

Staat und Wirtschaft

Herausgegeben von Carl Christian von Weizsäcker

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 102

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 102

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

Herausgegeben von

Carl Christian von Weizsäcker



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

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

Staat und Wirtschaft



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04452 5

Vorwort

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

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

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

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

Bonn, im Januar 1979

Carl Christian von Weizsäcker

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung	1
Leitung: <i>Knut Borchardt</i> , München	
Eröffnung der Tagung und Begrüßung der Teilnehmer durch den Vorsitzenden des Vereins für Socialpolitik <i>Wilhelm Krelle</i> , Bonn	3
Ansprache des Präsidenten der Universität Hamburg, <i>Dr. Peter Fischer-Appelt</i>	9
Begrüßungswort von Senator <i>Jürgen Steinert</i>	12
<i>Fritz Scharpf</i> , Berlin:	
Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung	15
<i>Wolfram Engels</i> , Frankfurt:	
Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung	45
Zusammenfassung der Diskussion	64

Arbeitskreis 1

Ökonomische Theorie der Politik, der Verbände und Interessenorganisationen

Leitung: *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

Manfred Gärtner, Basel:

Eine ökonomische Analyse ideologischer und politisch-institutioneller Bestimmungsfaktoren gewerkschaftlicher Lohnpolitik

69

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

Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Einparteiensysteme Osteuropas

91

Zusammenfassung der Diskussion

108

Arbeitskreis 2**Umverteilung durch den Staat**

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp*, Frankfurt

Ralf Pauly, Bonn:

Planung und Analyse steuerlicher Umverteilungspolitik 115

Werner W. Pommerehne, Zürich:

Gebundene vs. freie Geldtransfers: Eine Fallstudie 147

Zusammenfassung der Diskussion 165

Arbeitskreis 3**Private Darbietung öffentlicher Aufgaben
und privatwirtschaftliche Modelle für den öffentlichen Sektor**

Leitung: *Peter Eichhorn*, Speyer

Horst Hanusch, Augsburg:

Privatisierung einer öffentlichen Tätigkeit: Das Beispiel Theater 171

Achim von Loesch, Frankfurt::

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 195

Dietrich Budäus, Bremen:

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

Zusammenfassung der Diskussion 238

Arbeitskreis 4**Die Rolle des westlichen Staates in den wirtschaftlichen
Ost-West-Beziehungen**

Leitung: *Alfred Schüller*, Marburg

Horst Albach, Bonn:

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

Peter Wiles, London:

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

Zusammenfassung der Diskussion 288

Arbeitskreis 5/I**Arbeitsmarkt und Staat I**

Leitung: *Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn

Harald Gerfin, Konstanz:

Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik. Ein Überblick 295

Jürgen Kühl, Nürnberg:

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

Hartmut Seifert, Düsseldorf:

Problemgruppen des Beschäftigungssystems und öffentliche Arbeits-
marktpolitik 349

Zusammenfassung der Diskussion 371

Plenum

Podiumsdiskussion

Staat und Wirtschaft

Leitung: *Erich Streißler*, Wien

Teilnehmer:

Herbert Ehrenberg, SPD, Bonn

Kurt Biedenkopf, CDU, Bonn

Martin Grüner, FDP, Bonn

Herbert Giersch, Kiel

Hans Karl Schneider, Köln

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion 376

Arbeitskreis 5/II**Arbeitsmarkt und Staat II**

Leitung: *Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn

Walther A. Bösenberg, Stuttgart:

Beschäftigungspolitik und langfristige Unternehmensplanung am Beispiel
der IBM Deutschland 381

Max Günther, München:

Beschäftigungspolitik im Rahmen der Planung eines Unternehmens am Beispiel von Siemens	397
Zusammenfassung der Diskussion	421

Arbeitskreis 6

Prozeßpolitik bei endogenem Staat

Leitung: *Gérard Gäfgen*, Konstanz

Gebhard Kirchgäßner, Zürich

Zur Struktur politisch-ökonomischer Konjunkturzyklen	427
--	-----

Reinhard Neck, Wien:

Gibt es einen politischen Konjunkturzyklus in Österreich?	451
---	-----

Friedrich Schneider, Zürich:

Ein politisch-ökonomisches Modell des Zentralbankverhaltens bei endogenem Staat	473
Zusammenfassung der Diskussion	498

Arbeitskreis 7

Der Staatsanteil am Sozialprodukt

Leitung: *Konrad Littmann*, Speyer

E. Matzner, *W. Blaas*, *W. Schönböck*, Wien:

Die Entwicklung des Staatsanteils — Eine funktionsanalytische Betrachtung	505
---	-----

Hermann Berié, Bonn:

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

Wilhelm Scheper, Kiel:

Gesamtwirtschaftliche Umverteilungseffekte der Agrarpolitik	553
Zusammenfassung der Diskussion	592

Arbeitskreis 8**Staatliche Regulierungseingriffe in die private Dispositions- und Vertragsfreiheit**

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

Ingo Vogelsang, Bonn und Cambridge/Mass.:

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

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

Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Elektrizitätsversorgung .. 625

Horst-Manfred Schellhaaß, Berlin:

Alternativen der Ausbildungsfinanzierung — am Beispiel des bezahlten Mannschaftssports — 651

Zusammenfassung der Diskussion 670

Arbeitskreis 9**Strukturpolitik im internationalen Vergleich**

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Jiří Sláma, München:

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

Werner Beitel, München:

Sektorale Strukturpolitik in der Sowjetunion 697

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

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

Zusammenfassung der Diskussion 737

Plenum

Leitung: *Kurt Schmidt*, Mainz

Gerold Krause-Junk, Berlin:

Neue Aufgaben der Finanzwissenschaft 743

Eberhard Witte, München:

Entscheidungsprozesse im Bereich der öffentlichen Hand 763

Zusammenfassung der Diskussion 784

Plenum

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

Bruno S. Frey, Zürich und Basel:

Von der politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik 789

Olaf Sievert, Saarbrücken:

Die Steuerbarkeit der Konjunktur durch den Staat 809

Zusammenfassung der Diskussion 847

Schlußwort 851

Verzeichnis der Referenten 856

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: Knut Borchardt, München

Congress-Centrum Hamburg

Montag, 25. September 1978, 9.00 - 12.30 Uhr

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

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

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

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

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

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

„Nachdem dies Ziel... unbedingter volkswirtschaftlicher Freiheit bis zur letzten Konsequenz verfolgt war, mußte sich der innere Gegensatz (sc.: bei denjenigen, die für dieses Ziel eintraten) zeigen. Er trat um so schroffer zutage, als die soziale Frage, täglich an Bedeutung wachsend, am allerwenigsten geeignet war, nur mit dem Prinzip der Nichtintervention des Staates, nur mit dem Dogma, den Egoismus des einzelnen walten zu lassen, gelöst zu werden... Die (hier versammelten) Männer, welche auf den deutschen Universitäten Nationalökonomie, Geschichte und Jurisprudenz lehren und die ersten statistischen Büros leiten... kommen überein in einer Auffassung des Staates, die gleich weit entfernt von der naturrechtlichen Verherrlichung des Individuums und seiner Willkür, wie von der absolutistischen Theorie einer alles verschlingenden Staatsgewalt ist. Indem sie den Staat in den Fluß des historischen Werdens stellen, geben sie zu, daß seine Aufgabe je nach den Kulturverhältnissen bald engere, bald weitere sind; niemals aber betrachten sie ihn, wie das Naturrecht und die Manchesterschule, als ein notwendiges, möglichst zu beschränkendes Übel; immer ist der Staat ihnen das großartigste sittliche Institut zur Erziehung des Menschengeschlechts¹.“

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

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

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

eine... planvolle Regelung der materiellen Produktion dadurch, daß auf diesem Gebiet die privatwirtschaftliche Spekulation soweit als... möglich durch eine zweckmäßige Ausdehnung der Staats- und Kommunal­tätigkeit eingeengt wird².“ Der Antrag fiel in der Abstimmung durch. Soweit wollte man denn doch nicht gehen. Auf der anderen Seite standen Persönlichkeiten wie Gneist und andere, die dem Staat das Recht auf Ausdehnung seiner Tätigkeit auf wirtschaftlichem Gebiet überhaupt absprachen³.

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

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

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

² Franz Böse, a.a.O., S. 31.

³ Franz Böse, a.a.O., S. 11.