

# Peter Nahamowitz

## Effektivität wirtschaftsrechtlicher Steuerung

Ein Beitrag zur Autopoiesis-Debatte

Moderne Gesetzgebung wird »heute weitgehend von Wirtschaftsproblemen beherrscht«<sup>1</sup>. Der Beitrag untersucht die Implementation eines wirtschaftsrechtlichen Regelungskomplexes, dessen Steuerungsthematik sowohl unter wirtschaftlichem als auch rechtlichem Aspekt äußerst bedeutsam ist, der aber gewissermaßen »im Schatten« zweier anderer Wirtschaftsgesetze steht, des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 (StWG) und des Bundesbankgesetzes von 1957 (BBankG). Im Vergleich zu dem umfassenden makroökonomischen Regelungsanspruch dieser beiden Wirtschaftsgesetze (vgl. die Verpflichtung auf das »magische Viereck« in § 1 StWG einerseits, den Auftrag der »Sicherung der Währung« in § 3 BBankG andererseits) ist der Steuerungsanspruch des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« von 1969 (GRW-Gesetz), welches das Ausführungsgesetz zu Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG ist, auf den *Ausgleich der regional unterschiedlichen Verteilung* des volkswirtschaftlichen Reichtums und der Arbeitslosigkeit zentriert.

Die *Höhe* des wirtschaftlichen Wachstums (gegebenenfalls auch seine Qualität) sowie das *Niveau* der Arbeitslosigkeit hängen primär von der kompetenten und konjunkturgerechten Anwendung (bzw. der Nichtanwendung) des StWG und des BBankG ab. Das »Vergessen« des StWG durch die Politik in den 80er Jahren war hauptverantwortlich für die gegenwärtige mehr als Verdoppelung der offiziellen Arbeitslosenzahl auf 2,3 Mio. im Jahresdurchschnitt im Vergleich zum Ende der 70er Jahre mit einer Arbeitslosenzahl von unter 900 000<sup>2</sup>. Die gesamtwirtschaftliche Relevanz des BBankG hingegen demonstrierten in den letzten Jahren die Devisenmarktoperationen der Bundesbank zur Steuerung der Kursbewegungen am internationalen Geldmarkt mit ihren Auswirkungen auf die bundesdeutsche Exportwirtschaft. Kurz und in ökonomischen terms ausgedrückt: Der allgemeinen Konjunktur- und Geldpolitik gegenüber kann die regionale Wirtschaftspolitik nur eine komplementäre Funktion übernehmen. Auch in der öffentlichen Diskussion stößt die regional disparitäre Verteilung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eindeutig auf weniger Interesse als das Niveauprobblem dieser beiden Wirtschaftsgrößen.

Die Implementationsfragestellung soll im folgenden weit gefaßt werden und sowohl die regulierungsbedürftige ökonomische Problemsituation und die gesetzliche Programmformulierung als auch den administrativen Vollzug und die Steuerungswirksamkeit des GRW-Gesetzes umfassen<sup>3</sup>. »Steuerungswirksamkeit« als Oberbegriff

<sup>1</sup> Mertens, Kirchner, Schanze, *Wirtschaftsrecht*, Reimbek 1978, Umschlagtext.

<sup>2</sup> Rürup, Seidler, *Das vergessene Stabilitätsgesetz*, in: *Konjunkturpolitik* 1984, 259 ff., bes. 266.

<sup>3</sup> Zum Gegenstandsbereich der Implementationsforschung vgl. Mayntz, in: dies. (Hrsg.), *Implementation politischer Programme*, Königstein 1980, 4 ff., 237 ff.

bemißt sich sowohl an der quantitativen und qualitativen Wirksamkeit (impact) als auch am Zielerreichungsgrad der in diesem Gesetz institutionalisierten Wirtschaftspolitik. Die Relevanz der Implementationsfragestellung für die Rechtstheorie ergibt sich aktuell aus den Problematisierungen und Zweifeln, welche von der autopoietischen Gesellschafts- und Rechtstheorie in bezug auf die Legitimation und Wirksamkeit materialer rechtlicher Steuerung artikuliert worden sind (1).

Von hier aus wird in eine intensivere Diskussion mit der autopoietischen Wirtschafts- und Rechtstheorie eingetreten. Das erfolgt im Rahmen einer Konfrontation der Theorie autopoietischer Systeme mit dem Konzept des »Organisierten Kapitalismus«. Gemäß dem horizontalen Konstruktionsprinzip der Theorie autopoietischer Systeme sind Wirtschaft, Recht, Politik usw. autonome und gleichsam »nebeneinander« im Rahmen ihrer operativen Eigengesetzlichkeit agierende Teilsysteme der Gesellschaft, die zwar kognitiv offen für Umweltbedürfnisse, aber aufgrund ihrer »selbstreferentiellen Geschlossenheit« von außen nicht steuerbar sind. Das vertikale Konstruktionsprinzip der Theorie des »Organisierten Kapitalismus« hingegen konzeptualisiert die kapitalistische Wirtschaft als strukturell steuerungsbedürftig, aber auch als (in Grenzen) durch politisch-rechtliche Intervention steuerbar. In diesem Konzept ist das Recht kein eigenständiges soziales System, sondern relativ fungibles Steuerungsmedium der Politik (2).

Es folgt unter Verwendung aktuellen Datenmaterials als empirischer Kern des Beitrages die Implementationsanalyse des regionalwirtschaftlichen Regelungskomplexes.

Die Untersuchung kommt zu einer differenzierten, aber insgesamt positiven Einschätzung der Gesetzeswirkungen (3). Abschließend werden für die Autopoiesis-Diskussion einige Schlußfolgerungen aus der Untersuchung gezogen (4).

### 1. Politisch-rechtliche Steuerung als Problem der Gesellschaftstheorie

Die Untersuchung der Steuerungswirksamkeit des GRW-Gesetzes knüpft an Bemühungen an, mit denen ich im analytischen Bezugsrahmen des gesellschafts- und geschichtstheoretischen Konzepts des »Organisierten Kapitalismus« sowohl die im Kontext kapitalistischer Marktgesellschaften funktionale Notwendigkeit als auch die Steuerungswirksamkeit der im StWG und BBankG institutionalisierten Wirtschaftspolitiken zu belegen versucht habe<sup>4</sup>. Die generelle Relevanz des Steuerungsthemas liegt gesellschafts- und rechtspolitisch auf der Hand und ergibt sich zudem aus einem doppelten wissenschaftsimmanenten Umstand. Zum einen ist diese Fragestellung Gegenstand einer ganzen Forschungsrichtung, nämlich der Implementationsforschung<sup>5</sup>. Die Implementationsfragestellung wiederum ist konstitutiv für das auch dieser Untersuchung zugrundeliegende Analysekonzept des »Organisierten Kapitalismus«: Die gegenwärtigen kapitalistischen Gesellschaftssysteme können nur dann als »organisiert« und »hoch entwickelt« gelten, wenn ihre zentralen Wirtschaftsgesetze nennenswerte Wirksamkeit in der intendierten Richtung, d. h. Steuerungswirksamkeit, entfalten (dazu sogleich im folgenden Ab-

<sup>4</sup> Nahamowitz, Kritische Rechtstheorie des »Organisierten Kapitalismus«. Eine konzeptionelle Antwort auf postregulatorische Rechtstheorie, in: *Jahresschrift für Rechtspolitik* 1987, Grenzen des Rechts, 201 ff., 214 ff.

<sup>5</sup> Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme*, a. a. O.: Wollmann (Hrsg.), *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Leviathan Sonderheft 3 (1979).

schnitt). Zum anderen ist die fehlende bzw. mangelhafte Steuerungswirksamkeit von materialem Lenkungsrecht ein zentrales Argument der autopoietischen postinterventionistischen Gesellschafts- und Rechtstheorie, welche in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit unter theoretisch interessierten Juristen und juristisch interessierten Theoretikern gefunden hat<sup>6</sup>.

Die theoretische Basis für den autopoietischen Steuerungspessimismus bildet die von den chilenischen Molekularbiologen und Neurophysiologen Maturana und Varela bereits anfangs der 70er Jahre entwickelte Auffassung, daß biologische Systeme autonom und nicht extern steuerbar seien<sup>7</sup>. Die Implementationseinschätzungen der sozialwissenschaftlichen Autopoietiker und Postinterventionisten sind allerdings heterogener und häufig nicht gleichermaßen konsequent. Die Spannweite reicht von der Diagnose des Scheiterns (Teubner/Willke) bis zur Annahme immerhin teilweiser Wirksamkeit (Voigt) der Fremdsteuerung sozialer Systeme<sup>8</sup>.

Auch Luhmanns Steuerungs nihilismus ist nicht eindeutig. Da Luhmann – trotz einiger Anfechtungen in letzter Zeit, vor allem durch Teubner<sup>9</sup> – immer noch als Oberhaupt der soziologischen Autopoiesis-Gemeinde zu gelten hat, sollen im folgenden seine Wirksamkeitseinschätzungen näher analysiert werden. Dieses Unterfangen stößt allerdings auf Schwierigkeiten, da Luhmanns diesbezügliche Äußerungen durchaus unklar sind. Sogar der Verdacht ist nicht von der Hand zu weisen, daß es Luhmann eher auf Verschleierung und Immunisierung als auf Erhellung seines Standortes ankommt.

Am eindeutigsten dürfte das folgende auf die interventionistische und ergebnisorientierte Gesetzgebung gemünzte Verdikt sein: »Ergebnisorientierung wird in einem hohen Maß ihre Ziele nicht erreichen und unbeabsichtigte Nebeneffekte erzeugen«<sup>10</sup>. Der theoretische Grund für die Zielverfehlung ist nach dieser Auffassung in letzter Instanz darin zu sehen, daß aufgrund ihrer »selbstreferentiellen Geschlossenheit« autopoietische Systeme wie Recht, Politik und Wirtschaft »sich nur selbst regulieren können«<sup>11</sup>. Gleichwohl möchte Luhmann die Möglichkeit »der Regulierung autopoietischer Systeme durch autopoietische Systeme« nicht gänzlich ausschließen und bezeichnet sie als »theoretisch noch nicht zureichend geklärt«<sup>12</sup>. Offensichtlich schwebt ihm eine Konstellation vor, die man als Umweltkontrolle durch Selbstkontrolle bezeichnen könnte<sup>13</sup>.

Einige Rätsel gibt ebenfalls Luhmanns neueste Wirkungsdiagnose auf, daß die Politik »andere Systeme der Gesellschaft zwar nicht regulieren, aber beeinflussen«

6 Jüngst, Nocke, Autopoiesis – Rechtssoziologie in seltsamen Schleifen, in: Kritische Justiz 1986, 363 ff.; Maus, Perspektiven »reflexiven Rechts« und Deregulierungstendenzen, ebd., 390 ff. Siehe des weiteren die Diskussion zwischen Lüderssen, Hejl und Teubner, in: Rechtshistorisches Journal 1986, 343 ff.

7 Maturana, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, Braunschweig/Wiesbaden 1985 (2. Aufl.).

8 Teubner, Willke, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1984, 15 ff.; Voigt, Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument, in: ders. (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, 27.

9 Teubner, Social Order from Legislative Noise? Autopoietic Closure as a Problem for Legal Regulation, in: EUI Colloquium Papers, Florence 1985; ders., Hyperzyklus in Recht und Organisation. Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoiesis, in: Haferkamp, Schmidt (Hrsg.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, Frankfurt 1987, 89 ff. Vgl. näher unten 4.

10 Luhmann, The Self-Reproduction of Law and its Limits, in: Teubner (ed.), Dilemmas of Law in the Welfare State, Berlin, New York 1986, 124 (Übersetzung von mir, P. N.).

11 Luhmann, Einige Probleme mit »reflexivem Recht«, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, 1.

12 Ebd.

13 Luhmann, Geschlossenheit und Offenheit. Über Realität in der Welt des Rechts, EUI Colloquium Papers, Autopoiesis in Law and Society, Florence 1985, 6. Diese Vorstellungen bleiben aber derart vage, daß sie nicht Gegenstand der Auseinandersetzung sein können, sie müssen außer Betracht bleiben.

kann<sup>14</sup>. Die Bedeutungs­differenz von »regulieren« und »beeinflussen« wird von Luhmann nicht expliziert. Daß die reklamierte Bedeutungs­differenz semantisch nur eine schmale sein kann, möge das Beispiel der Konjunkturpolitik illustrieren. So mancher Konjunkturtheoretiker (und erst recht Konjunkturpolitiker) wäre gegenwärtig sehr zufrieden, könnte er sicher sein, den Konjunkturverlauf zu »beeinflussen«. Das Ziel der Globalsteuerung ist ja heutzutage, d. h. nach Verabschiedung der in gewissen Kreisen ehemals herrschenden übertriebenen Steuerungshoffnungen, gar nicht mehr die Regulierung i. S. einer Vollkontrolle des ökonomischen Zyklus. Die Zyklizität wird vielmehr durchaus hingenommen, nur die heftigsten Ausschläge nach oben und unten sollen verhindert werden. Wichtiges Ziel ist es ebenfalls, und das könnte gegenwärtig für die Bundesrepublik bedeu­tsam werden, die Wirtschaft aus einer Stagnationsphase auf hohem Niveau (demi-slump) herauszuführen. Nach der wirtschaftspolitischen Initialzündung durch einen antizyklischen Impuls könnte sie durchaus eine Zeitlang sich selbst überlassen bleiben, spätestens dann, wenn ein selbsttragender Aufschwung eingesetzt hat. Derartige konjunkturpolitische Abmilderungen, Initialzündungen und Trendwenden sind zweifellos »Beeinflussungen« des Wirtschaftssystems. Man könnte daher den Eindruck gewinnen, daß Luhmann neuerdings wenigstens ein Stück weit von der steuerungs­ nihilistischen Position abgerückt ist.

Daß dem wohl doch nicht so ist, sieht man erst, wenn man sich *erstens* vor Augen hält, daß ein derartiger Standortwechsel eine prinzipielle Revision des autopoietischen Autonomiekonzepts implizierte, welche Luhmann schwerlich zuzutrauen ist, und *zweitens* wenn man erkennt, daß Luhmann, wie jedenfalls zu vermuten ist, den Begriff der »Beeinflussung« i. S. Maturanas verwendet. Maturana nennt ein autopoietisches System »beeinflußt«, dessen Zustandsveränderungen von außen zwar »ausgelöst«, nicht aber »festgelegt« bzw. »determiniert« werden<sup>15</sup>. In dem Umstand, daß Systeme auf externe Auslösungsereignisse gemäß ihrer *eigenen* Logik reagieren, liegt der neurophysiologischen Analyse zufolge ihre »Autonomie« begründet. Diese autopoietische Verhaltensweise scheint mir nun allerdings mit dem Ausdruck »beeinflußt«, der semantisch intentionale Lenkungswirksamkeit jedenfalls nicht ausschließt, zumindest mißverständlich wiedergegeben. Der zutreffende Ausdruck für das Gemeinte wäre »angestoßen«<sup>16</sup>. An anderer Stelle scheint »beeinflussen« von Luhmann im Gegensatz zu Maturanas Sprachregelung denn auch im Sinn intentionaler Lenkungswirksamkeit verwendet zu werden<sup>17</sup>.

Es mag zunächst erstaunen, daß ein Theoretiker wie Luhmann, der sich auf die Genauigkeit seiner Begriffsbildung sehr viel zugutehält, an steuerungstheoretisch entscheidender Stelle unkritisch Maturanas mißverständliche Begrifflichkeit übernimmt. Beim zweiten Nachdenken erkennt man allerdings die theoriepolitischen Vorteile, die Luhmann auf diese Weise zumindest kurzfristig erwirbt. Denn einerseits befindet er sich in begrifflicher Übereinstimmung mit Maturana, dem Ahnherrn der Autopoiesis. Andererseits läßt der Ausdruck »beeinflussen« eine semantische Hintertür im Sinne einer gewissen Außensteuerbarkeit sozialer Systeme offen.

Bis zur wünschenswerten Präzisierung ihrer Position hat jedoch als Fazit zu gelten, daß die autopoietische Gesellschafts- und Rechtstheorie für politisch-rechtliche

<sup>14</sup> Luhmann, *Ökologische Kommunikation*, Opladen 1986, 225.

<sup>15</sup> Maturana, a. a. O., 19, 151.

<sup>16</sup> So auch die Ausdrucksweise bei Luhmann, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt 1984, 296; Teubner, Willke, a. a. O., 31.

<sup>17</sup> *Soziale Systeme*, a. a. O., 311.

Fremdsteuerung weitgehend Unwirksamkeit und Zielverfehlung unterstellt. Wirtschaft, Politik und Recht sind als autopoietische Teilsysteme der Gesellschaft auf Selbststeuerung und Selbstkontrolle verwiesen. Mit seiner steuerungs nihilistischen Auffassung lehnt Luhmann sich eng an die von Maturana und Varela entwickelte Theorie »lebender Organisationen« an. Lebende Systeme einschließlich des Nervensystems sind in dieser Auffassung autonom, strukturdeterminiert und geschlossen, ihre zielgerichtete externe Steuerung ist daher unmöglich, der gegenteilige Eindruck ausschließlich Projektion des außenstehenden Beobachters<sup>18</sup>.

Die Selbstregulierung der autopoietischen Systeme kann gelingen oder nicht, es gibt keine dritte Alternative. Die Möglichkeit der »therapeutischen Hilfe« des einen sozialen Systems (z. B. des politischen Systems via Wirtschaftsrecht) für ein in die Krise geratenes anderes (z. B. das Wirtschaftssystem) ist durch die autopoietische Konstruktion ausgeschlossen. Diese rigide Auffassung von systemischer Autonomie postuliert: »Ein System setzt seine Reproduktion selbst fort oder es setzt sie nicht fort«<sup>19</sup>. Konsequenz daher: Das »Recht als autonomes Teilsystem der Gesellschaft (ist) gehalten, die Autonomie anderer Teilsysteme der Gesellschaft ... zu respektieren«<sup>20</sup>.

Mit dieser Aufforderung zum Interventionsverzicht ist implizit dem Wirtschaftslenkungsrecht eine Absage erteilt. Nach postregulatorischer Auffassung in der strengen Version Luhmanns ist, so wird man sie in die Sprache der Wirtschaftsrechtstheorie übersetzen dürfen, materiales Wirtschaftssteuerungsrecht weder *notwendig* noch rechtspolitisch *erwünscht* noch hinreichend *wirksam*. Analytisch zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang die beiden Ebenen: Steuerungsbedürftigkeit und Steuerbarkeit des Wirtschaftssystems<sup>21</sup>. Das »Nein« der Luhmannschen Rechtsauffassung gilt auf beiden Ebenen. Dabei ist evident, daß das Problem der Steuerungsbedürftigkeit des Wirtschaftssystems den analytischen Primat vor dem seiner Steuerbarkeit hat. Die vorliegende Untersuchung soll die Gegenthese untermauern, daß das Wirtschaftssystem sowohl substantiell steuerungsbedürftig als auch durch Wirtschaftsrecht in einem relevanten Ausmaß zielkonform steuerbar ist.

Den gesellschaftstheoretischen Kontext für diese Gegenthese bildet das Konzept des »Organisierten Kapitalismus«. Mit seinem gesamtgesellschaftlichen Erklärungsanspruch ist es ein Konkurrent der Theorie autopoietischer Systeme, womit nicht gesagt ist, daß eine auf der Höhe der Zeit befindliche Theorie des »Organisierten Kapitalismus« generell auf Rezeption und Übernahme systemtheoretischer Kategorien verzichten sollte. Beide Konzepte sollen nun miteinander kontrastiert werden.

## 2. »Organisierter Kapitalismus« oder Autopoiesis?

Das Theoriekonzept des »Organisierten Kapitalismus« geht auf den führenden austromarxistischen und sozialdemokratischen Theoretiker der 20er Jahre, Rudolf Hilferding, zurück. In den 70er Jahren erlebte es in der undogmatischen linken

18 Maturana, a. a. O., 1 ff., 15 ff., 19 ff., 27, 142 ff.

19 Luhmann, Einige Probleme mit »reflexivem Recht«, a. a. O., 2.

20 Ebd.

21 Der Begriff der »Steuerung« soll fortan anstelle von »Regulierung« Verwendung finden. »Regulierung« hat die Konnotation »regulative« (also markunkonforme) Politik, der weitere Begriff »Steuerung« umfaßt auch marktkonforme Maßnahmen, z. B. die Globalsteuerung des StWG und des BBankG. Unter den Wirtschaftsgesetzen verfolgt z. B. die hier behandelte Gemeinschaftsaufgabe sowie das Arbeitsförderungsgesetz eine marktkonforme, das Kartellgesetz und die meisten Umweltsetze eine regulative, mit Ge-, Verboten und Auflagen arbeitende Steuerungsstrategie.

Gesellschafts- und Geschichtstheorie eine bemerkenswerte Renaissance<sup>22</sup>. Heute scheint die Zeit reif für eine Wiederbelebung des halbvergessenen Konzepts. Seinerzeit gab Habermas eine prägnante deskriptive Kurzfassung des Modells:

»Der Ausdruck ›organisierter‹ oder ›staatlich geregelter Kapitalismus‹ bezieht sich auf zwei Klassen von Phänomenen, die beide auf den fortgeschrittenen Stand des Akkumulationsprozesses zurückgeführt werden können: einerseits auf den Konzentrationsprozeß der Unternehmen (die Entstehung nationaler und inzwischen auch multinationaler Korporationen) und die Organisation der Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte; andererseits darauf, daß der interventionistische Staat in die wachsenden Funktionslücken des Marktes einspringt«<sup>23</sup>.

Gibt man der deskriptiven Passage eine analytische Dimension, erweist sich, daß für die an Marx orientierte Theorie der Ausdruck kapitalistischer »Akkumulationsprozeß« vor allem zwei Konnotationen hat: ökonomische Herrschaft, letztlich in der Form der Mehrwertaneignung, und ökonomische Krise. »Organisiert« ist das kapitalistische Gesellschaftssystem nach Maßgabe seiner Fähigkeit, die beiden zentralen Problemkomplexe Herrschaft und Krise auf der Ebene oligopolistischer Marktregulierung, vor allem aber auf der Ebene der staatlichen Steuerung der Marktprozesse zu entschärfen. Die staatlichen Organisations- und Steuerungsaktivitäten im wirtschaftlichen Bereich laufen gemäß rechtsstaatlicher Tradition in der Regel über das Steuerungsmedium des Gesetzes. Während die oligopolistische Marktorganisation mit ihren ambivalenten, zugleich herrschafts- und krisenabmildernden sowie -verschärfenden Wirkungen das Interesse des Ökonomen findet, gilt die Aufmerksamkeit des Rechtstheoretikers der legislativen Steuerung des Wirtschaftssystems.

Für die analytische Validität des Konzepts »Organisierter Kapitalismus« ist »relevante« Steuerungswirksamkeit der zentralen legislatorischen Maßnahmen im Bereich ökonomischer Herrschaft und Krise Voraussetzung. Entfaltete die Wirtschaftspolitik in diesen Kernbereichen Bedeutsamkeit allein auf dem Papier der Bundesgesetzblätter, wären Wiederbelebungversuche an dem Konzept nicht aussichtsreich. Die Wirksamkeitsfrage ist im Bereich der Gesetze, deren Ziel die Abmilderung wirtschaftlicher Herrschaft/Macht ist, vor allem an die diversen unternehmens- und betriebsverfassungsrechtlichen Regelungen (z. B. Betriebsverfassungsgesetz 1972, Mitbestimmungsgesetz 1976)<sup>24</sup>, an das Tarifvertragsrecht sowie das Kartellgesetz zu richten. Bei den krisenregulierenden Wirtschaftsgesetzen interessiert in erster Linie die Steuerungsfähigkeit des StWG und des BBankG; aber auch die Wirksamkeit des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und der in diesem Beitrag behandelten Gemeinschaftsaufgabe ist von außerordentlicher Bedeutsamkeit.

Trotz Verwendung des Begriffs »Kapitalismus«<sup>25</sup> entwirft die Theorie autopoietischer Systeme ein fundamental anderes Modell des Wirtschaftssystems. Die Phänomene Herrschaft und Krise sind darin nicht abgebildet. Ebenso wie das umfassende Gesellschaftssystem besteht das ökonomische Teilsystem »nur aus Kommunikationen«<sup>26</sup>. Im Kommunikationssystem Wirtschaft, dessen Besonderheit im Verhältnis zu den anderen autopoietischen Primärsystemen wie Recht, Politik, Wissenschaft usw. in seiner monetären Integrierung besteht, erfolgen die Kommunikationen gemäß dem binären Code Zahlung/Nichtzahlung<sup>27</sup>. Die geldorientierte Kommuni-

22 Nahamowitz, Wirtschaftsrecht im »Organisierten Kapitalismus«, in: Kritische Justiz 1981, 42 ff.

23 Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973 (3. Aufl.), 50.

24 Borgmann, Reformgesetz in der Bewahrung. Theorie und Praxis des Betriebsverfassungsgesetzes 1972, Opladen 1987.

25 Luhmann, Ökologische Kommunikation, a. a. O., 109.

26 Ders., Die Wirtschaft der Gesellschaft als autopoietisches System, in: Zeitschrift für Soziologie 1984, 311.

27 Ders., Ökologische Kommunikation, a. a. O., 103 ff.

kation als Grundoperation des Wirtschaftssystems läßt die traditionellen ökonomischen Grundbegriffe wie Kapital, Arbeit, Produktion, Tausch, Verteilung zu »derivativen Sachverhalten« werden<sup>28</sup>. Infolge der ausschließlich auf monetäre Kommunikationen zentrierten und rein formalen Sichtweise wird das Problem ökonomischer Herrschaft mit seinen materialen Dimensionen analytisch eliminiert. Ausbeutung, unzumutbare Arbeitsbedingungen, das »gewöhnliche« Arbeitsleid, der Verlust des Arbeitsplatzes, aber auch die Konkurrenz- und Machtphänomene zwischen Unternehmen, z. B. der Unternehmenszusammenbruch – all diese Phänomene können mit der Kategorie der zahlungsorientierten Kommunikation nicht adäquat, d. h. in ihrer sozialen Materialität, erfaßt werden. Es verwundert dann überhaupt nicht, daß für Luhmann die »Mehrwertabschöpfungsbedürfnisse des »Kapitalisten«« nur als »vermeintliche« existieren und ihm der Begriff der »Klassengesellschaft« wenig sagt<sup>29</sup>.

Seltsam ist die Ignorierung des Krisenphänomens durch Luhmann, denn seine auf das Wirtschaftssystem gemünzte und mehrfach bekräftigte Auffassung ist: »Das System kann nie im Gleichgewicht sein«<sup>30</sup>. Hält man sich vor Augen, daß ökonomische Ungleichgewichte tiefe Rezessionen und hohe Massenarbeitslosigkeit zur Folge haben können, ist die Vermeidung des Krisenbegriffs bei Luhmann inkonsequent und kaum verständlich. Luhmanns Gleichgewichtsskepsis unterscheidet sich deutlich vom »invisible hand« – Optimismus seiner (nicht immer gelehrigen) Schüler<sup>31</sup> und distanziert ihn im selben Zug von den neoklassischen/neoliberalen/neokonservativen Stabilitätsannahmen und Gleichgewichtsunterstellungen in der Ökonomie. *Insofern* ist der Auffassung Recht zu geben, welche es ablehnt, die Theorie autopoietischer Systeme umstandslos unter der ökonomischen Rubrik »neoliberal« abzulegen<sup>32</sup>. Neoliberal ist allerdings das von Luhmann an Politik und Recht gerichtete wirtschaftliche Interventionsverbot. Der Wechsel der Perspektive: »from design and control to autonomy, from planning to evolution«, von Luhmann geradezu als die Substanz des autopoietischen Paradigmawechsels in der Systemtheorie bezeichnet<sup>33</sup>, findet seine wirtschaftspolitische Entsprechung in der Deregulierungsprogrammatische der Reaganomics. Während die neokonservativen Interventionsverbote sich aber immerhin mit der auf die klassische und neoklassische Tradition zurückgehenden Hypothese rechtfertigen, daß das Wirtschaftssystem von sich aus in der Lage sei, zu einem Gleichgewicht zu gelangen, also z. B. Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen (»invisible hand«-Theorem), kombiniert Luhmann Gleichgewichtsskepsis mit wirtschaftspolitischem Interventionsverbot. Diese Kombination ist in ihrer Paradoxie einzigartig in der ökonomischen Theoriebildung. Für Ökonomen ist es selbstverständlich, aus der Annahme dauerhafter wirtschaftlicher Ungleichgewichte die Forderung nach staatlicher Interventionsbereitschaft abzuleiten<sup>34</sup>.

Diese Folgerung zieht das Konzept des »Organisierten Kapitalismus«. Die staatliche Intervention in die Wirtschaft kann sehr dringlich und sehr erfolgreich sein, wie die

28 Ders., *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, a. a. O., 313.

29 Ebd., 313, 318.

30 Ebd., 313.

31 Teubner, Willke, a. a. O. (Anm. 8), 24.

32 Vgl. Nocke, a. a. O. (Anm. 6), 381, Anm. 87 zum Diskussionsstand.

33 *The Self-Reproduction of Law*, a. a. O. (Anm. 10), 112, Anm. 2.

34 Rothschild, *Der Wechsel vom keynesianischen zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik. Versuch einer soziologisch-historischen Einordnung*, in: Krupp, Rohwer, Rothschild (Hrsg.), *Wege zur Vollbeschäftigung*, Freiburg im Breisgau 1986, 111. Strenge Marxisten ziehen allerdings diese Konsequenz aus ihrer Krisenanalyse in der Regel nicht. Vgl. z. B. Altwater, Hübner, Stanger, *Alternative Wirtschaftspolitik jenseits des Keynesianismus*, Opladen 1983, bes. 149 ff.

Vorgänge der letzten Jahre an den internationalen Devisenmärkten demonstrieren. Diese Vorgänge haben geradezu paradigmatische Bedeutung für die Bestimmung des Verhältnisses von Markt und Staat in kapitalistischen Gesellschaften. Erzliberale Regierungen und Zentralbanken sahen sich zu planmäßigen Interventionen zur Kontrolle der Marktturbulenzen genötigt. Die westlichen Zentralbanken wendeten allein in der ersten Jahreshälfte 1987 70 Mrd. Dollar (!) für Interventionen auf. Während Luhmann in seiner neuesten Veröffentlichung die äußerst zweifelnde Frage stellt, wie »eine steuernde Intervention in die organisierte Komplexität des Marktes überhaupt möglich ist«, und damit vor allem den internationalen Geldmarkt meint<sup>35</sup>, hat die Realität die Frage längst beantwortet. Wir haben hier ein Musterbeispiel für die erfolgreiche politische Organisation der kapitalistischen Marktprozesse vor uns, wie es in dieser Eindeutigkeit und Klarheit selten ist. Der Devisenmarkt liefert uns überzeugende Evidenzen zur Stützung der staatsinterventionistischen Position: für die Steuerungsbedürftigkeit anarchischer Marktprozesse einerseits, ihre politische Kontrollierbarkeit andererseits<sup>36</sup>.

Da das Autopoiesis-Konzept mit seiner Annahme »selbstreferentieller Geschlossenheit« der autopoietischen Systeme und der Unmöglichkeit externer »Determinierung« ihrer endogenen Prozesse, nimmt man diese Annahme ebenso ernst wie ihre neurophysiologischen Erfinder (und Luhmann selbst), steht und fällt, muß es als bereits durch die empirischen Evidenzen am Devisenmarkt, welcher ein Subsystem des Wirtschaftssystems ist, falsifiziert gelten. Wegen der Rigidität des Konzepts, das keine Ausnahme zuläßt, ist zur Falsifikation ein Beispiel ausreichend. Das Konkurrenzmodell des »Organisierten Kapitalismus« ist in der Frage der Steuerbarkeit des wirtschaftlichen Geschehens sehr viel elastischer. Temporäre, sektorale und partielle Fehlschläge staatlicher Wirtschaftssteuerung kann es durchaus »verkräften«. In der semantischen Struktur des Konzepts steht der Ausdruck »Kapitalismus« geradezu für Naturwüchsigkeit und Steuerungsresistenz des ökonomischen Sektors. Der Ausdruck »organisiert« bildet allerdings den Gegenpol. Auf welchem Platz zwischen den beiden Polen von Steuerungsresistenz und Steuerungsmacht eine konkrete staatliche Steuerungsmaßnahme zu lokalisieren ist, hängt von empirischen und historischen Faktoren ab. Nur wenn evident wird, daß auf allen wichtigen wirtschaftspolitischen Feldern und für eine historisch relevante Dauer die Steuerung fehlschlägt, verliert das Konzept seine analytische Validität.

Es dürfte nun deutlich geworden sein, daß sich die Architektur des Gesellschaftssystems, wie sie auf den jeweiligen Reißbrettern der beiden konkurrierenden Theoriekonzepte sich abzeichnet, fundamental unterscheidet. Die Theorie autopoietischer Systeme verwendet einzig das horizontale, das Konzept des »Organisierten Kapitalismus« bevorzugt das vertikale Konstruktionsprinzip. Das erstere Konzept sieht das Gesellschaftssystem beherrscht von den gleichsam »nebeneinander« agierenden

<sup>35</sup> Ökologische Kommunikation, a. a. O., 108.

<sup>36</sup> Das New Yorker Plaza-Abkommen der wichtigsten westlichen Industrieländer (sog. G - 5) vom 22. 9. 1985, den Dollar »geordnet« abzuwerten, wurde ebenso erfolgreich durchgeführt wie das Pariser Louvre-Abkommen vom Februar 1987, den Dollarkurs zu »stabilisieren«, bisher (Oktober 1987) realisiert worden ist. Die Vorgänge am internationalen Devisenmarkt während der letzten Jahre wirken offensichtlich anregend. Anlässlich eines Vortrages in Hannover im Januar 1987 hat Luhmann ein Forschungsprojekt über die Tätigkeit der Zentralbanken angekündigt. In der politischen Auseinandersetzung dienen sie als Argument des Meisterökonomen Graf Lambsdorff gegen den (früheren) Weltökonom Helmut Schmidt. Schmidt hatte in einem Buch die Behauptung aufgestellt, »daß es den Zentralbanken der Welt unmöglich ist, den exzessiv hohen Dollarkurs durch Marktinterventionen zu senken«. Lambsdorff kann nun genüsslich darauf verweisen: »Diese Prognose ist von der Wirklichkeit längst überholt...« (vgl. Die Zeit v. 13. 3. 1987, S. 39). Die Pointe der kleinen Reiberei besteht natürlich dann, daß ein erfolgreicher Staatsinterventionismus von einem Liberalen gegen einen Sozialdemokraten ins Feld geführt wird. Aber von den rechten Sozialdemokraten ist man ja ohnehin einiges gewohnt.

autopoietischen Primärsystemen Wirtschaft, Recht, Politik, Wissenschaft und Religion, die zwar jedes für sich kognitiv offen für Umweltbedürfnisse sind, die aber sich gegenseitig nicht steuern können, sondern in monadologischem Eigensinn, folgend allein ihren endogenen Funktionsgesetzmäßigkeiten gemäß dem jeweiligen teilsystemspezifischen Kommunikationscode, sich selbst perpetuieren. Vor allem hat die Politik, deren Steuerungsversuche von Luhmann mit deutlichem Mißtrauen verfolgt werden<sup>37</sup>, keine herausgehobene Stellung; in der von Luhmann gewählten Reihenfolge bei der Darstellung der autopoietischen Teilsysteme rangieren Recht und Wissenschaft noch vor der Politik und direkt hinter der Wirtschaft<sup>38</sup>.

Gemäß dem im Modell des »Organisierten Kapitalismus« verwendeten vertikalen Konstruktionsprinzip reagiert das politisch-administrative Steuerungssystem auf die vom Wirtschaftssystem ausgehenden Störungen mit gesetzförmigen oder auf der Basis von Gesetzen erfolgenden Interventionen in die Wirtschaft. In dieser Konstruktion ist für Recht als eigenständiges und autopoietisch geschlossenes Teilsystem kein Platz; das Recht wird vielmehr als relativ fungibles Steuerungsmedium der Politik konzeptualisiert. Luhmanns begriffliche Strategie, die in der traditionellen Systemtheorie, vor allem bei Parsons, als *Medien* aufgefaßten Phänomene Geld und Recht in *Systeme* zu transformieren<sup>39</sup>, ist nicht überzeugend. Ministerialbürokratie und Parlament als institutionell und sinnhaft abgegrenzte Subsysteme des politisch-administrativen Systems schaffen sich – in gewissen verfassungsrechtlichen Grenzen, die aber gerade bei der Wirtschaftspolitik sehr elastisch sind<sup>40</sup> – das ihnen genehme oder von gesellschaftlichen Interessengruppen aufgenörigte Gesetzes- und Verordnungsrecht. Sogar das Bundesverfassungsgericht als institutionalisierter Hauptwächter des Rechts läßt sich von politischen Steuerungsimperativen leiten, behandelt das Verfassungsrecht als Gestaltungsmedium und betreibt »Verfassungsentwicklungspolitik«<sup>41</sup>.

Die steuerungstheoretische Vertikale sieht also so aus: politisch-administratives *System-Steuerungsmedium* Recht-Wirtschaftssystem. Je nach Politiktyp wird dann das Steuerungsmedium Recht mit dem Steuerungsmedium Geld (bei marktkonformer Politik) oder dem weiteren Steuerungsmedium Macht (bei regulativer Politik) kombiniert, wobei der operative Einsatz des Zusatzmediums in der Hand der im Gesetz vorgesehenen Durchführungsinstanz (Bundesbank, Wirtschaftsministerium, Bundeskartellamt, Genehmigungsbehörden usw.) liegt. Während das für die materielle Reproduktion der Gesellschaft verantwortliche und ihr daher die Möglichkeitsspielräume vorzeichnende ökonomische Handlungssystem im Gesamtsystem eine *determinierende* Funktion ausübt, hat das wirksame Steuerungsleistungen erbringende und als »relativ autonom« vorgestellte politische System eine *dominierende* Funktion<sup>42</sup>. Für die ökonomische Integration des Kapitalismus ist, empirisch und normativ gesprochen, der Staat der primär Verantwortliche.

Die sich jetzt anschließende Implementationsanalyse des regionalpolitischen Regelungskomplexes wird veranschaulichen, wie die politische Steuerung des Wirt-

37 Ökologische Kommunikation, a. a. O., 169.

38 Siehe die Gliederung ebd.

39 Zum Problem siehe Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, a. a. O., 310 sowie Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, Frankfurt 1981, 383 ff., 471 ff., 536 ff.

40 Badura, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat, Archiv des öffentlichen Rechts 1967 (Bd. 92), 382 ff.

41 Bryde, Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 1982, 161 ff.

42 Näher zu dieser analytischen Unterscheidung Nahamowitz, Difficulties with Economic Law. On definitional and material problems when dealing with an up-and-coming legal discipline, in: Teubner (ed.), Autopoietic Law, Berlin, New York 1988 (im Erscheinen).

schaftssystem durch den kombinierten Einsatz der Medien Recht und Geld konkret funktioniert. Bei der Steuerung der regionalen Wirtschaftsstruktur kombiniert sich das Steuerungsmedium Recht mit dem Steuerungsmedium Geld. Der Akzent, der bei der Analyse auf die Steuerungswirksamkeit gelegt wird, ergibt sich aus dem beschriebenen, im Konzept des »Organisierten Kapitalismus« eingelagerten Erkenntnisinteresse, ist aber auch Konsequenz einer methodischen Position, die nicht bereit ist zu akzeptieren, daß die sehr vielfältigen bereichsspezifischen Steuerungsprobleme auf den unterschiedlichen wirtschaftsrechtlichen Interventionsfeldern allesamt durch die Analyse der Funktionsweise des menschlichen Nervensystems in einem undifferenziert steuerungs nihilistischen Sinn präjudiziert sein sollen.

### 3. Die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG) und das GRW-Gesetz

#### 3.1. Die Problemlage

Die Bundesrepublik verfügt über eine im Vergleich zu anderen entwickelten westlichen Industrieländern, z. B. Großbritannien und Italien, homogene Raumstruktur. Die durch die Konzentration von Wohnbevölkerung, Kapital, Arbeitsplätzen, Infrastruktur und staatlicher Bürokratie gekennzeichneten großstädtischen Zentralregionen erstrecken sich relativ gleichmäßig über das gesamte Bundesgebiet. Dennoch gibt es markante und unübersehbare regionale Disparitäten, wie sich anhand zentraler ökonomischer Indikatoren nachweisen läßt. Beim Wirtschaftswachstum, bei der Zahl der vorhandenen Arbeitsplätze und beim Industriebesatz, ja sogar bei Löhnen und Einkommen gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Die öffentlichen Kultur- und Bildungsstätten sind räumlich ebenso unterschiedlich verteilt wie die Lehrstellen. In manchen Gegenden der Bundesrepublik massieren sich mit den über ein Jahr Dauerarbeitslosen, den arbeitssuchenden Jugendlichen sowie den arbeitslosen älteren Arbeitnehmern die Problemgruppen des Arbeitsmarkts. Tabelle 1 zeigt die regionale Disparitätenstruktur exemplarisch anhand eines einzelnen signifikanten Indikators, der Arbeitslosenquote.

Die Daten erweisen als gravierendste räumliche Disparität des Arbeitsmarktes den Abstand zwischen den großstädtischen Verdichtungsgebieten (Rubrik I-III) und der ländlichen Peripherie (Rubrik IV). Die Arbeitslosenquote in Leer ist im Januar 1987 mehr als siebenmal so hoch wie in Göppingen und immer noch fast doppelt so hoch wie in Essen. In Emden, Leer und Vechta ist zu diesem Zeitpunkt jeder vierte ohne Beschäftigung. Die Arbeitsmarktbezirke der hessischen Peripherie verzeichneten in den letzten fünf Jahren allerdings kaum noch eine Zunahme der Arbeitslosigkeit, die bayerischen Gebiete z. T. sogar eine leichte Abnahme. Das könnte bereits als Indiz für die Wirksamkeit regionaler Wirtschaftspolitik gewertet werden. Innerhalb der Verdichtungszone hinken die nördlichen (mit Bremen als Schlußlicht) deutlich hinter den dynamischen südlichen her. Dramatisch ist die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Hamburg. Die Montangebiete weisen die höchsten Arbeitslosenquoten innerhalb der Verdichtungsgebiete auf.

Dieser Befund läßt sich verallgemeinern. Die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik ist in bezug auf zentrale ökonomische Indikatoren gekennzeichnet durch (1) die Disparität von Ballungsgebieten und ländlicher Peripherie, (2) ein Süd-Nord-Gefälle sowie (3) den Abstieg der Montangebiete. Ein weiteres wichtiges Entwicklungsmerkmal ist aus der Tabelle nicht ersichtlich: die ökologische Überlastung aller

Tab. 1: Arbeitslosenquoten nach ausgesuchten Arbeitsamtsbezirken in den Jahren 1981, 1982 und 1987 (Januarzahlen)

	Arbeitslosen- quote in % Ende Januar 1981	Arbeitslosen- quote in % Ende Januar 1982	Arbeitslosen- quote in % Ende Januar 1987	Steigerung in % v. Jan. 82-87
I. Stuttgart	2,2	3,5	4,7	34,2
Ludwigsburg	2,7	3,9	4,5	15,3
Göppingen	1,7	3,5	3,7	5,4
München	3,4	5,1	6,8	33,3
Frankfurt	3,2	4,6	6,9	50,0
Darmstadt	3,9	5,5	6,3	14,5
II. Hamburg	4,6	7,2	13,8	91,6
Bremen	6,5	9,7	15,4	58,7
Hannover	5,6	8,7	13,2	51,7
III. Bochum	6,8	9,8	16,2	65,5
Dortmund	7,8	11,5	17,2	49,5
Duisburg	7,4	10,1	16,3	61,3
Essen	6,7	9,1	15,5	70,3
Gelsenkirchen	7,6	10,3	16,5	60,1
Neunkirchen	7,6	10,0	14,8	48,0
Pirmasens	7,3	10,1	12,8	26,7
Saarbrücken	9,0	11,3	16,9	49,5
IV. Schwandorf	15,7	19,8	19,9	0,5
Deggendorf	17,5	21,7	21,3	-1,8
Passau	19,8	23,9	22,9	-4,3
Trier	10,1	14,3	17,2	20,2
Bad Hersfeld	6,9	11,0	11,0	0,0
Fulda	6,6	10,4	10,7	2,8
Emden	13,0	17,7	23,2	31,0
Leer	16,1	21,9	27,6	26,0
Vechta	13,2	19,4	25,8	32,9
Bundesgebiet	5,6	8,2	10,0	21,9

Quelle: Statistik der Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen.

großstädtischen Agglomerationen sowie die Abwanderungsbewegung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen aus den Kernstädten in das Stadtumland.

Während über diesen Befund weitgehend Übereinstimmung besteht, herrscht Uneinigkeit bei der Problembehandlung. Wie bei allen ökonomisch bedeutsamen Problemkonstellationen gibt es auch im Raumplanungsbereich eine Reihe konkurrierender Theorien und Reformstrategien. An dieser Stelle kann allerdings nur auf einige Elemente des komplexen Diskussionsprozesses eingegangen werden<sup>43</sup>. In Frage gestellt wird bereits die Ausgleichsorientierung der offiziellen staatlichen Raumplanungspolitik, welche die Erhaltung und Schaffung »gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebietes«<sup>44</sup> anstrebt. Der Ausgleichsgedanke läßt sich verfassungsrechtlich auf das Sozialstaatspostulat sowie die Formel von der »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« (Art. 75 Nr. 4 i. V. mit Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG) stützen. Der wirtschaftliche und finanzielle Ausgleichsgedanke findet sich auch in Art. 104a Abs. 4, 106 Abs. 3 Nr. 2, 107 GG sowie natürlich

43 Eine Übersicht über die verschiedenen Ansätze findet sich in: Arbeitskreis arbeitsorientierte Regionalwissenschaft (Hrsg.), Regionale Krisen und Arbeitnehmerinteressen, Köln 1981 sowie bei Klaus, Schleicher, Räumliche Wirtschaftspolitik, München 1983.

44 Bundesraumordnungsprogramm, BT-Drucks. 7/3584 und Nr. 06002 der »Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau«, 4.

in Art. 91a GG. Insofern spricht Denninger zu Recht von einer »teils geschriebenen ..., im übrigen ungeschriebenen wirksamen Grundregel«<sup>45</sup>. Die weitgehend restriktive Interpretation der verfassungsrechtlichen Verankerung der regionalpolitischen Maxime von der Herstellung »gleichwertiger Lebensverhältnisse« durch die Vertreter des Konzepts der »raumfunktionalen Arbeitsteilung«<sup>46</sup> kann nicht überzeugen.

Das marktorientierte Konzept der »raumfunktionalen Arbeitsteilung« intendiert also einen Bruch mit der sozialstaatlichen Ausgleichsorientierung und ist quasi das raumplanerische Pendant zu den »Reaganomics«. Wegen der Notwendigkeit der Stärkung des »Standortes Bundesrepublik« auf dem Weltmarkt sollen via Deregulierung die dynamischen Unternehmensstandorte in den Verdichtungsgebieten wachstumspolitisch gleichsam entfesselt, nicht aber die schwächeren Gebiete gefördert werden. Die ländlichen Gebiete bleiben ein für allemal auf ihrer Funktion (»Begabung«) als ökologische Ruheräume sitzen – und das bei einer gegenwärtigen Arbeitslosenquote von in der Spitze fast 30%. Diesen Räumen wird der »Ausweg« gewiesen, durch Abwanderung der Arbeitslosen sich »passiv« zu sanieren. Bezogen auf die Autopoiesis-Diskussion kann man sagen, daß das Konzept der »raumfunktionalen Arbeitsteilung« die regionalplanerische Erfüllung der Luhmannschen Forderung: »from design and control to autonomy, from planning to evolution«<sup>47</sup> ist.

Es gibt allerdings, wie kaum erstaunlich, eine gesellschaftspolitische Alternative zur marktorientierten Auffassung. Das Konzept der »arbeitsorientierten Regionalwissenschaft« fordert eine demokratische raumbezogene Rahmenplanung und strebt die »Entballung« der großstädtischen Verdichtungszone mit Hilfe regulativer Politik (z. B. Ansiedlungs- und Investitionsverbote) an. Durch »Entballung« könne sowohl einer weiteren sozialen Erosion und ökologischen Überlastung der Verdichtungskerne sowie der Zersiedlung des Kernumlandes entgegengewirkt als auch einer weiteren Unterprivilegierung und Entleerung der Peripherie durch Abwanderung vorgebeugt werden. »Kapitalorientierte« Großprojekte wie Flughäfen, Kernkraftwerke u. a. werden sowohl für die Ballungsgebiete wie für die strukturschwachen Regionen abgelehnt. Statt dessen werden die Stützung und Entfaltung der ländlichen Entwicklungspotentiale durch unterschiedliche Formen einer systematischen Förderung der einheimischen kleinen und mittleren Unternehmen (Informations-, Beratungs-, Qualifizierungsangebote, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen) propagiert<sup>48</sup>.

Dieses Reformkonzept erscheint als vorzugswürdig. Zu erinnern ist allerdings an die bereits erwähnte Begrenztheit der Reichweite von Raumplanung und regionaler Wirtschaftspolitik. Raumplanungspolitik ist Spezialpolitik und kann das Niveau-Problem der Arbeitslosigkeit nur begrenzt angehen. Zentral hinzutreten muß daher die Absenkung des globalen Niveaus der Arbeitslosigkeit durch eine aktive und expansive Anwendung des StWG und des BBankG.

### 3.2. Die gesetzgeberischen Absichten und die Instrumente des GRW-Gesetzes

Der geschilderten räumlichen Problemsituation nimmt sich eine Reihe bedeutsamer raumplanerischer Gesetze an. Neben dem Raumordnungsgesetz von 1965 und dem

<sup>45</sup> Staatsrecht 2, Reimbek 1979, 103.

<sup>46</sup> Hübler, Scharmer, Weichmann, Wirtz, Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover 1980, 27 ff.; Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1984/85, Bonn 1984, 199 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Anm. 33.

<sup>48</sup> Arbeitskreis arbeitsorientierte Regionalwissenschaft (Hrsg.), a. a. O.; Priewe, Regionalpolitik in der Krise, in: Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise, Veröffentlichungen der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie 1986, 220 ff.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« von 1969 (GRW-Gesetz), welches das in Art. 91a Abs. 2–4 GG bezeichnete Ausführungsgesetz ist, als den beiden zentralen legislatorischen Steuerungsprämissen bilden das Investitionszulagengesetz i. d. F. von 1986, das Zonenrandförderungsgesetz von 1971, das Berlinförderungsgesetz i. d. F. von 1978, das Abfallbeseitigungsgesetz von 1977 u. a. die gesetzlichen Grundlagen der Raumplanung auf Bundes- bzw. Bund-Länderebene. Hervorzuheben ist, daß die Berlinförderung aus politischen Gründen eine Sonderstellung einnimmt, die höchste Förderungspriorität genießt und aus der regionalen Wirtschaftspolitik herausfällt. Im folgenden soll sich auf das GRW-Gesetz konzentriert werden. Die dort geregelte und primär als Industrieansiedlungspolitik konzipierte regionale Strukturpolitik ist die spezifisch ökonomisch ausgerichtete und materiell bedeutsamste Teilpolitik der Raumplanung.

Im Regierungsentwurf zum GRW-Gesetz legt der Gesetzgeber seine Beweggründe dar:

»Die regionale Strukturpolitik gewinnt immer stärkere Bedeutung. Die Notwendigkeit der regionalen Wirtschaftsförderung ist zuletzt in der Rezession der Jahre 1966/67 ganz deutlich geworden, als die immer noch bestehenden erheblichen Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft mit den starken Auswirkungen auf die Beschäftigungslage offenbar wurden«<sup>49</sup>.

Das Gesetz als Reaktion auf die Krise. Aus diesem Grund erweist sich das GRW-Gesetz nicht anders als z. B. das StWG oder das AFG, welche ebenfalls Reaktionen des Gesetzgebers auf die erste Wirtschaftsrezession in der Bundesrepublik darstellen, als Musterbeispiel für »responsive law«.<sup>50</sup> Als Zielvorstellung wird eine »größere Effizienz der Regionalen Wirtschaftsförderung« genannt<sup>51</sup>. Das Ziel ist damit bescheidener formuliert als im Bundesraumordnungsprogramm von 1975, wo von der Erhaltung und Schaffung »gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Bundesgebiets« die Rede ist<sup>52</sup>. Das Ausgleichsziel gilt jedoch auch für die regionale Strukturpolitik. In dem 1986 veröffentlichten »Fünfzehnten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« steht es gleichberechtigt neben dem Wachstums- und dem Stabilisierungsziel:

»Die ausgleichspolitische Zielsetzung der regionalen Strukturpolitik besteht in der Verminderung interregionaler Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeiten zur Einkommenserzielung ... Die regionale Strukturpolitik leistet somit auch einen Beitrag zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet (Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz)<sup>53</sup>.

Das strategische (aber in der Praxis keineswegs immer umgesetzte) Handlungsmodell der regionalen Strukturpolitik besteht aus den Grundelementen: Indirekte und positive Kapitalanreize bzw. infrastrukturelle Maßnahmen, räumliche Diskriminierung (Schwerpunktorte) und sachliche Diskriminierung (Förderung nur hochwertiger Arbeitsplätze)<sup>54</sup>. Die finanzielle Förderung besteht aus Investitionszuschüssen, Darlehen usw. bei »Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegenden Rationalisierungen von Gewerbebetrieben«. Als Infrastrukturmaßnahmen sind z. B. Ver-

49 BT-Drucks. V/4092, 5.

50 Nonet, Selznick, *Law and Society in Transition: Toward responsive Law*, New York 1978.

51 BT-Drucks. V/4092, 5.

52 Vgl. Anm. 44.

53 13. Rahmenplan, BT-Drucks. 10/5910, 8. Zur regionalpolitischen Ausgleichsorientierung vgl. auch Ewers, Frisch, *Beschäftigungswirkungen regionaler Wirtschaftspolitik*, in: Garlich, Maier, Semlinger (Hrsg.), *Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt 1983, 39 ff.

54 Zum regionalpolitischen Handlungsmodell eingehend Böhrer, Jann, Kronenwett, *Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung*, Baden-Baden 1982, bes. 156 ff.

kehrsverbindungen, Abfallbeseitigungsanlagen sowie Ausbildungs- und Umschulungsstätten vorgesehen (§§ 1, 3 GRW-Gesetz).

Die finanzielle Förderung der Unternehmen erfolgt als Basisförderung in Form von Investitionszulagen in Höhe von 8,75% (Zonenrandgebiet: 10%) über eine Steuerverrechnung nach dem Investitionszulagengesetz sowie in Form von Investitionszuschüssen, die (einschließlich der Basisförderung) – je nach Qualität als C-, B-, A- oder E-Schwerpunktort – 15%, 20% oder 25% der Investitionssumme ausmachen. Der 15. Rahmenplan zum GRW-Gesetz führte ein neues Instrument zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in den Fördergebieten ein. Arbeitsplätze im Forschungs-, Entwicklungs- und Leitungsbereich, welche mit mindestens 60 000,- DM Jahreseinkommen dotiert sind, können zusätzlich mit bis zu 25 000,- DM bezuschusst werden; durch Kumulation mit den anderen Förderungen kann der Subventionswert bis zu 50% der getätigten Investitionen betragen<sup>55</sup>.

Die Fördergebiete sind strukturschwache Gebiete, vor allem das Zonenrandgebiet und das Saarland, umfassen aber knapp die Hälfte (49%) des Bundesgebiets (bis 1981 sogar 62%) und gut 30% der Bundesbevölkerung, was einen eklatanten Verstoß gegen das räumliche Diskriminierungsgebot des gesetzlichen Handlungsmodells darstellt. 1986 ist über eine Neuabgrenzung der Fördergebiete entschieden worden; einige Arbeitsmarktregionen sind neu in die Förderung aufgenommen worden (z. B. Bad Kreuznach, Regensburg, Soest), andere ausgeschieden (z. B. Mönchengladbach). Ein gravierendes Problem stellt seit einiger Zeit die Behandlung der altindustriellen Ballungsräume mit stark ausgeprägter Monostruktur dar. Während Dortmund Fördergebiet ist, Gelsenkirchen erst in jüngster Zeit dazu geworden ist, bleibt Essen bisher außerhalb der Förderkulisse. Die Bestimmung der Fördergebiete sowie alle planerischen Grundentscheidungen werden im »gemeinsamen Rahmenplan« vom »Planungsausschuß« getroffen. Im Planungsausschuß entspricht die Stimmenzahl des Bundes derjenigen der Zahl der Länder, Beschlüsse werden mit Dreiviertelmehrheit gefaßt, weswegen der Bund nicht überstimmt werden kann (§§ 4, 5, 6 GRW-Gesetz).

Die eben angeführten Gesetzesbestimmungen sind gute Beispiele für »prozedurales« Recht im staatlichen Bereich<sup>56</sup>. Im GRW-Gesetz mischen sich prozedurale und interventionistische Vorschriften. Eine solche Mischung dürfte die Regel im Wirtschaftsverwaltungsrecht sein, das aber dadurch seinen interventionistischen Charakter nicht verliert. Die Verfahrensnormen dienen nur der binnenadministrativen Vorbereitung der Intervention und Steuerung.

Im Staatsrecht wird die institutionelle Regelung der Gemeinschaftsaufgaben mit dem Etikett des »kooperativen Föderalismus« versehen. Die Politikwissenschaft spricht von »Politikverflechtung« und rügt den vor allem durch das Erfordernis der Dreiviertelmehrheit bewirkten »politischen Immobilismus«<sup>57</sup>. Der Vorwurf ist nach der im 10. Rahmenplan erfolgten Reduzierung der Förderkulisse von 62% auf 49% des Gesamtterritoriums allerdings zu relativieren. Das Gießkannenprinzip ist durch die Reduzierung immerhin etwas zurückgedrängt worden.

<sup>55</sup> 15. Rahmenplan, a. a. O., 24 ff.

<sup>56</sup> Rortleuthner, Aspekte der Rechtsentwicklung in Deutschland, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1985, 227 ff., trifft die Unterscheidung von Prozeduralisierung zwischen Privaten und im innerstaatlichen Bereich.

<sup>57</sup> Scharpf, Reussert, Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Kronberg 1976.

Vom Beginn der Gemeinschaftsaufgabe im Jahre 1972 bis zum Jahre 1981 sind für die regionale Strukturpolitik etwas über 12,6 Mrd. DM ausgegeben worden. Davon waren beinahe 6,2 Mrd. DM Fördermittel im Rahmen der Basisförderung nach dem Investitionszulagengesetz, welches damit ein zentrales Element des regionalpolitischen Regelungskomplexes ist, und ca. 6,4 Mrd. DM Gemeinschaftsaufgabe-Mittel, wobei letztere sich annähernd gleich auf Finanzhilfen für die Unternehmen und auf Infrastrukturausgaben verteilten<sup>58</sup>. Allein im Jahre 1986 standen für die Investitionszulage über 1 Mrd. DM und an Gemeinschaftsaufgabe-Mittel ca. 550 Mio. DM zur Verfügung. Von den 550 Mio. DM entfielen ca. 250 Mio. DM auf das Zonenrandgebiet und 300 Mio. DM auf die übrigen Fördergebiete<sup>59</sup>.

Im Zeitraum von 1972–1985 sind durch die Förderung annähernd 860000 neue Arbeitsplätze geschaffen und über 1250000 gefährdete Arbeitsplätze gesichert worden. Wie der 15. Rahmenplan jedoch einschränkend hervorhebt, beruhen diese den Eindruck hoher Steuerungswirksamkeit hervorrufenden Daten nicht auf gesicherter Kausalzurechnung, sondern auf den Angaben der begünstigten Unternehmen<sup>60</sup>. Der Stand der Wirksamkeitsforschung im Politikfeld wurde bisher von der Planungsbürokratie ganz allgemein als unbefriedigend angesehen<sup>61</sup>. Allerdings ist Besserung in Sicht. Jüngst sind die Ergebnisse der Forschungsprojekte veröffentlicht worden, welche die Planungsbürokratie im Jahre 1983 als Reaktion auf den seit den Weltwirtschaftsrezessionen 1974/75 und 1980/82 erhöhten Problemdruck auf die regionale Wirtschaftspolitik und die zunehmende Kritik an dieser vergeben hat. Darauf wird zurückzukommen sein.

Das methodische Grundproblem der Wirksamkeitsanalyse bei der regionalen Strukturpolitik besteht darin, daß prima vista unbekannt ist, wie sich ohne Förderung die Entwicklung in der Region vollzogen hätte. Es kann nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden, daß im Fall einer Zunahme von Arbeitsplätzen diese auch ohne Förderung eingetreten wäre. Die festgestellte Entwicklung einer Region beruht auf einer Vielzahl, z. T. auch gegenläufiger Einflußfaktoren, deren Gewichtung nicht unabhängig von subjektiven Wertungen erfolgt, und nach Auffassung der Planungsbürokratie war es bisher nicht gelungen, »überzeugende empirische Methoden zur Isolierung der Wirkung der Regionalpolitik oder gar einzelner regionalpolitischer Instrumente zu entwickeln«<sup>62</sup>. Dieses generelle Grundproblem der Kausalzurechnung faßt Luhmann in der Erkenntnis zusammen, »daß man in Sachen Kausalität um ein selektives Urteil nicht herumkommt«, was ihn sodann veranlaßt, das Kausalproblem als zweitrangig und Angelegenheit des (autopoietischen) »Beobachters« abzutun<sup>63</sup>. Die zweifellos vorhandenen Schwierigkeiten der »Kausalattribution«<sup>64</sup> stärken steuerungspessimistische Auffassungen. Eine Kapitulation in Bausch und Bogen vor dem Zurechnungsproblem ist dennoch nicht angebracht. Im Gegenteil: Im konkreten Fall wird man mit Hilfe moderner ökonomischer Hilfsmittel zu plausiblen Einschätzungen kommen können. Aussichtsreich erscheinen vor allem die von der Planungsbürokratie in Auftrag gegebenen vergleichenden Untersuchungen. Hier wird z. B., und zwar, um den Standortfaktor auszuschließen, in

58 Ewers, Fritsch, a. a. O., 48.

59 15. Rahmenplan, a. a. O., 21.

60 Ebd., 19.

61 Ebd., 17 ff.

62 Ebd., 19.

63 Geschlossenheit und Offenheit, a. a. O. (Anm. 13), 2 ff.

64 Luhmann, Ökologische Kommunikation, a. a. O., 28 ff.

derselben Region, die Entwicklung von geförderten und nicht geförderten Betrieben miteinander verglichen<sup>65</sup>.

Der Rechtstheoretiker ist nur ausnahmsweise in der Lage, selbst Untersuchungen im Implementationsfeld vorzunehmen; in der Regel ist er auf die kritische Rezeption fremder Forschungsergebnisse verwiesen. Die Forschungslage bei der regionalen Wirtschaftspolitik hat sich durch die jüngst erfolgte Veröffentlichung wichtiger Ergebnisse der von der Planungsbürokratie in Auftrag gegebenen Forschungsprojekte erheblich verbessert. Ich möchte mich jedoch auf deren nackte Wiedergabe nicht beschränken, sondern wenigstens in groben Zügen den bisherigen wissenschaftlichen Diskussionsprozeß über das Politikfeld nachzeichnen. Dadurch lernt der Leser die Art der zentralen Argumente kennen und kann die Bedeutung der neuen Forschungsergebnisse besser einschätzen. Folgendes Bild ergibt sich:

Die optimistischen Erfolgsmeldungen der Planungsbürokratie während der 70er Jahre, die sich unkritisch die Angaben der geförderten Unternehmen bezüglich geschaffener und erhaltener Arbeitsplätze zu eigen machten, sind postwendend von der Wissenschaft zurückgewiesen worden. Zu Recht wurde auf »Mitnahmeeffekte« hingewiesen und die Qualität und Dauerhaftigkeit der vornehmlich in konjunkturanfälligen Zweigbetrieben (»verlängerte Werkbänke«) neu geschaffenen Arbeitsplätze angezweifelt<sup>66</sup>. Verbreitet war die Meinung, die Beschäftigungsstruktur habe sich aufgrund der geförderten Investitionen »qualitativ nicht verbessert, sondern verschlechtert«<sup>67</sup>. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel konzidierte der GRW-Politik einige Erfolge, vertrat aber die Auffassung, daß sich die regionalen Disparitäten insgesamt während der letzten Jahre vergrößert hätten<sup>68</sup>. Hingegen attestierte der Raumordnungsbericht 78 der räumlichen Politik einen Stabilisierungserfolg insofern, als »die Entwicklung zwischen Verdichtungsräumen und benachteiligten Gebieten nicht weiter auseinandergefallen ist«<sup>69</sup> (Status-quo-Stabilisierung).

Spätere Implementationsanalysen kamen zu günstigeren Ergebnissen. In den Jahren 1978–1981 hätten die »absoluten Arbeitsplatz-Erfolge der GRW« in einer Arbeitsplatzvermehrung von etwa 2,6% bestanden, bei allerdings nicht selten unerwünschten strukturellen Nebeneffekten (mindere Arbeitsplatzqualität)<sup>70</sup>. Das Auftreten derartiger negativer Nebeneffekte wurde aber nicht als Regelfall angesehen. Trotz relativ stark ausgeprägter »Konservierung obsoleter Strukturen im Bereich standardisierter Produktion« konnten die ländlichen Gebiete »auch in Wachstumsbranchen eine günstige Entwicklung aufweisen«. Insgesamt könne man sogar »eine langfristige Angleichungstendenz zwischen verdichteten und ländlich-peripheren Räumen« beobachten<sup>71</sup>.

Diese Untersuchungen bescheinigten dem GRW-Gesetz also nicht nur eine recht gute quantitative und qualitative (Arbeitsplatzqualität) *Wirksamkeit* (impact), sondern kamen darüber hinaus wegen der festgestellten Angleichungsbewegung zwischen den Zentralregionen und der Peripherie zum Ergebnis eines positiven gesetzlichen *Zielerreichungsgrades*. Dieser Trend findet durch die jüngsten Forschungser-

65 15. Rahmenplan, a. a. O., 21.

66 Zusammenfassend Klaus, Schleicher, a. a. O., 62 ff.

67 Funk, Häussermann, Will, Staatsapparat und Regionalpolitik, in: Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, hrsg. von Ebbighausen, Frankfurt 1976, 295 ff.

68 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher Wandel in der Bundesrepublik, Göttingen 1977, 305 ff.

69 Raumordnungsbericht 1978 und Materialien, Nr. 06040 der »Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau«, 8 ff.

70 Ewers, Fritsch, a. a. O. (Anm. 53).

71 Ebd., 54.

gebnisse eine überraschend eindeutige Bestätigung. Asmacher, Schalk und Thoss<sup>72</sup> führen den Beweis in zwei Schritten. Zunächst wird die wirtschaftliche Entwicklung in den Förder- und Nichtfördergebieten in den Jahren 1977–1982 verglichen. Die Ergebnisse sind aus Tabelle 2 ersichtlich.

Tab. 2: Regionale Entwicklung wichtiger ökonomischer Größen in Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und in Nichtfördergebieten im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe

		Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in % im Zeitraum		
		1977–1980 (konjunk- tureller Aufschwung)	1980–1982 (Rezessions- phase)	1977–1982
Beschäftigung	Förderkreise	1,021	-2,797	-0,524
	Nichtförderkreise	-0,040	-2,845	-1,171
Kapitalstock	Förderkreise	2,222	2,098	2,181
	Nichtförderkreise	1,208	1,231	1,216
Kapitalintensität	Förderkreise	1,401	5,037	2,840
	Nichtförderkreise	1,308	4,195	2,453
Bruttowertschöpfung	Förderkreise	4,319	-1,850	1,807
	Nichtförderkreise	2,934	-2,583	0,691
Arbeitsproduktivität	Förderkreise	3,265	0,975	2,343
	Nichtförderkreise	2,975	0,270	1,884
Kapitalproduktivität	Förderkreise	1,838	-3,867	-0,484
	Nichtförderkreise	1,646	-3,768	-0,555
Löhne und Gehälter je Beschäftigten	Förderkreise	2,324	0,281	1,502
	Nichtförderkreise	2,209	0,577	1,553
Lohnstückkosten	Förderkreise	-0,912	-0,686	-0,822
	Nichtförderkreise	-0,743	0,306	-0,325

Quelle: Asmacher, Schalk, Thoss, a. a. O., 722.

Nahezu alle Indikatoren zeigen ein Aufholen der GRW-Fördergebiete. Die Bruttowertschöpfung war beinahe dreimal so hoch, die Arbeitsproduktivität (ein Gradmesser für die Arbeitsplatzqualität) erheblich höher, und die Beschäftigung sank nur halb so stark wie in den Nichtfördergebieten. Anzeichen für den im Vergleich positiven Beschäftigungstrend in den peripheren Gebieten ergaben sich bereits aus Tab. 1. Einzig der Indikator Lohn- und Gehaltssumme zeigt keinen Abbau regionaler Disparitäten an. Interessant ist die Abschwächung der Aufholbewegung der Fördergebiete während der Rezession 1980–1982. Es bestätigt sich hier die Abhängigkeit der regionalen Wirtschaftspolitik von der allgemeinen Konjunkturpolitik. Der zweite Schritt in der Beweisführung der angezogenen Implementationsstudie besteht in der methodischen Isolierung der Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente von denen anderer Einflussfaktoren. Damit wird dem Einwand Rechnung getragen, daß die günstige Entwicklung in den Fördergebieten gar nicht den Fördermaßnahmen geschuldet zu sein braucht. Unter Verwendung ökonomischer Verfahren, vor allem der multiplen Regressionsanalyse, kommen die Autoren zu folgenden Ergebnissen für den Untersuchungszeitraum 1978–1982:<sup>73</sup>

72 Wirkungsanalyse der regionalen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung 1986 (Heft 9/10), 721 ff.

73 Zum Folgenden vgl. ebd., 727 ff.

- 1) Im Durchschnitt der Jahre 1978–1982 betrug die Beschäftigungswirkung der regionalpolitischen Maßnahmen 28 000 zusätzliche Beschäftigte pro Jahr.
- 2) Im Untersuchungszeitraum wurden durch die Regionalförderung rund 2 Mrd. DM jährlich an zusätzlichen Investitionen induziert, die sonst nicht getätigt worden wären.
- 3) 1982 ist die Produktion in den Fördergebieten um rund 4 Mrd. DM höher gewesen als sie ohne regionale Strukturpolitik gewesen wäre.

Diese positiven Wirkungsergebnisse werden ergänzt durch die günstigen Resultate der Effizienzanalyse. Jede DM Förderung induzierte einen doppelt so hohen Betrag an zusätzlichen privaten Investitionen. »Das bedeutet, daß jede Mio. DM an Förderung zu zusätzlichen Investitionen von 2 Mio. DM jährlich geführt hat, die ohne Förderung nicht getätigt worden wären.«

Zieht man an dieser Stelle ein Resümee, läßt sich folgendes sagen: Die fachwissenschaftliche Einschätzung der Steuerungswirksamkeit des GRW-Gesetzes und der regionalen Wirtschaftspolitik hat sich in den letzten Jahren entscheidend zum Positiven verändert. Es werden der regionalen Wirtschaftspolitik nicht nur ein erheblicher quantitativer und qualitativer Impact, sondern auch ein relativ hoher Zielerreichungsgrad (Ausgleichswirkung) bescheinigt. Auch wenn es sich bei den aktuellen positiven Forschungsergebnissen um Resultate staatlicher Auftragsforschung handelt, die immer mit gewisser Reserve zu betrachten sind, ist bis zum Beweis des Gegenteils von der Validität der Analyse auszugehen. Mit pauschalem regionalpolitischem Steuerungspessimismus, wie er auch in jüngster Zeit noch gepflegt wird<sup>74</sup>, ist es jedenfalls nicht mehr getan.

Die günstige Entwicklung im Politikfeld darf sich die zuständige Planungsbürokratie getrost als Verdienst anrechnen, hat sie doch auf die seit Mitte der 70er Jahre eingetretene negative Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die ansteigende Kritik an der Regionalpolitik lernbereit und aufgeschlossen gegenüber fachwissenschaftlicher Begleitforschung reagiert. Die regionale Wirtschaftspolitik gehört heute zu den am gründlichsten wissenschaftlich untersuchten Politikfeldern. Die Lernbereitschaft der Planungsbürokratie zeigte sich nicht nur an der Finanzierung aufwendiger Forschungsprojekte, sondern auch an der nicht unerheblichen Veränderung am Förderungsinstrumentarium (z. B. verstärkte Förderung von Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen; Verbesserung der Förderung hochwertiger Arbeitsplätze), die im Jahr 1985 vorgenommen wurde<sup>75</sup>.

Die Entwicklung bei der regionalen Strukturpolitik gibt einen Hinweis darauf, daß nicht nur die auf die Steuerung ökonomischer Prozesse ausgerichtete Prozeßpolitik, für die vor allem die Finanzpolitik (StWG) und die Geldpolitik (BBankG) stehen, erfolgreich sein kann. Auch ökonomische Strukturen, wie sie durch die regionale und sektorale Wirtschaftsstruktur eines Industrielandes gebildet werden, können in einem gewissen, wenn auch wahrscheinlich geringerem Ausmaß als ökonomische Prozesse, durch eine flexible und zugleich konsequente Politik zielkonform verändert und gesteuert werden. Ob das auch im Bereich anderer wirtschaftlicher Strukturen, z. B. der Konzentrationsstruktur der Wirtschaftsunternehmen (dem Regelungsbereich des Kartellgesetzes) oder der Vermögensverteilungsstruktur in der Bevölkerung, der Fall ist, wäre wahrscheinlich zu verneinen, kann an dieser Stelle aber nicht näher untersucht werden<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Priewe, a. a. O. (Anm. 48), 212 ff.

<sup>75</sup> Tetsch, Anpassung des Fördereinstrumentariums der Gemeinschaftsaufgabe an die veränderten regionalwirtschaftlichen Bedingungen. Hintergründe und Beschlüsse, in: Informationen zur Raumentwicklung 1986 (Heft 9/10), 783 ff.

<sup>76</sup> Näher zur These einer unterschiedlichen Steuerbarkeit von ökonomischen Prozessen einerseits, Struk-

Nach der Vornahme der Implementationsanalyse lassen sich abschließend für die Diskussion um die analytische Validität und Fruchtbarkeit des Autopoiesis-Konzepts einige wesentliche Feststellungen treffen. Zu betonen ist zunächst noch einmal, daß das Globalpostulat der Autopoiesis: »from design and control to autonomy, from planning to evolution«, bezieht man es auf unser Politikfeld, im Ergebnis deckungsgleich mit dem marktradikalen *laisser-faire*-Konzept der »raum-funktionalen Arbeitsteilung« ist. Sollte eine solche einseitige regionalpolitische Parteinahme eine nicht-intendierte Theoriefolge sein, wären von Seiten der Autopoietiker, vor allem natürlich Luhmanns, wirtschaftspolitische Klarstellungen erforderlich. Diese erscheinen um so notwendiger, als auch in anderen wirtschaftsrechtlichen Politikfeldern, nimmt man die genannte autopoietische Lösung wirklich ernst, die Autopoiesis im Ergebnis (natürlich nicht in der Begründung) immer auf die marktradikale Alternative hinausläuft, z. B. bei der Wettbewerbspolitik auf die kartellrechtsfeindliche Wettbewerbskonzeption der Chicago-Schule, z. B. bei der Finanzpolitik auf die Position des steuerungsfeindlichen Monetarismus.

Bemerkenswert ist sodann, daß die Problembereiche regionale Wirtschaftsdisparität und fehlende Beschäftigung für Luhmann überhaupt kein Thema sind. Es gibt von ihm vereinzelte Andeutungen, z. B. eine beiläufige Bemerkung über Arbeitslosigkeit<sup>77</sup>, mehr nicht. Nun handelt es sich bei den angesprochenen Problemkomplexen nicht etwa um ephemere gesellschaftliche Randprobleme, sondern die Geißel der Arbeitslosigkeit, auch und gerade in ihrer regionalwirtschaftlichen Verschärfung, ist Wegbegleiter der gesellschaftlichen Entwicklung, seit sich in den westlichen Industriegesellschaften die kapitalistische Wirtschaftsform in großem Maßstab durchsetzt. Die Phänomene sind für das Wirtschaftssystem konstitutiv, es handelt sich um Systemdefekte. Um das zu erkennen, bedarf es lediglich eines Minimums an wirtschaftspolitischer und wirtschaftshistorischer Sensibilität.

Die Ignorierung derartiger kapitalistischer Strukturdefekte im Rahmen eines theoretischen Konzepts mit umfassendem Erklärungsanspruch, wie ihn die Systemtheorie erhebt, impliziert die Verfehlung wesentlicher Aspekte westlicher Gesellschafts-, Wirtschafts- und Rechtsentwicklung. Es ist die Ausblendung handfest erfahrbarer ökonomischer Systempathologien, welche wesentlich die eigentümliche Blässe, Formalität und Esoterik der Systemtheorie bewirkt. Was den Bürger bewegt, die Politik beunruhigt, rechtliche Regulierungen provoziert und die Wirtschaftswissenschaften zum Nachdenken anregt, und zwar als säkulare Erscheinung, – eine ausschließlich an der geldorientierten Kommunikation im Wirtschaftssystem orientierte Systemtheorie nimmt davon keine Kenntnis.

Zur Problemferne<sup>78</sup> gesellt sich Realitätsferne. Es scheint Luhmann nicht bewußt zu sein, wie staatliche Wirtschaftssteuerung mit Hilfe des Einsatzes des Geldmediums funktioniert. Durch die Verausgabung von öffentlichen Geldern schaltet sich das

turen andererseits Nahamowitz, Kritische Rechtstheorie des »Organisierten Kapitalismus«, a. a. O. (Anm. 4), 216 ff. Die dortige Einschätzung der Steuerungsfähigkeit der regionalen Strukturpolitik muß im Licht der jüngsten Forschungsergebnisse als zu pessimistisch zumindest partiell revidiert werden.

<sup>77</sup> Die Wirtschaft der Gesellschaft, a. a. O. (Anm. 26), 325.

<sup>78</sup> Auch Luhmanns jüngste Analyse über »Ökologische Kommunikation« ist nicht von der Sorge um die Umwelt inspiriert. Die scheint ihm eher der Erzeuger »unnützer Aufregung« (a. a. O., 9) zu sein. Luhmann möchte vielmehr sehen, »welche Konturen« das Umweltproblem annimmt, wenn man es mit Hilfe der Systemtheorie »formuliert« (ebd., 25). Dieses allein theoriepolitische Interesse ist in der Tat Ausdruck jenes »spielerischen Denkens«, welches Lüderssen zu Recht bei den Autopoiesis-Denkern kritisiert. Vgl. Lüderssen, »War der Gedank' nicht so verwünscht gescheit, man wär' versucht, ihn herzlich dumm zu nennen«, in: Rechtshistorisches Journal 1986, 347.

politisch-administrative System in die Marktprozesse ein. Autopoietisch gesprochen: Der Staat verfügt über das Kennwort für den ökonomischen Code von Zahlung/Nichtzahlung; dadurch können (in Grenzen) zielgerichtet die »Eigenfrequenzen« des Wirtschaftsystems<sup>79</sup> zum Schwingen gebracht werden. Durch Zahlung öffentlicher Gelder kann z. B. ein Unternehmen dazu bewegt werden, eine Produktionsstätte in Ostfriesland zu errichten und dort einkommenschaffende Zahlungen zu leisten. Die Wirksamkeit der Steuerungsmaßnahme hängt einzig von empirischen Faktoren, z. B. der Menge der zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder, ab; sie ist nicht durch analytische Vorentscheidungen, wie sie vor allem die Annahme der »selbstreferentiellen Geschlossenheit« des Wirtschaftssystems<sup>80</sup> darstellt, von vornherein ausgeschlossen.

Der Wirkungsmechanismus marktkonformer Wirtschaftspolitik läßt darüber hinaus die gesamte Grundkonstruktion der autopoietischen Wirtschaftstheorie problematisch erscheinen. Diese Grundannahme besagt, das Wirtschaftssystem befinde sich überall dort, wo Zahlungen erfolgen, gleichgültig von wem sie vorgenommen werden und zu welchem Zweck sie erfolgen<sup>81</sup>. Daraus folgt, daß durch die Verausgabung von öffentlichen Geldern, und zwar auch im Rahmen wirtschaftspolitischer Steuerung, die staatliche Planungsbürokratie Teil des Wirtschaftssystems wird. Das erscheint bereits aus paradigmainternen Gründen widersinnig, weil ja dann für marktkonforme Wirtschaftspolitik die behauptete »selbstreferentielle Geschlossenheit« der Wirtschaft als System- und Steuerungsgrenze nicht existieren würde. Zum anderen ist die angebotene weite Definition des Wirtschaftssystems deswegen nicht sinnvoll, weil sie von der Verschiedenartigkeit der Zahlungslogiken abstrahiert. Um das zu erkennen, ist noch immer die Marxsche Begrifflichkeit vorzüglich geeignet: Die Zahlungen zwischen den Marktsubjekten folgen der Logik des Tauschwertes und des Profits, die Verausgabung öffentlicher Gelder zum Zweck der Wirtschaftssteuerung folgt der Logik des Gebrauchswertes, der in diesem Kontext allerdings ein »politischer Gebrauchswert« ist (Erreichung des »magischen Vierecks« im Fall des StWG, Disparitätenausgleich beim GRW-Gesetz usw.).

Empirieferne läßt die Autopoiesis-Konzeption bei der Behandlung des Problems der Steuerungswirksamkeit politisch-rechtlicher Interventionen erkennen. Zur empirischen Stützung seiner steuerungs nihilistischen Position findet sich bei Luhmann außer dem ziemlich pauschalen Verweis auf heute angeblich allgemein akzeptierte Ergebnisse der kausaltheoretischen Attributionsforschung, welche allesamt in der Ablehnung der »Ontologie der Kausalität« resultieren<sup>82</sup>, lediglich der Hinweis auf reichlich angejahrte empirische Studien zu einem Spezialgebiet regulativer Politik, nämlich zur Umweltschutzpolitik<sup>83</sup>. Der Argumentation ist entgegenzuhalten, daß in der Ökonomie kausaltheoretischer Nihilismus keineswegs verbreitet ist. Die kreislaufanalytischen Modelle der Keynesianer beruhen ohnehin auf Kausalität. Sogar die interventionsfeindlichen und steuerungskeptischen Monetaristen argumentieren auf der Grundlage einer zentralen Ursache-Wirkung-Hypothese: daß durch Steuerung der Geldbasis die Geldmenge und damit sogar das Sozialprodukt

79 Luhmann, *Ökologische Kommunikation*, 2. a. O. (Anm. 14), 41.

80 Ebd., 122.

81 Ebd., 101.

82 Ebd., 29.

83 Ebd., 135, 203. Kaum weniger einseitig sind die Literaturbelege für Steuerungsversagen bei Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981, 100 ff. Anm. 63 und 66; hier fehlt die konjunkturtheoretische Literatur vollkommen. Ebenfalls bei Teubner, Willke, 2. a. O. (Anm. 8), 11 sind die empirischen Belege für Staatsversagen völlig unzureichend; mit Hansmeyer und Rürup, die prinzipiell eine staatsinterventionistische Position vertreten, werden sogar falsche Zeugen angeführt.

determiniert werde<sup>84</sup>. Letztlich basiert der autopoietische Steuerungs nihilismus allein auf der neurophysiologischen These, daß die Prozesse im menschlichen Nervensystem von außen lediglich »ausgelöst«, nicht aber »determiniert« bzw. »festgelegt« werden können<sup>85</sup>. Falls diese These für ihre Disziplin zutreffen sollte<sup>86</sup>, für die Sozialwissenschaften ist sie ohne Bedeutung.

Unsere Implementationsanalyse hat eine nicht unerhebliche Steuerungswirksamkeit des GRW-Gesetzes ergeben. Bei konsequentem und koordiniertem Einsatz der Instrumente des StWG und BBankG lassen sich sogar eindrucksvolle Steuerungserfolge erzielen<sup>87</sup>. Nimmt man die vier Wirtschaftsgesetze hinzu, denen Zeh eine akzeptable Steuerungswirksamkeit bescheinigt (Bundesimmissionsschutzgesetz, BaFög-Gesetz, Städtebauförderungsgesetz, Fluglärmschutzgesetz)<sup>88</sup>, haben wir eine Phalanx von sieben z. T. hochwirksamen Wirtschaftsgesetzen vor uns, angesichts derer sich pauschaler Steuerungs nihilismus fortan verbieten sollte. Nun sind die Autopoiesis-Theoretiker am Zuge: Gefordert sind empirische Gegenbelege.

Die seit Mitte der 70er Jahre einsetzende Entwicklungsphase, in der sich Steuerungs nihilismus auf einen breiten, die gesellschaftspolitischen Lager von links bis rechts zunehmend einigenden Konsens stützen konnte<sup>89</sup>, dürfte sich jedenfalls ihrem Ende zuneigen. Der Konsens beruhte ohnehin mehr auf »Gefühl« als auf systematischer und umfassender Wirksamkeitsforschung. Zwar erhielt der naive Globalsteuerungs optimismus, wie er in der Bundesrepublik während der späten 60er und frühen 70er Jahre in gewissen politischen und wissenschaftlichen Kreisen vorherrschte (sog. genannter hydraulischer Keynesianismus)<sup>90</sup>, angesichts solch sperriger Phänomene wie »Stagflation« zu Recht einen Dämpfer. Man hatte vergessen, daß es sich bei dem kapitalistischen Marktsystem immer noch um eine im Kern naturwüchsige und steuerungs träge Masse handelt. Darüber hinaus legten einige Studien im Umweltbereich regulativen Steuerungspessimismus nahe. Führende keynesianisch orientierte Ökonomen, z. B. der spätere Nobelpreisträger Franco Modigliani, haben indes auch in der Hochzeit des neokonservativen Steuerungs nihilismus, von Soziologen und Rechtstheoretikern nicht rezipiert, überzeugende Argumente für die politische Steuerung des Konjunkturzyklus vorgebracht<sup>91</sup>. Es steht zu erwarten, daß sich angesichts des sich abzeichnenden weltwirtschaftlichen Abschwungs die verantwortlichen politischen Instanzen auch in der Bundesrepublik früher oder später dieser Argumente wieder erinnern werden<sup>92</sup>. Die massiven Interventionen am

84 Mayer, Die Struktur des Monetarismus, in: Die Monetarismus-Kontroverse, hrsg. von Ehrlicher und Becker, Beihefte zu Kredit und Kapital 1978 (Heft 4), 13 ff.

85 Vgl. Anm. 18.

86 Zweifel in dieser Hinsicht bei Hejl, Autopoiesis – muß das sein?, in: Rechtshistorisches Journal 1986, 357 ff.

87 Rurup, Seidler, a. a. O. (Anm. 2); Vomfelde, Abschied von Keynes?, Frankfurt 1985. Zusammenfassend Nahamowitz, Kritische Rechtstheorie des »Organisierten Kapitalismus«, a. a. O. (Anm. 4), 216 ff.

88 Wille und Wirkung der Gesetze, Heidelberg 1984.

89 Vgl. Pactow, Tonner, Einleitung: Wirtschaftsregulierung in der Krise, in: Staatliche Wirtschaftsregulierung in der Krise, Veröffentlichungen der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie 1986. Aktuelle Beispiele für den linken Steuerungspessimismus, der glaubt, ohne empirische Belege auskommen zu können, sind Breuer, Adorno, Luhmann. Konvergenzen und Divergenzen von kritischer Theorie und Systemtheorie, in: Leviathan 1987, 109 sowie Sachße, Verrechtlichung und Sozialisation. Über Grenzen des Wohlfahrtsstaates, in: Leviathan 1986, 543.

90 Exemplarisch: Gouthold, Wirtschaftliche Entwicklung und Verfassungsrecht, Köln 1975.

91 Modigliani, Die monetaristische Kontroverse. Oder: Sollten wir auf Stabilitätspolitik verzichten?, in: Die Monetarismus-Kontroverse, a. a. O. (Anm. 84), 247 ff. Sogar ein durch und durch marxistischer Ökonom wie Mandel kann nicht umhin, der keynesianischen Wirtschaftspolitik eine gewisse Wirksamkeit zuzugestehen. Vgl. Mandel, Die Krise. Weltwirtschaft 1974–1986, Hamburg 1987, 184 ff., 256, 277, 313. In dem Moment, wo man sich als Wissenschaftler überhaupt auf Empirie einläßt, ist es mit den undifferenzierten Pauschalurteilen in der Regel vorbei.

92 Die japanische Regierung hat bereits ein massives staatliches Konjunkturprogramm angekündigt. Die

Devisenmarkt durch die Notenbanken gehören ja bereits seit längerem zur wirtschaftspolitischen Normalität. Im übrigen hat die vergleichende Arbeitsmarktforschung gezeigt, daß eine konsequente Vollbeschäftigungspolitik auch in Zeiten weltwirtschaftlicher Verwerfungen erfolgreich sein kann, wie das Beispiel Schwedens – und lange Zeit Österreichs – beweist<sup>93</sup>.

Daß die Theoretiker der Autopoiesis sich auf die Empirie-Ebene begeben werden, erscheint allerdings sehr zweifelhaft. Eher nehmen sie theoretische Revisionen am rigiden Modell der Autopoiesis vor, wie das Teubner in bewußter Distanzierung von Maturana und Luhmann tut. Teubner ersetzt die Systemmonadologie durch ein graduell abgestuftes Schema systemischer Autonomie und kann dadurch Steuerbarkeit prinzipiell zulassen<sup>94</sup>. Mir erscheint eine derartige Theorierevision, da allein auf der analytischen Ebene ansetzend, arbiträr und methodisch unzureichend; ungeklärt bleibt auch das Maß an analytischer Verbindlichkeit, welches die neurophysiologische Basistheorie nun noch besitzt.

Die autopoietische Abneigung gegen Empirie gründet sich erkenntnistheoretisch auf einen überzogenen Konstruktivismus, welcher empirische Steuerungsanalysen in der Tat obsolet erscheinen läßt. Denn hier wird offenkundig sogar die Möglichkeit des Erwerbs von praktischem (»passendem«) Steuerungswissen ignoriert<sup>95</sup>. Zwar ist seit Berger/Luckmann und Kuhn die These von der realitätskonstruierenden Wirkung wissenschaftlicher Erkenntnis in den Sozialwissenschaften weithin anerkannt<sup>96</sup>. Die soziale Wirklichkeit bewahrt aber strukturierte Objektivität genug, um in der steuerungstheoretisch allein bedeutsamen Dimension »passenden« Wissens unter Forschern den Konsens über Daten und Kausalverläufe prinzipiell möglich zu machen. Dazu bedarf es indes einer wissenschaftlichen Grundhaltung, die man als »unbefangen« kennzeichnen könnte. Damit soll eine Disposition bezeichnet sein, die sich durch Offenheit gegenüber konkurrierenden Paradigmen und »störenden« Fakten auszeichnet<sup>97</sup>.

Ein aus dem radikalen Konstruktivismus folgendes Zusatzargument gegen Empirie ist die ebenfalls von der Neurophysiologie entlehnte Strategie, die Wahrnehmung zielgerichteter, sinnhafter und funktionaler Handlungsphänomene sowie den ganzen Bereich der Kausalität der grundsätzlich irrelevanten »Beobachterperspektive«

französische Regierung hat im Frühjahr 1987 mit den Geldern aus der Privatisierungsaktion ein Beschäftigungsprogramm aufgelegt, ohne es so zu nennen. In den USA wird seit Jahren ein gigantisches rechts-keynesianisches deficit spending durchgeführt.

93 Therborn, Nationale Politik der internationalen Arbeitslosigkeit. Der Fall Bundesrepublik im Lichte der OECD-Daten von 1973–1985, in: Abroment, Blanke (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan Sonderheft 8 (1987), 39 ff., bes. 43.

94 Teubner, Social Order from Legislative Noise?, a. a. O., Abschnitte VI–VIII. Diese Linie einer Distanzierung von Luhmann hat Teubner in abgemilderter Form fortgesetzt. Vgl. Hyperzyklus in Recht und Organisation, a. a. O. (Anm. 9).

95 Teubner, Social Order from Legislative Noise?, a. a. O., Abschnitte I–V; Luhmann, Geschlossenheit und Offenheit, a. a. O. (Anm. 13). Nach Glasersfeld hingegen, einem führenden Erkenntnistheoretiker des »radikalen Konstruktivismus«, ist dem erlebenden Subjekt zwar nicht der Erwerb »summenden« Wissens, aber die Aneignung »passenden« Wissens möglich. »Passendes« Wissen dient der »Erklärung, Vorhersage und Kontrolle oder Steuerung« überlebensrelevanter Ereignisse. Vgl. Glasersfeld, Einführung in den radikalen Konstruktivismus, in: Watzlawick (Hrsg.), Die erfundene Wirklichkeit, München 1986 (4. Aufl.), 21. Da ökonomisches Steuerungswissen also nichts anderes als »passendes« Wissen verkörpert, ist es nach dieser Version des radikalen Konstruktivismus erkenntnistheoretisch möglich und für wirtschaftspolitische Zwecke nutzbar.

96 Vgl. bereits Narr, Logik der Politikwissenschaft – eine propädeutische Skizze, in: Politikwissenschaft, hrsg. von Kress, Senghaas, Frankfurt 1972 (2. Aufl.), 13 ff.

97 Mit wissenschaftlicher Unbefangenheit vertragen sich nicht die Manipulation und ideologiefarbene Fehlinterpretation von Daten, wie sie dem monetaristischen Schulenoberhaupt Milton Friedman nachgewiesen werden konnten. Vgl. Försterer, Die stabilitätspolitischen Vorschläge Milton Friedmans, Berlin 1979, 155 ff.

zuzurechnen<sup>98</sup>. Gegen die Plausibilität dieser erkenntnistheoretischen Position spricht auf rechtstheoretischem Gebiet bereits der Umstand, daß das soziale System Staat/Gesetzgeber im Gesetz und seinen Materialien *selbst* responsive Ziele und Handlungsstrategien artikuliert, diese »Teleologie« ist keine Einbildung des externen Beobachters. Auch den reaktiven Implementationsmaßnahmen der gesetzlichen Vollzugsinstanzen stehen Zielgerichtetheit und Funktionalität auf der Stirn geschrieben. Die regionalpolitischen Maßnahmen der Planungsbürokratie im Implementationsfeld sind problemreaktive und unstreitbar zielgerichtete Maßnahmen mit offenkundig »determinierender« Wirkung im Wirtschaftssystem. Derartige evidente Teleologien und Kausalitäten (Anwendungen »passenden« Wissens!) als wirklichkeitsverkennende Projektionen des externen Beobachters abzutun, erscheint nachgerade absurd<sup>99</sup>.

Die nun dem Ende zugehende Untersuchung wollte am Beispiel der regionalen Strukturpolitik theoretische und empirische Argumente für die Auffassung sammeln, daß zielorientierte staatliche Wirtschaftssteuerung via Recht notwendig ist und wirksam sein kann. Evolutionstheoretisch kann man das so ausdrücken, daß – so die These – angesichts offenkundig zunehmender Gesellschaftsdifferenzierung Systemintegration nur bei gleichzeitiger, partieller Entdifferenzierung zwischen den sozialen Teilsystemen möglich ist. Derartige gegenläufige Prozesse funktionaler Entdifferenzierung finden täglich zwischen Politik und Wirtschaft, Verwaltung und Politik, Gesetzgebung und Rechtsprechung und innerhalb von Marktprozessen (z. B. in der Form konglomerater Fusionsstrategien der Unternehmen und oligopolistischer Kooperationsformen) statt. Die korrigierenden und kompensierenden Entdifferenzierungsprozesse verhindern das »Auseinanderdriften« des Gesellschaftssystems. Diesen systemerhaltenden Funktionsmechanismus verkennt die autopoietische Systemmonadologie. Wegen seiner beträchtlichen Ressourcen an Geld, Rationalität und Macht ist der in seinem Politikformulierungsspielraum »relativ autonome« Staat maßgeblicher Träger von Entdifferenzierungsprozessen. Diese evolutionstheoretische Annahme findet im Konzept des »Organisierten Kapitalismus« den theoretisch angemessenen, allerdings auf das interdependente Verhältnis von Wirtschaft und Politik analytisch zentrierten Rahmen. Einer politischen »Kultursteuerung«<sup>100</sup> ist damit nicht das Wort geredet.

98 Maturana, a. a. O. (Anm. 7), 2, 21, 28; Luhmann, Geschlossenheit und Offenheit, a. a. O., 3.

99 Es hat nicht selten den Anschein, als ob für Luhmann selber die Restriktionen der Beobachterperspektive, die der radikale Konstruktivismus unterstellt, nicht gelten. Jedenfalls verkündet er, obwohl selbst nur Beobachter, recht ontologisch klingende Wahrheiten über Struktur, Elemente und Interdependenzen autopoietischer Systeme. Diesen Punkt sowie den ganzen Komplex der radikal-konstruktivistischen Erkenntnistheorie behandelt die ansonsten sehr treffende sprachphilosophische Kritik von Habermas an Luhmanns Systemmonadologie leider nicht. Vgl. Habermas, Der philosophische Diskurs der Moderne, Frankfurt 1985, 426 ff.

100 Voigt, Grenzen rechtlicher Steuerung, a. a. O. (Anm. 8), 28.