

Backhaus, Jürgen

Working Paper

Unternehmer in Wirtschaft und Politik

Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 152

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Backhaus, Jürgen (1980) : Unternehmer in Wirtschaft und Politik, Diskussionsbeiträge - Serie A, No. 152, Universität Konstanz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75084>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FAKULTÄT FÜR
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN UND STATISTIK
UNIVERSITÄT KONSTANZ

UNTERNEHMER IN WIRTSCHAFT

UND POLITIK

Jürgen | Backhaus

Serie A - Nr. 152

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-7750 Konstanz
Postfach 5560

Serie A

Volkswirtschaftliche Beiträge

Nr. 152

UNTERNEHMER IN WIRTSCHAFT

UND POLITIK

Jürgen | Backhaus

Serie A - Nr. 152

Juli 1980

A 9 1582 81
Weltwirtschaft
Kf
100

UNTERNEHMER IN WIRTSCHAFT UND POLITIK*

(Einführung - I Der Unternehmer in der ökonomischen Theorie - II Kombination und Informationsübertragung: Eine verfahrenstheoretische Interpretation - III Gleichgewicht und Wohlfahrt - IV Politische Unternehmer - V Zusammenfassung und Ausblick: Nutzen und Anwendungsmöglichkeiten einer ökonomischen Theorie der politischen Unternehmer)

EINLEITUNG

In den letzten Jahren läßt sich in den entwickelten Demokratien westlicher Prägung ein eigenartiges Phänomen beobachten. Durchaus im Gegensatz zu den vielbeachteten Ausführungen *John Kenneth Galbraith's*, der 1958 in seinem "The Affluent Society" überschriebenen Buche beredete Klage über das parallele Auftreten privaten Reichtums und öffentlicher Armut führte, läßt sich ein Sinken der Wachstumsraten in den genannten Volkswirtschaften bei gleichzeitigem, zum Teil atemberaubendem Anstieg der Staatsquote beobachten. (*Rühle & Veen* (1979)) Einerseits sieht sich die Privatwirtschaft einer steigenden Belastung durch sowohl klassische Besteuerung in direkter wie indirekter Form als auch durch in stets neuen Variationen und kumulativ auftretende administrative und politische Steuerungen ausgesetzt. Dies führt dazu, daß, obwohl in einigen Bereichen die Gewinnlage der privaten Wirtschaft durchaus gut bis exzellent ist, allgemein die Aussicht niedriger Wachstumsraten nicht mehr alarmierend wirkt. Wenn ein großer Teil der Bevölkerung ernsthaft "Nullwachstum" erwägt oder sogar propagiert, dann bezieht sich dies stets auf den privaten Sektor. Was immer mit diesem Begriff im einzelnen gemeint sein mag,

*Das in diesem Aufsatz ausgebreitete Gedankengut entspringt vor allem langen Diskussionen mit *Richard E. Wagner* (Auburn University; meinem Freunde *Friedrich Schneider* (Universität Zürich) aber gilt besonderer Dank, da er mich nicht nur zur Niederschrift drängte, sondern auch die erste Fassung massiv und erfrischend kritisierte. Die ursprünglich geplante Erweiterung um einen empirischen Teil auf der theoretischen Grundlage konnte er freilich nicht mehr durchführen, da die heute vorherrschende politisch-ökonomische Interaktionsanalyse sich methodisch mit der hier vertretenen neo-paretianischen und neuösterreichischen politischen Ökonomie nicht eben gut verträgt.

so steht doch dahinter die Vorstellung, die Rationalität der Marktprozesse finde ihre Grenze dort, wo übergeordnete Erwägungen einer anderen, politischen Rationalität folgend, neue Ziele weisen, neue Formen der sozialen Entscheidungsfindung verlangen und neue Regeln für das Wechselspiel zwischen Wirtschaft und Politik nötig erscheinen lassen.

Die hinter dieser Entwicklung liegende Tendenz einer Strukturveränderung, begleitet von einer Veränderung der legitimatorischen Gewichte des politischen Prozesses einerseits, des Marktgeschehens andererseits, paßt präziser als das Schlagwort vom "Nullwachstum", da es nicht um "das Ende des Wachstums" der Potentiale zur Bedürfnisbefriedigung allgemein geht, sondern um eine Verschiebung der Gewichte zwischen Markt und Politik. Denn, und dies erscheint nur als Kehrseite derselben Sache, öffentliche Organisationen wachsen und blühen in zum Teil barocker Fülle. Die eingangs zitierte Einschätzung *Calbraith's* mag faktisch widerlegt sein. Sie spiegelt aber eine andere Einschätzung über die richtige Verteilung der Gewichte zwischen Wirtschaft und Politik wider, die zum Teil sicherlich auch die breite Zustimmung erklärt, die der Autor insbesondere außerhalb seiner Disziplin, den Wirtschaftswissenschaften gefunden hat.

Selbst im Hinblick auf eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse der hier nur skizzenhaft und impressionistisch umrissenen Strukturveränderung ist zunächst festzuhalten, daß sie keineswegs ein Schrumpfen des traditionellen Gegenstandes der Wirtschaftswissenschaft, das heißt der Analyse wirtschaftlicher Prozesse bedeuten kann. Wirtschaftliche Prozesse sind ja solche, die Allokation und Verteilung von Gütern, also Waren und Dienstleistungen im weitesten Sinne, bewältigen. Keineswegs werden heute seltener Entscheidungen über Allokation und Verteilung einer zudem auch nicht geminderten Anzahl ökonomischer Güter getroffen. Im Gegenteil! Die Veränderung liegt lediglich in den

Verfahren, durch die diese Entscheidungsprozesse geregelt sind. Wo früher die Verteilung der Einkommen (und Vermögen) sich als gleichsam natürliche Folge des Marktgeschehens bei als legitimiert angesehenen (oder doch wenigstens akzeptierten) Ausgangspositionen ergab, lenkt heute der Sozialstaat dieselben Verteilungsprozesse mit großem Aufwand. Verwaltungsentscheidungen mehr noch als Marktentscheidungen, lenken die Allokation von Waren und Leistungen. Baugenehmigungen, die Festlegung kassenärztlicher Gebührensätze, Genehmigungen von Versicherungsprämienstaffeln, Agrarmarktordnungen und Stützungspreise, Mindestreserven und Diskontsätze sind nur einige zufällig herausgegriffene Beispiele.

Daraus ergibt sich als Folgerung für die Strategie der ökonomischen Analyse, daß sich der Analytiker neuartigen Anforderungen stellen muß. Wenn weiterhin die Entscheidungsprozesse über Allokation und Verteilung Gegenstand der ökonomischen Theorie bleiben sollen, so muß sich diese Theorie nunmehr mit politischen und administrativen Prozessen vermehrt beschäftigen. Mehr noch: Die Verschiebung von marktlichen zu politischen Prozessen der Allokation und Verteilung rechtfertigt nicht nur eine vermehrte, vielmehr eine schwerpunktmäßige Beschäftigung mit diesen im Vergleich zu den Marktprozessen noch relativ unerforschten politischen Abläufen und Koordinationsverfahren. Wenn die Hälfte des Sozialproduktes in politischen Verfahren allociert und verteilt wird, dann darf die ökonomische Analyse dieser politischen Prozesse nicht ein Nebengebiet der Volkswirtschaftslehre bleiben, das Beachtung allenfalls in modischen Zyklen verdient¹⁾. Die wirtschaftliche Strukturverschiebung aus dem privaten in den öffentlichen Bereich, dies können wir resümierend festhalten, stellt neue Anforderungen an die Wirtschaftswissenschaften. Betrifft dies Relevanz und Gegenstand dieses Aufsatzes,

1) Entsprechendes dürfte, wie mir scheint, auch für die Betriebswirtschaftslehre zutreffen. Nicht nur in der klassischen, öffentlichen oder privaten Unternehmung werden Produktionsfaktoren im Interesse der Leistungserstellung zusammengeführt. Wirtschaftlich werthafte Leistungen, also ökonomische Güter, erstellen auch Schulen, das Militär, das Sozialversicherungssystem, oder das Bauplanungsamt, ohne daß eine Betriebswirtschaftslehre dieser von der klassischen Unternehmung strukturell verschiedenen Organisationen bereits ausgeformt vorläge.

so bedarf auch die Methode eines Wortes vorab:

Eine wirtschaftstheoretische *B e u r t e i l u n g* und *B e w e r t u n g* dieser Strukturverschiebung ist vorab durchaus nicht möglich. Fraglos läßt sich im Rahmen einer Partialbetrachtung Funktionsversagen der Verwaltung einer alternativen Marktlösung gegenüberstellen und wohlfahrtstheoretisch bewerten. Dasselbe gilt für den umgekehrten Fall, in dem Marktversagen durch bestimmte politische Verfahren gegebenenfalls geheilt werden kann. Der Schritt von der Partialanalyse zur Totalanalyse aber eröffnet die Möglichkeit, daß sich normativ die Vorzeichen ändern. Ähnliches ist aus der *second best-Analyse* in der Ökonomie seit langem bekannt. Im vorliegenden Fall bedarf es dann eines Strukturvergleiches, der mit dem anerkanntesten Kriterium der Wohlfahrtstheorie, dem *P a r e t o p r i n z i p* nur bedingt möglich ist. (*Backhaus* 1978, III). Auf dieser Ebene erscheint lediglich die Formulierung bestimmter Anforderungen an die Verfassung einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als das äußerste, das mit den Mitteln der volkswirtschaftlichen Wohlfahrtstheorie geleistet werden kann.

Gegen eine voreilige Bewertung des wirtschaftlich-sozialen Strukturwandels spricht jedoch noch eine zweite Erwägung. Jener Strukturwandel läßt sich einigermäßen gleichförmig in allen entwickelten Demokratien mit Marktwirtschaften beobachten, und zwar je ausgeprägter, desto älter und ungebrochener die demokratische Verfassung (*Olson* 1978 mit umfangreichen empirischen Berechnungen). Es handelt sich also nicht um einen oktroyierten Wandel, sondern um einen eigenständig ablaufenden historischen Prozeß. Über die Bestimmungsgründe dieses Prozesses verfügen wir soweit ersichtlich nur über *V e r m u t u n g e n*, die stark von den bisherigen wirtschafts-theoretischen Auffassungen geprägt sind. Wenn etwa *Olson* die auffällig niedrigen Wachstumsraten der "reifen" Demokratien mit den akkumulierten Langzeitwirkungen verbandlichen, auf Protektion gerichteten Lobbyismus in Beziehung bringt - der bekanntlich zu einer Benachteiligung der

Konsumenten führt und bei Akkumulation zu einem gesellschaftlichen Suboptimum - so drängt sich doch die Frage auf, warum nicht durch politischen Entscheid eine Umkehrung des Prozesses zustandekommt, da doch das Mehrheitswahlrecht den Konsumenten die entscheidende Karte in die Hand gibt und sich eine Wahlplattform unschwer vorstellen läßt, die bei Verfassungsänderung das *Freerider-Problem* neutralisiert. Auffällig ist aber, daß trotz gelegentlicher Unmutsäußerungen gegen einzelne Erscheinungsweise des verwaltenden Staates mit weitreichenden Reprivatisierungsforderungen nur in Ausnahmefällen politischer Erfolg zu erzielen ist, wobei das Kalifornische Steuerreferendum *Proposition 13* als Ausnahme gelten mag, die die Regel bestätigt.

Die Folge dieser Erwägung ist, daß wir, ehe nicht die Bestimmungsgründe des Strukturwandels bekannt sind, diesen mit Mitteln der ökonomischen Theorie auch nicht beurteilen können. Ehe wir nicht über eine Analyse seiner Dynamik verfügen, muß jede Kritik des Strukturwandels sich vorhalten lassen, daß die Unmöglichkeit der Entfaltung gegenläufiger Kräfte nicht überzeugend dargelegt ist.³⁾ Solange aber das Verfahren offen ist, Aktion und Reaktion gleiche Chancen haben, ist es nicht offensichtlich, warum nach Ablauf des Prozesses ein sich einstellendes Gleichgewicht nicht auch ein Optimum darstellen kann. Gemeint ist ein Optimum im *Pareto-Sinne* derart, daß eine Besserstellung einer Partei nur auf Kosten einer Schlechterstellung mindestens einer anderen Partei möglich ist. Nur eine Analyse der Bestimmungsgründe des gesellschaftlichen Wandels kann uns auch in die Lage versetzen zu beurteilen, ob ein bestimmter Entwicklungsprozeß noch im Gange ist und in sich die Chance seiner eigenen Umkehrung enthält,

2) Das Faktum der Akzeptanz des Strukturwandels ist umso erstaunlicher, als in *Pareto's* Allgemeiner Gesellschaftstheorie, in der das von *Olson* beschriebene Szenario bereits vorweggenommen war (*Pareto* 1935, §§ 2209 f., 2236), mit einem Protektionszyklus gerechnet wird (vergleiche § 2221). Die Begründung für den Zyklus ergibt sich bei *Pareto* aus seiner speziellen Theorie der Dynamik sozialer Prozesse (vgl. auch unten II).

3) Das Problem wird angesichts der nach wie vor offenen Frage nach den Bestimmungsgründen des Wachstums der öffentlichen Haushalte und Ausdehnung der Funktionen öffentlicher Körperschaften (*Wagner's* Gesetz) besonders deutlich. Für einen Überblick vgl. *Borcherding* (1977).

oder ob individuelle, auf Besserstellung gerichtete Einzelentscheidungen die Richtung eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses bereits eindeutig festlegen.

Da die normative Beurteilung des Strukturwandels, der den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet, unweigerlich im Spekultativen enden muß, soll es insoweit mit diesen Bemerkungen auch sein Bewenden haben. Der Rest unserer Ausführungen gilt ausschließlich der Möglichkeit einer ökonomischen Analyse im Rahmen der positiven Theorie. Die Frage lautet daher: Wie wird im wirtschaftlichen Bereich und wie wird im politischen Bereich Bewegung erzeugt? Insbesondere: wo liegt das Bewegungselement im politischen Sektor, das diesem zu so unerwartet starker Blüte verhilft? Die Frage setzt zunächst voraus, daß der Referenzzustand zur Bewegung, die Ruhe definiert wird. In der Ökonomie haben wir es daher mit dem Begriff des *G l e i c h g e - w i c h t s* zu tun als einem Begriff, der der Klärung bedarf, weil er in der Volkswirtschaftslehre sehr unterschiedlich verwendet wird.

Da die normative Beurteilung des Strukturwandels, der den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet, unweigerlich in Spekulationen enden muß, soll es insoweit mit diesen Bemerkungen sein Bewenden haben. Der Rest unserer Ausführungen gilt ausschließlich der Möglichkeit einer ökonomischen Analyse im Rahmen der positiven Theorie. Die Frage lautet daher: Wie wird im wirtschaftlichen Bereich und wie wird im politischen Bereich Bewegung erzeugt? Insbesondere: Wo liegt das Bewegungselement im politischen Sektor, das diesem zu so unerwartet starker Blüte verhilft?

Der Gleichgewichtsbegriff gehört als zentrale Kategorie der Nationalökonomie zu jenen Konzepten, die sich als Folge einer intensivierten theoretischen Bemühung insoweit verselbständigt haben, als sie dem Außenstehenden nicht mehr verständlich sind.

Zum Beispiel arbeitet die allgemeine Gleichgewichtstheorie mit stark formalisierten Konzepten und gibt Gleichgewichtsbedingungen an, die sich nicht mehr ohne weiteres umgangssprachlich übersetzen lassen⁴⁾. Wenn im folgenden von "Gleichgewicht" die Rede ist, so wird damit nicht auf die technischen Gleichgewichtsbedingungen, etwa im Sinne des *Arrow-Debreu*-Modells abgestellt, noch auf spieltheoretische Formulierungen, sondern auf deren gemeinsamen politisch-ökonomischen Hintergrund, so wie er weniger auf *Walras* als auf *Pareto* zurückgeht. Ich möchte dies anhand von drei Zitaten verdeutlichen. "Der Gleichgewichtszustand eines Systems ist dann gegeben, wenn sich das System in einem Zustand befindet, in dem die Regeln, die die Wirkungsweise des Systems und damit die Transformation von Inputs und Outputs bestimmen, dazu führen, daß der Zustand erhalten bleibt." *Weintraub* 1974, 11.

Oder *Weintraub* in Anlehnung an *Hicks* "Wenn ein Gleichgewicht "stabil" sein soll, dann muß sich das zeitweilige Gleichgewicht einer Periode an jenes der nächsten bruchlos anschließen, so daß alle Märkte die Entscheidungen der verschiedenen wirtschaftlichen Entscheidungsträger aufeinander abstimmen können. Da es keine perfekten Zukunftsmärkte geben kann, gibt es keine Lösung, die ein für allemal gültig ist. Statt dessen bilden das Geld, die Kapitalgüter und die Finanzaktivas die einzigen Bindeglieder über den Zeitablauf hinweg, zum Beispiel, wenn die Entscheidung in der ersten Woche Geld zu erhalten das Einkommen sicherstellt, das in der zweiten Woche ausgegeben werden kann. Die Mechanismen, die die intertemporalen Strukturen der Entscheidungen bestimmen, beruhen durch und durch auf Erwartungen. Preiserwartungen hängen aber von historischen und zeitgenössischen Preisen ab und aus diesem Grunde bewirkt jede Preisände-

4) Der vorangegangene Satz wird aber durch den Einführungsaufsatz von *Schwödiauer* (1976) Lügen gestraft. Vgl. dort insbesondere die Teile I und IV.

änderung eine Änderung in den Preiserwartungen und auf diese Weise auch eine Veränderung des temporären Gleichgewichts. Mehrere aufeinanderfolgende Änderungen führen mit der Zeit zu einer Beruhigung, oder sie tun dies nicht, je nach den Eigenschaften "des Geldes und der Wertpapiere, jener sonderbaren Dinge, die man nicht um ihrer selbst willen nachfragt, sondern nur deshalb, um in der Zukunft Güter dafür zu erwerben." (Weintraub 1979, 57 mit Bezug auf Hicks 1939, 259).

Als drittes Beispiel kann uns *Krelle's* Definition der statischen Duopull-Lösung gelten: "Die *Paretomenge* ist die Menge derjenigen Auszahlungen, bei deren Realisierung es nicht nötig ist, durch irgendeine Koordination Strategien für irgendeine Firma eine höhere Auszahlung zu erreichen, ohne die Auszahlung für zumindest eine Firma zu verringern". (*Krelle* 1976, 390)

Für unsere Fragestellung kommt es nun darauf an, herauszufinden, wie es kommt, daß wirtschaftliche und politische Systeme nicht r e g e l m ä ß i g vorhersehbar ablaufen, warum die auf Ä n d e r u n g e n reagierende Erwartungsbildung so wesentlich ist bzw. wie der Impuls in der Erklärung zu fassen ist, der die Auszahlungen verändert und Firmen vom vorherigen Marktgleichgewicht sich entfernen läßt.

Dieser Motor des Wandels, der in einer am Gleichgewicht orientierten Analyse denkbarerweise nicht vorkommen kann, dieses Bewegungselement wird in der ökonomischen Theorie U n t e r - n e h m e r genannt. Entsprechend soll das Bewegungselement des politischen Prozesses mit dem Begriff p o l i t i - s c h e r U n t e r n e h m e r bezeichnet werden.

Der erste Abschnitt der nachfolgenden Ausführungen soll einen Überblick über den Unternehmer in der ökonomischen Theorie geben. Der zweite gilt dem Versuch einer verfahrenstheoretischen Interpretation der Funktion des Unternehmers in Prozessen der

Allokation und Verteilung. Das sind wirtschaftliche Verfahren. Der dritte Abschnitt betrifft den Zusammenhang zwischen der Unternehmerfunktion und der Möglichkeit, daß wirtschaftliche Verfahren zu Gleichgewichtszuständen führen, die wohlfahrtstheoretisch als optimal bezeichnet werden können. Mit diesen Ausführungen wird also der Versuch gemacht, sich den normativen Problemen, die wirtschaftlicher Wandel unweigerlich mit sich bringt, wenigstens insöfern zu stellen, als dies die volkswirtschaftliche Theorie erlaubt. Wie erwähnt, muß eine Gesamtbeurteilung des Prozesses gesellschaftlichen Wandels durch den Theoretiker abgelehnt werden, was aber nicht ausschließt, daß notwendige Bedingungen für ein Wohlfahrtsoptimum genannt werden können. Aufgrund dieser Ausführungen versuchen wir im vierten Abschnitt, skizzenhaft Elemente einer Theorie des politischen Unternehmers zusammenzutragen. Dieser Versuch wird im fünften Abschnitt noch einmal kritisch hinterfragt.

I.

Der Ökonom stößt mit dem Versuch, den Unternehmer zum Gegenstand seiner Theorie zu machen, auf eine Schwierigkeit, die mit der Methode der ökonomischen Theoriebildung selbst zusammenhängt. Die ökonomische Theorie arbeitet ja mit *Idealtypen* (Weber 1904), die nicht einzelnen, bestimmbar Individuen entsprechen und deren Handlungsweise auch durchaus nicht getreu abbilden sollen. Der *Homo oeconomicus* ist eine theoretische Konstruktion und Abstraktion, die Gleichförmigkeiten massenhaft auftretender individueller Entscheidungen einem Modell integriert, von den Besonderheiten der unverwechselbaren Identität einzelner Individuen, ihren Beweggründen und Entscheidungen aber absieht, weil und soweit sie im Gesamtprozeß nicht zum Tragen kommen. Nun ist eine solche Theorie, wie Schumpeter (1911, I) in klassischer Weise dargelegt hat, inhärent statisch. Eine Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung aber muß gerade jene Besonderheiten individueller Handlungsweisen einfangen, die vom Durchschnittlichen abweichen u n d wirtschaftlichen Wandel

initiieren. Abstrakt gesprochen heißen diejenigen Individuen, die ein solches initiiierendes Verhalten zeigen, Unternehmer.

In frühen Darstellungen der volkswirtschaftlichen Theorie wird der Unternehmer noch *a n d e r s d e f i n i e r t*. Hier erscheint er uns, etwa noch bei *Pierstorff* im achten Band der dritten Auflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften (Jena: Fischer 1911) als Mitglied

... einer Klasse selbständiger Produzenten (...), die unter Einsetzung eigenen Kapitalvermögens, in der Regel aber auch eigener Tätigkeit, ferner - soweit Bedürfnis und Möglichkeit gegeben sind - unter Heranziehung und Verwertung fremder Produktionsmittel oder Kapitalvermögensteile und fremder Arbeitskräfte die Produktion wirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen auf eigene Rechnung und Gefahr betriebsmäßig organisieren und leiten, um in dem Überschuß der in verkehrsmäßiger Verwertung der produzierten Sachgüter und Dienstleistungen erzielten Erlöse Einkommen für sich zu erzielen. (S. 95).

Pierstorff hält an dieser Definition fest, obgleich er sich bereits auf Arbeiten *Schmoller's*, *Porte's*, *Sombart's* und *Wiedenfeld's* (sämtliche Nachweise dort) stützt, die freilich im Rahmen der historischen Schule der Nationalökonomie sehr nachdrücklich auf die Besonderheiten der Unternehmerfunktion für die wirtschaftliche Entwicklung hingewiesen hatten (weitere Nachweise dazu bei *Pütz* (1934, 12)).

Die Definitonselemente, die *Pierstorff* aufzählt, sind nämlich sämtlich *n i c h t* für die Charakterisierung des Unternehmers und seiner Funktion in der wirtschaftlichen Entwicklung wesentlich. Auf jedē einzelne kann verzichtet werden. Der Unternehmer muß nicht selbständig sein, um Wandel zu erzeugen (*Redlich* 1964, 103 und *passim*). Er muß der Organisation, zum Beispiel der Unternehmung, die ihm zur Durchsetzung seiner Vorstellungen dient, nicht einmal juristisch verbunden sein. Er kann zum Beispiel wirtschaftslenkender Beamter sein. Er muß

nicht Produzent sein, so daß er im eigentlichen Sinne wirtschaftlich werthafte Güter herstellte. Der Kriegsunternehmer fällt schwerlich in diese Kategorie, ist aber als Motor des wirtschaftlichen Wandels von entscheidender Bedeutung (*Redlich* 1956; 1964/65, *Soltow* 1968, 87). Der Unternehmer muß nicht eigenes Kapital einsetzen. *Schumpeter* ging sogar davon aus, er finanziere sich ausschließlich mit Fremdkapital (1934, erste Auflage 208, vierte Auflage 104; 1928, 485; 1929, 313). Er muß das Unternehmen, durch das der Wandel herbeigeführt wird, nicht selbst ins Werk setzen, sondern (nur) bestimmen und lenken (*Redlich* 1964, 158 ff., *passim*). Er muß nicht auf eigene Rechnung und Gefahr produzieren; *Pareto* etwa geht von der Regel aus, daß der Unternehmer das Risiko seiner Unternehmungen abwälzt (*Pareto*, 1935, §§ 2232, 2316). Die materielle Motivation kann völlig nebensächlich sein (*Baumol* 1968, 68, *passim*; *Schumpeter* 1911, 172 ff).

Insbesondere im Hinblick auf die *Theorie des Unternehmergewinns* ist die Feststellung wesentlich, daß Unternehmer und Kapitalgeber durchaus nicht identisch sein müssen. Sehr präzise liest man das bei *Pareto* (1935, § 2231, meine Übersetzung):

Einige Autoren haben, und sie bestehen auch heute noch darauf, wenn von "Kapitalisten" die Rede ist, zwei ganz verschiedene Bedeutungen dieses Begriffes fortwährend verwechselt: 1. Eigentümer von Ersparnissen und solche Personen, die von den Zinsen aus ihrem Vermögen leben und 2. diejenigen, die in Unternehmen alles in Bewegung halten: die Unternehmer. Diese Verwechslung ist nun wirklich ein großes Hindernis für das Verständnis wirtschaftlicher Sachverhalte, und sogar noch ein größeres Hindernis für das Verständnis allgemein gesellschaftlicher Prozesse. Tatsächlich verfolgen nämlich diese beiden verschiedenen "Kapitalisten" oft diametral entgegengesetzte Interessen. Der Gegensatz ihrer Interessen kann sogar noch größer sein als der traditionelle Klassengegensatz zwischen "dem Proletariat" und "den Kapitalisten". Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus ist es für den Unternehmer nur von Vorteil, wenn die Zinsen für die Ersparnisse und das Kapital, das er sich borgt, so gering wie möglich sind. Aus der Sicht der Sparer sollten sie so hoch wie möglich sein. Der Unternehmer profitiert davon, wenn die Preise seiner Produkte steigen, während Preissteigerungen anderer Produkte ihn oft wenig berühren, weil er sie durch eigene

Preissteigerungen auffangen kann. Aber alle diese Preissteigerungen schaden dem Sparer. Steuern und Abgaben auf die Güter, die der Unternehmer produziert, schaden ihm auch wenig - manchmal nutzen sie ihm sogar, weil sie die Konkurrenz abschrecken. Aber sie schaden stets dem Konsumenten, dessen Einkommen aus Kapitalerträgen besteht. Im allgemeinen kann der Unternehmer die Kostenerhöhungen überwälzen, die drückende Steuern bei ihm verursachen. Derjenige, der nur von Kapitalerträgen lebt, kann dies nicht. Auch sind Lohnsteigerungen für den Unternehmer, der eine Fabrik betreibt, nur für eine bestimmte Übergangszeit unerfreulich, solange er an bestehende Verträge gebunden ist. Schließlich können sie durch spätere Preissteigerungen wieder ausgeglichen werden. In diesen Fällen haben die Unternehmer dieselben Interessen wie ihre Angestellten, und beide stehen in Konflikt mit den Kapitaleignern. Das gleiche gilt für Unternehmer und Beschäftigte in Sektoren, die sich staatlicher Protektion erfreuen ...

Abgesehen von diesen aus heutiger Sicht nur allzu geläufigen Koalitionen, deren Herausarbeitung *Pareto's* ökonomische Gesellschaftstheorie charakterisiert, ist der Unterschied zwischen dem Unternehmer einerseits, dem *Manager* andererseits wesentlich, den *Pareto* und *Schumpeter* etwa zu gleicher Zeit unterstrichen⁵⁾. Der Unterschied besteht darin, daß der Unternehmer als derjenige, der die Statik aufhebt und Änderungen der gegebenen Verhältnisse herbeiführt, sich grundlegend von dem Manager unterscheidet, der im Rahmen der bestehenden Verhältnisse versucht, so effizient wie möglich zu verfahren (*Schumpeter* 1911, 158 ff.). Technisch gesprochen handelt es sich darum, daß der Unternehmer die Produktionsmöglichkeiten neu gestaltet und bestimmt, während der Manager versucht, an die Grenze der Produktionsmöglichkeiten so nah wie möglich heranzukommen. Der Unternehmer gestaltet durch die "Durchsetzung neuer Kombinationen die vorhandenen wirtschaftlichen Möglichkeiten" (*Schumpeter* 1911, 158). Die neue Gestaltung der Produktionsmöglichkeitsgrenze erfolgt durch den Unternehmer in des-

5) Der Begriff des "Managers" freilich ist neueren Datums. *Schumpeter* unterschied in seiner Definition den Unternehmer als den "Mann der Tat auf wirtschaftlichem Gebiete" und den scheinbaren Leiter einer Unternehmung, dem statischen 'Wirt' (*Schumpeter* 1911, 172).

sen Dispositionsfunktion, durch die Tätigkeit des Unternehmers, nämlich, "richtige Dispositionen" zu treffen (*Schumpeter* 1911, 178), etwa im Rahmen der neuartigen Kombination von Produktionsfaktoren (*Schumpeter* 1911, 175).

Die Zitate und Verweise zeigen deutlich, worauf es bei einer Theorie des Unternehmers ankommt. Der Unternehmer ist der Typus eines wirtschaftlichen Akteurs, durch den Dynamik erzeugt wird, durch dessen Handlungen sich Rahmenbedingungen verändern, der neue Kombinationen und Strukturen verwirklicht und so die Voraussetzung für Wachstum schafft, sei dies in wirtschaftlicher oder politischer Hinsicht.

Diese Definition freilich hat eine Konsequenz, an der viele Wirtschaftstheoretiker vor allem in der Auseinandersetzung mit *Schumpeter* Anstoß genommen haben. Wenn man das Prinzip jenes Unternehmers, der das Bestehende in Frage stellt und das Neue verwirklicht, das sich schließlich nur durchsetzen kann, wenn es als besser akzeptiert und von den Managern bis ins Letzte perfektioniert wird, zu Ende denkt, dann schafft der Unternehmer als Typus die Voraussetzung dafür, daß seine Funktion irgendwann überflüssig werden muß. Dies führte *Schumpeter* im zwölften Kapitel seines Buches "Capitalism, Socialism and Democracy" zu pessimistischen Einschätzungen der langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten kapitalistischer Systeme⁶⁾. Offensichtlich handelt es sich hierbei um eine langfristige Spekulation in Bezug auf die strukturellen Entwicklungschancen eines ganzen Systems, nicht aber um die apokalyptische Charakterisierung einer bestimmten Gruppe wirtschaftlicher Akteure und gar eines einzelnen Berufsstandes⁷⁾. Die Vorstellung, eine Kette wirt-

6) Das Kapitel trägt die bezeichnende Überschrift "Die Wände zeigen Risse" (*Crumbling Walls*).

7) Die Möglichkeit eines solchen Mißverständnisses zeigt sich sehr deutlich bei *Pütz* 1934. Da entsprechende Vorstellungen immer wieder anklingen, sei hier dem Wortlaut nach zitiert.

"Infolge der Konkurrenz hat der Unternehmergeinn diese Tendenz, sich selbst, das heißt seine volkswirtschaftliche Funktion und Bedeutung, zu beseitigen. Wir kommen also zu dem bemerkenswerten Ergebnis: Hohe Unternehmergeinne sind ein Zeichen für volkswirtschaftlich unfruchtbare Gliederung der Produktivkräfte. Da die sogenannte volkswirtschaftliche Funk-

schaftlicher oder sozialer Verbesserungen führe eines Tages dazu, daß ein *optimum supremum* erreicht sei, von dem aus weitere Verbesserungen nicht mehr möglich sind, setzt eine abgeschlossene und von Außeneinflüssen abgeschottete Gesellschaft voraus, die ihre eigene Identität wegen der Kontinuität der in ihr lebenden Individuen bewahrt und auch die Bewertungsmaßstäbe, nach denen ein solches Optimum zu beurteilen wäre, nicht ändert.

Ähnlich argumentierte auch *Galbraith* (1967, 88), der den Unternehmer als *Apis mellifera* bezeichnete. Er befruchte, indem er sich selbst vernichte. Dieser rhetorisch zu wertende Hinweis diente *Galbraith* dazu, auf seine Einschätzung hinzuweisen, derzufolge die ökonomische Funktion des Unternehmers nicht mehr bei einzelnen Persönlichkeiten, sondern im industriellen Zeitalter in der *Technostruktur* liege. Eine derartige funktionali-

tion des Unternehmers sich in nichts unterscheidet von der Funktion des Gewinns, dürfen wir sinngesetzlich folgern: Der Unternehmer dient der Volkswirtschaft, indem er sich selbst beseitigt und überflüssig macht. In einer höchst produktiv geordneten Volkswirtschaft gibt es keine Unternehmer!, sondern nur Leiter von Betrieben, die sich ökonomisch nicht wesentlich von Arbeitern unterscheiden.

Merkwürdig: Das ökonomische Wesen der Unternehmer liegt in der Selbstaufhebung zugunsten höchster volkswirtschaftlicher Produktivität.

Diese sonderbare Folgerung deckt sich sinngemäß mit unserer früheren Feststellung, daß jene Spezies Mensch, die wir im Wirtschaftsleben Unternehmer zu nennen pflegen, "wesenlos" ist, wenn wir sie als ökonomische Funktion zu begreifen suchen.

An dieser Stelle wird wieder einmal deutlich, wie tief die von *Ricardo* begründete Wirtschaftstheorie und Wirtschaftsanschauung mit der kollektivistisch-sozialistischen Anschauung insbesondere *Marxens* zusammenhängt. Man denke: Der Unternehmer ist in seinem ökonomischen Wesen "eigentlich" unproduktiv, und in einer richtig gegliederten Volkswirtschaft gibt es für ihn keinen Raum - er wird zum Arbeiter. Nennen wir den Unternehmer "Kapitalist", dann haben wir hier den reinen *Marx*". (*Pütz* 1934, 10 f.).

Jedwede ökonomische oder gesellschaftliche Verbesserung (*Pareto improvement*) bedingt natürlich, daß, wenn sie durchgesetzt ist, die Aufgabe damit beendet ist und es sich darum handelt, an anderer Stelle oder auf dieser Verbesserung aufbauend weiter zu verbessern. Vergleiche auch unten III!

stische Dichte vertritt heute auch *Albach* (1979). *Albach* versucht mit dieser Konzeption, wirtschaftspolitisch Aufschluß über die Analyse (wünschbarer) Unternehmensstrukturen zu gewinnen. Anders *Galbraith*, dessen Konzept der Technostruktur sich als methodisch problematisch, weil kaum präzise bestimmbar erwies (*Gäfgen*, 1974). *Galbraith's* Argumentation beruht auf der Vermengung der beiden Funktionen des Unternehmers einerseits, des Managers andererseits (vergleiche insbesondere *Galbraith* 1967, 92).

Dieselbe konzeptionelle Mischung der Funktionen beobachten wir bei den Begründern der jüngeren Chicago- oder Property-Rights-Schule der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung. Hier ist der Unternehmer zwar noch einerseits durch die in der Firma, die ein Spezialtypus der Unternehmung ist (*Backhaus* 1979, I) bewirkte Koordinationsleistung der Produktionsfaktoren gekennzeichnet; er gestaltet eine Unternehmung als Organisation, die Kommunikation zwischen Produzierenden und die Koordination der Produktionsfaktoren besser zu leisten in der Lage ist als dezentrale marktliche Interaktion (*Coase* 1937). Andererseits sieht dieselbe Schule den Unternehmer als das Oberhaupt einer Hierarchie, dessen hierarchische Position ihm erlaubt, Produktionsprozesse effizient zu steuern, da die Chance, sich das Residuum anzueignen, ihn dazu beflügelt, nicht nur Prozesse optimal zu gestalten, sondern auch Untergebene effizient zu kontrollieren so, daß maximale Leistung (durch Kontrolle) sichergestellt wird (*Alchian* und *Demsetz* 1972). Beide Ansätze nun sind aber ineinander verzahnte Elemente derselben volkswirtschaftlichen Theorie der Firma, in deren Begründungszusammenhang wechselseitig teils auf den Unternehmer (schwerpunktmäßig bei *Coase*), teils auf den Manager (schwerpunktmäßig bei *Alchian & Demsetz*) abgehoben wird, ohne daß diese Funktionen sich voneinander unterscheiden würden. Die Konsequenz dieser Unterscheidung bestünde darin, daß der *Alchian-Demsetz'schen* Variation die allokatoren-theoretische Begründung für die hierarchische Organisationsform entzogen wäre, die alsdann nur noch auf einer Motivationstheorie beruhen könnte, die ökonomisch nicht ausreichend abgesichert und psychologisch energisch bestritten ist (vergleiche auch *Backhaus* 1979, II.4).

Die Grundlage für diese konzeptionelle Vermengung war bereits bei *Frank Knight* (1921) gelegt. Unsicherheit führe zu einer Spezialisierung ökonomischer Funktionen aufgrund von vier Tendenzen, deren enge Beziehung zueinander "offensichtlich" (1971, 270) sei. Diese Tendenzen sind erstens eine Anpassung des Menschen an Beschäftigungen, an bestimmte Beschäftigungen aufgrund ihrer speziellen Kenntnisse und ihres Urteilsvermögens; zweitens eine ähnliche Auswahl aufgrund ihrer Fähigkeit, Entwicklungen richtig vorausszusehen, da einige Arten von Tätigkeiten diese Fähigkeit dringend erforderten, während sie für andere nicht bedeutsam seien; hier ist das oben bereits angesprochene Problem der Erwartungsbildung zentral; drittens eine Spezialisierung innerhalb produktiver Gruppen, die dazu führe, daß Personen mit überlegenen administrativen Fähigkeiten (*managerial ability*), konkretisiert als richtige Voraussicht und die Fähigkeit, andere zu kontrollieren, zur Leitung einer Gruppe berufen seien, die dann ihren Anweisungen folge; sowie viertens eine Spezialisierung zur Risikoübernahme aufgrund der Fähigkeit, **V e r t r a u e n** in das eigene Urteil zu setzen und hinter eigenen Entscheidungen auch so zu stehen, daß sie durchgesetzt werden. Auch auf den folgenden Seiten wird Management und Unternehmertum wechselweise synonym gebraucht (1971, 282 *passim*). Das "offensichtliche" Zusammenfallen der Charakteristika, die teils typisch für Management, teils typisch für Unternehmertum sind, bleibt unbegründet.

Pareto's Konzeption dagegen trennte Unternehmer und Manager scharf aufgrund einer Feinklassifikation psychischer Dispositionen - hier insoweit methodisch ähnlich zu *Knight*. Psychische Dispositionen heißen bei *Pareto* "Residuen" (da sie sich einer ökonomischen Erklärung verschließen). Unternehmer sind durch die erste Klasse von Residuen gekennzeichnet, in der Elemente zusammengefaßt sind, die allesamt darauf hinauslaufen, daß die Bildung von Kombinationen von vorher nicht zusammengehörigen Einzelercheinungen die besondere Fähigkeit der so Charakterisierten ausmacht, also Kombinationen von Ideen, Fakten,

Sachverhalten etc., während die Manager eine zum Teil mit Risiko s c h e u gepaarte Beharrlichkeit (Residuum der Klasse II: Persistenz) kennzeichnet (*Pareto* 1935, § 2233; *Samuels* 1974, 67 ff.).

Diese Versuche, den Unternehmer in der ökonomischen Theorie zu bestimmen, sind sämtlich klassifikatorischer Art. Sie sind empirisch nur teils punktuell (*Pareto* 1935), teils systematisch im Wege von Einzelstudien (*Redlich* 1964) abgesichert, aber es kann nicht davon gesprochen werden, daß es sich um eine ökonomische Theorie im modernen empirisch positiv verstandenen Sinne handele. Erhärtete Hypothesen betreffen Entwicklungstendenzen, sind aber nicht ohne weiteres zum Beispiel ökonometrisch überprüfbar. Dies hängt mit den eingangs dargelegten methodischen Schwierigkeiten aufs Engste zusammen. Dagegen bieten diese Ansätze Möglichkeiten des Verständnisses der Bestimmungsgründe für die Dynamik wirtschaftlicher - und gesellschaftlicher - Abläufe. Im folgenden Abschnitt sollen diese Abläufe näher untersucht und einer verfahrenstheoretischen Interpretation unterzogen werden.

II

Die moderne Wirtschaftswissenschaft hat sich von einer Theorie des Marktes, zu der alsbald eine Theorie der plangesteuerten Ökonomie hinzutrat, allgemein zu einer Theorie der E n t s c h e i d u n g s v e r f a h r e n zweckgerichtet handelnder Individuen entwickelt. Da Entscheidungen allemal Kommunikation voraussetzen, schließt dies eine (komperative) Theorie der Kommunikations- und Entscheidungsverfahren ein (*Backhaus* 1977). Im Mittelpunkt stehen solche Verfahren, deren Ergebnis über Allokation und Verteilung von Gütern entscheidet. Güter sind in allgemeiner Definition Handlungsalternativen, die Individuen positiv bewerten in dem Sinne, daß sie es vorziehen, über diese Handlungsalternativen zu verfügen im Gegensatz zu der Situation, in der ihnen diese Handlungsmöglichkeiten nicht offenstehen.

Eigenartig an dieser Theorie ist freilich, daß sie zwar eine Theorie über Verfahren ist, daß Verfahren selbst aber nicht zum Gegenstand der Analyse gemacht werden. Damit soll gesagt werden, daß zwar die Struktur des Verfahrens, die Bedingungen seines Ablaufs etc. Gegenstand der Analyse sind, nicht aber der Ablauf des Verfahrens selbst. Diesen Zustand hat unlängst *Kirzner* (1978) für die Markttheorie kritisiert und zum Ausgangspunkt seines Vorschlages gemacht, die Lücken durch die Einführung des Idealtyps "Unternehmer" auszufüllen. In Anlehnung an die durch *Schumpeter* und *Pareto* begründete Tradition, unter starker Einbeziehung vor allem aber auch des Schrifttums von *Mises* erscheint der Unternehmer als Motor jener Abläufe, an deren Endpunkt die wirtschaftliche Neuerung steht. So erscheint der Unternehmer wieder als Motor des wirtschaftlichen Fortschritts.

Diese personalistische Sicht wird in letzter Zeit verstärkt kritisiert, zum Beispiel von *Albach* (1979). Er sieht - wie übrigens auch *Schwödiauer* (1980) nicht den Unternehmer, sondern die Unternehmung als Ort, an dem analytisch der Motor des Wandels festzumachen ist. "Das moderne innovative Unternehmen weicht (...) in allen Punkten von dem Bild des dynamischen Unternehmers ab, das *Schumpeter* gezeichnet hat. Der Ruf nach dem "Schumpeter-Unternehmer" in der Wirtschaftspolitik ist daher sowohl auf nostalgische Verklärung der gesellschaftlichen Bedingungen des neunzehnten Jahrhunderts als auch auf mangelnde Kenntnis der Innovationsprozesse in der modernen Unternehmung zurückzuführen". *Albach* (1979, 547). Stattdessen gibt *Albach* sieben Bedingungen als Merkmale des innovativen Unternehmens an (S. 546 f.) und gelangt damit wiederum zur Beschreibung der Strukturen, in denen Innovationen stattfinden.

Gegenüber dem personalistischen Ansatz der neu-österreichischen Schule hat *Buchanan* kürzlich kritisch eingewandt, die Rolle des Unternehmers sei keineswegs stets eindeutig positiv aus ökonomischer Sicht bestimmbar. *Buchanan* unterscheidet den wahren und den neuen Unternehmer (*new and true entrepreneur*). Um den Unterschied zu demonstrieren, konstruiert *Buchanan* einen Fall, in dem die Regierung einmal Geldwertstabilität erhält, zum ande-

ren nicht. Beide Unternehmer zeichnen sich nun dadurch aus, daß sie Gewinnchancen entdecken und realisieren. Der "wahre" Unternehmer tut dies in der gewohnten Weise, so daß nun eine neue wirtschaftliche Kombination erprobt wird, die sich alsdann als Verbesserung erweist. Der "neue" Unternehmer dagegen wird als eine Person charakterisiert, die die Wirkungen einer wirtschaftspolitischen Maßnahme der Regierung richtig antizipiert und daraus einen wirtschaftlichen Gewinn zieht. In dem von *Buchanan* diskutierten Fall wird eine Steigerung der Inflationsrate durch Spekulation mit Realwerten zur Einnahmequelle. *Buchanan* erkennt hier besorgt die Möglichkeit, daß bei Nichtidentität des "wahren" mit dem "neuen" Unternehmer sich die relativen Anreize zu Lasten des "wahren" und zugunsten des "neuen" Unternehmers verschoben haben. Während der "wahre" Unternehmer der Wirtschaft reale Wachstumspotentiale eröffnete, tut dies der "neue" Unternehmer nicht, der vielmehr bestimmte Schwachstellen der politischen Wirtschaftssteuerung eigenwirtschaftlich ausnutzt.

Die negative Beurteilung beruht aber darauf, daß ein neuer Akteur, die Regierung, eingeführt wurde, auf deren Verhalten der "neue" Unternehmer reagiert. Tatsächlich beruht das Beispiel auf der Interdependenz politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse, die von einem Unternehmer genutzt wird. Durch politische Aktion werden wirtschaftliche Daten verändert. Auf diese Veränderung der Umstände reagiert der "neue" Unternehmer so, daß sich ein neues Gleichgewicht einstellt. Zur Beurteilung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vergleiche man beide Fälle:

- a) Die Regierung erhöht die Inflationsrate unbemerkt;
und
- b) die Erhöhung der Inflationsrate wird vom "neuen" Unternehmer realisiert und entsprechend ausgenutzt.

Im ersten Fall herrscht beim Publikum Geldillusion aufgrund einer relativ zu hohen Bewertung der mittlerweile vermehrten

(und daher im Wert gesunkenen) Geldbestände. Im zweiten Fall dagegen korrigiert der "neue" Unternehmer durch sein Verhalten die Preisverhältnisse zwischen Geld- und Realwerten. Die Spekulation des "neuen" Unternehmers führt dazu, daß die Preise der Realwerte entsprechend der Vermehrung der Geldmenge nach oben angepaßt werden, daß also das Austauschverhältnis zwischen Geld- und Realwerten wieder in Richtung auf das alte Austauschverhältnis hin angepaßt wird. Vorausgesetzt, das ursprüngliche Austauschverhältnis entsprach den Bewertungen der Wirtschaftssubjekte unter korrekter Einschätzung der verfügbaren Mengen, wird durch das Verhalten des "neuen" Unternehmers das "richtige" Austauschverhältnis wieder hergestellt. Diese unternehmerische Leistung ist volkswirtschaftlich wertvoll und begrenzt im übrigen die Wirksamkeit der von *Buchanan* kritisierten Regierungspolitik.

Der "neue" Unternehmer ist ein p o l i t i s c h e r U n t e r n e h m e r in dem Sinne, daß er eine Brücke zwischen Wirtschaft und Politik schlägt. Die Ergebnisse der politischen Entscheidungen werden in ihrer Wirkung auf die Wirtschaft erkannt und der "neue", politische Unternehmer reagiert dem Funktionsprinzip der Wirtschaft entsprechend in der politisch-ökonomischen Interdependenz.

EXKURS: Umsetzung von Wirtschaftstheorie in Wirtschaftspolitik

Auf einen Spezialfall politischen Unternehmertums sei hier eigens eingegangen, weil er in unmittelbarem Zusammenhang mit der Bewertung politischer Aktion durch die Wirtschaftstheorie und die Theorie der Wirtschaftspolitik steht. Diese Bewertung schließlich gab ja *Buchanan* Anlaß zu seiner negativen Einschätzung des "neuen" oder "politischen" Unternehmers. *Buchanan's* Unternehmer war aufgrund seiner Brückenfunktion zwischen politischem Bereich und wirtschaftlichem Bereich wirksam. Einen anderen Fall des Überlappens politischer und wirtschaftlicher Prozesse beobachten wir dort, wo die Wirtschaftstheorie mit der Wirtschaftspolitik in Berührung gerät. Die Wirtschafts-

wissenschaft selbst läßt sich als ein kommunikatives System auffassen, dessen Ergebnisse unter Wettbewerbsbedingungen intern determiniert werden. Soweit sie empirisch ausgerichtet ist, reagiert die Wissenschaft als kommunikatives System auf die beobachtete Realität der Wirtschaft, die ihrerseits teilweise von der Wirtschaftspolitik gesteuert wird. Nun beruht die Chance einer wirkungsvollen Politiksteuerung auf der Kenntnis der wirtschaftlichen Abläufe und der Determinanten dieser Prozesse. Diese Kenntnis wird in der Wirtschaftswissenschaft hergestellt. Wissenschaftspolitische Unternehmer rezipieren diese Kenntnis und vermitteln sie wirtschaftspolitischen Akteuren, die sie ihrerseits umsetzen und das wirtschaftliche Gefüge dadurch verändern. Durch Rückkoppelung entsteht daraufhin wieder eine andere Wirtschaftstheorie, die entsprechend von wissenschaftspolitischen Unternehmern weitergetragen wird usw.

Wiederum handelt es sich um einen Fall, in dem Unternehmer als Brücke zwischen kommunikativen Systemen Wandel erzeugen, einen Wandel, der sich unter dem Gesichtspunkt der Funktionsweise je eines einzelnen Systems nicht ohne weiteres einer Beurteilung erschließt. In diesem Fall ist zum Beispiel die Beurteilung der wirtschaftspolitischen Eingriffe einer demokratischen Regierung wirtschaftstheoretisch ebenso strittig wie die Beurteilung des Verhaltens der wissenschaftspolitischen Unternehmer unter dem Blickwinkel einer praktischen Wissenschaftstheorie oder Wissenschaftsethik. Unzweifelhaft ist aber, daß an Punkten des Überlappens kommunikativer Systeme Unternehmer Aktionschancen erkennen und Wandel zu erzeugen vermögen (Frey 1979).

Dieser Fall zeigt deutlich, welche Rolle dem Unternehmer nicht nur in der Ökonomie, sondern allgemein in der Gesellschaft zukommt: Völlig im Einklang mit *Leibenstein's* (1968, 73) Definition

"By N-entrepreneurship we mean the activities necessary to create or carry on an enterprise where not all the markets are well established or clearly defined and/or in which the relevant parts of the production function are not completely known. In both cases the entrepreneur co-ordinates activities that involve different markets; he is an intermarket operator. But in the case of N-entrepreneurship not all the markets exist or operate perfectly and the entrepreneur, if he is to be successful, must fill in for the market deficiencies."
8)

erscheint uns der Unternehmer als tätiges Bindeglied zwischen zum Teil nur unvollkommen arbeitenden Verfahren. Dies gilt nicht nur für die Handlungen des Unternehmers in der Wirtschaft als Mittler zwischen verschiedenen Märkten; sondern allgemein für die Tätigkeit des politischen Unternehmers in der Gesellschaft. Hier verknüpft er in sich abgeschlossene Teilsegmente mit jeweils eigener Interaktion und wirkt damit sowohl als Brücke zwischen verschiedenen Verfahren als auch als Motor gesellschaftlichen Wandels.

III.

In der politischen Ökonomie gehört die Vorstellung von einem zunächst wirtschaftlichen, dann aber auch politisch-sozialen **G l e i c h g e w i c h t** zu den tragenden Konzeptionen. Solange nicht ein Gleichgewicht erreicht ist, ist damit zu rechnen, daß zum Teil sich gegenseitig bedingende sowie - durch Aktion und Reaktion - erzeugende Anpassungsprozesse fortlaufen bis zu genau jenem Punkt, in dem wiederum ein Gleichgewichtszustand erreicht wird.

Die theoretische Schwierigkeit mit dieser Gleichgewichtskonzeption besteht darin, daß sie eine sowohl positiv-empirische als auch eine normative Interpretation besitzt. Empirisch gesehen erfreuen sich die Teilnehmer an einem Verfahren, also et-

8) Die Bezeichnung N-Unternehmer steht im Gegensatz zu R-Unternehmer; dies ist in *Leibenstein's* Terminologie die Unterscheidung zwischen Manager (R-Unternehmer) und Unternehmer (N-Unternehmer).

wa Akteure am Markt, Wettbewerber im politischen System etc. eines Nutzenmaximums in dem Sinne, daß eine Möglichkeit der Nutzensteigerung durch Bewegungen fort von diesem Gleichgewichtszustand unmöglich ist, ohne daß nicht einzelne, genauer mindestens ein anderer, Teilnehmer an dem Verfahren schlechter gestellt würden (*Pareto* 1971, VI § 33). Dieses Gleichgewicht bliebe im Prinzip auch erhalten, wenn sich nicht - und solange, wie sich nicht - Änderungen ergeben, die neue Bewegungen möglich machen. Diese Möglichkeit ist wiederum empirisch zu verstehen als die Chance, daß sich einzelne Mitglieder des betrachteten Systems - oder Teilnehmer an dem betrachteten Verfahren - durch Veränderung besserstellen können, ohne daß andere benachteiligt werden.

Es erscheint mir nun wesentlich festzuhalten, daß diese sich sozusagen praktisch von selbst realisierenden Möglichkeiten grundsätzlich zu unterscheiden sind von rein hypothetischen Möglichkeiten. In den bisherigen Ausführungen war der Nutzenbegriff eine rein empirische Kategorie, der mehr das Ergebnis eines individuellen Kalküls über Wünschbares und Mögliches faßbar machte, statt Interessen und Chancen ihrer Durchsetzung. Statt Nutzen kann man Interesse lesen. Dieser Nutzenbegriff hat keinerlei normativen Gehalt. Denn es handelt sich um eine begrenzte Interessendokumentation. Aus der Sicht eines bestimmten Systems, etwa im Bereich der Wirtschaft, kann ein Nutzenmaximum - in Gestalt eines Interessenausgleichs, der zu einem Gleichgewicht geführt hat - erreicht sein, ohne daß, wenn man Kriterien aus anderen Verfahren, etwa die Ergebnisse politischer Abstimmungen, als Maßstab daran heranträgt, von einem Nutzen- (oder Wohlfahrts-)Maximum gesprochen werden könnte (vergleiche im einzelnen *Backhaus* 1978, II, III).

Folglich unterschied *Pareto* im Rahmen seiner Gleichgewichtsanalyse "tatsächliche" Bewegungen als Bewegungen fort vom Gleichgewicht, die in dem genannten Sinne zu einer Verbesserung füh-

ren, von "möglichen" Bewegungen, die zwar als Ergebnis und Konsens aus anderen kommunikativen Verfahren, etwa als politischer Entscheid, als wünschbare Verbesserung einer bestimmten Gleichgewichtssituation angegeben werden können, sich aber nicht in dem *paretianischen* Gleichgewichtssinne verwirklichen lassen, daß durch die Bewegung niemand schlechter aber mindestens eine Person bessergestellt wird. Da nun über die Funktionsweise der Wirtschaft relativ viel, über die Funktionsweise anderer Prozesse dagegen relativ wenig bekannt ist, hielt es *Pareto* für richtig, sich zunächst auf das ökonomische Gleichgewicht zu beschränken (*Pareto-Kriterium*), auf die anderen Qualifikationen hinzuweisen, sie aber des weiteren nicht mehr zu beachten.

Diese Unterscheidung sei auf die Charakterisierung der Funktion des Unternehmers angewendet. Seine Funktion besteht darin, um noch einmal die Worte *Leibenstein's* (1968) zu paraphrasieren, in unvollkommen funktionierenden Verfahren das Unvollkommene zu überwinden und voneinander getrennt ablaufende Verfahren miteinander zu verknüpfen, etwa verschiedene Teilmärkte oder auch verschiedene gesellschaftliche Sub-Systeme, etwa Politik und Wirtschaft. Auf den Märkten besteht die Funktion des erfolgreichen Unternehmers darin, bei Marktversagen durch eigene Organisationsleistung ein besseres Ergebnis zu erzielen. Hier kann illustrativ auf die Ausführungen *Coase's* noch einmal verwiesen werden. Auf die unternehmerische Entscheidung geht schließlich die Gründung eines Unternehmens zurück, das dann entsteht, wenn an bestimmten Punkten Marktversagen (öffentliche Güter, externe Effekte, zunehmende Skalenerträge, usw.) auftritt und im Rahmen einer geeigneten Organisation, hier im Rahmen eines Unternehmens, behoben werden kann, vorzugsweise so, daß der faktische Eigner der Organisation daraus einen Vorteil ziehen kann. Die Funktion des Unternehmers besteht also darin, den Kranz der tatsächlichen Bewegungsalternativen um weitere anzureichern, die aus dem Bereich des rein Möglichen

und Vorstellbaren in den Bereich des im Rahmen dieses Verfahrens Faßbaren und Verwirklichbaren gerückt werden. Stellt sich in einem Verfahren das *paretianische* Gleichgewicht sozusagen von selbst ein, so geschieht hier etwas neues: die von Unternehmern verwirklichten Lösungen sind solche, die sich nicht von selbst einstellen, weil sie zuvor nicht zum Kranz des Denkbaren, Möglichen und im Rahmen dieses Verfahrens Verwirklichbaren gezählt haben. So erweitert der Unternehmer durch seine unternehmerische Initiative den Möglichkeitsraum und erschafft auf diese Weise die Voraussetzung für stets weitere Nutzenverbesserungen. Die unternehmerische Initiative ist Voraussetzung für Wohlfahrtssteigerungen.

Auch hier begegnet uns übrigens wiederum das Paradoxon der *Selbsterstörung* des unternehmerischen Tätigkeitsbereiches. So wie Verfahrensversagen durch eine bestimmte Organisation (etwa: Gründung einer Unternehmung) geheilt, neue Alternativen bekannt und mögliche Bewegungen zu tatsächlichen Bewegungen geworden sind, etabliert sich ein neues Gleichgewicht wiederum "von selbst". Der Unternehmer hat hier seine Aufgabe verwirklicht, es ist nun Aufgabe des Managers oder, in *Schumpeter's* Terminologie: des "Wirts", die neugestalteten Möglichkeiten voll auszuschöpfen und an die Grenze des nunmehr neu gestalteten Möglichen zu gehen.

Diese Ausführungen gingen davon aus, daß in einer Gesellschaft verschiedene Sub-Systeme verfahrensmäßig organisiert sind, in denen Entscheidungen getroffen werden, die über Allokation und Verteilung von "Gütern" (im ökonomischen Sinne von "Opportunitäten") befinden. Der Unternehmer ist die Person (oder Gruppe von Personen), die entweder in einzelnen Verfahren Verfahrensmängel überwindet, oder aber verschiedene, voneinander getrennt ablaufende Verfahren miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung freilich bleibt nur partial und führt regelmäßig nicht zur völligen Integration der so verknüpften Verfahren. Das hat vor allen Dingen die Konsequenz, daß durch Verfahrensverknüpfung um neue, tatsächlich zu verwirklichende Alternativen ange-

reicherte Teilverfahren ihrerseits nicht "von selbst" ein allgemeines, umfassendes gesellschaftliches Optimum (*Optimum supremum*) verwirklichen, sondern lediglich durch marginale Bewegungen fortentwickelte Teiloptima. Hier findet auch die Chance des Unternehmers, durch seine Initiative die Voraussetzung für Wohlfahrtsverbesserungen zu schaffen, ihre Grenze. Entscheidungen über allgemeine gesellschaftliche Optima können nur im Rahmen von **k o n s t i t u t i o n e l l e n E n t s c h e i d u n g e n** getroffen werden, durch die jene Verfahren geschaffen werden, in denen sich Optima "von selbst" einstellen und deren Versagen und mangelnde Integration dann ihrerseits von Unternehmern partial und inkremental überwunden werden kann.

IV.

Einleitend waren **p o l i t i s c h e U n t e r n e h m e r** als Bewegungselement des politischen Prozesses bezeichnet worden. Der politische Prozeß wird hier vor allem im Gegensatz zum Marktgeschehen definiert als all jenes interaktive Handeln, das wir im politischen Bereich beobachten können. Es ist also nicht nur von geregelten Abstimmungsverfahren, wie zum Beispiel Wahlen, die Rede, und wir beschränken uns auch nicht auf das Verhalten von bzw. in bestimmten zuvor ausgewählten und abgegrenzten Institutionen. Dann müßten wir nämlich befürchten, definitiv etwas ausgeschlossen zu haben, das sich später als der Ort erweist, an dem die Dynamik politischer Abläufe erzeugt wird.

In der Volkswirtschaftslehre ist es üblich, den politischen Prozeß dichotomisch dem Marktprozeß gegenüberzustellen. Während der Marktprozeß die Allokation privater Güter regelt, wird der politische Prozeß als ein analoges Verfahren geschildert, das über die Allokation öffentlicher Güter entscheidet. Öffentliche

Güter sind bekanntlich jene, die die angenehme Eigenschaft haben, daß ihr Konsum durch einen Bürger den gleichzeitigen Konsum durch einen anderen nicht ausschließt. Diese Eigenschaft hat aber noch eine unangenehme Kehrseite. In großen Gruppen, in denen die einzelnen Gruppenmitglieder einander nicht persönlich bekannt sind und sich auch nicht an ihre Pflichten gegeneinander erinnern können, ist es nicht immer sicher, daß öffentliche Güter in ausreichender Menge oder überhaupt bereitgestellt werden. In der Regel ist es so, daß, wenn der Konsum durch einen Bürger den Konsum durch einen anderen nicht ausschließt, der andere von diesem Konsum auch nicht ausgeschlossen werden kann. Das hat aber zur Folge, daß sich jeder Bürger die Frage vorlegen wird, ob er seinen Anteil an den Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes tragen will. Schließlich kann er auch dann konsumieren, wenn er seinen Beitrag nicht bezahlt hat, da er - wie angenommen - vom Konsum nicht ausgeschlossen werden kann. Auf diesem Zusammenhang beruht *Olson's* (1965) Überlegung, daß es in großen Gruppen zum Angebot öffentlicher Güter nur dann kommen wird, wenn man entweder die einzelnen Gruppenmitglieder zu ihrem Beitrag zwingen kann oder aber die Mitgliedschaft in einer Organisation, die das öffentliche Gut bereitstellt, durch den Verkauf spezieller privater Güter oder Dienstleistungen an die Mitglieder sichergestellt wird, aus deren Erlösen dann die Produktion des öffentlichen Gutes finanziert wird. Man kann sagen, daß diese Analyse und die darauf gründende Beurteilung von der Mehrzahl der interessierten Wissenschaftler geteilt wird. Sie liefert unter anderem die Begründung für so unterschiedliche Institutionen wie das staatliche Steuerprivileg oder das *Closed Shop*-System, das die Gewerkschaftsmitgliedschaft in einem bestimmten Betrieb zur Regel macht, weil - und solange - diejenigen Arbeitnehmer, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind, von den gewerkschaftlich ausgehandelten Lohnsteigerungen, einem öffentlichen Gut für die gesamte Gruppe, nicht ausgeschlossen werden können.

Diese Analyse beruht auf der - in der Regel nicht besonders ausgeführten - Vorstellung, eine bestimmte Aktivität finde gleichsam im unstrukturierten politischen Raum statt und es

bedürfe zur Organisation der Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes zunächst einer Organisationsleistung so, daß die Gruppe der Nutznießer zusammengefaßt werden müsse. Da dies insbesondere für große (latente) Gruppen schwierig sei, unterbleibe auch deren Organisation mit der Folge ihrer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern; so die Analyse *Olson's* (1965). Ähnliche Vorstellungen wiederholen sich allenthalben in der Literatur, etwa bei *Frohlich*, *Oppenheimer* und *Young* (1971) oder *Eschenburg* (1965). Dies ist umso erstaunlicher, als sich die beiden letztgenannten Arbeiten gerade mit dem Aspekt der Bereitstellung öffentlicher Güter durch einen politischen Unternehmer beschäftigen. Bei *Frohlich*, *Oppenheimer* und *Young* wird dies so dargestellt, als errichte der politische Unternehmer eine Organisation, um mit Hilfe dieser Organisation das erstrebte Ziel der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes zu verwirklichen. Im Laufe der Analyse wird dann freilich die Organisation selbst wichtiger als der Unternehmer, von dem uns verschiedene Typen erscheinen (1971, 46 ff.), deren Charakteristika sich in der Kostenfunktion der Unternehmung in einem Verhaltensausdruck (the behavioral term b) niederschlagen, dessen Wert im wesentlichen die Dynamik (aber auch Risikonähe) des Managers der Unternehmung bezeichnet. Bei *Rolf Eschenburg* (1975) geht es zunächst um die Suche nach einem "Koordinationsmechanismus für das Problem der gemeinsamen Produktion öffentlicher Güter" (286, meine Hervorhebung), also wiederum eine Organisation, die von einem "politischen Unternehmer" als initiativem Organisator (1975, 289) instituiert wird. Der Unternehmer ist auch hier der Schöpfer einer Organisation, eines politischen Unternehmens, in dem die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes organisiert wird.

Das Anreiz-Beitragsproblem wird in dieser Organisation durchaus im Rahmen der *Olson'schen* Bedingungen gelöst, die verlangten, daß entweder ein einzelnes Mitglied zum Beitrag gezwungen werden müsse oder aber durch Kauf eines privaten Gutes zur Produktion des öffentlichen beitragen.

Frohlich, Oppenheimer und *Young* (1971) formulieren auf dieser Basis ein politisches Organisationsmodell, das zudem noch freiwillige Leistungen einschließt. Dann gibt es offensichtlich einen *trade off* zwischen dem Dringen auf freiwillige Leistungen und Anwendung von - auf Gebühren gerichtetem - Zwang bei der Optimierung des Einsatzes des Lock-Droh-Potentials. Im Grundsatz ist die Analyse aber die gleiche. Sie bleibt auf Organisationen (Unternehmen) gerichtet, die der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen.

Die Frage, die wir uns eingangs vorgelegt hatten, lautete aber nach den Bestimmungsgründen des Wachstums von Organisationen im politischen Sektor, dessen Zeuge wir in den letzten Jahren zunehmend geworden sind. Wo sind die dynamischen Elemente, die dieses Wachstum erzeugen? Es fällt uns schwer zu glauben, eine Vielfalt neuer Organisationsformen könne das Wachstum bewirkt haben.

Einen Lösungshinweis finden wir wieder bei *Schumpeter* (1946, XII), der in seiner "anderen Demokratietheorie" darauf hinwies, daß politische Unternehmer, eine bestimmte Idee verwirklichend, ein Programm schaffen, und mit diesem Programm eine Organisation, Unternehmung oder Partei übernehmen; daß ihnen diese Organisation gleichsam zufällt, wenn - und nachdem dem Unternehmer mit seinem Programm Erfolg zuteil geworden ist (1946, 276 ff., mit Beispielen aus der politischen Geschichte des ausgehenden 19. Jahrhunderts). Hier setzte auch *Richard E. Wagner* in seiner Kritik an *Mancur Olson's* Logik des kollektiven Handelns an. Er schlug folgendes Gedankenexperiment vor.

Vorausgesetzt, jede Bereitstellung eines öffentlichen Gutes erfolge über die Organisation einer bestimmten Gruppe, einer Interessengruppe. Was geschieht, wenn diese fortfällt? Nach einem gesetzlichen Verbot solcher Gruppen müßten wir einen merklichen Unterschied feststellen. Insbesondere breite Gruppen mit Organisationsnachteil erleiden - so müssen wir beobachten - eine relative Unterversorgung mit öffentlichen Gütern. Ist

dieses Ergebnis wahrscheinlich? Im Gegenteil: Es ist damit zu rechnen, daß politische Unternehmer in die Bresche springen. Diese Erwartung ergibt sich aus der Beobachtung, daß es große Gruppen gibt, die, obwohl nicht oder nur schwach organisiert, gleichwohl beträchtliche öffentliche Güter auf sich vereinigen. Wie ist dies möglich?

Um dies zu erklären, ist es sinnvoll, wieder an die Ausführungen über den Unternehmer in der ökonomischen Theorie anzuknüpfen. Dort war es unter anderem darum gegangen, darauf hinzuweisen, daß der Unternehmer nicht unbedingt in einem von ihm gegründeten, oder von ihm betriebenen Unternehmen tätig sein muß. Es ist durchaus denkbar und auch nicht selten, daß ein Unternehmer außerhalb eines Unternehmens tätig ist, und nur ihm zu Gebote stehende Mittel dazu einsetzt, Neues zu strukturieren und Wandel zu gestalten. Eine Sicht, die den Unternehmer mit der Organisation der Unternehmung verschmelzt, verstellt den Blick auf das eigentlich wesentliche Element des Dynamischen, des Wandels.

Was für die ökonomische Theorie galt, gilt ebenso für die Politik. Auch hier sind Unternehmer tätig, die in Institutionen wirken, die lange vor ihnen schon bestanden haben. Abgeordnete schaffen nicht einen besonderen Wahlkreis, Ausschußvorsitzende sind nicht Väter der Idee, diese Ausschüsse zu gründen, Oppositionsführer verfügen über Einfluß mehr trotz als wegen ihrer Rolle als Chef einer bestimmten Organisation, Kandidaten müssen noch nicht einmal aufgestellt sein, um bereits politisch zu wirken, oder bei Erfolg können sie gleichwohl systematisch von der Regierungsverantwortung ferngehalten werden, ohne deshalb ihren Einfluß einbüßen zu müssen. Weniger nicht-wettbewerbliche Prozesse, die mit Drohung und Zwangsarbeiten, als wettbewerbliche Prozesse sind es, die in Wirtschaft wie Politik politischen Unternehmern die Möglichkeit geben, Wandel zu erzeugen (*Wagner 1966, 165*).

Diese wettbewerblichen Prozesse halten in der Politik wie in der Wirtschaft Prämien bereit, in der Politik den p o l i -

t i s c h e n P r o f i t . Der politische Profit besteht in Stimmen, die den Zugang zu Ämtern gewähren, die ihrerseits Einfluß eröffnen, der zu weiteren politisch gestaltenden Maßnahmen verwendet werden kann. Es ist, worauf ursprünglich *Schumpeter* (1946, XII) hinwies, Charakteristikum der Demokratie als politischer Organisationsform, daß sie einen Wettbewerbsprozeß organisiert, der zur Auslese Einzelner führt, die dann für die Menge entscheiden. Dieser Prozeß selbst enthält kein Element des Zwangs, Stimmen werden weder durch Zwang noch durch Drohung - regelmäßig - angezogen.

Die Chance der B e s t e u e r u n g , die natürlich in einem technischen Sinne mit der Möglichkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter unzertrennlich verknüpft ist, hat mit diesem Prozeß zunächst wenig zu tun, da in jedem Fall die repräsentative Entscheidung für ein Kollektiv dem politischen Unternehmer Gestaltungsräume eröffnet, die er gemäß seinen eigenen Absichten nutzen kann. Er kann dies im Rahmen der Institutionen, die er v o r f i n d e t und denen er den einen oder anderen Wandel hinzufügen mag, durchaus in unterschiedlicher Weise tun, nicht jede Bereitstellung eines öffentlichen Gutes verlangt nach der Erhebung von Steuern. In einer heterogenen Gesellschaft kann die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes für eine Gruppe genau das Gegenteil für eine andere sein. Ein der zweiten Gruppe verpflichteter politischer Unternehmer stellt für seine Wählerschaft ein öffentliches Gut bereit, wenn er die Bereitstellung des öffentlichen Gutes für die erste Gruppe verhindert. Offensichtlich sind in diesem Fall keine weiteren Steuern erhoben worden, sondern allenfalls welche eingespart. Auch dies ist nicht notwendig.

In modernen Industriegesellschaften erschöpft sich Staatlichkeit keineswegs mehr im Privileg der Besteuerung. Q u a s i - B e s t e u e r u n g nimmt einen immer weiteren Raum ein. Aus öffentlichen Ämtern heraus kann man Auflagen machen oder mildern, Genehmigungen erteilen oder verweigern, Anträgen stattgeben oder sie verwerfen, in Vorgesprächen Anträge verändern,

Verwaltungsgeschäfte (sogar in den Privatbereich hinein) verlagern und dafür Vergünstigungen gewähren, Projekte lancieren, initiieren und fördern, auch ohne in ihnen selbst aufzutreten, Projekte verhindern, verändern oder vernichten, ohne sich vor einer wie auch immer gestalteten Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen. Betrifft dies den Mikrobereich zwischen Markt und Staat, so kann der politische Unternehmer auch an den Hebeln der Wirtschaftspolitik unternehmerisch tätig sein, Steuervergünstigungen für bestimmte Gruppen (definiert über absetzbare Tätigkeiten) gewähren durch Steuern, Gebühren, Marktordnungen und Zölle, politische Gruppen fördern oder benachteiligen, eine auf Beschäftigung gerichtete Politik - global im Hinblick auf abgrenzbare Großgruppen mit Teilorganisation - oder sektoral oder gar (wahl)bezirksweise betreiben, oder eine auf Geldwertstabilität gerichtete Politik durchsetzen, den Außenhandel industriebezogen oder bürokratiebezogen als Export- oder Entwicklungspolitik fördern oder behindern etc.

In allen diesen Beispielen kommt es nicht darauf an, zur Bereitstellung eines öffentlichen Gutes eine Organisation zu gründen, sondern es kommt darauf an, neue Formen, das heißt Programme zu (er)finden, unter deren Schirm die Begünstigungen als öffentliche Güter möglich sind. Je größer die Vielfalt dieser ~~politisch~~-ökonomischen Möglichkeiten, desto größer ist auch der Anteil des politischen Elements in der rein wirtschaftlichen Kalkulation; das heißt desto größer ist auch für die rein wirtschaftlich orientierte Unternehmung die Bedeutung der auf Politik gerichteten Aktion; und desto größer ist die Chance des politischen Unternehmers, wirtschaftliche Chancen und politische Möglichkeiten in neuen Gestaltungsformen zu verknüpfen und zu nutzen.

V

Ich habe versucht, Grundzüge einer Antwort auf die eingangs gestellte Frage nach den dynamischen Ursachen des Strukturwandels, der in der Einleitung geschildert wurde, zu finden. Es wurde vorgeschlagen, den Blick dabei auf den politischen Unternehmer zu konzentrieren, der der Motor dieses Wandels ist. Wie weit kann eine solche Theorie führen?

Einschränkend ist zu sagen, daß wir bislang nur über Elemente einer solchen Theorie verfügen. Auch in diesem Aufsatz habe ich sie nicht bis zu dem Punkt formuliert, an dem Hypothesen sich klar abzeichnen würden, die man alsdann empirisch mit modernen Methoden testen könnte. Dies ist in Teilbereichen aber möglich. Positiv dagegen scheint es zu Buche zu schlagen, daß eine Fülle von Einzelphänomenen, die man mit einer dem politisch-ökonomischen Wandel der letzten Jahrzehnte zugrundeliegenden Tendenz verknüpfen kann, haben mit dem Begriff des politischen Unternehmers neu organisiert und so zu einem verständnisleitenden Konzept zusammengefügt werden können. Mit dieser Arbeit stehe ich erst am Anfang. Aber ich hoffe, deutlich gemacht zu haben, daß der Unternehmer sowohl in der Wirtschaft (I) als auch in der Politik (IV) eine genau bestimmbare Rolle spielt, daß diese Rolle im Rahmen der Institutionen, in denen sie gespielt wird, als dynamisch u n d im normativen Sinne wünschenswert zu bewerten ist in dem Sinne, daß auf Freiwilligkeit aller Beteiligten beruhende Bewegung zustandekommt, die zu partiellen Besserstellungen führt. Der Unternehmer kann neu gestalten stets nur im Rahmen einer bestehenden allgemeinen Ordnung, einer Verfassung; die Neugestaltungen sind - normativ gesprochen - stets nicht schlechter als die Verfassung, die sie zuläßt. Die Verfassung selbst freilich ist, obwohl dauerndem Wandel unterworfen, gegebenenfalls Gegenstand eines eigenständigen Beurteilungsprozesses.

Die gesamte Einschätzung der Rolle eines Unternehmers beruht auf einer Sicht, die ihn als das konstitutive Element kommuni-

kativer Verfahren begreift. Derartige Verfahren sind sowohl der Markt, politische Prozesse, als auch andere Verfahren, in denen Entscheidungen zustande kommen. Diese Verfahren setzen sämtlich voraus, daß neue Ideen formuliert und in habhafte Programme umgesetzt werden. Dies ist die Rolle des Unternehmers, in der Wirtschaft wie in der Politik.

LITERATURVERZEICHNIS

Armen A. Alchian & Harold Demsetz, Production, Information Costs and Economic Organization. *American Economic Review* 62, 1972, pp 777-795

Horst Albach, Zur Wiederentdeckung des Unternehmers in der wirtschaftspolitischen Diskussion. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 135.4 1979, 535-552

Jürgen Backhaus, Politische Ökonomie als Theorie der Begründung. *Zeitschrift für allgemeine Wissenschaftstheorie* VIII.1 1977, 91-117

Jürgen Backhaus, The Pareto Principle. Center for Study of Public Choice, Blacksburg, Va 1978. Demnächst in: *Analyse und Kritik*

Jürgen Backhaus, Ökonomik der Partizipativen Unternehmung I. (Mit einem Vorwort von *Gérard Gäfgen*). Tübingen: Mohr/Siebeck 1979

William J. Baumol, Entrepreneurship in Economic Theory. *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 58.2, 1968, 64-71

William J. Baumol, Welfare Economics and the Theory of the State. London: Bell 1967.

Erwin von Beckerath, Einige Bemerkungen zu Schumpeters "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung". *Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* 53.II, 1929, pp 537-555

Herbert Biermann, Ansatzpunkte einer allgemeinen Strukturpolitik: Destabilisierung von Managementgremien und/oder Organisationen als Voraussetzung für Wettbewerb und Demokratie. Berlin: Duncker & Humblot 1976

James M. Buchanan, Resource Allocation and Entrepreneurship. Mimeograph, Blacksburg, Va 1979.

Ronald Coase, The Nature of the Firm. *Economica* 4, 1937, pp 386-405

Thomas C. Cochran, Entrepreneurship. *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 5, pp 87-90

Arthur H. Cole, The Entrepreneur: Introductory Remarks. *American Economic Review, Papers & Proceedings* 58.2, 1968, pp 60-63

Rolf Eschenburg, Politische Unternehmer und öffentliche Güter: Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter in Großgruppen. in: *Wirtschaft und Gesellschaft: Ordnung ohne Dogma. Festschrift für Heinz-Dietrich Ortlieb. Erich Arndt, Wolfgang Michalski, Bruno Molitor (eds.)* Tübingen: Mohr/Siebeck 1975, pp 257-302

Bruno S. Frey, Models of Perfect Competition in Pure Democracy. *Kyklos* 23, 1970, 736-755

Bruno S. Frey, Von der politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik. pp. 789-808 in: *Staat und Wirtschaft. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Hamburg, 1978.* Berlin: Duncker & Humblot 1979 (= Schriften des Vereins für Socialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften NF. 102).

Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer, Oran R. Young, Political Leadership and Collective Goods. Princeton: Princeton University Press 1971.

Gérard Gäfgen, On the Methodology and Political Economy of Galbraithian Economics. *Kyklos*, 27.4, 1974, pp 705-731.

Gérard Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung. Tübingen: Mohr/Siebeck 1974.

John Kenneth Galbraith, The New Industrial State. Boston: Houghton 1967.

John Kenneth Galbraith, The Affluent Society. Boston: Houghton 1958.

Johannes Gerhardt, Unternehmertum und Wirtschaftsführung. Tübingen: Mohr/Siebeck 1930

John Hicks, Value and Capital. Oxford: University Press 1939

Albert O. Hirschmann, Models of Reformmongering. *Quarterly Journal of Economics*.

Israel M. Kirzner, Comment: X-Inefficiency, Error and the Scope for Entrepreneurship. In: *Rizzo (ed.)* 1979, pp 140-152

Israel M. Kirzner, Wettbewerb und Unternehmertum. Tübingen: Mohr/Siebeck 1978

Frank H. Knight, Risk, Uncertainty, and Profit. Chicago: University of Chicago Press 1971 (orig: Houghton 1921)

Wilhelm Krelle, Preistheorie I, II. Tübingen: Mohr/Siebeck 1976.

William Lazonick, Industrial Relations and Technical Change: The Case of the Self-Acting Mule. Cambridge Journal of Economics 3.3, Sept. 1979

William Lazonick, Managers, Entrepreneurs, and Choice of Technique: Rings and Mules in Lancashire. Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper 726 Oct. 1979

Harvey Leibenstein, Entrepreneurship and Development. American Economic Review, Papers & Proceedings, 58.2, 1968, 72-83

Harvey Leibenstein, The General X-Efficiency Paradigm and the Role of the Entrepreneur. in: *Rizzo*, (ed.) 1979, 127-139

Roland N. MacKean, The Unseen Hand in Government. American Economic Review 55.3, 1965, pp 496-506

Walter Meyer, Die finanzsoziologischen Ansichten der Pareto-Schule in Italien. Bonner Diss. 1953

Mancur Olson jr., The Logic of Collective Action. Cambridge: Harvard University Press 1965. dt.: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen: Mohr/Siebeck 1968.

Mancur Olson, The Political Economy of Comparative Growth Rates. Mimeograph University of Maryland, 1978.

Vilfredo Pareto, Manual of Political Economy. New York: Kelley 1971.

Vilfredo Pareto, The Mind and Society. New York: Harcourt/Brace 1935

J. Pierstorff, Unternehmer und Unternehmergewinn. Handwörterbuch der Staatswissenschaften 8, 1911(3), pp 95-105.

Werner W. Pommerehne & Friedrich Schneider, Ist der Trittbrettfahrer so bedeutend? Eine experimentelle Untersuchung. Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Diskussionspapier 79-o4 1979.

Theodor Pütz, Das Bild des Unternehmers in der Nationalökonomie: Versuch einer aufbauenden Kritik. Jena: Fischer 1935

Fritz Redlich, The German Military Enterpriser and his Work Force: A Study in European Economic and Social History. Wiesbaden 1964/65

Fritz Redlich, *Der Unternehmer: Wirtschafts- und Sozialgeschichtliche Studien*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1964.

Fritz Redlich, *Unternehmer*. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften 10, 1959, pp 486-498

Fritz Redlich, *The Military Enterprise: A Neglected Area of Research*. *Explorations in Entrepreneurial History*, 1956, pp 252-256

Mario Rizzo, *Disequilibrium and all That: An Introductory Essay*. In: *Rizzo* (ed.) 1979, pp 1-18

Mario Rizzo (ed.), *Time, Uncertainty, and Disequilibrium*. Lexington: Heath 1979.

Jochen Röpke, *Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht*. In: *Streissler/Watrin* (eds.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*. Tübingen: Mohr/Siebeck 1980

Susan Rose-Ackermann, *Inefficiency and Re-Election*. *Kyklos* 33.2, 1980, 287-307

Hans Rühle, *Hans-Joachim Veen* (Hrsg.), *Wachsende Staatsausgaben. Ein internationaler Vergleich der Ursachen, Folgen und Begrenzungsmöglichkeiten*. Stuttgart: Bonn aktuell 1979.

Warren J. Samuels, *Pareto on Policy*. Elsevier: North Holland 1974.

Josef Solterer, *Die Grundsätze der pluralistischen Wirtschaft*. Berlin: Duncker & Humblot 1964.

James H. Soltow, *The Entrepreneur in Economic History*. *American Economic Review, Papers & Proceedings*, 58.2, 1968, pp 84-92.

Werner Schmidt, *Der Wandel der Unternehmerfunktionen in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß der konzertierten Aktion*. Berlin: Duncker & Humblot 1974.

Joseph Alois Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin 1947 (2)

Joseph Alois Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker & Humblot 1912 (1) 1934 (4)

Joseph Alois Schumpeter, Art. "Unternehmer". Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1928 (4), VII, 476-487.

Joseph Alois Schumpeter, Der Unternehmer in der Volkswirtschaft von heute. in: *B. Harms* (Hrsg.), Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft I. Berlin: 1929, 303 ff.

Gerhard Schwödiauer, (Hrsg.), Equilibrium and Disequilibrium in Economic Theory. Proceedings of a Conference Organized by the Institute for Advanced Studies in Vienna, Austria, July 3-5 1974. Dordrecht: Reidel 1978.

Richard E. Wagner, Economic Manipulation for Political Profit: Macro-Economic Consequences and Constitutional Implications. *Kyklos*, 30.3, 1977, 395-410

Richard E. Wagner, Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article Public Choice (= Papers on Non-Market Decision Making) I, 1966, pp 161-170

Elliot Roy Weintraub, General Equilibrium Theory. London: Macmillan 1974.

Elliot Roy Weintraub, Microfoundations: The Compatibility of Microeconomics and Macroeconomics. Cambridge: University Press 1979.

Max Weber, Die Objektivität socialpolitischer und socialwissenschaftlicher Erkenntnis. *Archiv für Socialwissenschaften und Socialpolitik* 1904

Karl Georg Zinn, Indeterminismus und Modell: Zur Deutung der pluralistischen Wirtschaft. *ORDO* 18, 1967, pp 441-445.