaganda bis zu jenem „engineering of

¹ Eucken, W., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern und Tübingen, 1952.

² Schmölders, G., *Die Konjunkturpolitik der „moral suasion“*, in: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Festgabe für Ludwig Erhard, Frankfurt a. M. 1957.

consent“, zu dem sich die „moral suasion“ inzwischen entwickelt hat, im Dienst wirtschaftspolitischer Zielsetzungen.

1. Das Führungsproblem in einer freiheitlichen Staats- und Wirtschaftsordnung

Auf den ersten Blick ist eine solche „Menschenführung“ mit dem Prinzip der Freiheit unvereinbar; sie gilt vielmehr auch für W. Eucken gerade als charakteristisch für „zentrale Ordnungen“: „In Wirtschaftsordnungen dieses Typs verwalteten zentrale Stellen nicht nur Sachen, sondern auch Menschen. Und diese Menschen brauchen eine allgemeine „Erziehung“, die den Zweck hat, alle Willensäußerungen zu *einem* Willen zusammenzuschließen, alle Anstrengungen auf ein Ziel, das Ziel der Gesellschaft, auszurichten³.“

Diese „Erziehung“ in Anführungsstrichen, wie sie die Agitation und Propaganda in totalitären Herrschaftssystemen bezeichnet, unterscheidet sich grundsätzlich von der staatsbürgerlichen Erziehung, Meinungsbildung und Meinungspflege in der Demokratie westlicher Prägung. „Die Mittel der freien Demokratie, eine Zustimmung der verschiedenen Gruppen des Volkes zur Politik einer Mehrheitsregierung durch freie Meinungsbildung auf dem Wege echter Gruppenkonkurrenz zu erreichen, stehen der kommunistischen Herrschaft ihrem Wesen nach nicht zur Verfügung. Sie ist vielmehr darauf angewiesen, die Meinungsbildung und das soziale Verhalten ihrer Anhänger und der breiten Volksmassen mit propagandistischen Mitteln fortwährend zu beeinflussen. ... Mit ihrer Hilfe hofft die politische Führung, Mittel in der Hand zu haben, die sie instand setzen, nicht nur Meinungen zu bilden und Gegenmeinungen zu unterdrücken, sondern mit Hilfe von Partei- und Massenorganisationen schließlich zu einer Umformung des Menschen und der Gesellschaft zu gelangen⁴.“

In den freiheitlich orientierten Staatsverfassungen vollzieht sich demgegenüber die Meinungsbildung grundsätzlich frei, auf dem Wege „echter Gruppenkonkurrenz“, wie sie uns in den Parteien, Verbänden, Kirchen und vielen anderen Organisationen entgegentritt; der politische Wille der öffentlichen Meinung bedarf „mit Hilfe konkurrierender Gruppen der politischen Alternativen, um sich formen zu können“⁵, also der Information, Kommunikation und der Publizität, um das „ständige Plebiszit“ zu ermöglichen, mit dem man die Meinungsbildung der Öffentlichkeit heute gern vergleicht⁶. Während Propaganda

³ Eucken, W., a.a.O., S. 9.

⁴ Stammer, O., Agitation und Propaganda, Berlin 1958, S. IX.

⁵ Stammer, O., Politische Soziologie, in Gehlen-Schelsky, Soziologie, Düsseldorf-Köln 1955, S. 282.

⁶ Schmölders, G., Der Grundsatz der Budgetpublizität, ein Kapitel Finanzpsychologie, Finanzarchiv 1958, S. 193 ff.

fertige Urteile und Meinungen projiziert und verbreitet, soll die Publizität informieren und zur Urteilsfähigkeit „erziehen“, d. h. die freie Bildung eigener Urteile dadurch ermöglichen, daß sie in genügendem Maße Informationen bereitstellt. Diese beiden Instrumente der Meinungsbeeinflussung können zwar begrifflich klar auseinander gehalten werden, treten aber in der praktischen Anwendung stets zusammen auf; schon die Auswahl der dargebotenen Informationen kann der Projektion einer fertigen Meinung sehr nahe kommen. Im Konzert der vieltönigen „pluralistischen Propaganda“, das die Meinungsbildung beeinflußt, darf die Stimme der Regierung nicht fehlen. „Nur selten genügt es, einer Maßnahme ihre legislatorische Form zu geben und sie als Gesetz zu verkünden. Normalerweise werden die zuständigen Verwaltungsbehörden die betroffenen Kreise zu informieren, ihnen den Sinn und die Notwendigkeit des Gesetzes zu erklären und sie für seine Einhaltung zu gewinnen haben; diese Aufgabe kann sogar von entscheidender Bedeutung sein. . . In manchen Fällen kann der Staat sogar auf jede gesetzgeberische Maßnahme verzichten und die Sicherung einer bestimmten Politik ausschließlich auf Propaganda stützen“, ja „es kann sogar Fälle geben, in denen eine erfolgreiche Propaganda so entscheidend wichtig ist, daß sie die tatsächliche Lösung eines wirtschaftlichen Problems berührt und vielleicht ihre Form bestimmd beeinflußt. Die Stabilisierung der deutschen Währung mit Hilfe der Rentenmark mag hierfür als Beispiel dienen“⁷.

In der Wirtschafts- und Finanzpolitik begegnen wir einer planmäßigen „Public-Relations“-Arbeit staatlicher Stellen, die als Grundlage einer erfolgreichen „moral suasion“ dienen könnte, bisher im wesentlichen nur bei der Unterbringung von Staatsanleihen, vor allem im Kriege (Kriegsanleihen). Hier hat der „War Bond Drive“ in seinen verschiedenen Formen, vor allem das mit allen Mitteln der modernen Sozialpsychologie durchgeföhrte Werbe-„Marathon“ des Filmstars Kate Smith über das „Columbia Broadcasting Network“⁸ eine gewisse Berühmtheit erlangt und bewiesen, daß wirtschafts- und finanzpolitische „Propaganda“ grundsätzlich möglich ist und sogar, bei günstigen Umständen und auf Grund kluger Planung durchgeföhr, einen hohen Grad an Erfolgsaussicht bietet. Zu den Erfolgsbedingungen gehört dabei in erster Linie das Vorhandensein eines seelischen „Resonanzbodens“, wie er in der Kriegssituation in besonderem Maße gegeben war; das zweite Erfordernis ist das Gelingen der „Kommunikation“, wie die Sozialpsychologie den geistig-seelischen Kontakt mit den Angesprochenen bezeichnet, angefangen mit der Gewinnung ihrer Auf-

⁷ Jöhr, W. A., u. Singer, H. W., *The Role of the Economist as Official Adviser*, London 1955, S 88.

⁸ Vgl. unten S. 120 f.

merksamkeit über das Verstehen der Argumentation bis zur Überwindung all der zahlreichen Widerstände, die die Empfänger der Mitteilung entgegensetzen, und zur Aktivierung positiver Impulse in der gewünschten Richtung.

Aus dem großen Bereich der wirtschafts- und finanzpsychologischen „Meinungspflege“ und „Public-Relations“-Arbeit soll hier nur ein Teilausschnitt herausgegriffen werden, allerdings ein solcher, der die Problematik der Aufgabe wie in einem Brennglas verdeutlicht; die erfolgreiche Überwindung von Widerständen, die der inneren Bejahung und Erfüllung der propagierten Verhaltensweisen in der Brust der Wirtschaftssubjekte entgegenwirken, ist zugleich der Erfolgsmaßstab jeder Politik der „moral suasion“ und das Kennzeichen ihrer Grenzen. Dabei darf auf die Erfahrungen verwiesen werden, die in der Geschichte der Finanz- und Steuerpolitik für die Überwindung der natürlichen „Steuerwiderstände“ vorliegen; aus der „Finanzpsychologie“ kann mancher wertvolle Hinweis auch für die „Public-Relations“-Arbeit der allgemeinen Wirtschaftspolitik gewonnen werden⁹.

2. Die Technik der Meinungsbeeinflussung

Durch zwei aufsehenerregende, neuerdings auch in deutscher Übersetzung vorliegende Werke aus dem englisch-amerikanischen Sprachgebiet ist das Problem der „Führung“ im Sinne der Willensbeeinflussung und sogar -umkehrung in letzter Zeit sensationell in den Vordergrund getreten; einmal durch die journalistisch ungemein geschickt aufgemachte Darstellung des Amerikaners Vance Packard über die raffinierten, in die Tiefenschicht der menschlichen Persönlichkeit eindringenden Methoden der „unterschwülligen“ Werbung und der Ausnutzung verborgener Sehnsüchte und Triebe¹⁰, zum zweiten durch die „Physiologie der Konversionen“, eine Weiterführung der Pawlowschen Lehre vom „bedingten Reflex“ durch den englischen Psychiater W. Sargant¹¹, aus der sich ergibt, daß es mittels eines ausreichenden Grades brutaler Verängstigung und Schwächung möglich ist, Menschen ähnlich wie die Pawlowschen Hunde zu den bisherigen völlig entgegengesetzten Wertungen und Verhaltensweisen zu „bekehren“. Die Gemeinsamkeit beider Methoden liegt darin, daß ihr Angriffspunkt nicht das Bewußtsein, die rationale Persönlichkeit des Menschen und seine „normale“ Gefühlswelt, sondern jene Tiefenschicht des „Es“, die Primitivperson im Menschen oder das „Unbewußte“ in ihm ist, das die vegetativen

⁹ Schmölders, G., Finanzpsychologie, Finanzarchiv 1952, Heft 1.

¹⁰ Packard, V., The Hidden Persuaders, New York 1957, deutsch: Die geheimen Verführer (Der Griff nach dem Unbewußten in Jedermann), Düsseldorf 1958.

¹¹ Sargant, W., Battle for the mind, deutsch: Der Kampf um die Seele (Eine Physiologie der Konversionen), München 1958.

Funktionen des Leibes steuert und erst von hier wiederum in die höhere Schicht zurückwirkt; infolgedessen setzt die Anwendung beider Methoden eine Situation der Wehrlosigkeit des Opfers und mehr oder weniger brutaler Zwangsgewalt des „Verführers“ voraus, wie sie in der freien Welt nur in Ausnahmefällen krimineller Natur gegeben sein kann. Abgesehen davon, daß an der Möglichkeit einer unmerklichen, unterhalb der Bewußtseinsschwelle einwirkenden werbewirksamen Beeinflussung der Konsumenten inzwischen begründete Zweifel anmeldet worden sind¹², erfordert schon allein ihre Technik, beispielsweise die Einblendung blitzschnell auftauchender und wieder verschwindender Werbeslogans in Spielfilme, kriminelle oder doch konspirative Vorarbeiten, die aufgedeckt und verfolgt oder wenigstens genügend diffamiert werden können; insofern ist in einer freiheitlichen Staatsverfassung, die das Recht auf freie Entfaltung der (eigenen) Persönlichkeit als Grundrecht gewährleistet, weder die gewaltsame „Brechung“ dieser Persönlichkeit durch Pawlowsche Methoden noch ihre unterschwellige Infiltration mit Werbeslogans auf die Dauer durchführbar. Dem heimtückischen „Griff nach dem Unbewußten“ im Menschen kann letztlich allerdings wohl nur durch Erziehung zu größerer Selbständigkeit, besserer Urteilsfähigkeit, rationalerer Einstellung usw. begegnet werden.

Die Technik, deren sich die freiheitliche Demokratie insbesondere bei der wirtschaftspolitischen Meinungsführung bedient, läßt sich in die drei Stufen Information (Aufklärung), Ausnutzung des „bandwagon“-Effektes und aktive Propaganda in ihren verschiedenen Formen und Intensitätsgraden gliedern; es wird sich zeigen, daß mit dieser Stufenfolge zugleich eine Verlagerung des Schwerpunktes der Beeinflussung von der Ratio zum Emotionalen hin verbunden ist, von der Bewußtseinsschicht zum Unbewußten und damit von den unverbindlichen zu den zwingenden, wenn auch nicht Zwangsmethoden der Meinungsbeeinflussung.

a) Information („Aufklärung“)

Der Appell an die Ratio, wie ihn die staatsbürgerliche Aufklärung in Gestalt einfacher Information über Tatbestände und Vorgänge im Bereich der Wirtschaftspolitik darstellt, ist im Grunde die ursprüngliche und einzige wahrhaft „demokratische“ Methode der Menschenführung; „der Volkswille ist nur dann sinnvoll, wenn er als aus dem Willen rationaler Individuen hervorgehend gedacht wird. Diese Individuen brauchen nicht als restlos rational vorgestellt zu werden;

¹² Vgl. Kroeber-Keneth, L., Erzeugt das Massenzeitalter manipulierte Konsumenten?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Oktober 1958, und Groß, H., Der Verbraucher lenkt die Produktion, in: Handelsblatt vom 19./20. September 1958.

denn das wäre in jedem Fall utopisch. Aber sie müssen als eines gewissen Mindestmaßes an Rationalität im Hinblick auf die zu bewältigenden Gemeinschaftsaufgaben fähig angesehen werden können¹³. Danach müßte es genügen, dem Staatsbürger die Tatsachen zur Kenntnis zu bringen, deren er für eine rationale Urteilsbildung bedarf, um ihn zu einer den Absichten der Wirtschaftspolitik entsprechenden Haltung und Verhaltensweise zu veranlassen; auf dieser Vorstellung beruht das Prinzip der Publizität, das im Zeitalter des Konstitutionalismus an die Stelle der geheimen Kabinettspolitik trat und das in J. Kants „transzentaler Formel des öffentlichen Rechts“ seinen Höhepunkt erreichte: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht.“ An dem Beispiel der Budgetpublizität, die aus diesem Prinzip des Konstitutionalismus erwachsen ist, läßt sich allerdings erweisen, wie wenig echte Kommunikation durch die bloße Möglichkeit, sich zu informieren, zwischen dem heutigen Staat und seinen Bürgern zustande kommt; an die Stelle einer lediglich „passiven Budgetpublizität“, die hinreichendes Interesse als vorhanden voraussetzt, ist in allen Kulturstaten längst ein Mehr oder Weniger an „aktiver“ Finanzpublizität getreten, die den Bürger aufsucht, wo sie ihn findet, ihn anspricht, so wie er angesprochen werden will, und sein Interesse, darüber hinaus seine Zustimmung zu gewinnen sucht¹⁴.

Bedarf es demnach schon zum Zustandekommen echter Kommunikation mehr als der bloßen Möglichkeit für den Staatsbürger, sich zu informieren, so genügt auch die ihn erreichende Information noch nicht, sein Verhalten in einer wirtschaftspolitisch erwünschten Richtung zu beeinflussen; zum mindesten bedarf es dafür des Vorhandenseins eines hinreichenden *Interesses* an den gebotenen Informationen, sei es, daß eigene materielle Interessen der Staatsbürger im Spiel sind, sei es auch, daß der Gegenstand der Information als solcher der Aufmerksamkeit oder Neugier der angesprochenen Kreise gewiß sein kann, was bei wirtschaftspolitischen Anliegen eher die Ausnahme als die Regel sein dürfte. Es kommt hinzu, daß der moderne Mensch täglich und ständiglich einem derartigen Dauerbombardement an Nachrichten, Reklame und Propaganda, optischen und akustischen Reizen aller Art ausgesetzt ist, daß allein die Auswahl dessen, was er aufnehmen kann und will, zum Problem wird; eine noch so wohlgemeinte „volkswirtschaftliche Aufklärung“, wie sie geruhsameren Zeitläufen angemessen gewesen sein mag, verfehlt heute in aller Regel ihr Ziel.

¹³ Friedrich, C. J., Demokratie und Propaganda, Schweizer Monatshefte, Heft 8, 1958, S. 601.

¹⁴ Schmölders, G., Der Grundsatz der Budgetpublizität, a.a.O., S. 206 ff.

b) Der Band-Wagon-Effekt

Über die bloße Information hinaus geht der demonstrative Erfolgsbericht, der nicht nur informieren, sondern darüber hinaus mehr oder weniger auch „imponieren“ soll. Hier kommt der in den USA sogenannte „Band-Wagon-Effect“ zum Zuge, die Erfahrungstatsache, daß der Einzelne sehr leicht geneigt ist, sich in einer Ungewißheitssituation der Majorität anzuschließen, d. h. hinter der Musikkapelle mitzumarschieren, weil ihr (anscheinend) alle oder die meisten bereits folgen. P. Hofstätter hat den „horror vacui“ beschrieben, der den Einzelnen beschleicht, wenn er keine Möglichkeit sieht, sich in einer zur Entscheidung drängenden Frage eine begründete eigene Meinung zu bilden; in dieser Situation ist er meistens bereit, nach jeder noch so zweifelhaften Entscheidungshilfe zu greifen, die ihm geboten wird¹⁵. Der Anblick einer überfüllten Wahlversammlung (selbst wenn der Saal mit Vorbedacht zu klein gewählt ist), einer jubelnden Menge (selbst wenn der Jubel mehr den Witzen als dem sachlichen Anliegen des Redners gilt) oder einer steilen Erfolgskurve, deren Maßstab vielleicht nicht ganz genau zu erkennen ist, hat einen „mitreißenden“ Einfluß; es bedarf einer ganz ungewöhnlichen Urteilsstärke, um dem Sog der Majoritätsmeinung und der Beweiskraft des anscheinend bereits eingetretenen Erfolges nicht zu erliegen. „Nothing succeeds like success“ ist nicht umsonst eine der Faustregeln der kommerziellen Werbung.

Frage man nach dem Standort dieser Erfolgsberichte, deren „Objektivität“ dabei gar nicht bezweifelt werden soll, in der Skala der Beeinflussungsmethoden, so gehört der „Band-Wagon-Effect“ in die Mitte zwischen „Information“ und „Propaganda“; die Kommunikation gelingt auf der Basis der Information, freilich nicht ohne daß dabei Gefühlswerte mitschwingen, mag es sich auch nur um das Gefühl der Erleichterung handeln, dem eigenen Nachdenken oder dem Einständnis der Ungewißheit enthoben zu sein. In der Auswahl der Informationen und in ihrer Anordnung und Wiedergabe, die demonstrativ den Erfolg, die Majorität oder die mitreißende Bedeutung und Größe der dargestellten Tatsachen erkennen läßt, liegt andererseits bereits ein Element der Propaganda; unausgesprochen wendet sich die Mitteilung nicht mehr (nur) an den Verstand, sondern (auch) an die unbewußten Regungen der Primitivperson, die nach Anlehnung und Einordnung in ein größeres Ganzes strebt und bereit ist, fünf gerade sein zu lassen, wenn ihr dafür das Gefühl der Einsamkeit erspart bleibt.

¹⁵Hofstätter, P., Die Psychologie der öffentlichen Meinung, Wien 1949, S. 74; ders., Gruppendynamik, Hamburg 1957, S. 76.

c) Propaganda

„Die Frage nach der Eigenart der Propaganda als eines politischen Phänomens muß davon ausgehen, daß es Propaganda immer gegeben hat und immer geben wird. Eine menschliche Gesellschaft ist ohne Propaganda überhaupt nicht denkbar. Die Propaganda ist ein Teil aller Politik deswegen, weil eine Gemeinschaft ohne Mitteilung von Mensch zu Mensch nicht möglich ist; in jeder Mitteilung liegt aber immer auch schon die Möglichkeit einer Beeinflussung beschlossen. Das aber ist offenbar ein Zug aller Propaganda, daß sie Beeinflussung auf dem Wege über Mitteilung ist¹⁶.“

C. J. Friedrich unterscheidet zwischen „propagandistischem Effekt“ und „Propaganda“; zur Propaganda wird eine Mitteilung erst durch die Eingliederung in eine Propagandatätigkeit. „Genau wie Aristoteles in seiner Rhetorik betont, daß diese auch für die besten Zwecke wichtig ist, wenn die Zustimmung der Bürger erforderlich sein sollte, so müssen wir für die Propaganda feststellen, daß selbst die edelsten Aufgaben ihrer nicht entraten können. Ja, die großen und schwierigen Aufgaben sind in der Demokratie besonders auf sie angewiesen, weil man ein Verständnis für sie bei der Masse der Bürger nicht voraussetzen kann¹⁷.“

Der grundsätzliche Unterschied zwischen der Propaganda in der Demokratie und der totalitären „Agitation und Propaganda“ ist die *Unterdrückung der Gegenpropaganda* in der Diktatur; das vom totalitären Staat in Anspruch genommene Monopol der Massenmitteilung schließt jede Form von Gegenpropaganda echter Art aus¹⁸, während die Propaganda des demokratischen Staates sich der Gegenpropaganda stellen oder selbst Gegenpropaganda sein muß, also zum Prozeß der Meinungsbildung durch echte Gruppenkonkurrenz beiträgt. Andererseits ist unverkennbar, daß die Propaganda nicht mehr lediglich oder auch nur in erster Linie die menschliche Ratio anspricht, sondern sie wendet sich, wenn sie wirksam sein will, meist überwiegend an das Gefühl; „heute wissen wir, daß logisches Denken und gefühlsmäßiges Handeln im Menschen nebeneinander liegen, ja, daß sie unlöslich ineinander verstrickt sind. ... Wie im Menschen Geist und Trieb eng nebeneinander wohnen, so müssen auch im Werbemittel, das auf die Masse zielt, rationale und emotionale Appelle vereinigt sein“¹⁹. Hofstätter geht so weit, die Propaganda als auf das „subkortikale Wesen“ gerichtet aufzufassen, „das vom kritischen und die Resonanz dämpfen-

¹⁶ Friedrich, C. J., a.a.O., S. 603.

¹⁷ Friedrich, C. J., a.a.O., S. 605.

¹⁸ Ders., Die totalitäre Diktatur, 1957.

¹⁹ Kropff, H. F. J., Neue Psychologie in der neuen Werbung, Stuttgart 1951, S. 166 f.

den Einfluß des Großhirns befreit werden soll“²⁰: „Als Faustregel kann dabei wohl gelten, daß impulsivere Naturen schneller und in einem größeren Ausmaße zur Herabsetzung ihres kritischen Niveaus bereit sind — man nennt sie darum „begeisterungsfähig“ — und deshalb auch die günstigste Zielscheibe propagandistischer Maßnahmen darstellen“²¹.

Daß die staatliche Wirtschaftspolitik, will sie im Wettbewerb um die Meinungsbildung nicht ins Hintertreffen geraten, auf das Mittel der Propaganda gar nicht verzichten kann, wird andererseits weithin anerkannt: „Je komplexer ein soziales Gebilde ist, um so mehr ist in ihm das Einzelindividuum auf die Orientierungshilfen der öffentlichen Meinung angewiesen; in kritischen Lagen, deren bestimmende Momente der Erfahrung und dem schlußfolgernden Denken des Einzelindividiums nur in unzureichender Weise zugänglich sind, gibt es ein Bedürfnis nach Propaganda. Jede Staatsführung, ganz besonders aber die auf das Majoritätsprinzip gegründete Demokratie, macht eine propagandistische Lenkung der öffentlichen Meinung notwendig“²¹.

Die Mittel, deren sich diese psychologische Führung der öffentlichen Meinung bedient, reichen von der „informierenden“ über die „imponierende“ Mitteilung von Sachverhalten und Tatbeständen bis zu dem Appell an vorhandene und zur Entwicklung neuer Gefühlswerte; besonders ins Auge fallend ist, beispielsweise in Kriegszeiten und in Rüstungsfragen, der Appell an den Patriotismus²², an das Gerechtigkeitsgefühl (Korea), ja sogar an das Mitleid (Ungarn). Die geschickte politische Meinungsführung der Machthaber des Hitlerreiches, die freilich keine Gegenpropaganda zu fürchten hatte, verstand es, ein wirtschaftspolitisches Ziel, wie die Arbeitsbeschaffung, zum Gegenstand allgemeiner Zustimmung und zur Richtschnur des Verhaltens der Arbeitgeber zu machen; ähnliche Zielsetzungen machte F. D. Rooseveltts „New Deal“ in den USA populär.

Beim Appell an Gefühlswerte bedient man sich vorzugsweise bestimmter „guter“ und „schlechter“ Wörter; zu den ersten gehörten nach Chase²³ in den Vereinigten Staaten z. B.: „die Verfassung“, „Einzelhandel“, „die Gründer der Verfassung“, während „unausgeglichenes Budget“, „die Regierung“, „Steuern“, „Monopol“, „Bürokratie“, „Aggression“, „Beschwichtigungspolitik“, „Gangster“ und „Kommunisten“ zu den „schlechten“ Wörtern zählen. Appelle dieser Art bedienen sich

²⁰ Hofstätter, P., Die Psychologie der öffentlichen Meinung, a.a.O., S. 113.

²¹ Hofstätter, P., a.a.O., S. 136, S. 154 f.

²² „Patriotismus ist ein kompliziertes Gefühl, das zu einer ungeheueren Stärke anwachsen kann. Für das Wohl seines Landes, zu dessen Ehre und Verteidigung ist der wahre Patriot bereit, alles einzusetzen, ja sogar sein Leben zu opfern. Stolz, Freude, Sorge und viele andere Gefühle erscheinen je nach den Verhältnissen im Rahmen des Nationalgefühls ...“ (Kropff, H. F. J., a.a.O., S. 127.)

²³ Vgl. Chase, St., Wörter machen Weltgeschichte, a.a.O., S. 195.

fast immer suggestiver Methoden als Grundlage der Einwirkung. Die amerikanische Fachpresse der 20er Jahre nannte die Suggestion „the greatest power in advertising“. In der Tat liegt das Phänomen der Suggestion ja nicht in der Ausführung einer Handlung oder Anordnung, sondern gerade darin, „daß der Empfänger im Interesse der Selbstveränderung den Einfluß für seine eigene Motivation bestimmend werden läßt, ihn somit in bestätigendem Sinne rezipiert“²⁴; es ist das Geheimnis des Erfolges „guter“ Propaganda, daß die angesprochenen Individuen die propagierte Verhaltensweise als eigenmotiviert empfinden, nicht zuletzt sich selbst gegenüber, und daher bereit sind, sie anderen mit rationalen Gründen ebenfalls anzuempfehlen.

3. Die Überwindung von Widerständen

Mit dieser Technik der Meinungsbeeinflussung gelingt es schließlich auch, widerstrebende, in der Brust der angesprochenen Individuen vorhandene Gegenmotive gegen das von der Propaganda empfohlene Verhalten zuerst zu neutralisieren und letztlich zu überwinden. Das große Arsenal an Erfahrungen, auf das die Wirtschaftspolitik hier zurückgreifen kann, ist in der Finanz- und Steuerpolitik vorhanden; in Jahrhunderten haben die Finanzbehörden aller Länder Methoden entwickelt, die Steuerpflichtigen zu konformem und kooperativem Verhalten zu veranlassen und die Steuerwiderstände²⁵ zu überwinden. Hier hat sich gezeigt, daß die bloße Information, die Aufklärung über die volkswirtschaftliche und staatsbürgerliche Notwendigkeit der Besteuerung und den Nutzen, den Rechts- und Staatssicherheit für jeden Bürger bedeuten, in der Regel nicht ausreicht, die in der eigenen Brust des Steuerpflichtigen vorhandenen Widerstände zu überwinden; zu dem Appell an die Ratio tritt vielmehr in Gestalt des Steuerstrafrechts, der Buch- und Betriebsprüfungen und der Kontrolle der Steuererklärungen die unmißverständliche Drohung mit „Sanktionen“ von Bußen und Ordnungsstrafen bis zu empfindlichen Geld- und Freiheitsstrafen hinzu, um die Befolgung der Steuervorschriften zu erzwingen. Die Besteuerung appelliert also an das Gefühl, an die Furcht vor Entdeckung und Strafe, bei ethisch Höherstehenden wohl auch unmittelbar an das Gewissen²⁶; der Steuerpflichtige wird so veranlaßt, den

²⁴ Häberlin, P., Die Suggestion, Basel 1927, S. 47, zit. nach Kropff, a.a.O., S. 352.

²⁵ Holtgrewe, K. G., Der Steuerwiderstand., Das Verhalten des Steuerpflichtigen im Lichte der modernen Psychologie. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F., Heft 5, Berlin 1954; Schnürer, G., Die Steuerwiderstände, Diss. Frankfurt 1955.

²⁶ „In den Regungen des Gewissens wird die Erfüllung oder Nichterfüllung der in den Gemütsregungen erfahrenen Verbindlichkeiten und Bindungen endothym erlebt ... Auch der Bösewicht, der sich den unmittelbaren

Kampf zwischen Recht und Unrecht im eigenen Inneren auszufechten, in der Hoffnung, daß das Gewissen oder die Furcht in der Mehrzahl der Fälle und auf längere Sicht über die immer vorhandenen Tendenzen zu Steuerverkürzung und Steuerhinterziehung siegreich bleiben möge. Daß Gewissen und Furcht als Beweggründe menschlichen Verhaltens auftreten können, erklärt die Sozialpsychologie dadurch, daß das Verhalten hier von überindividuell gültigen Normen bestimmt wird, sei es in der Form geschriebener Gesetze, sei es als ungeschriebener Sittenkodex, als „kategorischer Imperativ“, als Tabu usw. Solchen sozialen Normen steht nicht selten das Eigeninteresse des Individuums entgegen; in solchen Fällen kann es zur Bildung von Gegen-Normen kommen, wenn z. B. das Steuerdelikt in bestimmten Gruppen als „Kavaliersvergehen“ und eine gewisse Lässlichkeit in der Befolgung der gesetzlichen Normen geradezu als selbstverständlich gilt.

Soll sich das menschliche Verhalten also nach überindividuellen, d. h. dem Eigeninteresse nicht notwendigerweise entsprechenden Normen richten, so muß die Befolgung dieser Normen in den meisten Fällen durch Sanktionen²⁷ erzwungen werden, seien diese nun organisiert und gesetzlich fixiert, oder sei es, daß z. B. die Zuwiderhandlung gegen Regeln der beruflichen Etikette, gegen das Normverhalten eines „ehrabaren Kaufmanns“ usw. mit sozialer Mißachtung und gänzlichem oder zeitweiligem Ausschluß aus der Gruppe bedroht wird.

Während der vom Gewissen geleitete Mensch, der sich „überindividuellen Imperativen verpflichtet“ fühlt, der Sanktion nicht bedarf, sondern allein durch die Gültigkeit der Norm zur Einhaltung der Regeln bewegt wird, ist die Strafandrohung um so wichtiger für die meist größere Menge derjenigen, die durch die Verletzung der Norm allein noch keineswegs in ihrem Gewissen beunruhigt werden, für die aber die Furcht vor der Sanktion ein ausreichendes Orientierungsmittel für das Verhalten darstellt.

Die Widerstände, die sich einer Vorschrift oder Maßnahme entgegenstellen können, stammen somit entweder aus dem Selbst- oder Vitalinteresse, aus der Eigenmotivation des Individuums oder aus sozialen Normen oder aus beiden; weil solche Widerstände überwunden werden

Antrieben seiner Begierden, seiner Egoismen und seines Machtwillens hemmungslos überläßt, kann eine solche Einsicht besitzen, ohne deshalb in seinem Gewissen beunruhigt zu werden. Die Regungen des Gewissens treten nur in denjenigen Menschen auf, die sich in der Tiefe des Gemütes überindividuellen Imperativen verpflichtet fühlen.“ (Lersch, Th., Aufbau der Person, München 1951, S. 236.)

²⁷ Vgl. etwa Parsons, T., and Shils, E. A. (ed.), *Toward A General Theory of Action*, Cambridge (Mass.) 1952, S. 431 f.

8 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 19

sollen, ist es von entscheidender Bedeutung, ihre Motivation zu kennen. Dabei muß man zunächst unterscheiden, ob es sich um rational zugängliche oder um überwiegend aus der Tiefenschicht gesteuerte Widerstände, m. a. W. um rationale oder um nichtrationale Motive handelt. Im ersten Fall bietet sich zur Überwindung des Widerstandes die Methode des Widerlegens, des gütlichen Zuredens, des Beschwichtigens und Beschwörens an, die wir als „*moral suasion*“ bezeichnen; im zweiten Fall dagegen folgt die einzuschlagende Taktik der Beeinflussung der Methode der *Ablenkung*, die wir aus der Rhetorik als „*ignoratio elenchi*“ (Verschiebung des Streitpunktes) kennen. Es handelt sich dabei also nicht um Brechung und Beschwichtigung, sondern um Umgehung des Widerstandes; wirkt die Beschwichtigung auf das dem Widerstand zugrundeliegende Argument oder Motiv wie ein Platzregen auf Liebespaare, so wirkt die Ablenkung wie das Ticken einer Taschenuhr auf ein mißvergnügtes Kind: ein neues Motiv taucht auf und beeinflußt das Verhalten. Im folgenden werden diese beiden Methoden näher beschrieben.

a) „*Moral suasion*“

In wirtschaftspolitisch relevanten Verhaltensentscheidungen der Wirtschaftssubjekte braucht es nicht immer zu diesem Gewissenskampf zwischen Recht und Unrecht zu kommen; es gibt, beispielsweise in Preis- und Lohnentscheidungen, in Kartellfragen, bei Kapitaldispositionen u. a. m. häufig Situationen, wo die eigene Einsicht des angesprochenen Partners bereits genügt, der gewünschten Verhaltensweise gegen einen vorhandenen Widerstand, der vielleicht nur in Tradition, Trägheit oder anderweit motiviertem Beharrungsvermögen wurzelt, zum Durchbruch zu verhelfen. Hier ist der Ort der „*moral suasion*“, des gütlichen Zuredens, einer Art der demokratischen Meinungsführung, die im modernen Wirtschaftsleben zuerst auf dem Gebiet der Geld- und Notenbankpolitik feste Formen angenommen hat; die Bank von England bietet das älteste Beispiel für diese Methode einer stillen und unauffälligen, aber gerade dadurch gelegentlich um so wirksameren Einflußnahme auf die Kreditpolitik der großen Clearingbanken, deren Kooperationsbereitschaft und Disziplin oft gerühmt worden ist: „Die ungeschriebenen Gesetze, denen die englischen Banken ohne weiteres Rechnung tragen, haben sich als weit wirkungsvoller erwiesen als die Unzahl von Bundesgesetzen und Gesetzen der einzelnen Staaten Nordamerikas²⁸.“ Die klassische Beschreibung dieser Methode der Zentralnotenbank, die freiwillige Kooperation der Geschäftsbanken auf der von ihr eingeschlagenen Linie der Geld- und Kreditpolitik herbeizuführen, stammt von J. Schumpeter:

²⁸ Madden, J. Th., u. Nadler, M., *The International Money Markets*, New York 1935, S. 115.

„Unter ‚suasion‘ (im Gegensatz zu einer allgemeinen Einstellung) verstehen wir die Versuche einer Beeinflussung der einzelnen Mitgliedsbanken oder Bankgruppen, die eine Fülle von Einzelmaßnahmen umfaßt und die vielleicht noch besser mit Ausdrücken wie ‚finster anblicken‘ oder ‚anknurren‘ zu bezeichnen wäre. Sie reicht von Drohungen — die Androhung einer Kreditsperre ist dabei nur eine unter vielen — und Ermahnungen bis hinunter zu Maßnahmen, wie Einladung oder Nichteinladung zu offiziellen Essen und dergleichen. . . . Sind auch die Erfolgsaussichten dieser Methode von Land zu Land und von Zeitalter zu Zeitalter sehr unterschiedlich, so wird doch niemand, der von den Funktionen des Kreditwesens überhaupt etwas versteht, ihre beträchtliche Bedeutung in Zweifel ziehen²⁹.“

Gilt die „moral suasion“ somit als eines der herkömmlichen Instrumente der Notenbankpolitik im Rahmen ihrer Bankaufsicht und Kreditkontrolle, so ist ihr weitergehender Einsatz als Mittel der staatlichen Konjunkturpolitik neueren Datums. Noch Schumpeter war in diesem Punkt einigermaßen skeptisch³⁰:

„Die Zentralnotenbank kann kraft ihrer hervorragenden Stellung einen Einfluß auf die Stimmung der Geschäftswelt ausüben, der an gewissen kritischen Wendepunkten nicht unbedeutend sein kann, besonders als Vorbeugungs- und Eindämmungsmaßnahme gegen Panikerscheinungen; aber sie kann normalerweise nicht mehr damit erreichen als die Mahnungen und Warnungen hoher Staatsbeamter auch, deren Wirkungsweise einfach dadurch begrenzt wird, daß die Konjunkturschwankungen mehr sind als bloße psychische Erscheinungen.“

Die konjunkturpolitische Praxis hat sich diese Resignation allerdings gerade in den Vereinigten Staaten keineswegs zu eigen gemacht, sondern neben quantitativen und qualitativen Mitteln der Kreditpolitik im engeren Sinne auch die „moral suasion“ mit großem Nachdruck zum Einsatz gebracht. Schon der nach der Krise von 1920 vom Präsidenten eingesetzte Sachverständigenausschuß³¹ empfahl neben einer „Stärkung des Verantwortungsgefühls der Bankleiter“ ganz bestimmte erzieherische Maßnahmen gegenüber der Geschäftswelt; beispielsweise sollten die Banken, wofür sich insbesondere A. Sprague einsetzte, in Zeiten steigender Preise nicht nur von ihren Kunden vor jeder Kreditgewährung die Vorlage ihrer Geschäftsbücher verlangen und bei ihnen auf die Einhaltung eines gewissen Mindestmaßes an Liquidität achten, sondern ihre Kreditnehmer auch für eine aktive

²⁹ Schumpeter, J. A., *Business Cycles*, New York und London 1939, S. 651.

³⁰ Ders., a.a.O., S. 653.

³¹ *Business Cycles and Unemployment. Report of the Presidents Conference on Unemployment*, with a foreword of H. Hoover. New York and London 1923, S. XIX.

Mitarbeit an der Aufgabe planmäßiger Konjunkturforschung und Krisenverhütung zu gewinnen suchen³². Als im Frühjahr 1923 die inzwischen eingetretene Wirtschaftsbelebung in eine konjunkturelle Übersteigerung auszuarten drohte, setzte die Reservebankleitung folgerichtig neben einer geringfügigen Diskonterhöhung und umfangreichen Offen-Markt-Verkäufen mit einem planmäßig betriebenen „Aufklärungsfeldzug“ ein, dessen eindringliche Mahnungen und Warnungen durch eine vielbeachtete Rede des damaligen Handelsministers Herbert Hoover unterstützt wurden, der die Zurückstellung aller Bauaufträge der Regierung für schlechtere Zeiten ankündigte und damit wesentlich zur Dämpfung der unternehmerischen Erwartungen beitrug. Die noch frische Erinnerung aller Wirtschaftskreise an die soeben erst überwundene Krise von 1920 sicherte diesen Mahnungen und Warnungen der Regierung und der Notenbank Nachdruck und Gehör; der Konjunkturaufschwung verlangsamte sich, das Tempo der Produktion und der Umsätze ging zurück und die Preisbewegung kam zum Stillstand. Die Wirtschaft zeigte alle Anzeichen einer leichten Rezession, der keine Krise vorangegangen war; die Konjunkturpolitik mit ihrer bewußt auf psychische Wirkungen abgestellten Methode hatte einen vollen Erfolg errungen³³.

Daß die „moral suasion“ als Methode staatlicher Konjunkturpolitik in der ab 1924 einsetzenden neuen Aufschwungsphase ebenso versagte, wie alle quantitativen Maßnahmen der Geld- und Notenbankpolitik, steht auf einem anderen Blatt; gegen einen Boom dieses Ausmaßes, der in der öffentlichen Meinung des Landes als Beweis einer „Neuen Ära“ ewiger Hochkonjunktur galt, war das Notenbanksystem ebenso machtlos wie die Regierung, die im Wahljahr 1928 schon aus politischen Gründen nichts gegen die überschwängliche Stimmung der Wirtschafts- und Börsenkreise ausrichten konnte. Nach der mit dem Börsenkrach von 1929 einsetzenden Weltwirtschaftskrise war es andererseits angesichts des so gründlich erschütterten Vertrauens vollends unmöglich, mit den Mitteln gütlichen Zuredens neue Investitionen anzuregen oder auch nur die Kreditbereitschaft von Schuldern und Gläubigern wieder zu stärken; der geeignete Zeitpunkt nicht nur der „moral suasion“, sondern jeglicher auf die Abschwächung der Konjunkturschwankungen gerichteter Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik ist die Aufschwungsperiode, nicht die Krise und Depression, in der alle unternehmerischen Erwartungen und jegliche Kredit- und Investitions-

³² Schmölders, G., *Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten*, Leipzig 1934, S. 35 ff.

³³ Näheres bei G. Schmölders, Interventionen am Geldmarkt als Mittel staatlicher Konjunkturpolitik. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Bd. 39 (1934), S. 547. Vgl. auch: Gutfeld, A., *Konjunkturprognose und Konjunkturpolitik*, Diss. Berlin 1929, S. 15.

bereitschaft hinter dem Prinzip des „Rette sich, wer kann“ zurückzutreten pflegen³⁴.

Auch zu anderen Zwecken ist der Einsatz der „moral suasion“ in den USA bereits vorgeschlagen worden. Der amerikanische Wirtschaftspsychologe George Katona gab kurz nach dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den zweiten Weltkrieg ein regelrechtes Rezeptbuch für die psychologische Beeinflussung des Publikums zur verständnisvollen Mitwirkung an den Aufgaben der Kriegsfinanzierung, der Verbrauchseinschränkung und der Rationierung heraus³⁵; er unterschätzte dabei offenbar die Schwierigkeiten der Kommunikation, da die Zusammenhänge zwischen Kriegswirtschaft, Güterversorgung und Inflation nicht plausibel genug sind, um die notwendige Aufmerksamkeit und das erforderliche Verständnis zu finden, von der Überwindung egozentrischer Widerstände ganz zu schweigen.

Neben dem Vorhandensein eines psychologischen „Resonanzbodens“³⁶ und dem Gelingen einer ausreichenden Kommunikation ist die *Technik der Übermittlung* von entscheidender Bedeutung für den Erfolg jeder Einflußnahme auf die Motivationen der Wirtschaftssubjekte. Für die Wahl der zweckmäßigen Technik kommt es zunächst auf den Kreis der Anzusprechenden an; das breite Publikum, die Wähler und die Steuerzahler erreicht der Politiker mit den Hilfsmitteln der Massenkommunikation wie Presse, Radio, Fernsehen und Film, Gruppen wie die Unternehmer, Sparer, Hausfrauen usw. in ihren Verbänden und Versammlungen, während die Banken und Sparkassen einer mehr oder weniger unmittelbaren Ansprache seitens der Zentralbank zugänglich sind. Auch hier bestehen große Unterschiede; nicht ohne Neid hebt Harris hervor, daß die „moral suasion“ der Bank of England, um praktisch die gesamte Bankwelt ihres Landes zu erreichen, nur die leitenden Köpfe von 11 Banken, das amerikanische Bundesreserveamt dagegen die von über 14 600 Banken zu beeinflussen versuchen müsse³⁷.

Wenn es nach Aristoteles das Wesen der Redekunst ist, für jeden einzelnen Gegenstand oder Fall „das in ihm liegende Glaubenerweckende zu erkennen“³⁸, so ist darin mit wenig Kunst das wesentliche über die Möglichkeiten und Grenzen der „moral suasion“ auch als Mittel der Konjunkturpolitik ausgesagt; es gilt, Glauben zu erwecken, Vertrauen zu schaffen oder vor übermäßiger Zuversicht glaub-

³⁴ Vgl. hierzu: Schmölders, G., Die Konjunkturpolitik des Bundesreserveamtes bis zur Weltkrise. „Weltwirtschaftliches Archiv“, Bd. 39 (1934), S. 151.

³⁵ Katona, G., War without Inflation. The Psychological Approach to Problems of War Economy. New York 1942.

³⁶ So schon Schmölders, Die Konjunkturpolitik der Vereinigten Staaten, a.a.O., S. 145.

³⁷ Harris, L. C., The American Economy, I. Aufl., New York 1953, S. 318.

³⁸ Aristoteles, Drei Bücher der Redekunst, Übersetzt von A. Stahr, 2. Aufl., Berlin 1900, S. 23.

haft zu warnen. Ist somit die Wahrhaftigkeit der „moral suasion“ wie jeder kaufmännischen Werbung eine der Vorbedingungen, so doch für sich allein noch keineswegs eine hinreichende Gewähr ihres Erfolges. Die Sozialpsychologie hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine Reihe weiterer Vorbedingungen wirksamer Meinungsbeeinflussung herausgearbeitet, die die unternehmerische Werbepsychologie sich bereits mehr und mehr zunutze zu machen beginnt; es wäre an der Zeit, sich auch in der Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine Rezeption dieser Techniken einzurichten. Zu erwähnen ist dabei zunächst die bereits oben zitierte Erkenntnis, daß es für den Erfolg nicht allein oder sogar nicht einmal in erster Linie auf den Inhalt einer Werbung, sondern vielmehr durchaus auch auf die Form ihrer Darbietung ankommt; längst ist die moderne Werbung von dem plumpen Verfahren eintöniger Wiederholung immer des gleichen Slogans abgerückt.

Für die Weiterentwicklung insbesondere der staatsbürgerlichen „Meinungspflege“ und derjenigen „Public-Relations“-Arbeit der öffentlichen Hand, die den Stimmungs- und Resonanzboden auch für eine gelegentliche „moral suasion“ zu schaffen und zu pflegen hätte, wird es auf die Erforschung der Besonderheiten und der Strukturmerkmale der öffentlichen Meinung auf diesem Gebiete ankommen, die keineswegs mit der Meinung der Konjunkturinstitute oder sonstiger Experten übereinzustimmen braucht; ein Blick in die sozialpsychologische Literatur verrät, wie tiefliegend und erratisch die Schichten sind, die bei dieser Forschung zunächst ausgelotet werden müssen. L. W. Doob³⁹ nennt als wichtigste Elemente der öffentlichen Meinung ihre Inkonsistenz⁴⁰, ihre Tendenz zur „Rationalisierung“ unerfreulicher Erlebnisse⁴¹, zu Objektverschiebungen⁴² und Ersatzbefriedigungen unerfüllter Strebungen⁴³ (z. B. Aggression), zur Projektion des eigenen Ich auf andere Personen⁴⁴ und zur Identifikation mit ihnen⁴⁵, endlich zum Konformismus mit Gruppen-Attitüden⁴⁶ und zur Vereinfachung der Tatbestände und Probleme, um die es sich handelt⁴⁷. Daß es grundsätzlich möglich ist, durch einen vorausblickend-operativ geplanten, strategisch-taktisch eingesetzten „Aufklärungsfeldzug“ allen oder doch

³⁹ Doob, W. L., *Public Opinion and Propaganda*, New York 1950, S. 61—87. Doob nennt Propaganda „persuasion“, wenn sie sich nicht an viele, sondern nur an einzelne oder ganz kleine Gruppen wendet.

⁴⁰ Inconsistency.

⁴¹ Rationalization.

⁴² Displacement.

⁴³ Compensation.

⁴⁴ Projection.

⁴⁵ Identification.

⁴⁶ Conformity.

⁴⁷ Simplification.

den wichtigsten dieser Imponderabilien gerecht zu werden, zeigen die Erfahrungen, von denen anschließend zu berichten ist.

b) *Ablenkung*

Ein Mittel, hartnäckige Widerstände zu überwinden, die der Verwirklichung eines wirtschaftspolitisch unerwünschten Verhaltens entgegengesetzt werden, ist die aus der Kinderstube bekannte Methode der *Ablenkung*; die meisten der meist sehr komplexen Tatbestände, die im modernen Wirtschaftsleben auftreten und kontrovers werden können, lassen sich unter mehreren verschiedenen Aspekten begreifen, und es kommt darauf an, dem wirtschaftspolitisch angestrebten Ziel von vornherein den Namen zu geben, der am wenigsten Widerstände herausfordert. Ein Kunstgriff der Finanzpolitik ist es beispielsweise, den Aspekt Besteuerung hinter dem Ausgabenzweck zurücktreten zu lassen und statt von Einkommensteuerzuschlägen von „Ehestandshilfe“ oder „Berlinhilfe“ oder dergleichen zu sprechen; noch folgerichtiger gelingt die Ablenkung, wenn institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, welche den von der öffentlichen Meinung gebilligten Zweck als Sonderaufgabe verfolgen, die natürlich nebenbei auch finanziert werden muß (Kindergeld). Hier ist ein weites Feld, von der „Wortblenderei“ des Fiskus, der die Bezeichnung einer Steuer als Steuer zu vermeiden sucht⁴⁸, bis zur Prägung plausibler Formeln und leicht eingängiger Stereotype; die parlamentarische Praxis lehrt, daß der Politiker heute vielleicht mehr denn je des „zündenden“ Schlagworts bedarf, um die Welt der Erscheinungen für sich selbst und für andere zu ordnen und seine eigene Auffassung durchzusetzen. Formeln wie „werbende Zwecke“, „ausgeglichener Haushalt“, „am Rande des Defizits“ usw. sind indessen mehr als bloße Hilfsmittel für das an praktischen Einzelfällen orientierte politische Denken; sie sind häufig genug auch eine wirksame Methode der „Ablenkung“. Da es im Bereich der politischen Meinungen und Normen nicht möglich ist, den Wahrheitsbeweis für eine Überzeugung anzutreten, steht dem Politiker in der Tat die Methode der Beseitigung des Widerstandsmotivs selten zur Verfügung; um so mehr ist er darauf angewiesen, mit sinnfälligen Formeln Widerstände zu umgehen und Motive zu aktivieren, die weniger affektbesetzt sind.

Zwischen der „Ablenkung“ und dem Appell an die Emotionsphäre steht das in der Finanzpolitik erprobte Verfahren der Schaffung oder Neubelebung von Idolen und der Kreierung von Funktionen und „Rollen“, die mit Prestige verbunden sind, beispielsweise durch Titel und Auszeichnungen, wie sie seit den Leiturgien des klassischen Alter-

⁴⁸ Scholten, H., Die Steuernaltität der Völker im Spiegel ihrer Sprache. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Köln 1952.

tums zur Deckung des Gemeinschaftsbedarfs angewandt werden. Gelingt es, eine Rolle oder Funktion im Staats- oder Gemeindedienst mit dem Nimbus einer weithin anerkannten Auszeichnung auszustatten, so ist der Inhaber gegebenenfalls bereit, nicht unbeträchtliche materielle Opfer auf sich zu nehmen; diese Opferbereitschaft entsteht auf der Grundlage von Geltungs- und Wertvorstellungen, die bis zum Enthusiasmus reichen können. Diese Erfahrungen aus der Finanzpolitik sind geeignet, das bewährte Mittel der Ablenkung, der Idolisierung und der Schaffung von prestigegesättigten Rollen und Funktionen auch für die Überwindung von Widerständen zu empfehlen, die der Verwirklichung wirtschaftspolitischer Programme in den Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte entgegentreten.

c) Appell an die Emotionsphäre

Kommt es schon für die „moral suasion“ auf das Vorhandensein eines gewissen psychologischen Resonanzbodens in den angesprochenen Wirtschaftskreisen an, so steigert sich dieses Erfordernis zur Bedingung, wenn es gilt, regelrechte Gegenmotive zu überwinden; zur „Ablenkung“ und zum Appell an die Einsicht und das Gewissen muß hier, in mannigfacher Weise damit verflochten, der Appell an die Emotionsphäre im Menschen hinzutreten, um die Gegenmotive auszuschalten.

Zwecks Unterbringung von Staatsanleihen sind von der Finanzpraxis zahlreiche Formen des Anreizes entwickelt worden, um die zögernden Zeichner zu beeinflussen und für den Erwerb von Anleihestücken zu gewinnen; das gilt in besonderem Maße im Kriege, wo ein Mißerfolg einer Kriegsanleihe unter allen Umständen vermieden werden muß, um den Durchhaltewillen der Bevölkerung nicht zu gefährden. Berühmt ist die amerikanische Werbekampagne zur Unterbringung von Kriegsanleihen, das oben bereits erwähnte „Werbe-Marathon“ des Filmstars Kate Smith; das Persönlichkeitsbild dieses Filmieblings war im Publikumsbewußtsein vorher sorgfältig als das einer patriotischen, gemeinnützigen orientierten, praktischen Amerikanerin „aufgebaut“ worden. Der Analyse der sorgfältig vorbereiteten „Massenhypnose“, mittels deren eine 18 Stunden hindurch pausenlos fortgesetzte Rundfunkpropaganda einer einzelnen Sprecherin 39 Millionen Stück Kriegsanleihen im Publikum unterbrachte, hat das „Bureau of Applied Social Research“ der Columbia-University eine gründliche Untersuchung gewidmet⁴⁹; im Ergebnis bestätigte dieses Massenexperi-

⁴⁹ Merton, K. H., a.a.O., Die Veranstaltung wurde einige Monate darauf noch einmal wiederholt und erbrachte dabei fast das Dreifache, vgl. Merton, K. H., a.a.O.

ment die Erkenntnis, daß der Erfolg der Propaganda weniger von ihrem Inhalt, als von der Form ihrer Darbietung abhängig ist. „Ablenkung“ und emotionaler Appell wirken hier unlösbar zusammen; die Kriegssituation als solche, die allgemeine Beliebtheit des Filmstars, seine hör- und sichtbare Aufopferung bis zur körperlichen Erschöpfung für die gute Sache, alles das war für den Erfolg wahrscheinlich ebenso ausschlaggebend wie der raffiniert geplante Werbetext, der sorgfältig auf den „Mutter-Komplex“ der Amerikaner, überhaupt auf die Gefühlswerte und die Stimmung der Angesprochenen, ja sogar auf die unterschiedliche Mentalität der verschiedenen Hörerschichten abgestimmt war.

Diese und viele andere Besonderheiten des „War Bond Drive“ verbieten es, seine Ergebnisse zu verallgemeinern; das interessante Experiment beweist nur erneut, daß der Appell an die Emotionalsphäre, verbunden mit „Ablenkung“ und „moral suasion“, gegebenenfalls unentbehrlich ist, wenn es gilt, starke Gegenmotive und innere Widerstände zu überwinden. Dabei erhebt sich letztlich natürlich die Frage, wie weit derartige Beeinflussungsmethoden im System der freiheitlichen Wirtschaftsordnung des Westens getrieben werden können, ohne an den Grundfesten der Persönlichkeit und der menschlichen Willensfreiheit zu rütteln, die das Wesen eben dieser Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung ausmachen. Daß weder die „Ablenkung“ noch der Appell an die Emotionalsphäre, von der „moral suasion“ ganz zu schweigen, die menschliche Willensfreiheit prinzipiell unterbindet, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden; eindeutig gegen den Willen der Wirtschaftssubjekte gerichtet sind nur solche Maßnahmen, die mit zwangsmäßiger Einschränkung der Entscheidungsfreiheit operieren. Willensfreiheit bedeutet ja nicht, daß der Mensch in der Lage sei, die *Entstehung* seiner Entschlüsse autonom zu lenken, sondern nur, daß er frei zu handeln vermag; diese Freiheit der Entscheidung besteht gerade auch darin, daß sie beeinflußbar ist, d. h. daß keine Eindrücke, Mitteilungen und Erlebnisse, die die Entscheidung normalerweise beeinflussen könnten, unterbunden werden. Demgegenüber besteht die Freiheit des Handelns darin, daß die Durchführung der Entscheidung, die Handlung, nicht unterbunden wird⁵⁰. In einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung bleibt die *Handlungsfreiheit* der Wirtschaftssubjekte weitgehend erhalten; die einzige Möglichkeit der Beeinflussung ist hier eine Einwirkung auf die Willensentscheidung, durch die ein so starker Reiz gesetzt wird, daß andere Motivationen demgegenüber verblassen.

⁵⁰ Vgl. Winterstein, H., Die physiologischen Grundlagen der Willensfreiheit und das Problem des Strafrechts, in *Studium Generale*, 1947/48, S. 329 ff.

Läuft diese Beeinflussung der Motivationen somit auch dem Prinzip der Willens-, Handlungs- und Meinungsfreiheit nicht zuwider, so enthält sie doch ein Lenkungselement, dessen Wirkung der einer Ausschaltung der Handlungsfreiheit recht nahe kommen kann; die kommerzielle Anwendung der modernen Sozial- und Tiefenpsychologie in Produktgestaltung und Werbung zeigt in ihren jüngsten Auswüchsen deutlich die Gefahren an, die eine hemmungslose Anwendung dieser Methoden für den wehrlosen, d. h. ungeschulten, nichtrational handelnden Menschen in sich birgt, und auch für die gewissenlose demagogische Verwendung raffinierter Beeinflussungsmethoden in der Politik bietet unsere jüngste Vergangenheit Beispiele genug. So wichtig die Bekämpfung von Mißbräuchen und Auswüchsen aber auch ist, so berechtigt das doch nicht dazu, das Kind mit dem Bade auszuschütten; in der modernen Großgesellschaft kann auch die freiheitliche Staatsform eines Mindestmaßes an Lenkung und Beeinflussung ihrer Bürger nicht entraten.

Wirtschaftspolitischer Pluralismus und die Aufgaben der Koordinierung von Zielen und Mitteln

Von Wilhelm Meinholt, München

I. Intermediäre Gewalten als wirtschaftspolitische Subjekte

1. Souveränitätsteilung und gesellschaftliche Strukturwandelungen

Die für den demokratischen (in Abweichung vom absolutistischen) Staat charakteristische Teilung der Souveränität mit Gruppen (organisierten Zusammenschlüssen, freien Vereinigungen, Verbänden) entspricht der Überzeugung, daß diese als aktive Bindeglieder zwischen staatlichen und individuellen Belangen unentbehrlich sind. Seit der im 19. Jahrhundert erfolgten Preisgabe der Rousseauschen Doktrin von der ausschließlichen Legitimität von Einzel- und Staatsinteresse, nicht aber auch des Korporativinteresses der gruppenhaften Zwischengebilde, herrscht die Ansicht vor, daß das souveräne Volk nicht durch den individuell machtlosen Staatsbürger repräsentiert werden könne, sondern nur durch gruppenindividualistische Zwischenverbände, welche das Medium zwischen dem einzelnen und dem Gemeinwesen ausfüllen und dadurch in den Rang von intermediären Gewalten (corps intermédiaire) aufrücken. Als Träger politischer Souveränität vermögen sie in vielherrschaftlicher Weise nachhaltigen Einfluß auf den Gang gemeinschaftlicher Lebensprozesse zu nehmen.

Mit der wachsenden Aktivität der intermediären Gewalten gehen nicht nur staats- und verfassungsrechtliche, sondern auch bedeutende politisch-soziologische und sozialökonomische Wandlungen einher, die in ihrer Gesamtheit dem sozialen Element der menschlichen Doppelnatür (Individuum und zoon politicon) dadurch Rechnung tragen, daß sie dem ursprünglichen Bedürfnis nach Geborgenheit und Ergänzung des einzelnen in der Gruppe, in welche er „teilweise abdankend und schutzsuchend hineinflieht“¹, entsprechen. Die Gruppe wird für ihn auch zur seelischen Heimat, zumal er „auf die Dauer nicht in einer ungegliederten Gesellschaft leben“² kann. Dieses allgemeine Gesellschaftsbedürfnis kann entweder durch überzeitlich wertbestimmte oder

¹ Huber, Hans, Staat und Verbände. Tübingen 1958, S. 8.

² Werner, Josua, Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft. Zürich und St. Gallen 1957, S. 34.

bloß zweckrationale Motive konkretisiert sein und demzufolge in außerökonomischen (politischen, kulturellen, gesellschaftlich-solidarischen, religiösen, sportlichen) oder in wirtschaftlichen Verbänden (fachlich, privatwirtschaftlich, wirtschaftspolitisch konstituiert) Befriedigung suchen, die nach Zahl und Zielen das Bild kaum mehr überblickbarer Mannigfaltigkeit bieten.

Namentlich die ökonomisch motivierten Gruppen gleichstrebender Interessenten finden in der Entwicklung des modernen arbeitsteiligen Sozial- und Wohlfahrtsstaates einen unerschöpflichen Nährboden. Einerseits nämlich wächst mit fortschreitender Verfeinerung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung auch die Abhängigkeit des Menschen im Beruf und damit die Zahl der Verflechtungen, so daß ein ursprünglicher Zusammenhang zwischen kooperativem Integrationsprozeß und gesellschaftlichem Pluralismus erkennbar wird; anderseits scheint nur der Zusammenschluß von Individuen zu aktiven Gruppen und Verbänden die Möglichkeit einer nachdrücklichen und wirksamen Anmeldung von Wünschen und Ansprüchen gegenüber dem neuzeitigen Wohlfahrtsstaat und damit eine gesicherte Teilhabe an dessen Leistungen zu verbürgen.

Als Träger demokratischer Willensbildung und mithin als soziale Machtfaktoren prägen die Gruppenorganisationen der heutigen Gesellschaftsstruktur den Stempel auf (Verbandsstruktur der Gesellschaft), bilden das Staatsbewußtsein um und schaffen eine veränderte Staats- und Verfassungswirklichkeit. Insofern stellen sie selbst ein Stück Staat dar. Die Grenzen zwischen Staat und gruppenweise gegliederter Gesellschaft verlieren an Schärfe und der Staat wird schließlich zum Selbstausdruck der Gesellschaft. Solche Ebenbürtigkeit von Gruppe und Staat, der im extremen Entwicklungsfalle nurmehr als „eine Art unter vielen Arten von Verbänden“³ erscheint, macht die nahezu gemeinhin erhobene Forderung verständlich, nicht mehr bloß die Organisation der Staatsgewalt als Objekt der Staatsverfassungen zu behandeln, sondern auch das Geflecht der Macht- und Einflußbeziehungen zwischen Staat und Gruppen. Keineswegs dürfe der Staat die Treuepflicht des Staatsbürgers nur für sich monopolisieren, er müsse sie vielmehr auch de iure mit den intermediären Gruppen teilen. Eine diesbezügliche verfassungsrechtliche Unterlassung habe überdies vielfach zur Folge, daß durch die gruppenegoistischen Organisationen „die normative Verfassung mit *ihrer* Verteilung der Gewichte ausgeschaltet“⁴ wird.

³ Kaiser, Jos. H., Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956, S. 317.

⁴ Huber, Hans, Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände (Ordo Bd. 7). Düsseldorf und München 1955, S. 192.

Indessen findet jede faktische und rechtliche Emanzipation der intermediären Gewalten, deren Beseitigung sicherlich den Weg zum schrankenlosen, totalen Staat ebnen würde, doch auch ihre Grenzen, nämlich dort, wo die Suprematie des Staates als übergeordneter Gemeinschaft in Frage gestellt würde; denn gerade gegenüber den gruppenhaften Zwischenverbindungen und interessentenmäßig orientierten Machtballungen vermag nur der Staat die Freiheit der Individuen zu garantieren.

2. Wirtschafts- und sozialpolitische Verbände

a) Wirtschaftspolitische Subjekte

Wenn das specificum des Politischen die öffentliche Wirksamkeit ist, d. h. die Fähigkeit, Willensbildung und Verhaltensweise anderer Menschen nachhaltig zu beeinflussen, dann sind für den Träger wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Ziele dessen Rechtsnatur (privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verfaßtheit) und innere Rechtsordnung nicht konstitutiv. Die nur auf dem Boden der freien Marktwirtschaft gedeihenden (autonomen) Wirtschaftsverbände, deren wirtschaftspolitische Aktivität und Einflußnahme auf die staatliche Willensbildung in der vorliegenden Abhandlung unter dem Gesichtspunkt der Koordination von Zielen und Mitteln untersucht werden soll, sind eine besondere Gruppe organisierter Interessen, die als intermediäre Gewalten politische Macht ausüben. Durch sie wird die Wirtschaftspolitik aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich des Staates herausgenommen und eine wirtschaftspolitische Vielherrschaft (Polykratie) von Staat und Verbänden mit zusätzlichen wirtschaftspolitischen Sachaufgaben begründet.

b) Wirtschaftsverbände

Klassifizierung und begriffliche Systematisierung der überaus zahlreichen und verschiedenartigen wirtschaftlichen Verbände (der realen und möglichen) können unter Zugrundelegung mehrerer Einteilungsmerkmale erfolgen. Dies soll hier nur hinsichtlich zweier Kriterien geschehen, nämlich nach Maßgabe der Ausgestattetheit sozialökonomischer Verbände mit *hoheitlichen Befugnissen* (1) und nach ihrer *marktmäßigen Teilnahme* (2) am Wirtschaftsprozeß.

(1) Das wirtschaftliche Organisationswesen beruht entweder auf dem Prinzip der freien Verbandsbildung (freiwilliger Zusammenschluß, private Organisation) oder des hoheitlichen Zwanges (Zwangsmitgliedschaft, zwangsweise Gründung und Auflösung, staatliche Genehmigung von Beschlüssen). Im zweitgenannten Falle trägt es nach Zweck und Gestalt öffentlich-rechtlichen bzw. öffentlichen Charakter und arbeitet in Erfüllung staatlicherseits delegierter Aufgaben mit hoheitlichen Zwangsrechten. Der Staat bleibt hierbei veranlassender Verband; es

findet lediglich eine Kompetenzdelegation, eine Zwischenschaltung von Verbänden statt, sei es, daß es sich um Wirtschaftskörperschaften des öffentlichen Rechts (Innungen, Kammern, gemeinnützige Siedlungsverbände) mit und ohne entsprechenden Status (wohl aber mit der Funktion von Körperschaften der öffentlichen Verwaltung) handelt oder nur um organschaftliche Selbstverwaltungsgebilde mit eigenem und übertragenem Wirkungskreis (Auftragsverwaltung)⁵. Solche Wirtschaftsverbände sind bloße Instrumente der staatlichen Wirtschaftspolitik (Befehlsempfänger) und ihre Durchschlagskraft als wirtschaftspolitische Subjekte ist ohne Problematik. Indessen richtet sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Darstellung auf die *nichtstaatlichen, freien Verbände*, die in vereinsrechtlicher Organisiertheit von privaten „Personengruppen oder anderen wirtschaftlichen Entscheidungsträgern mit der Befugnis ausgestattet sind, bestimmte wirtschaftliche Interessen wahrzunehmen“⁶, selbstverständlich auch durch Einflußnahme auf „Handlungen von Hoheitsträgern“. Im Rahmen ihrer Verbandsautonomie erledigen diese privatrechtlichen Wirtschaftsverbände diejenigen Aufgaben, die sich in Verfolg der Interessen ihrer Mitglieder ergeben und übernehmen keinerlei behördliche Funktionen (fachlich oder regional gegliederte Spitzenverbände von Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Handel usw.).

(2) Nach dem Gesichtspunkt unmittelbarer marktmäßiger Teilnahme am Volkswirtschaftsprozeß lassen sich wirtschaftende Zweckverbände (Marktverbände) und *wirtschafts- bzw. sozialpolitische Verbände* unterscheiden. Erstere vertreten ihr Gruppeninteresse in Gestalt organisierter Marktparteien (auf Produkt- oder auf Faktorenmärkten) und üben privatwirtschaftliche Funktionen aus (Erwerbstätigkeit, Wahrnehmung gemeinsamer Belange auf dem Markt durch Zusammenfassung gleichgelagerter Kräfte einer Mehrzahl von Marktteilnehmern). Daß solche markt- und preisregelnden Vereinigungen (Kartelle, Genossenschaften, organisierte Marktparteien, Syndikate, Trusts, Gewerkschaften und Unternehmerverbände als Sozialpartner auf dem Arbeitsmarkt) auch allgemein-wirtschaftspolitische Wirkungen ausstrahlen und damit gleichzeitig den Charakter von wirtschaftspolitischen Subjekten tragen, ist wissenschaftlich längst durchleuchtet und geklärt. Denn marktbeeinflussende Maßnahmen sind immer auch von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, und da das eigene Marktschicksal entscheidend von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Staates abhängt, werden diese auch unmittelbar zu beeinflussen versucht, so

⁵ Vgl. hierzu: Huber, Ernst Rudolf, *Selbstverwaltung der Wirtschaft*. Stuttgart 1958, S. 17 f. und 40 f.

⁶ Kolms, Heinz, *Der Einfluß der nichtstaatlichen Instanzen auf die Einkommensverteilung* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 13). Berlin 1957, S. 166.

daß in Wahrheit eine Fortsetzung des eigentlichen Konkurrenzkampfes mit machtpolitischen (nichtwirtschaftlichen) Mitteln vorliegt. Hingegen hat der ausgesprochen wirtschaftspolitische Typus des Wirtschaftsverbandes erst später die Aufmerksamkeit der Wirtschaftswissenschaft auf sich gezogen und bietet der wirtschaftspolitischen Forschung vielfach noch Neuland. Auch dieser Typus ist vielgestaltig, häufig sogar mischförmig⁷, und die Aufhellung seiner wirtschaftspolitischen Wirkungsbreite setzt empirische Beobachtung und intime Sachkenntnis voraus. Die zwar machtvollen, aber für ihre Entscheidungen keine staatsrechtliche Verantwortung tragenden wirtschaftspolitischen Vereinigungen sind „Schutzverbände für besondere Interessen, die deswegen von den organisierten Marktparteien zu unterscheiden sind, weil die von ihnen vertretenen Interessen jenseits einer marktmäßigen Aufteilung der Wirtschaft liegen“⁸. Sie operieren außerhalb des Marktes, wobei sie „an der besonderen Stellung der einzelnen Wirtschaftssubjekte im wirtschaftlichen Ganzen anknüpfen“⁹. Wohl haben die wirtschaftspolitischen Verbände „eine genuine Beziehung zur staatlichen Macht, deren sie sich zur Förderung ihrer Interessen bedienen; sie üben alle Arten des Druckes (pressure) auf sie aus und beteiligen sich an dem Zustandekommen staatlicher Entscheidungen“¹⁰. Als politische Gebilde sind sie „um Einfluß und Macht bemüht. Sie drängen auf Mitbestimmung in der Wirtschaftspolitik, ja in der Politik schlechthin“ durch „Einflußnahme auf die Rechtsetzungs- und Verwaltungstätigkeit des Staates, durch wirtschaftspolitische Abmachungen mit anderen Interessenorganisationen sowie durch planmäßige Bearbeitung der öffentlichen Meinung“¹¹. Aber diese ihre interventionsfördernde Tätigkeit ist, im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Funktion der selbstwirtschaftenden Verbände, nicht gesetzlich geregelt oder begrenzt. Sie reicht bis in die Bezirke rechtlicher und sozialer Organisation der Volkswirtschaft, wodurch die wirtschafts- und sozialpolitischen Verbände auch zu Trägern von Ordnungsfunktionen werden.

II. Die Mitwirkung wirtschaftspolitischer Verbände bei Zielbestimmung und Ziieldurchsetzung staatlicher Wirtschaftspolitik

Die Beschäftigung mit wirtschaftspolitischen Zielen ist unbestreitbar eine legitime wirtschaftswissenschaftliche Angelegenheit, solange

⁷ Vgl. etwa Werner, Josua, a.a.O., S. 20: „In Wirklichkeit sind zahlreiche Wirtschaftsverbände gleichzeitig Träger von kartellistischen Maßnahmen“, so daß Marktverband und wirtschaftspolitischer Verband trotz ihrer spezifischen Aktionsfelder „ineinanderfließen“.

⁸ Kolms, Heinz, a.a.O., S. 166.

⁹ Werner, Josua, a.a.O., S. 20.

¹⁰ Kaiser, Jos. H., a.a.O., S. 241.

¹¹ Werner, Josua, a.a.O., S. 103 und S. 42.

sie keine wertende inhaltliche Zielkritik vornimmt und sich nicht in Gestalt politischer, ethischer und ideologischer Werturteile auch auf die außerökonomische Richtigkeit, sondern lediglich auf die rational-ökonomische Vertretbarkeit eines Ziels oder die Vereinbarkeit mehrerer Ziele erstreckt. Darüber hinaus ist es aber auch eine echte wissenschaftliche Aufgabe, zu prüfen, ob und mit welchen Mitteln wirtschaftspolitische Ziele ohne Verstoß gegen das Rationalprinzip erreichbar sind, ja selbst hypothetische (d. h. für die praktische Politik nicht unmittelbar verbindliche) Ziele aufzustellen und zu formulieren. Im übrigen ist die Starrheit der Fronten in der Werturteilsdebatte seit Max Weber bemerkenswert aufgelockert worden (objektive Ergründbarkeit mittelbarer Zielstellungen¹², Einbeziehung ordnungspolitischer Entsprechungen, Konfrontierung der sozialökonomischen Partialnorm mit der Gesamtheit gesellschaftlicher Entscheidungen¹³, logische Verknüpftheit von Seinscharakter verstehbarer Objekte mit wesensgemäßem zugehörigen Sollen¹⁴, wissenschaftliche Wertopferfixierung im Hinblick auf die Verfolgung weltanschaulich bestimmter Wertsetzungen¹⁵), so daß jedenfalls Untersuchungen über die verbandsmäßig multiple Wirtschaftspolitik unter den unverfänglichen Gesichtspunkten logischer Widerspruchslosigkeit (Denkrichtigkeit), technischer und ordnungspolitischer Koordinierbarkeit von Einzelzielen und Mitteln objektiv gehalten werden können.

1. Formale und inhaltliche Einflüsse auf die zentrale wirtschaftspolitische Willensbildung

a) *Örtliche Verschiebung und zeitliche Vorverlegung* der Erwägungen und Entscheidungen wirtschaftspolitischer Art sind die rein formale Folge einer Einflußnahme der Verbände auf die zentrale Willensbildung im demokratischen Staat. Die eigentliche Auseinandersetzung findet weder im Parlamentsplenum noch hinter den verschlossenen Türen parlamentarischer Ausschüsse, auch nicht im staatlichen Büro statt, sondern schon vorher in den Verbundsgremien.

b) Diese Schauplatzverlagerung ist auch Ausdruck der Tatsache, daß die nachfolgenden Beschlüsse des Parlaments vielfach nur noch formale Bedeutung haben.

¹² Vgl. Pütz, Theodor, Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik (Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, H. 1). Wien 1959, S. 7.

¹³ Vgl. Giersch, Herbert, Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils (Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, Bd. 107, Tübingen 1951, S. 247).

¹⁴ Vgl. Weippert, Georg, Vom Werturteilsstreit zur politischen Theorie (Weltwirtschaftl. Archiv, Bd. I, Hamburg 1939, S. 30).

¹⁵ Vgl. Willeke, Eduard, Die Wirtschaftspolitik als Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtung. Stuttgart 1958, S. 25.

1. So wird in der *Gesetzgebung* das Parlament zu einer Bühne umgestaltet, auf welcher auch die breiten Kreise parzellierter Gruppeninteressen mithandeln. Dadurch wird die staatliche wirtschaftspolitische Willensbildung seitens der Verbände auch *materiell vorgeformt*. Im Vorfeld der politischen Diskussion bereitet sich in der Regel schon definitiv die eigentliche wirtschaftspolitische Entscheidung der verfassungsrechtlich berufenen Organe vor. Aber auch die *Gesetzgebungs-maschinerie* selbst bietet den Verbänden zahlreiche Ansatzpunkte für die Durchsetzung ihrer Partikularziele, wie sie denn grundsätzlich dort zu agieren pflegen, wo politische Macht anzutreffen ist. Die diesbezüglichen *Mittel* sind vielfältig, sei es, daß die Verbände ihre Syndici oder Präsidenten über sichere Wahlkreise auf aussichtsreichen Plätzen der Wahllisten unterbringen und die dann Gewählten ihr Mandat lediglich im Verbandsinteresse ausüben, sei es, daß sie über Abgeordnete und durch Einwirkung auf die öffentliche Meinung zu Initiatoren von Gesetzentwürfen werden, oder sei es schließlich, daß sich die Verbände bereits einschalten, wenn ein Einzelseministerium einen Regierungsentwurf ausarbeitet.

2. Ein breites Einfallstor für organisierte Verbandsinteressen bildet auch die staatliche *Exekutive*. Ihre Beeinflussung erweitert das wirtschaftspolitische Aktionsfeld der Interessengruppen, namentlich wenn der die Gesetze ausführende staatliche Verwaltungsapparat auf die (meist überlegene) *Sachkunde* der kommentierenden Verbände angewiesen ist. Praktisch bedeutsamstes Einflußmittel auf die Exekutive ist die Personalpolitik (traditionelle Besetzung von Spitzenstellungen mit sachkundigen Verbandspraktikern, Bestellung von Vertrauensleuten mächtiger Verbände zu hohen Schlüsselbeamten, Umwandlung von Ministerposten in „erbliche Lehen“).

3. Selbst die *Rechtsprechung* als unantastbarer Bezirk von Neutralität und Unparteilichkeit ist nicht frei von Einflüssen seitens organisierter Interessenverbände. Zwar verwehren „die hergebrachten Garantien der Unabhängigkeit des Richters den Interessengruppen irgend eine Einflußnahme auf die Rechtsfindung des ordentlichen Gerichts“ Hingegen beruhen „die Sondergerichte auf einer sehr ausgedehnten Berücksichtigung und Mitwirkung der einschlägigen Interessen und ihrer Organisationen. Auch die politische Spitze der Justizverwaltung, der Justizminister, ist wie die übrigen Kabinettsmitglieder den Forderungen und dem Druck der Organisationen ausgesetzt“¹⁶.

c) Es gilt festzuhalten, daß alle Einwirkungen auf *Gesetzgebung*, *Verwaltung* und *Justiz* von bedeutender materieller, d. h. *Ziel und Richtung* staatlicher Wirtschaftspolitik beeinflussender Wirkung sind.

¹⁶ *Kaiser, Jos. H., a.a.O., S. 292 f.*

Daß die Verbände, indem sie den politischen Willen gleichsam als Weichensteller vorformen und bei allen Stationen des Gesetzgebungswege entscheidend mitagieren, als zusätzliche Beratungs- und Handlungssorgane Schwerfälligkeit und Verlangsamung in den Akt zentraler wirtschaftspolitischer Willensbildung hineinzutragen vermögen, bleibt ebenfalls nicht ohne Folgen für dessen Richtung und Stoßkraft.

d) Unter diesen Umständen ist eine verstärkte Hinwendung des Staates zu anderen Formen und Methoden wirtschaftspolitischer Willensbildung und Zieldurchsetzung wohlverständlich. So *paktiert* er vielfach kurzerhand mit den Verbänden, anstatt von seiner hoheitlichen Stellung Gebrauch zu machen (Gefälligkeitsstaat), was in gewissem Sinne einer Flucht aus dem Recht gleichkommt. Mehr und mehr zieht er es aber auch vor, mit Rücksicht auf zu erwartende Reaktionen der Verbände nicht als hoheitsrechtliches, mit überlegener politischer Macht ausgestattetes wirtschaftspolitisches Subjekt, sondern als *Fiskus* aufzutreten und mit Mitteln der Finanzpolitik wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen und durchzusetzen. Dieser sich zunehmender Verbreitung erfreuenden Praxis kommt insbesondere auch die Tatsache entgegen, daß die Finanzwissenschaft die Wirkungen fiskalischer Mittel gründlicher analysiert hat, als dies bislang der Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik hinsichtlich des spezifisch wirtschaftspolitischen Instrumentariums gelingen konnte; freilich ist „die Kenntnis der Wirkung finanzpolitischer Maßnahmen auf den volkswirtschaftlichen Prozeß noch unvollkommen“¹⁷. Aber angesichts der zunehmenden Teilhabe des Staates am Volkseinkommen ist es „naheliegend, diesen gewaltigen Einkommensstrom, der in seiner Aufbringung und in seiner Verwendung unmittelbar der Beeinflussung durch die Staatsgewalt unterliegt, irgendwie zur Lösung wirtschafts- und sozialpolitischer Aufgaben einzusetzen“¹⁸.

e) Es erhebt sich die Frage, ob die fortgesetzte Machtgewinnung der Verbände über den Staat nicht eine Ablösung der inneren Souveränität desselben nach sich zieht und damit dessen primäre Zuständigkeit in der Aufstellung gesamtwirtschaftlicher Ziele aushöhlt. Diesbezüglicher Autoritätsschwund und Souveränitätsverlust des Staates, der durch eine umfangs- und intensitätsmäßig wachsende Staatstätigkeit keineswegs verschleiert werden kann, geht in der Regel parallel mit einem Vorstoß der wirtschaftspolitischen Verbände, die den Charakter

¹⁷ Schmölders, Günter, Das Problem der Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik im Hinblick auf die Sicherung stetigen Wirtschaftswachstums in: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums, Berlin 1959, S. 277 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 15).

¹⁸ Föhl, Carl, Möglichkeiten einer künftigen Fiskalpolitik (Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 79, Hamburg 1957, S. 5).

von Quasi-Staaten annehmen und sich wie der Staat gebärden, auch in ihrer Terminologie (Verbandsbehörden, Verbandsstrafen, Verbandsbeamte).

Die aktive gesamtwirtschaftspolitische Zielbeeinflussung seitens der Verbände darf nicht zu einem Überwuchern oder einer *Entmachtung* des obersten Trägers der Wirtschaftspolitik führen. Gewiß kann der Staat als Fiskus (durch Mediatisierung der Finanzwirtschaft) einen Teil jener Souveränität wieder aufholen, den er durch den konkurrierenden Verbandspluralismus eingebüßt oder preisgegeben hat. Daß solcherart die Mediatisierung der Finanzwirtschaft zum Äquivalent für den Verlust an wirtschaftspolitischer Zuständigkeit wird, ist indessen wirtschaftspolitisch kein vollgültiger und kein unbegrenzter Ersatz. Diese steigende wirtschaftspolitische Bedeutung der Finanzwirtschaft setzt den Staat übrigens auch instand, sich gegenüber den Verbänden und ihrer Zielverfechtung tolerant zu zeigen. Intensivierung der Finanzpolitik und formelle Reduzierung spezifisch wirtschaftspolitischer Aktivität des Staates (Wirtschaftspolitik der leichten Hand, Wirtschaftspolitik am langen Zügel) bedingen sich gegenseitig. Jedoch bedeutet das Vordringen der Verbandspolitik, die in versteckter oder offener Form im Kampf mit dem Staat um einen Anteil an der politischen Macht steht, im ganzen zumindest die Gefahr einer Schwächung der ordnenden und einigenden Staatsgewalt (Zersetzung der Gehorsamspflicht der Beamten durch Verbandsabhängigkeit, Unterlassung von Regierungsakten zugunsten von Verbänden¹⁹). Diese gesamthafte Tendenz einer Entthronung des Staates als des wichtigsten wirtschaftspolitischen Subjektes klingt durch in geläufigen Formulierungen wie: Belagerung des Staates durch die Verbände, Anarchie parzellierter Gruppeninteressen, Demontage des Staatlichen, pluralistische Zersetzung der Demokratie, der Staat als Anstalt zum Schutze wirtschaftlicher Gruppeninteressen, Infiltration der Staatsverwaltung, parakonstitutionelles Kräftesystem.

f) Grundsätzlich ist jede Verfolgung verbandsmäßiger Teilinteressen und der Versuch ihres legalen Einbaues in das wirtschaftspolitische Gesamtziel in der pluralistischen Gesellschaftsordnung eine durchaus natürliche Angelegenheit. Daß die gruppenegoistische Zielsetzung (mag sie auch formal gelegentlich hart auf den Staatwillen prallen) inhaltlich ganz oder teilweise in das Gesamtziel eingeht, ist Ausdruck der Tatsache, daß sich, entsprechend der gesamtheitlichen Teilenatur der Gruppen, das Wohl des Ganzen stets auch im Gedeihen von Teildordnungen entfaltet; denn diese sind, freilich nicht sie allein, konstitu-

¹⁹ Vgl. Eschenburg, Theodor, Staatsautorität und Gruppenegoismus, Düsseldorf 1955, S. 17: „Der Herrschaftsanspruch der Gruppen besteht nicht nur darin, daß etwas getan wird, sondern auch, daß etwas unterlassen wird.“

ierende Bestandteile und *Bausteine des Gesamtinteresses*, welches nicht im luftleeren Raume möglich ist. Demzufolge haben die Gruppen sogar einen Anspruch darauf, zu einer allgemeinen, gesamtverantwortlichen Willensbildung beizutragen; dies können sie allerdings nur nach Veredelung ihres nackten Sonderinteresses, nach Annäherung desselben an das Gesamtinteresse, nach sorgfältiger Erkundung von öffentlich vertretbaren Wegen, wie sie „ihr Einzelinteresse an den Mann bringen können“²⁰.

Der Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Einzel- und Gesamtinteresse ist selbstverständlich nicht so zu verstehen, als ob das Gemeinwohl die Summe oder das arithmetische Mittel der Teilwohle oder Teilinteressen sei, die ja, isoliert betrachtet, zu sehr mit dem Element individueller Willkür behaftet und gegenüber dem langfristigen Allgemeininteresse immer nur kurzfristig und für eine sehr begrenzte Umwelt von Belang sind. Auch wird mit zunehmender Gruppenmacht der Konflikt zwischen Einzel- und Gesamtinteresse größer, so daß der Gruppenegoismus schließlich die Oberhand gewinnen kann. Eine zwingende Identität zwischen Teilinteressen und Gesamtinteresse besteht also keineswegs, auch wenn sich die Verbände aus taktischen Gründen „mit besonderer Vorliebe gesamtwirtschaftlicher Argumente bedienen und so ihre gruppenegoistischen Motive mit dem Gemeinwohl identifizieren“²¹, wodurch sie sich erst eigentlich legitimieren. Zwar rütteln sie nicht an der Vorrangstellung des Gesamtinteresses; aber sie behaupten, es mit Sicherheit erkennen zu können und letztlich ihm auch dienen zu wollen, wobei sie sich vielfach virtuoser Kombinationen bedienen (Tarnung von eigennützigen Partikularinteressen, Verdeckungsideologien, propagandistisch wirkende Schlagworte).

Unbestreitbar vermögen die Gruppen das Gesamtinteresse zu fördern, aber sie allein können es nicht konstituieren; denn zu ihm gehören auch die nicht vordringenden und verbandsmäßig nicht vertretenen und verfochtenen (säkularen) Interessen, so etwa sozialpolitische oder außenwirtschaftliche Rahmenordnungen oder die Schaffung einer gerechten Ordnung schlechthin, die objektiv haltbar ist. „Im Gegensatz zum Staat verfolgen die Verbände ein privates Interesse, einen beschränkten Zweck, den sie frei wählen“, und sie sind „bei der Verfolgung ihrer Ziele keinerlei rechtsethischen Geboten verpflichtet“²².

²⁰ Schmölders, Günter (nach mündlichen Diskussionsbeiträgen in der Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Unkel am 30. 5. 1959).

²¹ Tuchfeldt, Egon, Wirtschaftspolitik und Verbände (Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 1, Tübingen 1956, S. 77).

²² Giger, Hans Georg, Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben. Bern 1951, S. 217.

Die Wahrnehmung solcher Allgemeininteressen, die über die verganglichen Gegenwartsinteressen der Verbände weit hinausgehen, begründet den Vorrang der staatlichen Gewalt als des Treuhänders der Gesamtheit.

2. Koordinierung der verbandsmäßigen Teilziele

Der Pluralismus divergierender Einzelziele macht, wenn sie realisiert werden sollen, eine gegenseitige Abstimmung, Proportionierung und Anpassung zwecks Beseitigung oder Abmilderung von Ziel- und Mittelkonflikten erforderlich, auch im Hinblick auf die zentrale Zielstellung der staatlichen Gesamtwirtschaftspolitik. Da die Wertskala der Einzelziele nicht einer einheitlichen Axiomatik entspringt, muß unkoordiniertes Nebeneinander im Gewirr wirtschaftspolitischer Teilziele mangelnde Zielklarheit und Zielstrebigkeit der Gesamtwirtschaftspolitik zur Folge haben. Der „Ausgleich ökonomischer und wirtschaftspolitischer Machtpositionen wird zu einem der wichtigsten Anliegen im Rahmen einer einzelwirtschaftlich ausgerichteten Gestaltung der Wirtschaft“²³.

a) Koordinationsmethoden

Grundsätzlich bieten sich der Zielabstimmung in der pluralistischen Wirtschaftspolitik der Verbände drei eigenständige Koordinationssysteme an:

1. Die externe Zielkoordination kraft *hoheitlichen Zwanges* setzt ein Dominieren der staatlichen Zentralgewalt voraus, wie es in der freien Wirtschaft wesensgemäß nicht gegeben ist. Die Macht der übergeordneten staatlichen Instanz entscheidet letztlich über Zulässigkeit oder realisierungswürdigen Umfang der Verbandsziele. Diese büßen dadurch ihre Ursprünglichkeit ein und haben nur Aussicht auf Realisierung, wenn sie von der zentralen obersten Wirtschaftsbehörde sanktioniert und übernommen werden. Praktisch kommt dies einer autoritären Begrenzung der Funktionen wirtschaftlicher Machtgruppen gleich.

2. Die *Automatik* der Zielkoordination beruht auf der ungehinderten Wirksamkeit wirtschaftsimmaterieller Gesetze (insbesondere der Marktgesetze). Die freie Konkurrenz wirkt gleichsam als „anonyme Instanz“ und „kompromißsparende Entscheidungsmaschinerie“; auch werden „die aus dem Zwang zum Abschluß eines Kompromisses resultierenden Auseinandersetzungen vermieden. Damit gelangen die Interessengegensätze in geringerem Maß in das Bewußtsein der Wirtschaftssubjekte“²⁴.

²³ Seraphim, Hans-Jürgen, Theorie der Allgemeinen Volkswirtschaftspolitik. Göttingen 1955, S. 225.

²⁴ Huber, Hans, a.a.O., S. 48.

Der Mechanismus der Marktwirtschaft vollzieht einen „schmerzlosen, weil weitgehend unbewußten Interessenausgleich“²⁵.

3. Über die prozessuale und logische Eigenständigkeit der *Vereinbarung* als einer dritten Koordinationsmethode besteht keine Einhelligkeit. Daß der echte Kompromiß wichtiger Bestandteil jeder pluralistischen politischen Willensbildung ist, steht zwar außer Zweifel. Aber es wird vielfach bestritten, daß es sich beim organisierten Interessenausgleich (vereinbarende Abstimmung verschiedener Einzelziele) um ein „logisch selbständiges Drittes“ neben Zwang und Marktmechanismus handle; vielmehr werde, jedenfalls in Interpretation einschlägiger Eucken'scher Ausführungen, „mit der Bildung von Interessengruppen, die sich gegenseitig verständigen, nur die Marktstruktur beeinflußt, und zwar in der Richtung, daß monopolistische Marktformen ein größeres Gewicht erlangen“²⁶.

Indessen ist solcher Ausdeutung entgegenzuhalten, daß es sich beim Kompromiß nicht um einen Unterfall, auch nicht um eine Abart des marktmechanischen Ausgleichs handelt, sondern um ein bewußtes Außerkraftsetzen des Marktes. Die Situation bei Auseinandersetzungen zwischen wirtschaftspolitischen Verbänden „ähnelt“ nur derjenigen zwischen reinen Marktverbänden und damit eines bilateralen Monopols oder eines Oligopols, sie „gleicht“²⁷ ihr, aber sie ist nicht identisch mit einem Markttatbestand. Der organisierte Interessenausgleich „begünstigt“²⁸ monopolistische Zusammenschlüsse, läßt sich in die Marktwirtschaft „einbauen“²⁸, insbesondere beim Sonderfall eines Gegenüberstehens von Verbänden der Käufer- und Verkäuferseite (Marktverbänden). Aber grundsätzlich ist die Vereinbarung zwischen Interessengruppen ein Akt der „Selbstgestaltung“ und „Selbstverwaltung“²⁸ jenseits eines marktmäßigen Rahmens. Der Markt wird als anonymer Entscheidungsautomat abgelehnt; er wird nicht irgendwie umgestaltet, zurechtgemacht, präpariert (im Sinne einer Abwandlung von Marktformen); er wird beim Akt der Vereinbarung schlicht und unverblümt außer Funktion gesetzt. Denn Wirtschaftspolitik ist essentiell etwas anderes als Marktverhalten; die Möglichkeiten einer vereinbarenden Übereinkunft auf Kosten Dritter oder einer Verhinderung der Durchsetzung von Verbandszielen durch außerverbandliche Mächte (z. B. internationale Ordnungen) heben den Kompromiß deutlich von der Marktstrategie ab. Die Verhandlungspartner, die dem

²⁵ Jöhr, W. A., und Singer, H. W., Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik. Göttingen 1957, S. 157.

²⁶ Neuhauser, Gertrud, Zur Klärung einiger Grundbegriffe der theoretischen Wirtschaftspolitik (Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. XVII, Wien 1957, S. 250).

²⁷ Werner Josua, a.a.O., S. 120.

²⁸ Vgl. Jöhr, W. A., und Singer, H. W., a.a.O., S. 155.

Hoheitszwang des Staates nicht ausgesetzt sind, kommen überein, sich auch keiner anderen Entscheidungsmacht zu unterwerfen und nicht etwa Marktparteien zu werden. Sie wollen selbst gestalten, in persona entscheiden, nicht unter unpersönlichen marktmäßigen Bedingungen oder unter Respektierung irgendwelcher Marktgesetze. Dies können sie nur durch Paktieren. Die wirtschaftspolitische Vereinbarung ist demzufolge weder ein Mittelweg zwischen Zwang und blindem Automatismus, sie ist auch kein mixtum compositum aus beiden Systemen. Die Übereinkunft kraft freien Entschlusses, der Kompromiß in Freiheit von Befehl und Automat erscheint, trotz der möglichen Analogie mit marktstrategischen Verhaltensweisen, als logisch und substantiell eigenständige Methode der Koordinierung pluralistischer Teilziele. Es ist also *Jöhr*²⁸ und *Weippert*²⁹ zuzustimmen, wenn sie die Vereinbarung, die Absprache, das Paktieren — oder wie immer der Vorgang genannt werden mag — als Ausdruck eines dritten Gestaltungsprinzips herausarbeiten.

b) Praktische Koordinierungsmöglichkeiten

Die praktische Anwendung der drei grundsätzlichen Koordinationsysteme auf den Fall verbandspolitischer Zielfixierung und Zieldurchsetzung ist eine Frage der volkswirtschaftlichen (und politischen) Wünschbarkeit und der ordnungspolitischen Realisierbarkeit. Diese Frage ist also pragmatisch zu entscheiden. Keines der drei Systeme läßt sich allein und in Reinkultur verwirklichen, was nicht einmal zweckmäßig wäre. Aber sie bieten Ansatzpunkte von verschiedener Bedeutung und Gewichtigkeit für jedes praktische Vorgehen zwecks Zielkoordinierung. Die Aussichten der Herbeiführung eines abgewogenen Zielkomplexes, dessen Realisierung in Überwindung innerer Vielgestaltigkeit eine einheitliche wirtschaftspolitische Linie gestattet, sind unterschiedlich, je nachdem, ob ein Dominieren einzelner Teilziele oder eine gleichgewichtige Harmonie angenommen und angestrebt wird. Ausschlaggebend für den jeweils möglichen Weg ist selbstverständlich immer das innere Grundverhältnis gleichzeitiger Ziele³⁰, die sich entweder decken (Identität) oder in einem harmonischen (Begünstigung) oder in einem neutralen Verhältnis (ohne gegenseitigen Einfluß) zueinander stehen können, so daß Chancen für eine automatische

²⁸ *Weippert*, Georg, Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen (Manuskript eines Korreferates auf der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Unkel 1958), S 14: „Daß man sich durch Vereinbarung dem Marktautomatismus entziehen kann, ist das, worauf es ankommt. Nicht daß die Marktstruktur beeinflußt wird, ist das Entscheidende, sondern daß die Märkte bei beiderseitigem Monopol durch die Ausschaltung des Marktautomatismus funktionsunfähig werden.“

³⁰ Vgl. hierüber: *Jöhr*, W. A., und *Singer*, H. W., a.a.O., S. 130 ff.

bzw. vereinbarende Koordinierung von vornherein gegeben sind; demgegenüber muß bei Antinomie (gegenseitige Beeinträchtigung) oder Widersprüchlichkeit (gegenseitiges Ausschließen) von Zielen letztlich der Zwang entscheiden, falls sich nicht vorher noch eine Anpassungsmöglichkeit ergibt. Denn „ein Spannungsverhältnis ist kein Zustand fortwährenden Konflikts; wohl aber handelt es sich hier um ein Verhältnis, das ständige Anpassungs- und Koordinationsprozesse notwendig macht, ohne daß die heute gefundene Lösung nun nach Art eines abschließenden Vertrages von unbegrenzter Gültigkeit wäre“³¹.

1. Daß die von einer einzigen machtvollen Gruppe verfochtenen Teilziele im Konzert aller verbandsmäßigen Teilziele vordrängen, sich auf Kosten der anderen durchsetzen, daß es also zu einer wirtschaftspolitischen Vielherrschaft *dominierender Teilziele* kommt, ist zwangsläufige Folge des originären *Machtgefälles* zwischen den Interessengruppen. Diese sind nicht nur durch die mannigfaltigen Talente ihrer führenden Persönlichkeiten, sondern auch durch die Wirkungsart der Verbände differenziert. Deren mangelnde Startgleichheit verursacht unterschiedliche Chancen für die wirtschaftliche und politische Durchsetzung ihrer Ziele. Im solcherart bedingten Wettkampf gelangen die weniger günstig placierten unter den Druck der durch Startvorteile privilegierten wirtschaftspolitischen Verbände. „Die Soziologie hat Mühe und Scharfsinn darauf verwandt, aus der zahlenmäßigen Größe der Verbände, ihrer inneren Struktur, dem Intensitätsgrad ihrer Organisation und Kohäsion und anderen Merkmalen Folgerungen für die Bewertung ihrer widerstreitenden Interessen im sozialen Ganzen zu ziehen. Hierzu muß bemerkt werden, daß die Höhe der Mitgliederzahl noch nicht immer und überall ein erstrangiges Kriterium für die politische Relevanz einer Interessengruppe ist, obgleich das *Hegelsche Prinzip* von dem Umschlag, dem Sprung der Quantität in die Qualität vervielfacht in Erscheinung tritt“³². Jedenfalls muß angenommen werden, daß das originäre bzw. geschaffene Machtgefälle zwischen agierenden Verbänden eine Zielkoordinierung nur in dem Sinne gestattet, daß die machtvoller vertretenen Teilziele die schwächer verfochtenen überwuchern. Dies heißt zwar nicht, daß dadurch schon eine innere Einheitlichkeit der Gesamtzielsetzung erwächst und eine widerspruchsfreie Einpassung in die herrschende Wirtschaftsordnung. Aber die dominierende Teilstellung prägt der nach wie vor pluralistischen Gesamtordnung den Stempel auf, bestimmt die Grundrichtung der Wirtschaftspolitik, so daß jedenfalls kein ausgewogenes Gleichgewicht der Teilziele vorliegt. Es wird lediglich der wirtschaftspolitische Hege-

³¹ Schmölders, Günter, Das Problem der Koordinierung von Geld- und Finanzpolitik usw., a.a.O., S. 278.

³² Kaiser, J. H., a.a.O., S. 20 f.

monialanspruch eines einzelnen Verbandes verwirklicht, der damit zum Schrittmacher der allgemeinen Wirtschaftspolitik avancieren kann.

2. Demgegenüber steht die These vom *paritätischen Pluralismus* der Einzelziele, derzufolge das Zustandekommen einer Generallinie als zwangsläufig, zumindest als möglich erklärt wird, je nach dem angenommenen Vorwalten von Automatismus oder Vereinbarung.

aa) Die automatisch sich einstellende Interessen- und Zielharmonie zwischen verschiedenen Verbänden (inter) sei das Werk einer immamenten *ausgleichenden Macht* (countervailing power), durch welche die mancherlei Gruppenmächte gemäß dem Prinzip der Parität in Balance gehalten würden. Die Paritätsbalance des Pluralismus sei auch das regulierende wirtschaftspolitische Prinzip, das auf die Dauer immer wieder ein Zielgleichgewicht (Machtneutralisierung) bewirke. Denn das Selbstinteresse jeder Gruppe werde angesichts von Machtballungen bei anderen Gruppen in spontaner Reaktion auf den Plan gerufen. „Es ist das Schicksal jeder Macht auf Erden, daß sich andere Mächte finden, die sie begrenzen und einschränken“³³. Diese gegengewichtigen Machtzentren seien Verteidigungsstellungen, durch welche die andere Gruppenmacht in Schach gehalten werde. Auf diese Weise werde die pluralistische Verbandspolitik nach dem Gesetz von *actio* und *reactio* in den Zustand des Gleichgewichts widerstreitender Interessen übergeleitet, so daß sich alle Teilziele nach erfolgter Angleichung zum Gesamtziel vereinigen können.

Diese optimistische, im wesentlichen durch *Galbraith*³⁴ entwickelte These, ursprünglich aus der Marktform des bilateralen Monopols abgeleitet, aber hernach in einen weiteren wirtschaftspolitischen Rahmen gestellt³⁵, wird durch die Praxis nicht überzeugend erhärtet und erweist sich auch nicht als theoretisch haltbar.

(1) So kann nämlich Machtneutralisierung auch gleichbedeutend werden mit einem Erlahmen wirtschaftspolitischer Aktivität und einem Stillstand der Zieldurchsetzung; in diesem Falle muß das Geschehen wieder in Fluß gebracht werden durch eine externe Stärkung gegengewichtiger Mächte (bis zum Ungleichgewicht, also zu neuem Machtgefälle) seitens der übergeordneten Instanz (z. B. durch staatliche Eingriffe), wenn anders nicht die pluralistische Passivität verewigt werden soll.

(2) Sodann ist zu bedenken, daß solche automatische Paritätsbalance widerstreitender Interessen und Einzelziele nicht zu einem dem Gesamtwohle förderlichen Gesamtziel führen muß.

³³ v. Wiese, Leopold, System der allgemeinen Soziologie. München und Leipzig 1932, S. 601 ff.

³⁴ Vgl. *Galbraith*, John Kenneth, American Capitalism. The Concept of Countervailing Power. Boston 1952.

³⁵ Vgl. hierzu etwa: *Werner*, Josua, a.a.O., S. 169 f.

(3) Auch wird mit Recht eingewandt, daß der paritätische Pluralismus auf Grundlage einer Balance der Verbandsmächte günstigenfalls nur temporär funktioniert, nämlich bei wirtschaftlicher Prosperität.

(4) Der Behauptung schließlich, die Paritätsbalance des Pluralismus gelte auch innerhalb des Verbandes (intra), da dieser nur gemeinsame Interessen seiner Mitglieder zur Geltung bringe, also ab ovo von internen Gegensätzen frei sei, muß entgegengehalten werden, daß die Struktur jedes Verbandes nichtparitätisch ist. So zeigt *Burnham* in seiner Elitentheorie³⁶, daß in der Gruppe stets einer herrschenden Elite (Schicht der Dirigierenden) die Masse der Beherrschten (Schicht der Mitläufer) gegenüberstehe. Die Elite, die sich und ihren Abkömmlingen die beherrschende Position sichern möchte, verkörpere die aristokratische Tendenz, während die demokratische Tendenz innerhalb der Gruppe durch die Beherrschten, die unentwegt Zutritt zur Elite begehrten, dargestellt werde. Ergebnis solchen Ringens um die Innehabung der Macht sei indessen (trotz des gelegentlichen Aufsteigens und Herabsinkens einzelner innerhalb der Gruppe), daß die Masse der Mitglieder durch die Führung (Elite) mediatisiert wird. Demzufolge sei es nicht der paritätische Wille des Verbandes, sondern derjenige seiner verbindlich handelnden Führungsschicht oder Funktionäre, der in behaupteter besserer Erkenntnis der Gesamtlage und ihrer Möglichkeiten das Verbandsziel bestimmt; es sei nicht die Gruppe schlechthin, die Teilziele geltend macht und durchzusetzen versucht³⁷, sondern der Manager und Funktionär, d. h. die Elite, die als Träger der Verbandspolitik agiert. Löst sich vollends der Funktionärsapparat als exklusive oder gar oligarchische Schicht von der Masse der Mitglieder bis zur Verselbständigung los, dann kann „für den einzelnen Funktionär sein persönlicher Nutzen zur Richtschnur seines Handelns werden, so daß die gesamte Aktivität des Apparates sich weniger an dem Wohl der die Organisation tragenden Mitglieder als an dem Funktionärsinteresse als solchem orientiert“³⁸.

bb) Der wirtschaftspolitischen Praxis näherkommend als die angenommene Wirkung einer ausgleichenden Macht ist die These, daß ein paritätischer Pluralismus zwischen einer Mehrzahl von Verbänden (inter) durch Vereinbarung bewerkstelligt wird. Die Zielkoordinierung ist nicht das Ergebnis eines Automatismus, sondern eines bewußten Wollens der Beteiligten unter der Bereitschaft zu gegenseitigen Zu-

³⁶ Vgl. *Burnham*, James, The Macchiavellians, Defenders of Freedom 1943.

³⁷ Vgl. *Huber*, Ernst Rudolf, a.a.O., S. 57: „Nicht die wirtschaftlichen Kräfte selbst, sondern eine Hierarchie von Geschäftsführern, von Syndici und Sekretären oder auch von unerkennbaren Machthabern bediene sich der Selbstverwaltung als eines Apparates, mit dessen Hilfe sie sich Einfluß zu schaffen und zu sichern suche.“

³⁸ *Kaiser*, Jos. H., a.a.O., S. 15 f.

geständnissen. Die mannigfaltigen Erscheinungsformen und Arten des Kompromisses sind zuletzt von Jöhr³⁹ analysiert worden. Wenn er zunächst den intrapersonellen Kompromiß, den der einzelne in autonomer Entscheidung für sich selbst schließt, dem interpersonellen Kompromiß gegenüberstellt, bei welchem ein Gegensatz zwischen Wertungen oder Zielsetzungen verschiedener Subjekte, Gruppen und Verbände überwunden wird, dann kommt hier nur der letztere in Betracht. Wenn sodann zwischen echten, taktischen und unechten Kompromissen (Stimmennhaltung als Verzicht auf Entscheidung; Diktatfriede als Zwangsumunterwerfung) unterschieden wird, dann treffen letztere für eine auf freier Entscheidung beruhende Zielfixierung nicht zu. Während beim echten Kompromiß „der Konsens für alle beteiligten Gruppen vor ihrem Gewissen möglich ist, geben beim taktischen Kompromiß die Parteien ihre Zustimmung, um im Moment über die bestehenden Schwierigkeiten hinwegzukommen, jedoch in einem günstigeren Moment eine für sie vorteilhafte Lösung zu erzielen“⁴⁰.

In der pluralistischen Wirtschaftspolitik ist die Vereinbarung das vorzüglichste Instrument aller Zielkoordination, wobei die Kraft der Geltendmachung von Gruppeninteressen vom Ausmaß der (wirtschaftlichen, sozialen, örtlichen und politischen) Verflechtung mit anderen Gruppen, die es vor den eigenen Wagen zu spannen gilt, abhängt. „Auf Grund des antinomischen Verhältnisses, das zwischen verschiedenen Werten besteht, erweist sich der Kompromiß häufig als die beste Lösung, wenngleich die damit in Kauf genommene Verletzung von Werten ihm nicht selten eine tragische Note verleiht“⁴¹. Daß Konzessionen zwischen Verbänden vielfach Verstimmungen und verbandsinterne Auseinandersetzungen nachfolgen und daß während des Aushandelns von Kompromissen Interessengegensätze erst noch verschärft werden können, spricht nicht gegen die praktische Tauglichkeit dieses Verfahrens.

3. Koordinierung von Verbandsteilzielen und Gesamtziel der staatlichen Wirtschaftspolitik

Koordinierungsfragen ergeben sich auch aus dem Verhältnis zwischen der Gesamtheit verbandsmäßiger Gruppenziele und dem Hauptziel des obersten Trägers aller Wirtschaftspolitik, wenn eine solche wirkungsvoll und „aus einem Gusse“ sein soll. Eine die Koordinierung erschwerende Konkurrenzsituation besteht hinsichtlich des Gesamt-

³⁹ Vgl. Jöhr, Walter Adolf, Der Kompromiß als Problem der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Staatsethik. Tübingen 1958.

⁴⁰ Jöhr, W. A., a.a.O., S. 12.

⁴¹ Jöhr, W. A., a.a.O., S. 52 f.

zieles insofern nicht, als der wirtschaftspolitische Verband allgemeine, langfristige Zielsetzungen nicht kennt und von Hause aus nicht anstrebt, ohne freilich zu erkennen, daß dieselben unerlässliche Voraussetzung für die Verfolgung seiner Einzelziele sind. Die gruppenorientierten Träger von Wirtschaftspolitik sind ihrer Struktur nach für grundsätzliche Auseinandersetzungen nicht geeicht; sie denken an die Verwirklichung gruppenegoistischer Postulate und vergänglicher Gegenwartswerte, so daß an die Stelle des Kampfes um Ideen der bloße wirtschaftliche Interessenkampf tritt. Sie verfolgen „primär keine gesamtwirtschaftlichen Belange, sondern suchen zunächst Gruppen- oder Einzelinteressen durchzusetzen und stellen sich damit gegebenenfalls, wenn auch nicht notwendigerweise, in Gegensatz zu der übergeordneten gesamtstaatlichen Konzeption der Wirtschaftspolitik“⁴², deren Aufgaben über Gruppen und Generationen fortzuführen.

Selbstverständlich ist die Prüfung der Vereinbarkeit konkreter Einzelziele mit dem Gesamtziel grundsätzlich Angelegenheit einer qualitativen Analyse des materiellen Zielgehaltes und der inneren Zielbeziehungen im Rahmen der jeweils gegebenen wirtschaftspolitischen Konzeption. Aber es ist auch formal, verwaltungstechnisch eine Zuordnung erforderlich und es ist sicher, daß diese Rolle einer „ordnenden Potenz“ letztlich dem Staate zukommt, der nicht für die Sonderwohlfahrt von Gruppen und Individuen verantwortlich ist, sondern dem auf Grund universeller Zwecksetzung „unbestritten auch die Aufgabe zusteht, Wirtschaftspolitik in gesamtvolkswirtschaftlichem Maßstab zu betreiben“⁴³, zumal er neben ökonomischer Macht, im Gegensatz zu den nichtstaatlichen Subjekten der Wirtschaftspolitik, auch Zwangsgewalt besitzt, die er gradmäßig abgestuft, unterschiedlich dosiert einsetzen kann.

a) Die Sachgesetzlichkeit als Koordinierungskraft

Zunächst ist es „denkbar, daß Verantwortungsbewußtsein und Einsicht in die gesamtvolkswirtschaftlichen Zusammenhänge die Repräsentanten von Zweckgebilden und Gruppenbelangen dazu bringen, ihr wirtschaftspolitisches Verhalten bewußt auf die Volkswirtschaft als Ganzes auszurichten“⁴⁴. Die Annahme, daß sich unqualifizierte Interessenstandpunkte auch ohne staatliche Verhinderungseingriffe nicht durchsetzen, daß sich nur solche verbandsmäßigen Forderungen in Teilzielen niederschlagen, die auch gesamtwirtschaftspolitisch vertretbar sind, stützt sich auf die Überzeugung von der besseren *Einsicht der Verbände* und auf das Vertrauen in die *Sachgesetzlichkeit* auch

⁴² *Seraphim*, H. J., a.a.O., S. 223.

⁴³ *Seraphim*, H. J., a.a.O., S. 235.

⁴⁴ *Seraphim*, H. J., a.a.O., S. 224.

der praktischen Wirtschaftspolitik. Auf die Dauer erscheint es nicht möglich, daß Einzelziele verfolgt und verwirklicht werden, die den immanenten Gesetzen der zu gestaltenden Verhältnisse widersprechen. Hier liegen die Grenzen einer Omnipotenz der Verbände, deren „Willensbildung sich einem Sachzwang beugen muß“⁴⁵. Daß sie auf lange Sicht ihre Ziele und Mittel nicht aus Stellung und willkürlichem Eigenwillen der in ihnen wirkenden Persönlichkeiten herleiten können, sondern nur aus Sachgesetzmäßigkeiten und sachlichen Argumenten, verhindert einen anarchischen Pluralismus verbandsmäßiger Teilziele.

Diese innere, nichtinstitutionelle Koordination der staatlichen mit der verbandsmäßigen Wirtschaftspolitik setzt Verantwortungsbewußtsein und Sachkunde der Verbände voraus. Deren professionellen Sachwaltern darf beides nicht abgesprochen werden. „Da die Verbandsbürokratie vielfach sogar sachverständiger ist als die staatliche Verwaltung, geht der Staat dazu über, den Verbänden wirtschaftspolitische Aufgaben zu delegieren“⁴⁶. Der Verband vermag mithin die Mannigfaltigkeit und Schichtung der Sachzusammenhänge durchaus zu erkennen; indem er die Sachgesetzmäßigkeiten wohlweislich respektiert, ebnet er den Weg für eine Einordnung pluralistischer Teilziele in jene Konsequenzen objektiver Sachzusammenhänge, von denen das Gesamtziel getragen erscheint.

b) Der einigende Druck der öffentlichen Meinung

Unter der Voraussetzung, daß sie nicht bereits zum Instrument der Verstärkung interessentenhaften Verbandseinflusses degradiert worden ist, vermag auch die öffentliche Meinung eine externe Koordinierung verbandsmäßiger Partikularziele mit dem gesamtwirtschaftlichen Hauptzielen zu bewerkstelligen. Die Erwartungen der öffentlichen Meinung sind zutiefst auf ein geordnetes Staatswesen gerichtet⁴⁷, in welchem für Sonderinteressen nur insoweit Platz ist, als sie nicht dagegen verstößen. Die öffentliche Meinung wirkt somit zum mindesten als Korrektiv, nicht als Richtschnur, für die Koordinierung von Einzelzielen mit dem Gesamtziel der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Sie spielt deshalb für die in ihrem „Scheinwerferlicht“⁴⁸ stattfindende Verbandspolitik eine bedeutende Rolle, indem versucht wird, sie entweder für eigene Postulate einzunehmen oder sie im Wege der „Meinungspflege“ umzugestalten und einseitig zu beeinflussen. Durch solche Mobilisierung

⁴⁵ Schmölders, Günter, a.a.O., S. 281.

⁴⁶ Tuchtfeldt, Egon, a.a.O., S. 75.

⁴⁷ Vgl. hierzu: *Der Staat und die Verbände* (Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie in Köln am 27. 3. 1957, mit Referaten von Scheuner, Ulrich, und Weber, Werner). Heidelberg 1957.

⁴⁸ Schmölders, Günter, a.a.O., S. 273.

der öffentlichen Meinung für Verbandsinteressen soll eine für dieselben „günstige Atmosphäre geschaffen werden, um so gewisse Gruppeninteressen im wirtschaftlichen und politischen Geschehen besser durchsetzen zu können“⁴⁹.

Indessen erschöpft sich die Bedeutung der Meinungspflege nicht in ihrem Charakter einer Wettbewerbshandlung von Marktverbänden, einer Maßnahme zwischen Wettbewerbsbeteiligten; vielmehr dient sie auch wirtschaftspolitischen Zwecken in Gestalt der Willensbeeinflussung zur Bildung der öffentlichen Meinung und der „public relations-Arbeit der öffentlichen Hand zur Weckung und Pflege des staatsbürgerlichen Bewußtseins“⁵⁰. Die öffentliche Meinung ist einer solchen pädagogischen Beeinflussung durchaus zugänglich und das Recht, durch die „Äußerung der eigenen Meinung meinungsbildend auf den engeren Kreis der unmittelbar Angesprochenen oder auf die Allgemeinheit zu wirken“⁵¹, ist sogar verfassungsmäßig garantiert (Art. 5 Abs. 1 GG).

Die öffentliche Meinung ist zweifellos ein Faktum, auf welches die Verbände ihre Einzelziele abzustimmen haben, auf das sie hören müssen, um auftreten zu können. Dadurch übt sie einen einigenden Druck aus, der einer Koordination von Teilzielen und wirtschaftspolitischem Gesamtziel förderlich ist. Es geht sicherlich zu weit, sie deswegen in den Rang einer vierten Gewalt im Staate erheben zu wollen, zumal „ihre Stimme nicht immer rein und unverfälscht ist; sie ist kein idealer Wächter für ein Ephorenamt“⁵². Gleichwohl leistet sie, vor deren „Augen das Ringen der organisierten Interessen um Vorteile, Einfluß und Macht stattfindet und die über die Einhaltung der Spielregeln wacht“⁵², wichtige Dienste zur Verhinderung eines Überwucherns der Partikularziele. In Ländern mit wohlausgebautem und funktionierendem Verbandswesen sind die Verbände längst dazu übergegangen, Politik geradezu im Sinne der öffentlichen Meinung zu machen⁵³.

c) Einbau der Verbandspolitik in die zentrale Wirtschaftspolitik

Eine weitere Möglichkeit der Vereinigung der pluralistischen Zielgesamtheit mit den Absichten der zentralen wirtschaftspolitischen

⁴⁹ Werner, Josua, a.a.O., S. 47. — Über die Methoden der Willensbeeinflussung und marktmäßigen Meinungspflege zum Zwecke der Verhaltensbeeinflussung des Adressaten vgl. auch: Esenwein-Rothe, Ingeborg, Die Beeinflussbarkeit von Willensentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte bei dezentraler Lenkung des Wirtschaftsprozesses.

⁵⁰ Schmölders, Günter, a.a.O., S. 284.

⁵¹ Huber, Ernst Rudolf, Das Empfehlungsverbot. Stuttgart 1959, S. 26.

⁵² Kaiser, Jos. H., a.a.O., S. 225.

⁵³ Pütz, Theodor, machte auf diesen Sachverhalt im besonderen Hinblick auf die derzeitige österreichische Wirtschaftspolitik aufmerksam (mündliche Diskussionsbeiträge auf der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Unkel am 29./30. 5. 1959).

Willensbildung bietet der *institutionelle Einbau* der Verbandspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik. Ein solcher ist in abgestuften Graden möglich. Die Entscheidung hierüber ist freilich keine Grundsatz-, sondern eine Tatfrage, deren Lösung aus der jeweiligen historischen Situation heraus gefunden werden muß.

1. Die radikalste Form des Einbaues ist in einer *verwaltungsorganisatorischen Einordnung* der Verbände in die Staatsapparatur (als Unterteile des Staates) zu erblicken, um sie zu „zähmen“, ihre „zerstörerischen Kräfte zu bändigen und in gemeinwohlfördernde Energien umzuwandeln“⁵⁴. Es liegt auf der Hand, daß solcherart zwar eine Zielkoordinierung ab ovo sichergestellt, gleichzeitig aber auch das Eigenleben der Verbände zum Erliegen gebracht wäre. Die Autonomie würde ihnen unter bedenklicher Annäherung an den wirtschaftspolitischen Totalitarismus weggenommen, und der Staat wäre faktisch alleiniger Träger der Wirtschaftspolitik. Den gleichen Effekt würde die Anwendung des scheinbar bequemen Mittels der Unterdrückung, des Verbots, der Auflösung und Abwürgung des Verbandswesens herbeiführen.

2. Nicht auf Einverleibung und Einschmelzung der hierdurch entmündigten Verbände, wohl aber auf Relativierung, Durchleuchtung und Kanalisierung ihres Einflusses durch *verfassungsmäßige Verankerung* richten sich deshalb andere Forderungen. Die wirtschaftspolitischen Verbände sollen dadurch von wilden Verfassungsfaktoren zu ordnungsgemäßigen Verfassungsobjekten emporgebildet werden, daß ihre „apokryphe, illegitime und halblegitime Einflußnahme aus dem Halbdunkel des Lobbyismus, aus dem Obskuratorismus der pressure groups herausgenommen und zu einer legitimen und zugleich begrenzten Teilhabe am Staat umgestaltet wird“⁵⁵. Solche *Institutionalisierung* der Verbände in ihrer Eigenschaft als Subjekte der Wirtschaftspolitik ist in zwei Formen von aktueller Bedeutung:

aa) Ob in einem *Wirtschaftsrat* (z. B. nach dem Muster des Reichswirtschaftsrates der Weimarer Verfassung) eine „echte Lösung des Verbandsproblems liegt, sei dahingestellt. Hat ein solcher nämlich nur beratende Funktionen, dann wird sich das Hauptinteresse der Verbände auch weiterhin auf die Beeinflussung und Durchsetzung der Ministerialbürokratie und des Parlaments richten. Überträgt man dem Wirtschaftsrat hingegen politische Entscheidungsbefugnisse, dann wird das Parlament substantiell ausgehöhlt“⁵⁶. Überdies ist es zweifelhaft, ob der interessen- und ideenmäßig (also nicht nur fachlich, regional usw.) zerklüftete Komplex verschiedenster Wirtschafts- und Sozial-

⁵⁴ Tuchfeldt, Egon, a.a.O., S. 72.

⁵⁵ Huber, Ernst Rudolf, a.a.O., S. 66.

⁵⁶ Tuchfeldt, Egon, a.a.O., S. 80.

gruppen so weit integriert werden kann, daß er zu einer wahren Repräsentation der Gesamtwirtschaft fähig ist. Gleichwohl wird in gesetzlich verbrieften Einflußrechten der Wirtschaftsverbände auf die staatliche Politik ein taugliches Mittel erblickt, das Parlament zu entlasten und die Wirksamkeit der Verbände in ein sinnvolles Ringen um die beste Form der Wirtschaftsgesetzgebung überzuleiten, so daß sie nicht mehr genötigt sind, im Raume der Politik zu „vagabundieren“ und über den Lobbyismus einen ihnen nicht zukommenden Einfluß auf zentrale Entscheidungen zu gewinnen.

bb) Zweifellos kann dem Schweizerischen *Konsultativverfahren*, das gemäß Bundesverfassungsrevision von 1947 eine besondere Form der Verbandsinstitutionalisierung begründet, die Fähigkeit nicht abgesprochen werden, eine Zersplitterung und Vernebelung des wirtschaftspolitischen Zielpluralismus zu verhindern. Indessen bedeutet dies keine Minderung des Einflusses des Verbandsgruppenwesens, sondern nur eine klare Absteckung seiner legitimen Grenzen gegenüber dem Staat. Obwohl nämlich die Verbände in der Schweiz nur das Recht der „Vernehmlassung“, aber nicht das Recht zur Entscheidung haben, müssen Parlament und Regierung diesem scheinbar harmlosen Machtanspruch durch Nachgeben oder Verzicht oder Änderung Rechnung tragen, zumal den Verbänden als wirksamstes Mittel auch der Weg zur Volksabstimmung offensteht. „Ist die Behörde verpflichtet, die Verbände am Eingang der Gesetzgebung anzuhören, so hat die Verfassung die Verlagerung zwischen Hauptfeld und Vorfeld in einem gewissen Sinn sanktioniert und begünstigt“⁵⁷. Nach diesem Muster (aber auch unter Hinweis auf die amerikanischen Hearings) wird auch in anderen Ländern gefordert, die Verbände zur Anhörung in einem geordneten öffentlichen Verfahren im Rahmen der Parlaments- und Verwaltungsarbeit zu berechtigen und auf diese Weise zu verpflichten, ihre Wünsche unter Kontrolle der Öffentlichkeit vorzutragen.

3. Wenn schließlich unter Einbau der Verbandspolitik in die staatliche Wirtschaftspolitik eine *Gleichstellung von Verband und Staat* (als wirtschaftspolitischen Subjekten) verstanden wird, dann setzt diese eine Ausweitung des Staatsbegriffes voraus vom bürokratischen Apparat öffentlich-rechtlicher Natur zu einem einheitlichen Komplex aller Gruppen und Zwischenverbindungen, unter welchen der Staat nur *ein Verband* wäre. Die Wirtschaftsverbände wären gewissermaßen aus der Staatshoheit zu entlassen. Das Verhältnis zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalt ließe sich dann in vollem Umfange, nicht nur nach rechtlichen und verfassungsmäßigen Gesichtspunkten, sondern auch unter Einbeziehung soziologischer Zusammenhänge begreifen.

⁵⁷ Huber, Hans, a.a.O., S. 22.

fen. In einem solchen paritätischen wirtschaftspolitischen Pluralismus, den *Rittershausen*⁵⁷ treffend mit dem Vergleichsbild der polyphonen Musik veranschaulicht hat, in der „jede Stimme extemporierend gleichzeitig um Anpassung an die anderen Stimmen, aber auch um selbständiges Vorgehen und Gegensatz im Konzert bemüht ist“⁵⁸, stellt sich das Problem einer Koordination von Partikularzielen und zentralem Gesamtziel überhaupt nicht mehr. Freilich lässt sich eine solche soziale Konzeption solange nicht in die Tat umsetzen, als das Wirkungsfeld der Verbände nicht aus dem universellen Geltungsanspruch des Staates ausgeklammert werden kann und der Staat in höchster Instanz für eine gesamtheitliche Wirtschaftspolitik verantwortlich bleiben muß.

⁵⁸ *Rittershausen*, Heinrich (briefliche Niederschrift von Diskussionsbeiträgen auf der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Unkel am 26. 4. 1958. Köln, 8. 5. 1958).

Die Wirtschaftsverbände als Träger von Ordnungsfunktionen

Von Josua Werner, Universität Zürich

Wirtschaftspolitisches Handeln setzt, wenn es auf die Dauer von Erfolg begleitet sein will, eine wirtschaftspolitische Konzeption voraus. Unter einer solchen wirtschaftspolitischen Konzeption versteht Pütz¹ ein Leitbild, das für die Gesamtheit aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen richtunggebend sein muß. Eines der Teilgebiete, das Wesen und Inhalt einer wirtschaftspolitischen Konzeption bestimmt, bilden die Prinzipien der Wirtschaftsordnung. Es gilt nämlich, beispielsweise die grundsätzliche Gestaltung der Koordination der einzelwirtschaftlichen Pläne (Marktwirtschaft oder zentralgeleitete Wirtschaft), oder die grundsätzliche Gestaltung der Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln (Privateigentum oder Gemeineigentum), vor allem aber auch die grundsätzliche Aufgliederung der Ordnungsfunktionen (Einzelwirtschaften, Wirtschaftsverbände und Staat) zu erkennen und festzulegen. In diesen letzten Kreis von Fragen, eben der Aufgliederung der Ordnungsfunktionen auf Einzelwirtschaften, Wirtschaftsverbänden und Staat, sollen die nachfolgenden Ausführungen hineingestellt werden.

I. Koordinationsmodelle und Ordnungsfunktionen

Wie wird die unübersehbare Zahl von Handlungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte untereinander in Einklang gebracht? Das ist eine der treibenden Fragen, mit der Eucken² in seinem berühmt gewordenen Werk „Die Grundlagen der Nationalökonomie“ an den wirtschaftlichen Kosmos herantritt. Er unterscheidet in der Folge zwei reine, gewissermaßen konstitutive Grundformen des Wirtschaftens, nämlich die Verkehrs- oder Marktwirtschaft und die zentralgeleitete Wirtschaft. Eucken selbst bezeichnet diese Grundformen als idealtypische Wirtschaftssysteme, da jede historische Untersuchung in allen Epochen immer wieder auf diese beiden Grundformen stoßen müsse.

¹ Pütz, Theodor, Die wirtschaftliche Konzeption, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard zum 60. Geburtstag, Frankfurt a. M., 1957, S. 42 ff.

² Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 5. Aufl., Godesberg 1947.

Demgegenüber betont *Neuhauser*³, daß die Eucken'schen Wirtschaftssysteme eigentlich einen enger gefaßten Rahmen aufweisen würden und als Koordinationsmodelle aufgefaßt werden sollten. Sie stellten auf ein einziges Kriterium ab, nämlich auf die Art und Weise der Abstimmung der einzelwirtschaftlichen Handlungen. Solange nun bloß nach der grundsätzlichen Gestaltung des Koordinationsvorganges gefragt wird, bleibt die Auswahl auf die beiden konstitutiven Grundformen der Marktwirtschaft und der zentralgeleiteten Wirtschaft beschränkt, von denen allerdings, wie *Eucken* selbst betont, Unterformen gebildet werden können.

Für das Verständnis der wirtschaftspolitischen Zusammenhänge sind diese Koordinationsmodelle von grundlegender Bedeutung. Trotzdem haftet ihnen ein etwas einseitiger Charakter an. Einmal vermögen sie, wie wiederum *Neuhauser*⁴ ausführt, die historische Eigenart konkreter wirtschaftspolitischer Situationen nicht genügend zu erfassen. Ebenso würden sie nicht ausreichen, wenn es gelte, die jeweilige Gestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Einzelwirtschaften im materialen, zielbezogenen Sinne zu erkennen. Oder anders formuliert: Die bloßen Koordinationsmodelle spiegeln gewissermaßen erst das Ergebnis vorausgegangener grundlegender Entscheidungen wirtschaftspolitischer Natur wider. Daß die Koordination der Einzelhandlungen entweder dem Spiel der Marktkräfte oder der bewußten Lenkung durch eine wirtschaftliche Zentralbehörde überlassen bleibt, geht letztlich wiederum auf einen Entscheid zurück. Dieser Entscheid besteht nämlich darin, die wirtschaftlichen Ordnungsfunktionen in einer bestimmten Weise auf den Staat und auf die einzelnen Wirtschaftssubjekte aufzuteilen. Im Moment jedoch, wo wir nach der Aufgliederung der Ordnungsfunktionen auf die verschiedenen möglichen Träger fragen, wird das Bild bedeutend reicher.

Wohl stehen als reine Koordinationsmodelle weiterhin nur die Marktwirtschaft und die zentralgeleitete Wirtschaft zur Verfügung. Aber ganz abgesehen davon, daß zwischen diesen beiden Grundtypen zahlreiche Unterformen und vor allem auch Mischformen möglich sind, treten nun neben dem Staat und den Einzelwirtschaften als Träger wirtschaftlicher Ordnungsfunktionen auch die Wirtschaftsverbände auf den Plan. Allerdings bedarf es gleich hier einer ersten Klarstellung. Die Wirtschaftsverbände entwickeln ihre Wirksamkeit vor allem im Rahmen der Marktwirtschaft, während die von ihnen ausgeübten Ordnungsfunktionen innerhalb einer zentralgeleiteten Wirtschaft im

³ *Neuhauser*, Gertrud, Zur Klärung einiger Grundbegriffe der theoretischen Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Band XVII, 1957, S. 247.

⁴ *Neuhauser*, a.a.O., S. 247 f. — Ebenfalls sei auf die von *Neuhauser* zitierte Literatur verwiesen.

Gründe genommen nur abgeleiteter Natur sind. *Eucken*⁵ hat in diesem Zusammenhang auf Grund von Erfahrungen im nationalsozialistischen Deutschland und im faschistischen Italien festgestellt, daß die großen wirtschaftlichen Interessenorganisationen als vermeintliche Selbstverwaltungskörper sich meist sehr rasch zu ausführenden Organen zentraler Planstellen entwickelten. Insoweit die Wirtschaftsverbände nur Instrumente der zentralen Lenkungsbehörde bilden, also gewissermaßen bloße Befehlsempfänger sind, kann man sie nicht als Träger wirtschaftlicher Ordnungsfunktionen betrachten.

Im Rahmen der Marktwirtschaft hingegen haben die Wirtschaftsverbände ein weit größeres Maß an Aktionsfreiheit zu erringen vermocht. Heute sind sie in bestimmender Weise an der wirtschaftspolitischen Willensbildung mitbeteiligt, durch ihre Wirksamkeit vermögen sie dem marktwirtschaftlichen Koordinationsgeschehen eine bestimmte Richtung zu geben und der Staat selbst zieht die Wirtschaftsverbände bei der Durchführung gewisser wirtschaftspolitischer Aufgaben zur Mitwirkung heran. Hier sind sie wirklich Träger wirtschaftlicher Ordnungsfunktionen, denen neben dem Staat und den Einzelwirtschaften eine bedeutende Stellung zukommt. Der Markt bleibt zwar weiterhin das grundlegende Instrument der Koordination, trotzdem sieht jetzt die Gestaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung wesentlich vielfältiger aus.

Wenn dabei diese Interessengruppierungen teilweise auch an Vorfälder aus früheren Jahrhunderten erinnern, so stellen sie doch weitgehend neue Gebilde dar. Die zu voller Entfaltung gelangte Marktwirtschaft schafft für die Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände ganz andersartige Voraussetzungen. Dementsprechend versuchen sie, die Funktionsweise des Marktes möglichst ihren eigenen Interessen dienstbar zu machen. In diesem Sinne sind die Wirtschaftsverbände ganz spezifisch mit der Entwicklung der Marktwirtschaft verknüpft⁶.

II. Entwicklung und Begriff der Wirtschaftsverbände⁷

In der von der klassischen Nationalökonomie entwickelten Schau der Marktwirtschaft ist der freie Unternehmer der eigentliche Pro-

⁵ *Eucken*, Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hg. von Edith Eucken und K. Paul Hensel, in der Reihe „Hand- und Lehrbücher aus dem Gebiet der Sozialwissenschaften“, Bern und Tübingen 1952, S. 145 f.

⁶ Vgl. dazu auch Robert Liefmann, Kartelle, Konzerne und Trusts, 8. Aufl., Stuttgart 1930, S. 22 f.

⁷ Die Ausführungen der nachfolgenden Abschnitte sind angelehnt an entsprechende Gedankengänge in meiner Arbeit: Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Band 12, Zürich und St. Gallen 1957. Ich sehe davon ab, zu allen hier aufgeworfenen Fragen die entsprechenden Ausführungen in meiner Arbeit im

motor des marktwirtschaftlichen Geschehens. Er bestimmt durch seine Entscheidungen weitgehend den Gang der Wirtschaft und er wird dadurch zu einem bestimmenden Träger des Ordnungsgefüges der Marktwirtschaft. Allerdings übt der freie Unternehmer diese Ordnungsfunktion nicht in einem wirklich aktiven Sinne aus. Vielmehr sorgt der der Marktwirtschaft innewohnende „Ordnungsmechanismus“ gewissermaßen automatisch — so etwa läßt sich der entsprechende Gedanken-gang der klassischen Nationalökonomie vereinfachend wiedergeben — für einen Ausgleich der Einzelinteressen, auch der Unternehmerinteressen, und schafft auf diese Weise eine natürliche Ordnung.

Die Wirtschaftsgeschichte zeigt jedoch, daß die von den Klassikern vorgetragene Deutung des marktwirtschaftlichen Geschehens der Wirklichkeit lediglich bedingt entspricht. Die vermeintliche natürliche Ordnung läßt einen harmonischen Ausgleich der Einzelinteressen nur beschränkt zustande kommen; daneben setzt sich mehr und mehr die Tendenz zur umfassenden Organisierung wirtschaftlicher Gruppeninteressen durch. So beginnt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Siegeszug der Kartelle, Trusts und der Wirtschaftsverbände. Wohl ist die Entwicklung nicht in allen Ländern ganz dieselbe; trotzdem bleibt die Feststellung bestehen, daß praktisch überall in der westlichen Welt die wirtschaftlichen Interessenorganisationen zu einem integrierenden Bestandteil der Wirtschaftsordnung geworden sind.

Innerhalb dieser generellen Tendenz zur Aktivierung der Gruppeninteressen lassen sich, gewissermaßen typisierend, zwei unterschiedliche Entwicklungslinien verfolgen. Die eine besteht in der Konzentration der Interessen auf dem Markt und findet ihren Ausdruck in der Entstehung zahlreicher Kartelle, Syndikate, Konzerne und Trusts. Daneben läuft eine zweite Entwicklungslinie, die man als Organisierung der wirtschaftspolitischen Interessen charakterisieren kann. Beide stehen untereinander in engstem Zusammenhang und lassen sich nicht immer klar voneinander abgrenzen. Und doch sind ihre Auswirkungen, nicht zuletzt im Blick auf den Koordinationsvorgang, nicht durchwegs gleicher Natur. Wir werden uns in der Folge vor allem mit dieser zweiten Form, dem Zusammenschluß der wirtschaftspolitischen Interessen in Wirtschaftsverbänden auseinandersetzen.

Der durch den Zusammenschluß zu Wirtschaftsverbänden ausgelöste Konzentrationsprozeß weist gegenüber der eigentlichen Kartellierung einen veränderten Charakter auf. Beim Kartell steht der kartellistische Sonderzweck, nämlich die Regelung der Konkurrenzverhältnisse innerhalb einer Branche, ganz eindeutig im Vordergrund. Demgegenüber ist

einzelnen zu zitieren. Ebenso findet die darin verarbeitete Literatur nur zu einem kleinen Teil in der vorliegenden Studie Erwähnung.

der Bereich der Zielsetzungen bei den Wirtschaftsverbänden bedeutend weiter gefaßt. Hier ist der Zusammenschluß nicht in erster Linie entstanden, um auf die Preisbildung am Markte einen direkten Einfluß zu gewinnen. Der Wirtschaftsverband wendet sich nicht nur an die Gegenseite des Marktes, er richtet sich in seiner Politik an eine weitere Öffentlichkeit, an andere Verbandsorganisationen, vor allem aber an den Staat. Denn überall, wo der Staat auf irgendeine Weise in das wirtschaftliche Geschehen eingreift, ist auch die Möglichkeit gegeben, daß organisierte Gruppen die staatlichen Interventionen in ihrem Gruppeninteresse zu lenken versuchen.

Sowohl der Wirtschaftsverband als auch das Kartell sind bestrebt, auf die Verteilung des Volkseinkommens Einfluß zu gewinnen. Während jedoch das Kartell sich darauf beschränkt, durch die Regulierung der Wettbewerbsverhältnisse auf die funktionelle Einkommensverteilung einzuwirken, ist der Aktionsradius der Wirtschaftsverbände umfassender. Er erstreckt sich ebenso auf die personelle Einkommensverteilung, welche durch die rechtliche und soziale Organisation einer Volkswirtschaft bestimmt wird⁸. Daher setzen die Wirtschaftsverbände mit ihrer Politik in erster Linie dort an, wo über die Gestaltung der rechtlichen und sozialen Organisation einer Volkswirtschaft entschieden wird. Das bedeutet wiederum nichts anderes, als daß die Wirtschaftsverbände die Organe des Staates ihren eigenen Zwecken dienstbar zu machen suchen und anderseits der Staat die Wirtschaftsverbände bei der Erfüllung seiner Aufgaben zur Mitarbeit heranzieht. Die Interessenorganisationen, vor allem wenn wir an die großen Spitzenverbände von Industrie und Handel, Gewerbe, Landwirtschaft oder an die Dachorganisationen der Gewerkschaften denken, werden so mehr und mehr zu Trägern wirtschaftlicher Ordnungsfunktionen.

Dabei läßt sich die Frage, ob die Entwicklung der Wirtschaftsverbände weitgehend auf das Überhandnehmen der staatlichen Interventionen zurückzuführen sei, oder ob umgekehrt die Aktivität der Wirtschaftsverbände das Anwachsen dieser Interventionen erst recht ausgelöst habe, nicht eindeutig beantworten. Gewiß hat auf der einen Seite der Staat durch seine Eingriffe in die Marktwirtschaft zum Wachstum der Wirtschaftsverbände beigetragen, so daß sie gewissermaßen als Reflex des staatlichen Interventionismus aufgefaßt werden können. Auf der andern Seite sind es gerade die Wirtschaftsverbände gewesen, welche dauernd neue Begehren an den Staat herangetragen

⁸ Zur Unterscheidung des ursprünglich auf J. B. Clark zurückgehenden Begriffspaares der „funktionellen und personellen Einkommensverteilung“ vgl. die Ausführungen bei Heinrich von Stackelberg, *Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl., hg. von Valentin F. Wagner, Bern 1951, S. 259 ff.

haben, so daß zahlreiche staatliche Interventionen erst das Ergebnis der wachsenden Organisierung der Gruppeninteressen darstellen⁹.

Dadurch, daß sich die Wirtschaftsverbände in sehr umfassender Weise in die wirtschaftspolitische Willensbildung eingeschaltet haben, zeichnen sich im Aufbau von Wirtschaft und Gesellschaft zahlreiche Strukturänderungen ab. Mit der Entwicklung der Wirtschaftsverbände ist geradezu ein Wandel des marktwirtschaftlichen Systems eingetreten. Zwar hat sich dieser Wandel während langer Zeit beinahe unmerklich vollzogen, aber mit fortschreitender Erstarkung der wirtschaftlichen Interessenorganisationen erfährt das Bild der Marktwirtschaft eine Änderung. In der Schweiz hat diese ganze Entwicklung sogar ihren rechtlichen Niederschlag in der Bundesverfassung gefunden. Art. 32, Abs. 3, der im Jahre 1947 in einer Volksabstimmung angenommenen Wirtschaftsartikel bestimmt: „Die zuständigen Organisationen der Wirtschaft sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören und können beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden.“ Damit haben die Wirtschaftsverbände eigentlich die verfassungsmäßige Anerkennung als Träger wirtschaftlicher Ordnungsfunktionen erhalten.

Auf die heutige staatsrechtliche Stellung der Wirtschaftsverbände in andern Ländern sei hier nicht näher eingegangen.

III. Wirtschaftsverbände und die Problemstellungen der Nationalökonomie¹⁰

Die Wirklichkeit zeigt eine erstaunliche Vielfalt von Wirtschaftsverbänden. Aufgabe der nationalökonomischen Forschung muß es daher sein, diese vielfältigen Formen zu typisieren, um das Wesen der wirtschaftlichen Interessenorganisationen zu erfassen. Die Typisierung allein genügt jedoch nicht; wir müssen versuchen, die eigentlichen Bestimmungsgründe des Handels der Wirtschaftsverbände zu erkennen. Diese Fragestellung führt in der Folge stärker in die nationalökonomische Theorie hinein. Läßt sich das Verhalten der Wirtschaftsverbände, die gewissermaßen eine Mischung von wirtschaftlichen und politischen Gebilden darstellen, auch auf relativ einfache Grund-

⁹ Vgl. etwa zur schweizerischen Entwicklung Erich Gruner, Wirtschaftsverbände und Staat, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 90. Jg., 1954, S. 1 ff.

¹⁰ Dieser Abschnitt beschränkt sich darauf, eine allgemeine kurze Übersicht über die wichtigsten Probleme zu geben, welche sich durch die Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände im Blick auf das nationalökonomische Lehrgebäude ergeben, ohne im einzelnen auf die Probleme näher einzugehen.

annahmen zurückführen, wie das bei der Theorie der Unternehmung¹¹ der Fall ist? Denn die Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände ist nicht allein durch wirtschaftliche Überlegungen bestimmt. Vielmehr ist ihr Verhalten noch durch andere Motive, vor allem solche politischer und soziologischer Natur, beeinflußt, welche den Wirtschaftsverbänden eine bedeutend komplexere Verhaltensstruktur verleihen. Dabei lassen wir hier das andere Problem, wie die Wirtschaftspläne der einzelnen Wirtschaftssubjekte durch die Mitgliedschaft bei einer Interessenorganisation verändert werden, ganz beiseite. Unsere Fragestellung beschränkt sich also darauf, aufzuzeigen, wie gewissermaßen die „Wirtschaftspläne“ der Verbände selbst gedeutet werden können.

Wollen wir über die Auswirkungen der Verbandsbildung Genaueres aussagen können, so müssen die Bestimmungsgründe des Handelns der Wirtschaftsverbände eingehender analysiert werden; in diesem Zusammenhang sei das Problem wenigstens erwähnt. Von der Deutung des Verhaltens eines einzelnen Wirtschaftsverbandes führt der Weg zur Untersuchung der Frage, wie die Organisierung der Gruppeninteressen das Funktionieren des Wettbewerbs beeinflußt. Die „traditionelle“ Erklärung des Marktgeschehens reicht hier nicht mehr aus, weil zahlreiche Aktionen der Wirtschaftsverbände nicht mehr direkt auf dem Markte in Erscheinung treten, sondern sich vielmehr am Rande des Marktgeschehens¹² abspielen. Dadurch ergeben sich für die theoretische Durchdringung der Zusammenhänge neue Aspekte. Denn immer mehr gewinnt bei diesen neuartigen Formen der Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen die Strategie an Bedeutung. Sie ist es, welche über den Erfolg eines Wirtschaftsverbandes in der Auseinandersetzung mit staatlichen Organen, in Verhandlungen mit anderen Verbänden oder etwa in einer öffentlichen Pressekampagne den Ausschlag zu geben vermag. So wäre etwa im Blick auf die Verbände zu untersuchen, wie weit das Moment der Strategie in die nationalökonomische Theorie eingedrungen ist — beispielsweise anhand der Theorie des Oligopols und des bilateralen Monopols und vor allem anhand der Theorie der Spiele — und zu prüfen, ob die hier entwickelten Ansätze dazu bei-

¹¹ Die Theorie der Unternehmung in dem hier verstandenen Sinne beschäftigt sich mit den Wirtschaftsplänen, der Zielsetzung und der Verhaltensweise von Unternehmen. Vgl. etwa Erich Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, 2. Teil: Wirtschaftspläne und wirtschaftliches Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft, 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 59 ff.

¹² Vgl. in diesem Zusammenhang etwa die Unterscheidung von Marktoperationen und Außer-Marktoperationen bei E. Ronald Walker, Von der Wirtschaftstheorie zur Wirtschaftspolitik, Deutsche Übersetzung, Wiesbaden 1951, S. 122 ff.

tragen, die Aktionen der Wirtschaftsverbände in ihren vielfältigen Beziehungen mit der Umwelt besser zu erklären¹³.

Die von der klassischen Nationalökonomie entworfene Deutung des Wettbewerbsgeschehens lässt sich also nur noch in sehr beschränkter Weise auf eine Wirtschaft übertragen, in welcher die verschiedensten Interessengruppen das wirtschaftliche Geschehen aktiv beeinflussen und bei der Verteilung des Volkseinkommens ein maßgebendes Wort mitreden. Denn mit der zunehmenden Entfaltung der Wirtschaftsverbände hat sich die Struktur der Marktwirtschaft verändert. Die Marktvorgänge verlieren mehr und mehr ihren ursprünglichen Charakter eines automatisch sich vollziehenden Prozesses. Innerhalb der Einkommensverteilung zeichnen sich ebenfalls gewisse Verlagerungen ab. Der Verteilungsvorgang nimmt wiederum einen stärker klassen- bzw. gruppenbezogenen Charakter an; gleichzeitig geraten jene Gruppen von Wirtschaftssubjekten ins Hintertreffen, die nicht oder nur in sehr losen Organisationen zusammengeschlossen sind. Und da die Wirtschaftsverbände zu einem bestimmenden Faktor in der wirtschaftspolitischen Willensbildung werden, dringen sie gleichzeitig immer stärker in die staatlich-politische Sphäre ein und bewirken hier ebenfalls gewisse Wandlungen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich im wesentlichen darauf, die Bedeutung des marktwirtschaftlichen Strukturwandels im Blick auf das Koordinationsgeschehen zu untersuchen.

IV. Die Wandlungen des Koordinationsvorganges

Die Funktionsweise der freien Marktwirtschaft beruht in der bereits angedeuteten Sicht der klassischen Nationalökonomie auf einem Automatismus. Der Wirtschaftsprozeß reguliert sich gewissermaßen von selbst und muß notwendigerweise zu einem Gleichgewicht führen. Mit dem Aufkommen organisierter Interessengruppen wird jedoch die ursprüngliche Konkurrenzordnung mehr und mehr aufgehoben; das Kräftespiel zwischen den verschiedenen Wirtschaftsverbänden bestimmt nun einen Teil des wirtschaftlichen Geschehens. Darf man aber das von den Klassikern für die atomistische Konkurrenz entworfene Bild auch auf das inzwischen stark veränderte Spiel der wirtschaftlichen Kräfte übertragen?

Die regulierende Funktion, welche der Markt in seiner früheren Form ausübte, ist zum Teil verloren gegangen. An die Stelle der Selbststeuerung durch den Markt tritt in wachsendem Maße der Macht-

¹³ Ein Ansatz in dieser Richtung findet sich in meiner Arbeit: Die Wirtschaftsverbände in der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 111 ff.

kampf zwischen den wirtschaftlichen Interessenorganisationen, die sich entweder nach offener Auseinandersetzung oder nach vorsichtiger Abwägung des Stärkeverhältnisses einigen müssen. Als Folge dieser strukturellen Wandlung macht die unpersönliche Willkür des Marktes, der sich alle Wirtschaftssubjekte in grundsätzlich gleicher Weise zu unterziehen haben, einer anderen Form der Willkür Platz, die viel stärker das Element persönlicher Macht enthält. Wie sehr läßt sich jedoch die Annahme, daß das Allgemeinwohl spontan aus dem Zusammentreffen der verschiedenen wirtschaftlichen Interessen hervorgehe, unter diesen veränderten Umständen noch aufrecht erhalten? Weil mit der Organisierung der spezifischen Gruppeninteressen das Element persönlicher Willkür in verstärktem Maße in Erscheinung tritt, wird, wie vor allem *Briefs*¹⁴ betont, die These der Klassiker von der spontanen Verwirklichung des Allgemeinwohls fraglich. Sie gilt höchstens noch unter der Voraussetzung, daß die im Rahmen der Marktwirtschaft agierenden Interessenorganisationen ungefähr gleich stark sind und sich daher gegenseitig in Schach zu halten vermögen.

*Galbraith*¹⁵ legt seiner bekannt gewordenen Theorie der „Countervailing Power“ gerade diese optimistische Annahme zugrunde, daß die großen wirtschaftlichen Interessengruppierungen imstande seien, sich gegenseitig in Schach zu halten. Er geht davon aus, daß wirtschaftliche Machtanballungen die Tendenz in sich tragen, entsprechende Gegenkräfte, eben „Countervailing Powers“ hervorzurufen. Die so entstandenen wirtschaftlichen Gegenkräfte führen nach seiner Auffassung jedoch zu neuen Formen des Wettbewerbs. Bei reiner Konkurrenz werde die Macht eines einzelnen Anbieters durch den Wettbewerb der andern Anbieter eingeschränkt, die Beschränkungen kommen also von der gleichen Seite des Marktes. Die durch das Aufkommen der Interessenorganisationen bewirkten neuen Formen des Wettbewerbs und damit der gegenseitigen Eindämmung der Macht-position erfolge jedoch von der Gegenseite des Marktes her. Diese Gegenkräfte, so stellt *Galbraith* fest, sind dabei das Resultat des gleichen Prozesses, der zur langsamen Auflösung der ursprünglichen Konkurrenzmärkte geführt hat. Jede wirtschaftliche Macht-position löse mit der Zeit die Herausbildung von Gegenmächten aus; „private

¹⁴ *Briefs*, Goetz, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus, Die Gewerkschaften am Scheidewege, Bern 1952, insbes. S. 44 ff.; ferner der Aufsatz: Die kritische Phase des wirtschaftlichen Liberalismus, in: Wirtschaft und Recht, 4. Jg., 1952, S. 30 ff.; schließlich auch die neueste Studie: Grenzmoral in der pluralistischen Gesellschaft, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 97 ff.

¹⁵ *Galbraith*, John K., American Capitalism. The Concept of Countervailing Power, Boston 1952.

economic power is held in check by the countervailing power of those who are subject to it"¹⁶.

Hier kann es nicht darum gehen, den Gedankengang von *Galbraith* bis in alle Details zu verfolgen oder ihn einer umfassenden Kritik zu unterziehen. *Galbraith* ist davon überzeugt, daß mit der Einschaltung derartiger großer Interessenblöcke die marktwirtschaftliche Ordnung eher an Funktionsfähigkeit gewinnt als verliert. Er glaubt also, daß die Wirtschaftsverbände als zusätzliche Ordnungsträger sich gut in den Koordinationsmechanismus der Marktwirtschaft einbauen lassen würden. So stehen wir vor der generellen Frage, ob und wie weit andersartige Ordnungselemente mit dem System der Marktwirtschaft vereinbar sind. Denn mit der wachsenden Betätigung der Wirtschaftsverbände innerhalb der Marktwirtschaft bilden sich Teilbereiche heraus, die nicht länger der ausschließlichen Koordination durch den Markt unterstehen. Hinzu kommt, daß die Konkurrenz im Vergleich zur Konzeption der Klassiker selbst entscheidende Wandlungen erfahren hat; so sei hier nur an die Herausbildung von Oligopolmärkten erinnert. Stellen wir schließlich die zahlreichen staatlichen Eingriffe in die Marktwirtschaft mit in Rechnung, so kann man geradezu von einer Tendenz zur Häufung der Ordnungselemente sprechen.

V. Das Nebeneinander von Ordnungselementen

Wie ein derartiges Nebeneinander von Ordnungselementen sich in der Praxis auswirkt, läßt sich von der Theorie her kaum eindeutig bestimmen. Die nationalökonomische Forschung hat sich nämlich bis heute fast durchwegs nur mit dem Aufbau und dem Funktionieren reiner Koordinationsformen befaßt und vor allem die theoretische Durchdringung der Marktwirtschaft bis in letzte Feinheiten vorangetrieben. Die Tatsache, daß die meisten Volkswirtschaften nicht nach einem einheitlichen Ordnungsprinzip gestaltet sind, sondern daß verschiedenartige Ordnungselemente nebeneinander existieren, wird zwar von einzelnen Autoren immer wieder erwähnt, hat bis heute aber nur selten den Inhalt systematisch-theoretischer Untersuchungen gebildet¹⁷.

Allerdings müssen wir in diesem Zusammenhang festhalten, daß die verschiedenen Ordnungselemente in keinem Fall einfach zusammen-

¹⁶ *Galbraith*, a.a.O., S. 118.

¹⁷ Immerhin hat beispielsweise *Böhm* schon in den Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg sich kritisch mit der damaligen Ordnung der deutschen Volkswirtschaft auseinandergesetzt und einige allgemeine Überlegungen in bezug auf kombinierte Wirtschaftsverfassungen angestellt; Franz *Böhm*, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Heft 1 der Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“, Frankfurt 1937, insbesondere S. 75 ff.

hanglos miteinander vermischt sind. Etwas wie ein vorherrschender Ordnungsgedanke ist immer vorhanden, und dieser vorherrschende Ordnungsgedanke wird entweder marktwirtschaftlicher oder zentralverwaltungswirtschaftlicher Natur sein. Von Mühlenfels¹⁸ prägt für diesen Tatbestand den Begriff der dominierenden Teilordnung, und er betrachtet diese dominierende Teilordnung als weitgehend durch die geschichtliche Entwicklung bedingt. Zwar ergebe sich aus der dominierenden Teilordnung noch keine einheitliche Gesamtordnung, wohl aber verleihe sie ihr dadurch, daß sich die übrigen Teilordnungen meist in der gleichen Grundrichtung entwickeln würden, einen bestimmten Charakter. Das Problem — allgemein formuliert — besteht also darin, zu prüfen, wie die „fremden“ Ordnungselemente an die Funktionsweise der dominierenden Teilordnung einigermaßen angeglichen werden, und zu untersuchen, unter welchen Voraussetzungen das nicht der Fall sein wird¹⁹. Oder auf unsere spezifische Fragestellung bezogen: Wie weit ist die Übernahme von Ordnungsfunktionen durch die Wirtschaftsverbände mit dem System der Marktwirtschaft vereinbar und wann führt die Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände dazu, daß die Marktwirtschaft letztlich aus den Angeln gehoben wird?

Bei einem Nebeneinander von verschiedenartigen Ordnungselementen muß eine Teilordnung von Anfang an dominieren oder sich zum dominierenden Element entwickeln, wenn die Koordinationsaufgabe möglichst reibungslos erfüllt werden soll. Durch das Aufkommen der Wirtschaftsverbände wird der Koordinationsvorgang nämlich nach zwei Seiten hin beeinflußt. Insoweit sie direkt auf das Marktgeschehen einwirken, also ähnlich wie die Konzerne, Trusts und die spezifischen Kartelle zu einer Änderung der Marktformen führen, so haben wir es mit der generellen Frage zu tun, wie dieser Konzentrationsprozeß das Spiel der Marktkräfte beeinflußt. Ebenso charakteristisch für die Wirtschaftsverbände ist jedoch, daß sie den Wirtschaftsprozeß durch die Einwirkung auf wichtige Marktdaten indirekt zu steuern ver-

¹⁸ von Mühlenfels, Albert, Zur Problematik vielfältiger Wirtschaftsordnungen, in: *Kyklos*, Vol. III, 1949, S. 1 ff.

¹⁹ Die Frage ist eine ähnliche, wie sie Röpke mit dem Begriffspaar der „konformen und nichtkonformen Interventionen“ aufwirft. Aber Röpke schränkt die Problemstellung von vornherein auf die Marktwirtschaft ein, und hier schwebt ihm wiederum eine konsequente Unterordnung der systemfremden Elemente unter das Regime der Marktwirtschaft vor. Unsere Frage nach einem möglichen Nebeneinander verschiedenartiger Ordnungselemente muß deshalb weiter gefaßt sein und darf gar nicht einseitig vom Blickpunkt der Marktwirtschaft aus aufgeworfen werden. Um ein solches Nebeneinander von Ordnungselementen handelt es sich beispielsweise auch bei der partiellen Sozialisierung, wo ein Teilbereich der Wirtschaft auf zentralverwaltungswirtschaftliche Prinzipien ausgerichtet ist, während der andere Teilbereich weiterhin der Koordination durch den Markt untersteht. Vgl. Wilhelm Röpke, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich 1942, S. 253.

suchen, so daß der Koordinationsvorgang auch in dieser Beziehung eine gewisse Wandlung erfährt.

Sind nun die äußereren Voraussetzungen günstig, d. h. sind etwa Verantwortungsbewußtsein der Wirtschaftsverbände ziemlich lebendig und marktwirtschaftliches Denken gleichzeitig stark verwurzelt, so ist auch in einer von verbandsmäßig-korporativen Elementen durchsetzten Marktwirtschaft ein Gleichgewicht der Teilordnungen denkbar. Ja es erscheint als durchaus möglich, daß ein derartiges Gleichgewicht ebenfalls Elemente der zentralen Lenkung einschließen kann. Fehlen solch günstige Voraussetzungen — sie sind wohl weitgehend durch die konkrete geschichtliche Situation bedingt —, so ist die Funktionsweise der Marktwirtschaft stärker gefährdet. Zwar hält selbst *Eucken*²⁰ ein Nebeneinander verschiedener Ordnungselemente für möglich. Meist sei jedoch die Tendenz vorhanden, daß ein Ordnungselement die andern zu überwuchern beginne, so daß schließlich diesem Element der zentrale Platz eingeräumt werden müsse. Daher liegt es durchaus im Bereich des Möglichen, daß die durch die Wirtschaftsverbände in die Marktwirtschaft hineingetragenen neuen Ordnungselemente derart überhand nehmen, daß die Koordinationsaufgabe nicht mehr richtig gelöst wird²¹.

Galbraiths Theorie der „Countervailing Power“ kann somit auch in der Weise interpretiert werden, daß sie von der optimistischen Annahme ausgeht, wonach die Bildung von Interessenblöcken ein Gesamtgleichgewicht der Ordnungselemente bewirke. Dabei stützt er seine These vor allem auf die Erfahrungen in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg. Zweifellos ist es denkbar, daß unter wirtschaftspolitisch günstigen Konstellationen, wo der Wille aller großen Interessengruppen auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden kann, ein sinnvolles Gleichgewicht der Teilordnungen zustande kommt. Aber die teilweise Ausschaltung des Regulators, wie ihn die Marktwirtschaft darstellt, birgt mancherlei Gefahren in sich. Solange der Wettbewerb wirklich als Ordnungsprinzip anerkannt wird, müssen sich alle Wirtschaftssubjekte dem Marktgeschehen in gleicher Weise unterziehen. Treten an

²⁰ *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 218 ff.

²¹ Die Frage, wieweit die Marktwirtschaft den Einbau verbandsmäßig-korporativer Elemente erträgt, kann auch als Frage nach den von der Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände ausgehenden Transformationstendenzen aufgefaßt werden. Unter Transformation versteht *Maier* die Tatsache, daß die Wirtschaftsordnung als Rahmen des Wirtschaftsprozesses sich in einer ständigen Wandlung befindet. Er prägt dabei den Begriff des „Transformationsstarters“ und will damit Maßnahmen charakterisieren, die wegen ihrer Fernwirkungen später korrigierende Eingriffe notwendig machen. So mit wäre unter diesem Aspekt zu prüfen, ob die Wirtschaftsverbände im Sinne eines Transformations-Starters wirken. Vgl. Karl Friedrich *Maier*, Transformation der Wirtschaftsordnung, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 151 ff.

die Stelle des Spiels der Marktkräfte hingegen je länger je mehr Vereinbarungen zwischen organisierten Wirtschaftsgruppen, so wird der menschlichen Willkür Tür und Tor geöffnet. Allerdings kann dieser Umstand auch positiv bewertet werden. *Briefs*, gegenüber der Organisierung der Gruppeninteressen sonst sehr kritisch eingestellt, sieht das historisch Bedeutsame dieser Entwicklung vor allem darin, „daß in den Führern der großen Verbände wiederum ein Grad von Freiheit der Entscheidung zurückgewonnen wurde, den die reine Marktgesetzlichkeit nicht bot“²².

VI. Wirtschaftsverbände und Staat und die Aufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik

Die Frage, inwieweit die Wirtschaftsverbände mit der Marktwirtschaft vereinbar sind, läßt sich nur dann in ihrer ganzen Tragweite erfassen, wenn wir die soziologisch-politischen Randbegrenzungen mit in den Kreis der Betrachtungen einbeziehen. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß die wirtschaftlichen Interessenorganisationen mit wachsender Stärke ihr Verhalten nicht einfach mehr den äußern wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen, sondern sich sehr aktiv in das wirtschaftliche und auch in das politische Geschehen einschalten. Gerade auf der staatlich-politischen Ebene hat die Entwicklung der Wirtschaftsverbände die politische Willensbildung eher erschwert als erleichtert. An sich kommt dem Staat die Aufgabe zu, das Allgemeinwohl zu fördern und daher auch private wirtschaftliche Machtpositionen zu überwachen. An dieser Stelle liegt aber ein ungelöstes Problem vor. Denn ein wesentlicher Zug der heutigen Ordnung besteht ja darin, daß die Wirtschaftsverbände einen immer stärkeren Einfluß auf das staatlich-politische Geschehen zu gewinnen versuchen. Weil die Wirtschaftsverbände ebenfalls zu Trägern von Ordnungsfunktionen geworden sind, stellt die reale Wirtschaftspolitik gewissermaßen die Resultante eines Kräftespiels zwischen verschiedenen Ordnungsträgern dar²³. Ist nun eine Regierung jedoch imstande, die Interessenorganisationen auf eine wirksame Weise zu kontrollieren, wenn sie in ihrem Bestand zu einem guten Teil vom Wohlwollen dieser Gruppen abhängig ist? Das Aufkommen der Wirtschaftsverbände macht das Regieren in einem demokratischen Staat kaum leichter, sondern eher schwerer.

Diese hier angedeutete Entwicklung wird häufig als „Verwirtschaftlichung der Politik“ charakterisiert. Die Einschaltung der Wirtschafts-

²² *Briefs*, Die kritische Phase des wirtschaftlichen Liberalismus, a.a.O., S. 38 f.

²³ Nur am Rande sei erwähnt, daß heute auch einzelne internationale Organisationen sich mehr und mehr zu Trägern von Ordnungsfunktionen entwickeln.

verbände hat nämlich nicht allein eine Erschwerung der politischen Willensbildung, sondern gleichzeitig eine Einengung der politischen Diskussion zur Folge. Die Wirtschaftsverbände sind ihrer Struktur nach kaum mehr an grundsätzlichen Auseinandersetzungen interessiert. Sie denken fast ausschließlich an die Verwirklichung gruppenegoistischer Postulate, so daß an die Stelle des Kampfes um Ideen der bloße wirtschaftliche Interessenkampf tritt. Staat und Rechtsordnung erfahren jedoch durch die Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände zwar langsame, aber nicht minder tiefgreifende Wandlungen. Gerade die Schweiz, welche zufolge ihrer föderalistischen Ordnung, der Vielheit von Sprachen, Konfessionen und politischen Parteien ohnehin ein sehr differenziertes Staatsgebilde darstellt, erlebt durch den Zusammenschluß der Wirtschaftsgruppen eine weitere Pluralisierung. Sicher ist ein vielgestaltiger Aufbau eines Staatswesens an sich sehr erwünscht. Aber die Gefahr ist groß, daß die Wirtschaftsverbände andere Gruppierungen zu überwuchern beginnen, da sie über ganz andere Finanzquellen verfügen und in den politischen Auseinandersetzungen ihre organisatorische Stärke in besonderem Maße zur Geltung bringen können²⁴.

Will man einem Überborden der Interessengruppen auf der wirtschaftlichen und der politischen Ebene steuern, so tut ein vertieftes Denken in Ordnungszusammenhängen not. Der Einheitlichkeit in der Entwicklungslinie — Konzentrationsprozeß auf den Märkten und Organisierung der wirtschaftspolitischen Interessen bilden ja nur zwei verschiedene Ausprägungen der gleichen Grundtendenz — muß die Einheit der korrigierenden Maßnahmen gegenüberstehen. Vor allem geht es darum, dafür zu sorgen, daß der Staat seiner Rolle als „ordnender Potenz“ voll gerecht zu werden vermag. Die Neubesinnung auf die richtige Stellung des Staates und die Neubesinnung auf die Grundprinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung müssen daher Hand in Hand gehen. Gerade an diesem Punkt hat die von Eucken²⁵ besonders geförderte Einsicht in die Interdependenz von Wirtschaftsordnung und staatlichem Aufbau anzuknüpfen. Entsprechend weisen die möglichen Maßnahmen in grundsätzlicher Sicht zwei etwas unterschiedliche Rich-

²⁴ Über das staatlich-politische Problem in der Schweiz orientiert etwa der Aufsatz von Hans Huber, *Die Umwälzungen im Staatsgefüge durch die Verbände*, in: Parteien und Verbände, eine Artikelreihe der „Neuen Zürcher Zeitung“ (erschienen 1954); ferner Hans Georg Giger, *Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben*, Diss., Bern 1951; schließlich auch die Untersuchung von Altbundesrat Rodolphe Rubattel, *Die Beziehungen zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden*, Sonderheft 64 der „Volkswirtschaft“, Bern 1957. — Für die deutschen Verhältnisse sei lediglich verwiesen auf das umfassende Werk von Joseph H. Kaiser, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956.

²⁵ Eucken, a.a.O., S. 232 ff.

tungen auf. Die positive Seite der wirtschaftspolitischen Ordnungsaufgabe besteht zunächst darin, daß der Staat das Allgemeininteresse wiederum entschiedener verteidigt, als er es im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte zu tun gewillt war. Das gelingt ihm einmal dadurch, daß er sich in möglichst grundsätzlicher Weise um die Schaffung einer wirtschaftspolitischen Konzeption bemüht, und daß er gleichzeitig darauf hinwirkt, daß sich das Schwergewicht der verbandsmäßigen Wirksamkeit erneut auf das Gebiet der Selbsthilfemaßnahmen verlagert²⁶.

Der negative Aspekt der ordnungspolitischen Aufgabe des Staates umfaßt anderseits all jene Maßnahmen, welche die Betätigung der Wirtschaftsverbände im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik gewissen Beschränkungen unterstellen will. Dabei ergeben sich wiederum Verbindungslien zwischen staatlicher Verbandspolitik und staatlicher Kartellpolitik. Aber gerade hier zeigt es sich, daß jede gesetzliche Regelung erst dann von Erfolg gekrönt sein kann, wenn bei einer Reihe von staatlichen Stellen eine stärkere Besinnung auf die wirtschaftspolitischen Ordnungsaufgaben eintritt. Solange der Staat durch seine Handlungen zu gewissen Verbands- und Kartellpraktiken selbst kräftig beiträgt, bleibt der Widerspruch offensichtlich, wenn anderseits der gleiche Staat eine konstruktive Wettbewerbspolitik treiben soll.

Es sei hier darauf verzichtet, derartige Maßnahmen für eine verstärkte Kontrolle der Wirksamkeit der Wirtschaftsverbände im einzelnen darzulegen. Letztlich weitet sich die Frage nach den Gestaltungsmöglichkeiten der staatlichen Wirtschaftspolitik gegenüber den Wirtschaftsverbänden aus zu der Frage nach den Grundprinzipien der Wirtschaftspolitik schlechthin. Damit sind wir wiederum am Ausgangspunkt unserer Ausführungen angelangt. Auch die Frage nach der richtigen Einordnung der Wirtschaftsverbände in das Ordnungsgefüge einer Volkswirtschaft mündet schließlich in die umfassende Problemstellung ein, welchen Beitrag die wirtschaftswissenschaftliche Forschung bei der Festlegung einer gesamtwirtschaftlichen Konzeption als Leitbild des wirtschaftspolitischen Handelns leisten kann.

²⁶ Vgl. dazu Hans-Jürgen Seraphim, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, a.a.O., insbesondere S. 194 f.