

Die Kammerorganisation aus evolutorischer Sicht

Stefan Okruch und Alexander Mingst

2008

Andrássy Working Paper Series No. XXIV

ISSN 1589-603X

Edited by the Professors and Readers of Andrássy Gyula University, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the University. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's adress and affiliation:

Stefan Okruch, Alexander Mingst

Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem

Pollack Mihály tér 3

H-1088 Budapest

E-Mail:

Stefan.Okruch@andrassyuni.hu, Alexander.Mingst@andrassyuni.hu

© by the authors

1. Einleitung

Eine mögliche Begründung von Industrie- und Handelskammern, als Organisationsform des Dritten Sektors, liefert die Transaktionskostenökonomik. Demnach wäre dieses institutionelle Arrangement dann sinnvoll, wenn die Bereitstellung der betrachteten Leistungen durch Kammern auf einer subsidiären Ebene effizienter ist. „Die Transaktionskostenökonomik erklärt die Vielfalt aus dem Bestreben der Akteure, Transaktionskosten einzusparen“ (Groser 2006, 123 f., vgl. jedoch Schmidt-Trenz 2006). Bei der Wahl einer Organisationsform, wie bei allen ökonomischen Entscheidungen, geht es aber in der ersten Linie nicht um die Minimierung der Kosten, sondern der Maximierung des Nettonutzens, wobei die Fähigkeit zur Produktion einer Leistung und die damit verbundenen Kosten eine Rolle spielen (Loasby 1999, 88 f.). Die Kosten (z.B. geringere Kontrollkosten in einer kleineren Gruppe) stellen daher nur eine Seite der Effizienzmedaille (als Relation von Output und Input) dar. Die Existenz von Kammern ließe sich also auch durch deren besondere Fähigkeit zur Erstellung bestimmter Leistungen begründen¹. Mit dieser Überlegung verbietet es sich, die Frage „Brauchen wir eine Wirtschaftskammer?“ einseitig unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz zu beantworten.

Darüber hinaus geht die Transaktionskostenökonomik üblicherweise von einem statischen Effizienzbegriff aus (Groser 2006, 120). Ein weiterer zentraler Aspekt bei der Beurteilung von Institutionen des Dritten Sektors dürfte allerdings deren *adaptive Effizienz* sein, also ihre Anpassungsfähigkeit in der Zeit sowie ihr Beitrag zum wirtschaftlichen Entwicklungsprozess (North 1992, Okruch 2006). Neben der besonderen produktiven Fähigkeiten einer Organisation geht es also auch um die dynamische Fähigkeit, vorhandene Routinen anzupassen oder neues Wissen zu kreieren – mit anderen Worten: zu lernen (vgl. Zollo/Winter 2002).

Fähigkeiten, Kompetenzen oder Wissen sowie die Berücksichtigung dynamischer Selbsttransformation sind wichtige Bestandteile der evolutorischen Theorien der Firma²,

¹ „Unternehmungen existieren nicht, weil es Transaktionskosten gibt, sondern weil sie im Prozeß der Verwertung von Wissen vorteilhaft sind, um Gewinne zu erzielen“ (Schreiter 2001, 30).

² Unter diesem Begriff lassen sich verschiedene Ansätze verstehen, über deren genaue Beziehung zueinander sich noch keine herrschende Meinung durchgesetzt hat. Zu einer expliziten ‚evolutorischen Theorie der Unternehmung‘ vgl. beispielsweise Cohendet/Llerena 1998; Foss 2001; Hölzl 2005 sowie grundlegend Nelson/Winter 1982. Daneben lassen sich aber auch Ansätze einer österreichischen Theorie der Unternehmung (Dulbecco/Garrouste 1999; Witt 1999; Lewin/Phelan 2000; Ioannides 2003) sowie die auf Penrose zurückgehende ressourcenorientierte Sichtweise der Unternehmung (vgl. Foss 1997; Nonaka/Toyama/Nagata 2000) als evolutorisch einstufen und als miteinander kompatibel ansehen (vgl. Rathe/Witt 1999; Rahmeyer 2004).

deren Erkenntnisse in diesem Beitrag auf die Betrachtung von Organisationen des Dritten Sektors übertragen werden sollen.

Das Thema „Kammerorganisation aus evolutorischer Sicht“ wollen wir im Folgenden in zweifacher Weise bearbeiten. Zuerst werden wir nach der ‚Organisation von Kammern‘ fragen und dabei Erkenntnisse der Theorie der Firma übertragen. Hierbei steht die Wissensnutzung innerhalb der Organisation im Vordergrund. Danach wenden wir uns der Frage zu, welche Rolle eine Kammerorganisation zwischen Markt und Staat haben kann – auch dies wiederum unter dem Gesichtspunkt der Verwertung von Wissen. Beide Argumentationsstränge werden wir abschließend zur Beantwortung der Leitfrage zusammenführen.

2. Die Wissensteilung in Organisationen

Die Frage, die seit Coase (1937) die verschiedenen Theorien der Firma umtreibt, ist die nach der „Natur“ von Unternehmen. Warum gibt es neben dem Koordinationsinstrument des Marktes noch hierarchische Organisationen? In Abgrenzung zu den eher statischen „funktionalen“ Firmentheorien werfen Rathe/Witt (1999, 4 f.) drei Fragen auf, die dynamisch orientierte Ansätze leiten sollten:

- 1.) Die Frage nach der Entstehung von Organisationen: Was führt zu der Gründung eines neuen Unternehmens?
- 2.) Die Frage nach der Dynamik von Organisationen: Wie entwickeln sich Organisationen im Zeitablauf und welche Faktoren und internen Prozesse spielen dabei eine Rolle?
- 3.) Die Frage nach der Ko-Evolution von Unternehmen und Markt: Wie und warum verändern sich die Grenzen des Unternehmens im Zeitablauf?

Die Übertragung dieser Fragen auf Kammern als Organisationen des Dritten Sektors wirft insbesondere mit Blick auf Frage 3) ein neues Problem auf, geht es hier doch weniger um eine Grenze zwischen Unternehmen und Markt, als vielmehr um eine gleichzeitige Abgrenzung zu Markt und Staat.

Zur Beantwortung der ersten beiden Fragen werden im Folgenden die Grundzüge einer evolutorischen Theorie der Unternehmung dargestellt. Der dritten Frage wenden wir uns im dritten Abschnitt unter normativem Vorzeichen zuwenden.

2.1 Die Entstehung von Organisationen

In der dynamischen Perspektive von Organisationen ergibt sich deren Existenz oder spezifische Form nicht automatisch aus deren nutzengenerierenden Funktion. Aus evolutorischer Sicht spielt insbesondere der Entrepreneur eine Art ‚vermittelnde‘ Rolle, der Organisationen als Instrument einsetzt, denen er eine bestimmte Funktion zur Erreichung seiner Ziele unterstellt³. Wegen des subjektiven und falliblen Wissens des Unternehmers muss diese Funktion nicht objektiv existieren. Somit ist auch das Entstehen ineffizienter Organisationen erklärbar. Von größerer Bedeutung werden damit die Wahrnehmung und die Veränderung des Wissens des Entrepreneurs im Zeitablauf. Zu der ersten Frage nach der Natur von Organisationen lässt sich aus diesem Blickwinkel zunächst einfach sagen: Organisationen entstehen, weil sie zu einem bestimmten Zeitpunkt von ihren Gründern zur Realisierung ihrer Ideen als angemessene Problemlösung angesehen wurden⁴.

Ein zentraler Ausgangspunkt evolutorischer Theorien ist die Annahme von heterogenen Akteuren mit begrenzten kognitiven Fähigkeiten und subjektivem Wissen. Das bedeutet nicht, dass ein objektiver Grundbestand an Wissen existiert, an den alle Akteure durch entsprechenden Informationsaustausch herangeführt werden könnten (wenn die Informationskosten entsprechend gering wären). In einer evolutorischen Perspektive ist Wissen vielschichtig und entsteht durch idiosynkratische Lernprozesse. Wissen besteht nicht nur aus theoretischem Faktenwissen, sondern auch aus praktischem Know-how. Letzteres ist nur sehr eingeschränkt kommunizierbar und entsteht daher hauptsächlich aus praktischem Ausprobieren und Imitieren anderer. Darüber hinaus sind große Teile des Wissens unbewusst (‚tacit knowledge‘).

Der Wissensbestand – und damit auch die Problemlösungsfähigkeit – von Individuen und Kollektiven kann durch Spezialisierung gesteigert werden. Mit der Arbeitsteilung geht also zwangsläufig die Wissensteilung einher und damit auch das Problem der sinnvollen Koordinierung des verteilten Wissens. Zur zielgerichteten Ausnutzung der Spezialisierungsvorteile durch Wissensteilung ist ein „Überlappungswissen“ zur Kombination dieses verteilten Wissens notwendig (vgl. Hodgson 1999, 258-260; Cohendet/Llerena 1998, 16;

³ Mit der evolutorischen Theorie der Unternehmung ist der Versuch unternommen worden, Unternehmer und Unternehmen zusammenzubringen. Während Vertreter der Österreichischen Schule zwar viel zum Entrepreneur aber wenig zu Unternehmen zu sagen haben, spielen umgekehrt in der Theorie der Firma häufig Unternehmer keine Rolle (vgl. Witt 1999, 99).

⁴ Dass auch Wirtschaftskammern als Instrumente in den Händen ihrer Präsidenten angesehen werden können, legt folgendes Zitat über den ersten Präsidenten der österreichischen Bundeskammer nahe: „Die Bundeskammer erwies sich vom Moment ihrer Entstehung an für Julius Raab, ihren ersten Präsidenten, als ideales Instrument zur Politikgestaltung. Raab wusste sich ihrer geschickt zu bedienen...“ (Zellenberg 2006, 141).

Schreiter 2001, 300 f.). Die einzelnen Teile müssen zu einem stimmigen Ganzen zusammengefügt werden. Das komplette spezialisierte Wissen der beteiligten Akteure lässt sich zwar nicht zentralisieren, die Aufgabe einen kohärenten Gesamtüberblick zu haben ist aber ebenso wenig auf die einzelnen Prozessteilnehmer dezentralisierbar (Nelson/Winter 1982, 125)⁵.

Was das ‚stimmige Ganze‘ ist, wird in österreichischer Tradition durch den Unternehmer erklärt. Da Ressourcen in den meisten Fällen auf verschiedene Weise eingesetzt werden können⁶, bedarf es der Kreativität, Vorstellungskraft und der subjektiven Bewertung des Entrepreneurs zur Entdeckung einer möglichen wertschaffenden Ressourcenkombination, der *business conception* (Witt 1999). Zur Erstellung komplexer Problemlösungen wird ein einzelner Entrepreneur nicht alleine in der Lage sein. Er muss also auf das spezialisierte Wissen anderer zurückgreifen. Die zur Realisierung dieses unternehmerischen Plans notwendige Bearbeitung und Kombination komplementärer Ressourcen erzeugt Spezifität, da diese teilweise nicht mehr für andere Zwecke verwendet werden können. Dies kann auch die Generierung von spezifischem praktischen Know-how beinhalten, das für ihre individuellen Träger nicht auf dem Markt handelbar ist (vgl. Dulbecco/Garrouste 1999, 48-55). Ein Unternehmer ist also zur Realisierung seiner Vorstellung auf die zielgerichtete Erstellung und Kombination spezifischen Wissens angewiesen. Die praktischen und unbewussten Komponenten dieses Wissens machen die direkte Interaktion der Beteiligten in einem geteilten Kontext notwendig, in dem diese individuellen und organisatorischen Lernprozesse ablaufen (vgl. Dulbecco/Garrouste 1999; Lewin/Phelan 2000, 61 f.). Zur Verbreitung seiner unternehmerischen Vision durch *cognitive leadership* ist ein Entrepreneur daher auf die Etablierung einer Organisation angewiesen (Witt 1999).

Laut Cohendet/Llerena (1998, 3) gehören zur Koordinierung in einer Organisation drei Mechanismen: (1) kognitive Mechanismen, die als Vorbedingung von Koordinierung eine

⁵ Das Management eines Unternehmens lässt sich daher als der Teil der Mitarbeiter verstehen, die sich auf die Herausbildung von Koordinationswissen spezialisiert haben. Im Zeitablauf lernen sie über die möglichen Kombinationsmöglichkeiten der anderen Ressourcen des Unternehmens, wodurch eine Ausdehnung der Aktivitäten ermöglicht wird. “[I]n their daily coordination business, managers become increasingly routinized and learn so that, over time, they need less attention and effort to run their business. Excess management capacity is set free. Since idle managerial abilities are closely tied to the firm, they represent a potential for realizing further growth...In the course of the time, managerial learning about the potential services which the firm’s resources can render widens the productive opportunities set of the firm” (Rathe/Witt 1999, 8 f., die sich dabei insbesondere auf Penrose beziehen).

⁶ So auch Penrose (1995, 25): „Strictly speaking, it is never resources themselves that are the ‚inputs‘ in the production process, but only the services that the resources can render. The services yielded by resources are a function of the way in which they are used...[R]esources consist of a bundle of potential services and can, for the most part, be defined independently of their use, while services cannot be so defined, the very word ‚service‘ implying a function, an activity”.

gemeinsame Wissensbasis der Akteure schaffen, (2) Anreizmechanismen, die individuelle Handlungen in eine bestimmte Richtung lenken und (3) Koordinierungsmechanismen, die lokale Lernprozesse mit einem übergeordneten Zielsystem in Einklang bringen. Durch den kognitiven Ansatz von Witt können diese drei Aspekte integriert werden. Durch Sozialisation in der direkten Interaktion mit dem Entrepreneur bilden die Beteiligten ein geteiltes mentales Modell, sowohl über die Zielstruktur der business conception als auch über die Fähigkeiten der einzelnen Organisationsmitglieder⁷. Durch dieses geteilte mentale Modell, werden Informationen in ähnlicher Weise wahrgenommen und interpretiert, so dass in neuen, unvorhergesehenen Situationen in ähnlicher Weise – und im Sinn der business conception – reagiert wird⁸. Dies ermöglicht es dem Entrepreneur, bei Ausdehnung der Aktivitäten, Entscheidungen an Mitarbeiter zu delegieren, womit der Motivationsmechanismus angesprochen ist: Wie kann sichergestellt werden, dass die Mitarbeiter die ihnen aus der Delegation entstehenden Handlungsspielräume nicht opportunistisch nutzen?⁹ Die Antwort liegt ebenfalls in den mentalen Modellen. Die Sozialisation durch cognitive leadership nähert die mentalen Modelle der Mitarbeiter den Vorstellungen des Entrepreneurs an. Damit kann eigeninteressiertes Verhalten der Agenten mit den Firmenzielen in Einklang gebracht werden, was durch die intrinsische Motivation an der autonomen Aufgabenwahrnehmung verstärkt werden kann¹⁰. Wenn mit wachsender Organisationsgröße die Häufigkeit des direkten

⁷ „Cognitive frames thus become an important source of commonalities that may limit the subjective variance in the perception of choices. This is of particular interest in the present context. The firm organization is an institutional setting of interactions which assigns certain individuals a position where they get a chance to shape the communication processes and thus exert an influence on the collective outcome. Indeed, it will be claimed here that this fact is an important reason firms, as organizations, can achieve internal consistency and co-ordination of individual efforts” (Witt 1999, 103).

⁸ „The cognitive limitations mentioned earlier make it impossible to anticipate all possible business moves that unfold into the future. There is always some new up-coming information about non-anticipated events and consequences of own actions which must be classified, interpreted, and assessed with respect to possible implications for the business. To put it differently, a business conception has the features of a cognitive frame that helps interpret what is going on in the light of the firm’s overall goals and associate appropriate actions with the state of affairs conceived. As cognitive frames, business conceptions are subject to bounded rationality as outlined in the previous section. For the firm as an organization with an internal division of labor the latter level is important. The entrepreneur’s venture serves the purpose of jointly realizing a conception that (s)he is unable to realize by her/himself alone. Thus, the problem arises of transmitting that subjective conception. For the employees to be able to decide, within their respective fields of specialization, in a co-ordinated way consistent with the entrepreneur’s business conception they must share that conception” (Witt 1999, 104). Zu geteilten mentalen Modellen vgl. grundlegend Denzau/North (1994).

⁹ Das Opportunismusproblem stellt bekanntermaßen in der Neuen Institutionenökonomik einen wichtigen Grund für die Existenz von Unternehmen dar. Da aufgrund des Opportunismus keine spezifischen Investitionen über den Markt abgeschlossen werden, ist die Hierarchie eines Unternehmens ein Mittel, um den Opportunismus „in Schach zu halten“ (vgl. Frey/Osterloh 1997, 315; Loasby 1999, 79-84).

¹⁰ Wie Frey und Osterloh zeigen, kann der Einsatz von extrinsischen Anreizformen, wie Anweisungen und Überwachung, sogar dysfunktional sein, wenn dadurch intrinsische Motivation verdrängt wird. Anstatt ihn zu bekämpfen, wird Opportunismus neu geschaffen oder verstärkt. Nach Witt taucht dieses Problem bei erfolgreich angewandter kognitiver Führung erst gar nicht auf. Durch die gemeinsam geteilte Business Conception

Kontaktes zwischen einem Mitarbeiter und dem Unternehmer sinkt, verliert letzterer zunehmend die kognitiven Einflussmöglichkeiten. Er muss dann entweder zu einem „Monitoring Regime“ wechseln oder die kognitive Führung auf mehrere Manager aufteilen, die in ihren Bereichen fortan diese Aufgabe wahrnehmen, während sich der Unternehmer auf die Koordinierung und Motivation der Manager konzentriert¹¹.

Wie Schmidt-Trenz (2006, 159 f.) darlegt, sind die heutigen Industrie- und Handelskammern in Deutschland im Wesentlichen durch drei unabhängige Entwicklungen entstanden: durch den Zusammenschluss von Kaufleuten („von unten“) sowie durch zwei verschiedene staatliche Initiativen („von oben“).

Die Entstehung der Kammern „von unten“ lässt sich anhand des Beispiels der Handelskammer Hamburg daher wie folgt interpretieren. Die Hamburger Kaufleute teilten Anfang bis Mitte des 17. Jahrhunderts das Problem der Piraterie. Nach einem erfolglosen Lösungsversuch durch den Senat entwickelten sie das Lösungsmodell der Selbsthilfe. Durch einen Akt von *collective entrepreneurship* wurde die Commerz-Deputation gegründet und mit den Ressourcen (einem Convoy-Zoll auf ein- und ausfahrende Schiffe) ausgestattet, um eine Problemlösung (Bau und Betrieb von Konvoi-Schiffen) zu produzieren. Als gewählte Kaufleute verfügten die Mitglieder der Commerz-Deputation einerseits über das Problemwissen der betroffenen Kaufleute, hatten in ihrer neuen Funktion aber auch die Aufgabe und die Möglichkeit, sich spezifisches Wissen für die Lösung des konkreten Problems anzueignen. Darüber hinaus handelte es sich bei den Beteiligten um Personen, die aus der Kaufmannschaft selbst kamen, so dass sie nicht nur über das mentale Modell eines Kaufmanns verfügten, sondern durch die direkte Betroffenheit wahrscheinlich auch über eine höhere Motivation verfügten, als die zuvor erfolglos vom Senat beauftragte Admiralität¹².

kann den Mitarbeitern mehr Handlungsspielraum eingeräumt werden, da diese durch einen ähnlichen kognitiven Frame zu denselben Entscheidungen kommen würden, wie der Unternehmer selbst. Dieser hohe Entscheidungsspielraum führt gleichzeitig dazu, dass die Arbeit der Mitarbeiter interessanter wird. Eine interessante Arbeit führt wiederum zu hoher intrinsischer Motivation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Anreiz zu arbeiten aus der Aufgabe selbst herrührt. In dieser Perspektive reduziert nicht der Opportunismus die Möglichkeit Handlungsspielräume einzurichten, im Gegenteil reduziert deren Schaffung, durch die steigende intrinsische Motivation, den Opportunismus (vgl. Frey/Osterloh 1997, 316; Witt 2005, 7-9; Foss/Foss/Klein 2006, 9 f.). Kogut/Zander (1996) ergänzen die Koordinationsfunktion von Organisationen mit der opportunitätsreduzierenden Funktion einer geteilten Identität, die ein Zugehörigkeitsgefühl vermitteln kann.

¹¹ Vgl. Witt (2005, 15-19). Die Delegation von „derived judgment“ bei Foss, Foss und Klein bezieht sich dagegen schon auf das Einräumen von Entscheidungsspielräumen und setzt mit der ersten Ausnutzung dezentralen Wissens früher ein als bei Witt. “If the entrepreneur recognizes a need for ongoing adjustment of the business plan, and wishes to take advantage of specific knowledge he himself does not possess, he will delegate the right to exercise derived judgment to employees.” Foss/Foss/Klein (2006, 6).

¹² Zur Geschichte der Handelskammer Hamburg vgl. Schmidt-Trenz (2006, 159) sowie www.hk24.de.

Auch der Weg der Kammergründungen durch den Staat lässt sich als unternehmerische Problemlösung interpretieren. Als auslösende politische Probleme können vor allem Wissens- und Steuerungsdefizite betrachtet werden. So wurde 1596 durch Heinrich IV. in Frankreich die ‚Chambre supérieure du commerce‘ gegründet, „die als zentrale Instanz die den Handel betreffenden Gesetze zu beraten und begutachten hatte“ (Kluth 1997, 123). Damit sollte offensichtlich das lokale Wissen der Betroffenen schon im Vorfeld der Gesetzesverabschiedung nutzbar gemacht werden. Die Ausnutzung fachlichen Wissens lag wohl auch der Einrichtung von Beratergremien im Zeitalter des Merkantilismus zugrunde, wodurch sich die Fürsten eine Verbesserung ihrer Finanzen erhofften (Schmidt-Trenz 2006, 159 f.).

2.2 Die interne Entwicklung von Organisationen

Nach dem bisher gesagten besteht die Hauptfunktion einer Organisation aus evolutorischer Sicht in der Koordinierung der unterschiedlichen individuellen Fähigkeiten sowie in der Generierung neuen Wissens¹³. Dies hängt entscheidend von der Interaktion verschiedener Wissensdimensionen ab: individuell/organisatorisch sowie implizit/explicit. Die evolutorische Theorie der Unternehmung ist damit in besonderem Maße an organisationstheoretische Erkenntnisse anschlussfähig¹⁴.

Ähnlich individueller Fähigkeiten, die man durch Übung verbessern und mit der Zeit völlig unbewusst ausführen kann, entwickeln Unternehmen Routinen, die einzelne Produktionsschritte miteinander verknüpfen und als Speicher organisatorischen Wissens dienen. Ein umstrittener Punkt ist die Frage, ob die richtige Analyseeinheit für Lernprozesse das Individuum oder die Organisation sein soll, bzw. wie das Zusammenspiel zwischen diesen beiden Wissensarten funktioniert. Dass Individuen mit ihrem Wissen und ihren Fähigkeiten ein bedeutender Faktor für das Organisationswissen sind, steht dabei außer Frage. Uneinigkeit besteht vielmehr darin, ob organisationales Lernen letztlich auf individuelle Lernprozesse zurückgeführt werden kann, oder ob es mehr ist als die Summe seiner Teile.

Da die individuellen Handlungen in einer Organisation in ein Geflecht von Handlungen anderer Personen eingebettet sind, wobei sich diese Handlungen teilweise aufeinander beziehen, muss ein Organisationsmitglied nicht nur wissen was es selbst zu tun hat, sondern auch wann. Die Ergebnisse eines Mitarbeiters können als Auslöser für die Tätigkeit eines

¹³ „In our view, the central competitive dimension of what firms know how to do is to create and transfer knowledge efficiently within an organizational context“ (Kogut/Zander 1992, 384).

¹⁴ So stellen beispielsweise die Arbeiten der Carnegie-School um Simon, March und Cyert eine wichtige Grundlage für Nelson/Winter (1982) dar. Vgl. auch Cohendet/Llerena (1998, 7).

anderen dienen, bzw. die Tätigkeiten mehrerer Mitarbeiter richten sich gleichzeitig auf die Lösung eines gemeinsamen Teilproblems. Die individuellen mentalen Modelle beziehen sich also in Teilen auch auf andere. Der Weg zur Herausbildung von geteiltem Wissen führt über die wiederholte Interaktion miteinander. Dadurch lassen sich nicht nur bewusst Lösungen für die angesprochenen Koordinationsprobleme finden, sondern es findet auch ein unbewusstes Lernen statt (vgl. Levitt/March 1988, 327). Durch die Beobachtung der anderen Gruppenmitglieder und die Wahrnehmung der Reaktionen, die eigenes oder fremdes Verhalten auslöst, entsteht mit der Zeit ein unbewusstes Bild darüber, wer was tut (vgl. Nelson/Winter 1982, 104 f.; Levitt/March 1988, 320; Argyris/Schön 1996, 11; Argote 1999, 80 f.). Diese geteilten mentalen Modelle stellen im Prinzip das Organisationswissen dar. Es ist Wissen, das von mehreren Organisationsmitgliedern geteilt wird und sich auf die Koordination des spezialisierten, verteilten, individuellen Wissens bezieht. Auch wenn dieses Wissen zu einem großen Teil in den mentalen Modellen der Individuen gespeichert ist, können diese es jedoch nicht individuell nutzen, da zur Ausführung der damit verbundenen Routinen der *Organisationskontext* notwendig ist, in dem sich die Mitarbeiter und Objekte befinden, auf die sich das Wissen bezieht¹⁵.

Nonaka und Takeuchi (1997) beschreiben die organisatorische Generierung neuen Wissens anhand der Konversionsprozesse von implizitem und explizitem Wissen. Durch *Sozialisation* wird implizites Wissen weitergegeben. Da keine direkte Kommunikation anhand sprachlicher Symbole erfolgt, wirkt dieser Mechanismus als 'learning by doing' durch geteilte Erfahrungen, Beobachtungen und das Imitieren von Vorbildern. Dabei ist nicht nur das Erlernen praktischer Fertigkeiten betroffen, sondern auch die Übernahme der unbewussten Gruppennormen. Neue Gruppenmitglieder übernehmen die vorherrschenden Denk- und Verhaltensweisen durch direkte Nachahmung, oder durch negative Reaktionen, wenn unbewusst gegen eine Gruppennorm verstoßen wurde. Damit Sozialisation wirken kann, muss eine direkte und häufige Interaktion stattfinden, weswegen mit steigender Gruppengröße die Übertragung impliziten Wissens schwieriger wird (vgl. Kogut/Zander 1992, 389; Witt 2000, 746; Mantzavinos/North/Shariq 2003, 5).

Der wahrscheinlich schwierigste Prozess ist die Übertragung von implizitem zu explizitem Wissen, da er die „Artikulation des Unsagbaren“ beinhaltet (*Externalisierung*). Durch

¹⁵ „Eine Organisation kann ohne einzelne kein Wissen erzeugen. Die Organisation unterstützt kreative Personen oder bietet Kontexte, die der Wissensschaffung förderlich sind. Wissensschaffung im Unternehmen muß daher als Prozeß verstanden werden, der das von einzelnen erzeugte Wissen verstärkt und es im Wissensnetz des Unternehmens verankert.“ Nonaka/Takeuchi (1997, 71). Vgl. auch Weick/Roberts (1993, 365).

Reflexion wird mit Hilfe von Metaphern, Symbolen, Analogien oder Grafiken versucht, das implizite Wissen extern abzubilden. Da sich die Natur des Wissens nicht ändern kann, handelt es sich dabei vielmehr um eine bewusste Theoriebildung über implizite Phänomene, deren Bedeutungen in einem Kommunikationsprozess verdeutlicht werden müssen (vgl. Nonaka/Takeuchi 1997, 77-80).

Dieses explizierte Wissen der verschiedenen Teilnehmer kann schließlich zu neuem Wissen *kombiniert* werden. Neben dem artikulierten impliziten Wissen der Teilnehmer kann natürlich auch auf vorhandenes explizites Wissen zurückgegriffen werden, etwa auch von außerhalb der Organisation. Um neue Wissensbestandteile mit alten kombinieren zu können, sind besondere Fähigkeiten und anschlussfähiges Vorwissen notwendig (vgl. die *absorptive capacity* bei Cohen/Levinthal 1990, sowie die *combinative capability* bei Kogut/Zander 1992). Eng mit der Kombination verwandt ist auch der Wissenstransfer. Wie im vorherigen Absatz gezeigt, ist die Speicherung von implizitem Wissen in externen Artefakten immer unvollständig. Die Anwendung dieser Artefakte in einem anderen Kontext führt daher häufig zu abweichenden Ergebnissen, da das (implizite) Wissen über die Deutung und Anwendung der Symbole nicht mit übertragen werden kann. Dies wird in der Regel wieder Reflexions- und Lernprozesse auslösen. Es kommt also zu einer Neukombination des transferierten expliziten Wissens mit dem lokal bereits vorhandenen Wissen im neuen Kontext¹⁶.

Im Idealfall führen diese Prozesse zu einer neuen Problemlösung, die als erfolgreich akzeptiert und angewendet wird. Durch die wiederholte, erfolgreiche Anwendung des neuen Wissens wird es schließlich *internalisiert* und gehört fortan zum Bestand impliziten Wissens, wodurch kognitive Kapazitäten für die Behandlung neuer Probleme frei gemacht werden¹⁷.

Da insbesondere das Herausbilden der impliziten Bestandteile eines geteilten mentalen Modells die direkte Interaktion in kleinen „Lernarenen“ (Klimecki/Laßleben 1999) voraussetzt, stellt sich die Frage, wie eine Koordination der Lernprozesse über mehrere Gruppen hinweg erfolgen kann. Dies wird durch Mitarbeiter erreicht, die gleichzeitig in mehreren Gruppen (oder Arbeitsprozessen) Mitglied und somit auch mehrfach sozialisiert sind. Die Organisationsstruktur bestimmt daher durch die Zusammenfassung von Mitarbeitern zu Gruppen (Aufbauorganisation) sowie der Verknüpfung einzelner Arbeitsschritte über die Gruppen hinweg (Ablauforganisation) den Kontext für die organisatorischen Lernprozesse. Die Organisation selbst kann daher auch als eine komplementäre Ressource betrachtet

¹⁶ Vgl. Polanyi (1962, 52); Nelson/Winter (1982); Kogut/Zander (1992); Weick/Quinn (1999, 376).

¹⁷ Vgl. Nonaka/Takeuchi (1997, 82 ff.), sowie die Erklärung von Unternehmenswachstum durch freiwerdende Manager-Kapazitäten bei Penrose (1995).

werden, die den Wert der anderen Ressourcen, durch die spezifische Art und Weise der Kombination, erhöht (vgl. Lewin/Phelan 2000, 68). Sie ist damit auch dynamischen Lernprozessen unterworfen und entwickelt sich im Zeitablauf als Instrument zur besseren Ausgestaltung von Lern- und Kommunikationsprozessen¹⁸.

Die verschiedenen heute bestehenden nationalen Ausprägungen von Kammersystemen sind das Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses, in dessen Ablauf mit unterschiedlichen Formen und Aufgaben der Kammern experimentiert wurde¹⁹. So haben sich die gesetzlichen Rechte und Pflichten im Zeitablauf immer weiterentwickelt (vgl. Kluth 1997, 123-130). Den verschiedenen konkreten Aufgaben, die Kammern erfüllen, liegt deren ‚Kernkompetenz‘ des Erstellens von geteilten mentalen Modellen (Denzau/North 1994) zugrunde. Die fortlaufende Herstellung immer neuer konkreter Ausprägungen der Kammerleistungen (bestimmte Initiativen, Publikationen, Ratschläge etc.) basiert auf der Ressource eines validen Modells über die Interessen und Denkweisen der Gesamtunternehmerschaft. Die ‚Kernkompetenz‘ einer Kammer besteht demnach in der dynamischen Fähigkeit, dieses Modell immer wieder anzupassen und darauf aufbauend konkrete Antworten auf aktuelle Fragen zu entwickeln. Dies beinhaltet die Suche nach neuen Organisationsstrukturen, in denen das „continual, more or less concerted meshing of individual’s images of their activity in the context of their collective interaction“ (Argyris/Schön 1996, 15) erfolgen kann. Unabhängig von der konkreten äußeren Form, wird es dabei immer notwendig sein, direkte Interaktion auf lokaler Ebene zur Generierung lokalen Wissens mit einem zentralen Koordinationsmechanismus zu verknüpfen. Diese Frage nach Schnittstellen zwischen kleineren Einheiten wird in Kammern häufig durch die Doppelmitgliedschaft bestimmter Personen in mehreren Organen gelöst, damit bestimmte Kammermitarbeiter durch

¹⁸ „Diese [aus dem Unternehmenswachstum entstehenden] Erfordernisse verlangten eine Neuplanung der Organisationsstruktur, um die der Unternehmung zur Verfügung stehenden alten und neuen Ressourcen ökonomisch sinnvoll einsetzen zu können. Jedoch wurde die notwendige Organisationsstruktur selten sofort aufgebaut. Vielmehr erforderte der Aufbau Zeit, Überlegung und Energie“ (Chandler 1977, 147). Vertreter der evolutorischen Theorie der Firma greifen daher gerne auf Chandler (1992) und seine ausführlichen wirtschaftsgeschichtlichen Analysen der Entwicklung von Organisationsstrukturen zurück (vgl. beispielsweise Nelson/Winter 1982, Rathe/Witt 1999, 16 f.). So kann etwa die Form der Spartenorganisation als innovative Antwort gesehen werden, um die Wissensprobleme und Informationsüberflutung der Firmenspitze zu lösen.

¹⁹ Teilweise sogar als paralleles Experimentieren eines Herrschers. So existierten in Preußen bis 1848 für eine kurze Zeit zwei Kammermodelle gleichzeitig: In den wiedererlangten linksrheinischen Gebieten das von den Franzosen dort eingeführte Handelskammer-Modell (mit einigen Ergänzungen) und in den „altpreußischen Gebieten“ das dort etablierte Modell einer „privilegierten kaufmännischen Korporation“ (Kluth 1997, 125 f.).

„Mehrfachsozialisation“ das nötige Überlappungswissen generieren können, um zwischen den verschiedenen Ebenen zu vermitteln²⁰.

3. Die Kammerorganisation in der Wissensteilung

Die Darstellung der Wissensteilung innerhalb von Profit- und Nonprofit-Organisationen ist ein wichtiger, aber nur vorbereitender Schritt zur Beantwortung der Frage „Brauchen wir eine Wirtschaftskammer?“. Bevor wir uns der Frage in der Form zuwenden, dass Vor- und Nachteile *einer* Wirtschaftskammer untersucht werden, muss unter dem veränderten Blickwinkel zuerst die Frage bearbeitet werden, ob überhaupt (irgend-)eine Kammer benötigt wird. Mit anderen Worten: unabhängig von der Rationalisierung von Kammern aus dem Problem kollektiven Handelns bei Delegation oder der Einsparung von Transaktionskosten muss die Kammerorganisation aus der Wissensteilung erklärt – und bewertet – werden können.

3.1 *Das wirtschaftspolitische Problem*

Das zu bewältigende Problem in der hier eingenommenen Perspektive ist das „... der raschen Anpassung an die Veränderungen in den besonderen Umständen von Zeit und Ort“. Da nicht erwartet werden kann, „... daß diese Probleme dadurch gelöst werden können, daß zuerst all diese Kenntnis einer zentralen Behörde mitgeteilt wird, die, nachdem sie *alles* Wissen zusammengefasst hat, ihre Anordnungen trifft“, muss die Herausforderung der Wissensteilung „durch irgendeine Art von Dezentralisation gelöst werden“ (Hayek 1976, 112). Bemerkenswert an dieser Aussage ist, dass an dieser Stelle offenbar noch andere Möglichkeiten offen gehalten werden als die übliche Hayeksche Dichotomie von spontaner

²⁰ So auch Zellenberg (2006, 137 f.) in seiner Diskussion verschiedener Organisationsalternativen mit Hinblick auf die Entwicklung der Bundeskammer in Österreich: „Kennzeichnend für das Mehrkammermodell mit organisationsrechtlicher Verklammerung ist die Existenz mehrerer autonomer Kammern, die durch das Organisationsrecht in solcher Weise miteinander verbunden werden, dass ein koordiniertes, aufeinander abgestimmtes Handeln möglich gemacht wird. Es ist immer durch die Existenz einer Bundeskammer neben mehreren Landeskammern gekennzeichnet, wobei der Verbund in der Weise über die Bundeskammer hergestellt wird, dass Vertreter der Landeskammern Sitz und Stimme in Organen der Bundeskammer erhalten“. Auch unabhängig von möglicherweise unterschiedlichen, historisch und rechtlich bedingten, Kammerformen, werden von den Beteiligten innovative Wege gefunden, die nötigen Lernarenen zu schaffen. So ist es in Österreich den regionalen Landwirtschaftskammern verfassungsrechtlich nicht möglich, eine Bundeskammer zu etablieren. Stattdessen haben die Präsidenten dieser Kammern einen Verein als funktionales Äquivalent gegründet, um die nötige Koordinierung auf Bundesebene vorzunehmen (vgl. Zellenberg 2006, 137).

Handlungsordnung und umrahmender (Privat-)Rechtsordnung. Mit seiner allgemeinen Charakterisierung des Wissensproblems können also auch weitere, ‚irgendwie‘ dezentralisierte Institutionen in Frage kommen, mit denen die Nutzung und Generierung von Wissen organisiert wird. Dies eröffnet also den Blick für eine intermediäre Ebene von wissensverarbeitenden Organisationen, und für die Unternehmensorganisation haben wir diese Funktion bereits eingehend beschrieben. Gütekriterium für Einrichtungen und Institutionen auf dieser Ebene ist, in dem seit Pelikan (1989) und North (1992) üblichen Sprachgebrauch, ihre adaptive Effizienz. Es geht mit diesem Kriterium „... um die Arten von Regeln, die den Entwicklungspfad einer Wirtschaft über die Zeit bestimmen. Außerdem geht es dabei um die Bereitschaft einer Gesellschaft, Wissen und Bildung zu erwerben, Innovationen zu bewirken, Risiko zu übernehmen und in verschiedenster Hinsicht kreativ tätig zu werden“ (North 1992, S. 96).

3.2 Ordnungswirtschaftlicher Inkurs

Erstaunlicherweise ist für die ordnungstheoretische Richtung der Institutionenökonomik die eben beschriebene Ebene intermediärer Organisationen weitgehend *terra incognita*, obwohl die zwei vorherrschenden Grundrichtungen von einem gemeinsamen Ausgangspunkt ausgehen: Die ‚richtige‘ Form der Wirtschaftspolitik angesichts fortwährenden wirtschaftlichen Wandels zu finden.

Dies gilt einerseits für die Hayeksche Ordnungstheorie: Dort werden Organisationen weder im Markt (Unternehmen²¹) noch für und um den Markt (Dritter Sektor) näher erörtert. Andererseits verstellt sich auch der Ordoliberalismus den Blick auf das Zwischenreich von Markt und Staat. Der Dritte Sektor kommt nur als Zerrbild berufsständischer „Wirtschaftspolitik der Experimente“ (Eucken 1990, 145 ff.) vor, bei der sich Partikularinteressen „den Staat zur Beute“ machen. Juristische Schützenhilfe leistet innerhalb der Freiburger Schule Grossmann-Doerth (1933) mit der Schreckensvision „selbstgeschaffenen Rechts der Wirtschaft“. Den Ausweg, den der Ordoliberalismus aus den von ihm gesehenen Gefährdungen weisen kann, besteht in der Fiktion eines ‚starken‘ Staates,

²¹ Dies hat Hayek mit der gesamten Österreichischen Schule der Nationalökonomie gemein Vgl. nochmals die Bemerkungen oben sowie Foss (1998, 152f.): “It has often been observed that Austrian economics does not feature a theory of the firm. (...) Austrians have next to nothing to say about pricing, buyer-seller relations, vertical integration and other aspects of economic organization; in other words, one of the most important constituent mechanisms of the market process, namely firm behaviour, is simply not theorized in Austrian economics”.

der unbehelligt von allen Partikularinteressen – und offenbar auch von allen Informationsasymmetrien – weiß, was ‚richtige‘ Wirtschaftspolitik ist. Mit dieser radikalen Lösung bleiben intermediäre Organisationen ausgeblendet, muss ‚Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource‘ (Schmidt-Assmann) ungenutzt bleiben, was auch die Formen der Selbstverwaltung mit einschließt²².

Dieser Blick auf die beiden Initiatoren der Ordnungsökonomik wäre allenfalls eine theoriegeschichtliche Fußnote wert, wenn sich nicht dieser blinde Fleck überaus hartnäckig hielte. Insbesondere der Versuch einer ordnungsökonomischen Synthese verwickelt sich in unauflösbare Widersprüche, weil die Ebene der Organisation unterbelichtet bleibt. So wird zugestanden, dass der institutionelle Rahmen nicht in dem Sinne stabil sein kann, dass mit seiner ‚Setzung‘ alle zukünftigen wirtschaftspolitischen Probleme gelöst sein könnten. Also muss ein gewisses Maß an Flexibilität hinzugedacht werden – entweder für die bewusste Anpassung von Institutionen oder aber den evolutionären Wandel von Ordnungen. Vor dem Hintergrund der strikten Trennung von Rechts- und Handlungsordnung bleibt das Spannungsverhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität aber unlösbar. Lösungsversuche changieren zwischen ‚starkem Staat‘ und Nichtzentralisierbarkeit des Wissens individueller Akteure²³, unterstellen einmal dem Regelsetzer fast vollständige Kenntnis von der ‚guten‘ Ordnung, das andere Mal wird darauf vertraut, dass der von den Akteuren vorangetriebene Institutionenwandel regelmäßig zu guten Ergebnissen führt. Im ersten Fall bleibt außer Betracht, dass die bewusste *Institutionenwahl* ‚von oben‘ eine Verankerung und eine informatorische Vorbereitung ‚von unten‘ benötigt. Im zweiten Fall bleibt unberücksichtigt, dass die Gestaltung des *Institutionenwandels* auch unterhalb der allgemeinen legislativen Regelung erfolgen kann – und wiederum aus Gründen der Informationsverarbeitung – auch erfolgen sollte.

Mit diesem blinden Fleck bei der Analyse von intermediären Organisationen sind dann auch Differenzierungen im Zwischenreich von Markt und Staat schwer. Es kann dann gleichsam nicht die Möglichkeit intermediärer Ordnungspolitik bedacht werden, vielmehr werden alle Initiativen jenseits der unmittelbaren ‚Ausübung von Staatsmacht‘ (Engelhard/Fehl/Geue 1998, 750 ff.) verdächtigt, ‚prozeßpolitische Feinsteuerungskonzeptionen‘ zu verfolgen. Diese Konzepte ‚kranken... an dem Sachverhalt, daß Wissen über die in einem Zeitpunkt

²² Vgl. auch die Hinweise auf das Selbstverwaltungs-kritische juristische Schrifttum der zwanziger und dreißiger Jahre bei Kluth (1997).

²³ Vgl. das erfrischende Plädoyer Helmstädters (2001, 448) für die Verbannung der ‚Kampfbegriffe‘ ‚Anmaßung von Wissen‘ und ‚konstitutionelle Unwissenheit‘ aus dem institutionenökonomischen Sprachgebrauch.

gegebenen konkreten Umstände von Ort und Zeit in sich entwickelnden Wirtschaftssystemen nicht zentralisierbar ist. Mit anderen Worten, sie erfüllen den Tatbestand der ‚Anmaßung von Wissen‘ im Sinne F. A. v. Hayeks“ (ebenda, 750). Aus dem so begründeten Primat der Ordnungspolitik wird dann gefolgert, dass diese nur solchen Instanzen obliege, die durch „allgemeine und freie Wahlen zur Ausübung von Herrschaft legitimiert werden“ (ebenda). Diese Aussage fügt der Analyse eine neue Nuance hinzu, nämlich die demokratische Legitimation. Dies ist zwar in der Tat eine ganz zentrale Frage, bedarf aber näherer und vor allem differenzierter Erörterung, die zwangsläufig die Nachbardisziplinen mit einbeziehen muss. Eine solche Analyse darf von einem interdisziplinären Forschungsprogramm wie der Ordnungsökonomik im übrigen auch erwartet werden. So ist die Politikwissenschaft zu befragen, ob sich demokratische Legitimation tatsächlich einzig auf allgemeine und freie Wahlen stützt (Easton 1965, Scharpf 1999). Die Rechtswissenschaft kann in ähnlicher Weise Erkenntnisse zu unterschiedlichen Modi der Legitimation beisteuern (Kluth 1997). Beide Nachbardisziplinen könnten schließlich zur selbstkritischen Frage der Ordnungsökonomik beitragen, ob nicht mit der Kaprizierung auf ‚allgemeine Regeln‘ wesentliche Fragen unbeantwortet bleiben.

3.3 Zur Legitimation von intermediären Organisationen

Unsere These ist, dass zur Bewältigung des oben beschriebenen Wissensproblems, zwischen privater Autonomie und zentraler, staatlicher Heteronomie die intermediäre Ebene der Organisationen in den Blick genommen werden muss. Oder, in Hayekscher Diktion: zwischen dem „system of rules“ (Rechtsordnung) und der „order of actions“ (Handelnsordnung) darf die ‚order of actors‘ nicht übersehen werden. Diese intermediäre Ebene ist, so unsere These, zentral für die Nutzung und die Produktion von Wissen. Damit ist zugleich die normative Frage aufgeworfen, nämlich ob und inwieweit die Ergebnisse dieser Wissensnutzung als legitim gelten können bzw. wie und wodurch sie legitimiert werden.

3.3.1 Legitimation in der Verfassungsökonomik

Im Weiteren folgen wir der konstitutionenökonomischen Fassung der Ordnungsökonomik, die eine klare konzeptionelle Grundlage für Fragen der Legitimation bereitstellt. Nebenbei erlaubt die Konzentration auf die Legitimationsgrundlagen auch eine zwanglose Anknüpfung an die

Nachbardisziplinen: Die Verfassungsökonomik ist anschlussfähig an die Rechtswissenschaft durch die gemeinsame Behandlung normativer Fragestellungen zur Gestaltung von Regeln. *Constitutional Economics* ist aber auch in die Politikwissenschaften vermittelbar, da sie – wenigstens potentiell – Aussagen zu politischen Prozessen und politischen Systemen macht. Dieser Ansatz der – entgegen der traditionellen Bezeichnung – keineswegs auf die ökonomische Analyse von Staatsverfassung beschränkt ist²⁴, verspricht damit nicht nur eine klarere Legitimation von institutionsökonomischen Politikempfehlungen. Darüber hinaus – und für unser Forschungsinteresse vor allem interessant – kann diese Forschungsrichtung möglicherweise auch den geschilderten blinden Fleck der Ordnungsökonomik beheben. Denn dass die strikten Dichotomien nicht überzeugen können, wird schon bei einem kursorischen Blick in die Nachbardisziplinen deutlich.

Gegen die oben geschilderte Reduktion demokratischer Legitimation auf allgemeine, gleiche und freie Wahlen gibt etwa Scharpf (1999, 168) zu bedenken, dass diese empirisch „auch in demokratischen Verfassungssaaten niemals die volle Legitimationslast für die Ausübung staatlicher Gewalt zu tragen hat“. Auch die rechtswissenschaftliche Erörterung der delegierten Rechtsetzungskompetenz der funktionalen Selbstverwaltung ist erhellend. Diese in einer parlamentarischen Demokratie begründungspflichtige Delegation zu Selbstverwaltungsorganen wird begründet mit der Notwendigkeit dezentraler Regelungen, der Partizipationsmöglichkeit der dabei direkt Betroffenen, mit der erforderlichen Flexibilität von Regelungen angesichts „entwicklungsoffener Sachverhalte“, für die dem Parlament der erforderliche Sachverstand fehlt (Kluth 1997, 493 f.). Diese Argumente klingen nachgerade nach einer juristischen Fassung des Ziels adaptiver Effizienz zur Legitimation funktionaler Selbstverwaltung. Im Folgenden sollen diese interdisziplinären Beobachtungen konstitutionenökonomisch verarbeitet werden.

Bei der weiteren Analyse ist es sinnvoll, eine politikwissenschaftliche Differenzierung des Legitimationsbegriffs zu übernehmen, namentlich die Unterscheidung von Input-orientierter vs. Output-orientierter Legitimation. Während Input-Legitimation die Herrschaft *durch das Volk* betont, steht im Zentrum der Output-Legitimation der Gedanke der Herrschaft *für das Volk*. Im einen Fall sind politische Entscheidungen durch die Abbildung des „Volkswillens“ legitimiert, also – aus individualistischer Perspektive – durch die Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger. Im zweiten Fall wird Legitimität zugesprochen, soweit die politischen Entscheidungen „auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen

²⁴ Bei der Verfassungsökonomik gehe es nicht nur um „... eine ökonomische Analyse der Staatsverfassung..., sondern um eine ökonomische Analyse von Regeln in einem umfassenden Sinne“ (Vanberg 1995, 72, FN 7).

Gemeinwesen fördern“ (Scharpf 1999, 16), also die implementierten politischen Lösungen eine überlegene Problemlösungskapazität besitzen.

Die Forderung nach der Herrschaft *durch das Volk* muss, wenn sie nicht leerer Programmsatz bleiben soll, operationalisiert werden. Es müssen Verfahren und Verfahrensnormen angegeben werden, mit denen die Einhaltung des normativen Standards sichergestellt werden kann. Solche Operationalisierungen beinhalten regelmäßig die Formeln „Konsens“ und „Partizipation“ als Maßstäbe für die Verfahren der Input-Legitimation. Wenn diese Formeln unterschiedliche Aussagen zu *idealen* Verfahren machen, so „muß unter pragmatischen Gesichtspunkten die Rechtfertigung der Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation angesehen werden“ (Scharpf 1999, 17). In dieser Perspektive wird die gemeinsame Identität der am Entscheidungsverfahren Beteiligten zu einer wesentlichen (nicht-formalen) Voraussetzung, um die Akzeptanz der Entscheidungen input-orientiert zu begründen. Dies begrenzt die mögliche Größe des Gemeinwesens.

Die möglichen Mechanismen, die dem Maßstab einer Herrschaft *für das Volk* genügen können sind demgegenüber weniger voraussetzungsvoll und zahlreicher. Zwar setzt das Kriterium der überlegenen Problemlösungsfähigkeit ebenfalls politische Einheiten mit abgegrenzter Mitgliedschaft voraus, doch verlaufen deren Grenzen nicht entlang der gemeinsamen Identität, sondern folgen der Problemreichweite. Es muss deshalb nur ein dauerhaftes und virulentes, gemeinsames Interesse an der Problemlösung gegeben sein, um kollektive Lösungen zu legitimieren.

Wahlen sind demnach nur ein möglicher Legitimationsmodus, und mit dem Gedanken der Output-Legitimation besteht kein Anlass, mögliche Äquivalente als illegitim abzulehnen. Dies gilt für die Problemlösung durch eine unabhängige Expertokratie, also den Entscheidungen in und von Organisationen, die nicht direkt vom Willen der Mehrheit abhängig sind bzw. nur mittelbar demokratisch kontrolliert werden (Majone 2001; 1994); weiterhin für korporatistische und intergouvernementale Vereinbarungen, schließlich für Politiknetzwerke. Damit ist nicht gesagt, dass diese Mechanismen nicht zum Gegenstand von Kritik werden können, doch muss sich diese stets auf den mittels solcher Mechanismen erzielbaren Output beziehen und nicht auf die Verletzung von Normen der Partizipation und des Konsenses, die bei allen genannten Möglichkeiten augenscheinlich ist.

Es ist evident, dass die Konstitutionenökonomik Aussagen zur Input-Legitimation von Regeln formuliert. Sie betrachtet – ganz in der Tradition des Kontraktualismus – die *Verfassungswahl* als Abschluß eines multilateralen Vertrags aller Bürger. Entscheidende Verfahrensnorm ist dabei die vollständige Berücksichtigung der individuellen konstitutionellen Präferenzen der

Verfassungsbürger. Mit dem Konsens der Verfassungsbürger kann die Effizienz von Regeln festgestellt werden, oder umgekehrt: Effizienz kann damit allein durch eine Verfahrensvorschrift – also nur prozedural – bestimmt werden. Denn die Einstimmigkeit der Verfassungswahl sichert in konstitutionenökonomischer Perspektive deren Effizienz, ohne dass die Besser- oder Schlechterstellung von Individuen in Form von Nutzengewinn oder -entgang substantiiert werden muss. Würde auch für nur einen Verfassungsbürger eine Ineffizienz im Sinne einer Pareto-Verschlechterung auftreten, könnte – und würde – er sein Veto einlegen²⁵. Der normative Individualismus der Konstitutionenökonomik ist demnach kein „Nutzenindividualismus“, der eine direkte Quantifizierung des bei gegebenen Präferenzen aus bestimmten Regelarrangements zu ziehenden Nutzen anstrebt, sondern ein „Wahlhandlungsindividualismus“, der nur indirekt, nämlich anhand von freiwilligen Wahlhandlungen²⁶ auf die subjektiven Präferenzen und Nutzeneinschätzungen folgert²⁷. Statt des externen Wohlfahrtskriteriums ist die Berücksichtigung individueller konstitutioneller Präferenzen ein „internes Kriterium“ (Vanberg 1994b, 208).

3.3.2 Das Wissensproblem (in) der Verfassungsökonomik

Hier ist nicht der Ort für eine Diskussion der Kritik, der die Verfassungsökonomik – wie der gesamte Kontraktualismus – ausgesetzt ist. Nur soviel: Wenn sich die ökonomische Theorie der Verfassung an die Maxime hält, wonach „beyond agreement there is simply no place for the contractarian to go“ (Buchanan 1977, 295), so muss sie darlegen, wie der Konsens faktisch vorbereitet und erleichtert werden kann. Dabei muss, so wollen wir zeigen, der Inputorientierte Grundansatz *notwendig* um Argumente der Output-Legitimation ergänzt werden. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die Berücksichtigung der konstitutionellen Präferenzen. Diese können analytisch getrennt werden in *Interessen* einerseits und *Theorien* andererseits. Die Theoriekomponente beschreibt das Wissen über Funktionseigenschaften von

²⁵ Es werden also die „... Begriffe ‚effizient‘ beziehungsweise ‚optimal‘ auf den mit dem Paretokriterium gemeinten Inhalt“ beschränkt, so Brennan/Buchanan (1993, 180).

²⁶ Zur Freiwilligkeit eingehend Vanberg (1994a, 224 ff.).

²⁷ Vanberg (1994b, 232); vgl. die analoge Unterscheidung zwischen dem „Maximierungsparadigma“ der Wohlfahrtsökonomik und dem konstitutionenökonomischen „gains-from-trade“-Paradigma bei Buchanan (1987, 246). Außerdem Buchanan (1977, 234): „The economist’s task is simply that of repeating in various ways the admonition, ‘there exist mutual gains from trade’, emphasizing the word mutual and forever keeping in mind that ‘trade’ need not be confined to the exchange of goods and services in the marketplace”.

unterschiedlichen Regeln²⁸, wogegen die Interessenkomponente die Berücksichtigung der konsensfähigen konstitutionellen Interessen bezeichnet²⁹.

Mit dieser Unterscheidung wird klar, dass die problematische Argumentationsfigur des „Schleiers der Ungewissheit“ nur eine Komponente der Präferenzen betrifft, bei der weiterhin angenommen werden muss, dass die partikularen *Handlungsinteressen* verdeckt werden und somit der Konsens auf der Ebene der *konstitutionellen Interessen* wahrscheinlicher wird. Dagegen muss hinsichtlich der konstitutionellen *Theorien* gerade eine weitgehende *Entschleierung* der Funktionseigenschaften von Regeln angestrebt werden. Analogon zum Schleier bei der Interessenkomponente ist für die konstitutionellen Theorien der *Diskurs* in einem weiten Sinne, als ein Mechanismus für den Erwerb, die Kommunikation und Verarbeitung von konstitutionellem Wissen (Vanberg/Buchanan 1991, 64).

Der Diskurs bzw. die Aufklärung über konstitutionelle Theorien stößt, wie Vanberg/Buchanan (1991, 64 ff.) bemerken, auf zwei Schwierigkeiten: einerseits die mangelnde *Theoriewilligkeit* der Verfassungsbürger, andererseits die begrenzte *Theoriefähigkeit* konstitutionellen Wissens, d.h. die begrenzte Prognosefähigkeit hinsichtlich der komplexen Wirkungen von Regeln.

Die Argumente zur beschränkten Lernbereitschaft der Verfassungsbürger stehen hier nicht zur Debatte. Diese Theorieunwilligkeit ist als *rational ignorance* in der ökonomischen Theorie der Politik wohlbekannt und betrifft selbstverständlich auch die Informationsbeschaffung vor der Verfassungswahl. Wir konzentrieren uns hier auf das Problem der begrenzten Theoriefähigkeit. Ausgangspunkt der Argumentation von Vanberg und Buchanan (1991, 70 ff.) zu den „Grenzen der Vernunft“ ist der Hinweis Hayeks auf die notwendige Aposteriorität (nicht die Unmöglichkeit!) des Wissens. Hierbei wird auf die Bedeutung praktischen bzw. impliziten Wissens verwiesen:

„... the ‚limits of reason‘ argument can be restated as saying that, on pure rational grounds and through logical deduction, we cannot discern *ex ante*

²⁸ Konstitutionelle Theorien der Verfassungsbürger sind, so Vanberg/Buchanan (1989, 52), „... predictions (embodying assumptions and beliefs) about what the factual outcomes of alternative rules will be“.

²⁹ *Konstitutionelle* Interessen beziehen sich auf die (jeweilige) Regelebene, sie bezeichnen also das Interesse einer Person an einem bestimmten, für wünschenswert gehaltenen System von „Spielregeln“. Die subkonstitutionellen Interessen beziehen sich demgegenüber auf die (jeweilige) Handlungsordnung, sie bezeichnen das Interesse einer Person, im Rahmen des durch die Spielregeln erlaubten bestimmte „Spielzüge“ vorzunehmen. Die geforderte *Konsensfähigkeit* der Interessen sichert die Möglichkeit der Zustimmung aller Verfassungsbürger zu einem Politikvorschlag. Vanberg und Buchanan (1991, 61) weisen darauf hin, dass in einem Mehr-Ebenen-System von Regeln die Bezeichnung der Ebenen als konstitutionell oder subkonstitutionell nicht mehr feststeht. Was diese interessante Feststellung für die üblicherweise damit verbundenen Differenzierung der Entscheidungsregeln (Konsens vs. Mehrheitsregel) bedeutet, bleibt ungeklärt.

what the best 'tools' [for solving recurrent social interaction problems, S.O.] are. We are unable to do so because we simply do not possess as *explicit knowledge* the accumulated experience that underlies the system of rules and institutions we live in" (Vanberg/Buchanan 1991, 71).

3.3.3 Das Wissensproblem in der evolutorischen Theorie der Wirtschaftspolitik

Mit dieser Argumentation rückt erneut das Wissensproblem ins Bild, so dass wir nun erörtern müssen, ob Hayeks (1976) Programmatik zu „Wirtschaftstheorie und Wissen“ auch für den Zusammenhang „Wirtschaftspolitik und Wissen“ eingelöst wurde. Wegners (1996) grundlegender Analyse folgend fragen wir, wie die Adressaten von Wirtschaftspolitik auf Maßnahmen reagieren, die Handlungsmöglichkeiten selektiv entwerten. Die Adressaten müssen demnach Handlungsmöglichkeiten substituieren. Dabei müssen die Substitutionsmöglichkeiten nicht im Rahmen der bisher verfügbaren Optionen bleiben. Kreative Marktakteure können das Set von Handlungsmöglichkeiten innovativ erweitern. Fraglich bleibt allerdings, ob die Substitution zielkonform oder -inkonform erfolgt.

- Die *zielkonforme* Substitution bei *konstantem* Set von Handlungsmöglichkeiten entspricht dem Steuerungserfolg, den die theoretische Wirtschaftspolitik von jeher untersucht (oder unterstellt) hat.
- Innerhalb der gegebenen Handlungsmöglichkeiten kann allerdings auch *zielinkonform* substituiert werden. Die Steuerungsadressaten weichen dem Steuerungsimpuls in nicht vorhergesehener und unbeabsichtigter Weise aus, so dass das angestrebte Ziel verfehlt und Nachsteuerung erforderlich wird. Die Nachsteuerung entwertet weitere Handlungsmöglichkeiten, die möglicherweise wiederum *zielinkonform* substituiert werden und so fort. Dieses Szenario resultiert also in der von Hayek befürchteten Erstarrung des Marktsystems. Es wird aber deutlich, dass das Ergebnis nicht zwangsläufig ist, sondern nur in dem Maße eintritt, in dem keine Innovationen von Handlungsoptionen stattfinden. Damit ist dann die überraschende Erkenntnis verbunden, dass Hayeks Steuerungstheorie die Kreativität der Steuerungsadressaten notorisch unterschätzt.
- Wenn den Marktakteuren Kreativität zugesprochen wird, können sie weiterhin *zielinkonform* substituieren. Dabei wird zwar das wirtschaftspolitische Ziel verfehlt,

die Funktionsfähigkeit des Marktsystems bleibt jedoch dauerhaft durch ständige kreative Erweiterung des Handlungssets erhalten.

- Schließlich ist aber auch ein Szenario erfolgreicher Steuerung möglich, in dem den Steuerungsadressaten eine innovative Ausweitung ihrer Handlungsmöglichkeiten gelingt, mit der das wirtschaftspolitische Ziel erreicht werden kann.

Entscheidend für diesen erwünschten Fall ist das Verhältnis von Restriktivität der Maßnahme einerseits und Innovationsfähigkeit der Adressaten andererseits (Wegner 1996, 216 f.). Ob und mit welchen Instrumenten Wirtschaftspolitik eingreifen soll, ist vor dem Hintergrund dieser steuerungstheoretischen Szenarien nur in Abhängigkeit von der Einzelsituation zu entscheiden. In diesem Sinne lässt sich Wirtschaftspolitik als adaptiv beschreiben (Metcalf 1995, 418). Adaptiv ist die Wirtschaftspolitik auch in dem Sinne, dass sie aus den Erfahrungen mit den Interventionen lernen muss³⁰, da deren Wirkung nicht vollständig antizipiert werden kann.

Angesichts dieser Unsicherheit bleibt politische Gestaltung notwendig ein Wagnis (Budzinski 2000, 239 f.; Wegner 1996, 220). Dies folgt sofort aus der Fallibilität des Steuerungswissens, das durch kreative Reaktionen der Steuerungsadressaten möglicherweise falsifiziert wird. Doch wenn man dieses Defizit nicht – wie Hayek – absolut setzt, so lautet die logische Folgefrage, mit welchen Verfahren ein Höchstmaß an Wissen generiert und genutzt werden kann. Welche Bedeutung intermediäre Organisationen gerade für die Nutzung praktischen Wissens haben, haben wir oben dargelegt. Analog zu den Firmen können Kammern durch ihren engen Kontakt zur unternehmerischen Praxis dieses Wissen bereitstellen.

3.3.4 Von der Input-Legitimation zur Output-Legitimation – und zurück

Die überragende Bedeutung der Praxis ist schlussendlich auch die Konsequenz bei Vanberg und Buchanan (1991). Angesichts der Schwierigkeiten, die verschiedenen Angebote an konstitutionellen Theorien zu bewerten bzw. deren Wahrheit ex ante festzustellen, wird praktische Erprobung favorisiert. Entscheidend seien Verfahren der „Verfassungserkundung“ (constitutional exploration), mit denen nach der Erfindung neuer Problemlösungen für konstitutionelle Probleme praktische Experimente erfolgen:

³⁰ Zur „innovativen Anpassung“ grundlegend Hesse (1992). Vgl. auch Metcalfe/Georghiou (1997, 7): „Complex systems are of necessity governed by ambiguity so that there is a strong case for policy experimentation and policy learning“.

„... competition among constitutional experts and competition among alternative institutional arrangements... are also important in their role as a ‚discovery procedure‘ for finding desirable constitutional arrangements. That is, they are important because of their *dynamic* role, as *constitutional exploration*, for the inventing of and experimenting with new solutions to constitutional problems” (Vanberg/Buchanan 1991, 72)

Die Diskussion begrenzter *Theoriwilligkeit* der Verfassungsbürger bei der *kollektiven* Entscheidung über Regelarrangements oder über die zu berufenden Verfassungsexperten führt, zusammen mit der begrenzten *Theoriefähigkeit* der Funktionseigenschaften von institutionellen Arrangements, zielstrebig zur Schlußfolgerung, statt dessen die *individuelle* Wahl zwischen bereits praktisch erprobten Ordnungen zu ermöglichen. In einem solchen System wettbewerblicher Bereitstellung von Regeln wird das Problem rationaler Ignoranz nicht gemildert, sondern beseitigt. Damit wird aber – wie noch näher zu erörtern sein wird – die Legitimation der Ordnungsentscheidung verändert: vom Konsens oder der diskursiv zu bestimmenden Wahrheit auf praktische Erfahrung mit der Problemlösungsfähigkeit von Ordnungen. Oder anders: Von der Input-Legitimation auf eine Output-Legitimation.

Diese überraschende Wendung in der verfassungsökonomischen Argumentation muss freilich relativiert werden. Mit der Verfassungserkundung werden Prozesse des Systemwettbewerbs beschrieben. Darin werden Nationalstaaten oder ihre Untergliederungen („laboratory federalism“, Oates 1999) zu wettbewerblichen und innovationsfreudigen Anbietern von institutionellen Arrangements (Rechtssystem, Steuer-Leistungs-Bündel), die um mobile Faktoren konkurrieren. Angesichts von zahlreichen Funktionsdefiziten dieses Systemwettbewerbs (Mobilitätsbarrieren, Bündelungsproblematik etc.) ist klar, dass dieser Wettbewerb nicht in gleicher Weise wie der marktliche Wettbewerb funktioniert, also insbesondere auch nicht jenes unverzerrte Wissen über die Leistungsfähigkeit von Ordnungen generiert, das aus der Verfassungserkundung eigentlich resultieren sollte.

Es bieten sich drei Auswege an: 1. Intensivierung des Wettbewerbs, etwa im Sinne eines funktionalen Föderalismus; 2. die ‚Setzung‘ einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, um den erwünschten Leistungswettbewerb zu sichern und 3. Mechanismen und Organisationen, mit denen die verzerrten Signale aus dem Systemwettbewerb verarbeitet werden können und die dabei zugleich berücksichtigen müssen, ob der Systemwettbewerb erwünschte Ergebnisse hat.

- Die erste Möglichkeit ist ein bedenkenswerter Vorschlag, auch wenn sich die Idee des „Staates ohne Territorium“ (Frey) nicht gänzlich vom Vorwurf der Utopie

freizumachen vermag. Festzuhalten bleibt, dass die wettbewerblichen Anbieter von funktionalen Steuer-Leistungs-Bündeln intern (direkt-)demokratisch kontrolliert werden. Dieser Vorschlag enthält also sowohl Elemente der Input- wie der Outputlegitimation.

- Der zweite Vorschlag räumt ein, dass die Output-Legitimation des Systemwettbewerbs einen – wie anders als Input-legitimierten? – Rahmen benötigt. Für dessen Setzung gelten allerdings all jene Vorbehalte gegen die reine Input-Legitimation, die doch gerade die reine Output-Legitimation als so reizvoll erscheinen lässt.
- Die dritte Möglichkeit bedeutet die Gleichzeitigkeit von Input- und Output-Legitimation, indem die Wirksamkeit praktischer politischer Experimente erprobt und konstitutionelle Theorien verbessert, diese zugleich aber mit konstitutionellen Interessen abgeglichen werden.

Halten wir fest: die konstitutionenökonomische Argumentation mündet in die Forderung nach solchen Einrichtungen, die beide Modi der Legitimation berücksichtigen. Statt sich auf die Suche nach solchen Einrichtungen im Dritten Sektor zu begeben, lösen die ersten beiden Vorschläge das Problem im Sinne der altbekannten Dichotomie. Entweder durch weitestgehende Delegation an die individuellen Akteure (FOCJ) oder durch die Überantwortung an einen ‚starken Staat‘ (der beim Systemwettbewerb von Nationalstaaten gar eine globale Dimension haben müsste). Statt der Delegation nach ‚ganz oben‘ oder der Zerfaserung nach ‚unten‘ sollte u. E. die Wissensnutzung auf der intermediären Ebene – also auch und insbesondere in Kammern – institutionenökonomisch gewürdigt, auch empirisch untersucht und vor allem als wirtschaftspolitische Option stärker bedacht werden.

4. Schluss

Im Ergebnis können Kammern als Einrichtung legitimiert werden, die das zur Output-Legitimation erforderliche (Lenkungs-)Wissen bereitstellen können, das nur partizipativ zu gewinnen ist und das – über die Sicherung breiter Partizipationsmöglichkeiten (Mitgliedschaftszwang!) – *zugleich* an die Input-Legitimation gebunden ist.

Im Hinblick auf einzelne Aufgaben der Industrie- und Handelskammern ergibt die Analyse: Die Aufgabe der Interessenvertretung erscheint einerseits als komplexe organisatorische Leistung zur Verwertung von Wissen (Zellenberg 2006, S. 139, Schliesky 2006, 188 f.). Dabei bildet sich ein Überlappungswissen oder mentales Modell über die Sichtweise

spezifischer Probleme heraus. In den Kammern kristallisiert sich also erst im Zeitablauf heraus, was „das Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden“ überhaupt ist (vgl. Meier/Slembeck 1998). Da es sich bei diesen Interessen und Sichtweisen teilweise um implizites Wissen handelt, das sich schwer kommunizieren lässt, ist eine direkte Interaktion in relativ kleinen Gruppen notwendig. Die Herstellung des Gesamtinteresses bedeutet außerdem eine Annäherung an die konstitutionellen Interessen, ist also eine wichtige Vorbedingung für die weiteren Aufgaben der Kammern, die sich als Bereitstellung von Lenkungswissen bzw. konstitutionellen Theorien verstehen lassen. Dies gilt für die Aufgabe der Wirtschaftsförderung, bei der Kammern dezentral und möglicherweise branchenspezifisch mit verschiedenen Instrumenten experimentieren können. Dies betrifft aber ebenso die Beratung der öffentlichen Hand, womit das defizitäre staatliche Lenkungswissen bzw. die Kenntnis über die Funktionseigenschaften von Regeln verbessert werden kann.

Dies sind nur einige zusammenfassenden Bemerkungen zur Legitimation und zur adaptiven Effizienz von Kammern allgemein, mit der die entscheidende Frage noch nicht beantwortet wurde. Nun also: Brauchen wir *eine* Wirtschaftskammer? Wir halten die Frage, mit Verlaub, für falsch oder missverständlich gestellt, und dies aus zwei Gründen:

1. Weil die Frage als Optimierungsfrage missverstanden werden kann, also etwa in dem Sinne dass die deutsche Kammerlandschaft das Vorbild eines anderen Landes und seiner Kammerorganisation kopieren sollte. Aus den geschilderten organisationsinternen Lernprozessen bei der Entstehung und des Wandels von Organisationen (unter 2.) folgt, dass bei einer 1:1-Übertragung zwar die Form kopiert werden kann, damit jedoch nicht das einwandfreie Funktionieren der Organisation in einer fremden Umwelt garantiert ist³¹. Ähnliche Vorbehalte gelten, wenn nach dem ‚optimalen Kammergesetz‘ gesucht wird, also dem konstitutionellen Rahmen für das Wirken der Kammern (s.o. 3.). Auch dann bietet der Erfolg eines institutionellen Arrangements in einem Land keine Gewähr für den Erfolg des *legal transplant*: “Our search for good rules has, therefore, to be guided by the kind of experience that accumulates in an *ongoing, open-ended process of trial and error*” (Vanberg/Buchanan 1991, 71).

Diese Bedenken gegen die Optimierung der Kammerorganisation sprechen selbstredend nicht gegen wettbewerbliche Beobachtung (Yardstick Competition) und Lernanstrengungen, noch sind sie als Pangloss'sche Verteidigung des status quo zu verstehen. Doch auch wenn man die

³¹ Vgl. Schreiter (2001, 306): „Organisationsstrukturen sind einerseits das Ergebnis menschlichen Entwurfs, andererseits ist jeder Entwurf in einer unsicheren Welt nur etwas Vorübergehendes, etwas, das im trial-and-error-Prozess permanenter Anpassung unterworfen ist, wobei es sich um keinen Optimierungsprozess handelt“.

Frage nach der einheitlichen Wirtschaftskammer liest als „was können wir von *einer* Wirtschaftskammer lernen“, so geht

2. die Frage an dem Problem der Binnenorganisation vorbei. Entscheiden für die adaptive Effizienz ist u. E. nicht die Form der Spitzenorganisation, sondern die Untergliederungen, deren Wirkungsweise wir oben beschrieben haben (s.o. 2.). Bei der anschließenden Frage (3.), wie Kammern zur Output-Legitimation beitragen und dabei zugleich den „Input“ des Gesamtinteresses berücksichtigen können, ist in gleicher Weise die Dezentralität entscheidend. Nach unserer Argumentation ist das Lenkungswissen, das Kammern bereitstellen können, dadurch überlegen, dass es aus der lokalen oder regionalen ‚Verfassungserkundung‘ resultiert und dabei auch das praktische Wissen der Betroffenen verarbeiten kann. Die Anbindung an das Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden gelingt in gleicher Weise nur, wenn die Betroffenen an der Herstellung dieses konstitutionellen Interesses partizipativ mitwirken. Auch das spricht für Dezentralität (wenn auch weniger deutlich). Schließlich sind diese beiden Aspekte interdependent. Wenn wir argumentiert haben, dass die besondere Leistung von Kammern in einem simultanen Beitrag zu Input- und Output-Legitimation besteht, so ist diese Interdependenz auch folgerichtig: Wenn keine dezentralen Experimente mehr möglich sind, so wird auch die dezentrale Partizipation überflüssig³². Statt einer Antwort auf die Frage nach der Notwendigkeit einer einheitlichen Wirtschaftskammer geben wir deren Grenzen zu bedenken, dass nämlich Tendenzen der Zentralisierung von Output-Legitimation adaptiv ineffizient sein können und zugleich die Input-Legitimation prekär werden lassen. Dabei ist es unerheblich, ob der Staat – wie in der Sozialen Selbstverwaltung – das Experimentierfeld rechtlich begrenzt oder die *eine* Wirtschaftskammer (bzw. ein funktionales Äquivalent) faktisch die Entscheidungsspielräume ihrer Untergliederungen (bzw. von Kammern als Mitglieder einer Spitzenorganisation) einengt.

³² Vgl. Kluth (1997, 545): „Wo es an substanziellen Entscheidungszuständigkeiten zur Regelung der eigenen Angelegenheiten fehlt, kann der Selbstverwaltungsgedanke auch seine legitimatorische Wirkung nicht entfalten“.

Literatur

- Argote, Linda (1999), *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge*, Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Argyris, Chris/Schön, Donald A. (1996), *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*, Reading u.a.: Addison-Wesley, 1996.
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. (1993), *Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Tübingen.
- Buchanan, James M. (1977), *Freedom in Constitutional Contract – Perspectives of a Political Economist*, College Station.
- Buchanan, James M. (1987), *Economics – Between Predictive Science and Moral Philosophy*, College Station.
- Budzinski, Oliver (2000), *Wirtschaftspolitische Implikationen evolutorischer Ordnungsökonomik. Das Beispiel ordnungskonformer ökologischer Wirtschaftspolitik*, Marburg.
- Chandler, Alfred D. (1977), *Innovation in der Organisation*, in: Witte, E./Thimm, A.L. (Hrsg.), *Entscheidungstheorie*, Wiesbaden, S. 147-179.
- Chandler, Alfred D. (1992), *Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise*, in: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6, No. 3 (Summer 1992), S. 79-100.
- Coase, R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, in: *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16 (November 1937), S. 386-405.
- Cohen, Wesley M./Levinthal, Daniel A. (1990), *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, in: *Administrative Science Quarterly*, 35 (March 1990), S. 128-152.
- Cohendet, Patrick/Llerena, Patrick (1998), *Theory of the firm in an evolutionary perspective: A critical development*, Paper to the conference „Competence, Governance and Entrepreneurship“, Copenhagen, June 9-11th, 1998.
- Denzau, A.T./North, D.C. (1994), *Shared Mental Models: Ideologies and Institutions*, in: *Kyklos*, Vol. 47, No. 1, S. 3-31.
- Dulbecco, Philippe/Garrouste, Pierre (1999), *Towards an Austrian Theory of the Firm*, in: *Review of Austrian Economics*, 12, S. 43-64.
- Easton, David (1965), *A System Analysis of Political Life*, New York.
- Engelhard, Peter/Fehl, Ulrich/Geue, Heiko (1998), *Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Machtbeteiligung und Machtkontrolle organisierter Interessen durch korporatistische Politikbeteiligung?*, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft: Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart, S. 741-768.
- Eucken, Walter (1990), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen.
- Foss, Kirsten/Foss, Nicolai J./Klein, Peter (2006), *Original and Derived Judgment: An Entrepreneurial Theory of Economic Organization*, 30. April 2006, <http://www.ssu.missouri.edu/faculty/pklein/papers/06051.pdf>, (29.06.2006).
- Foss, Nicolai J. (1997), *The Resource-Based Perspective: An Assessment and Diagnosis of Problems*, DRUID Working Paper No. 97-1.
- Foss, Nicolai J. (1998), *Austrian and Post-Marshallian Economics: the bridging work of George Richardson*, in: Foss, Nicolai J./Loasby, Brian J. (Hrsg.), *Economic Organization, Capabilities and Co-Ordination: Essays in honour of G. B. Richardson*, London/New York, S. 138-162.

- Foss, Nicolai J. (2001), Evolutionary Theories of the Firm: Reconstruction and Relations to Contractual Theories, in: Dopfer, K. (Hrsg.), Evolutionary Economics: Program and Scope, Boston, Dordrecht, London, S. 319-355.
- Frey, Bruno S./Osterloh, Margit (1997), Sanktionen oder Seelenmassage? Motivationale Grundlagen der Unternehmensführung, in: Die Betriebswirtschaft, 57. Jahrgang (1997), S. 307-321.
- Groser, M. (2006), Entwicklungen und Spielarten des Dritten Sektors: Erklärungen auf Basis der Transaktionskostentheorie, in: Schmidt-Trenz, H.-J./Stober, R. (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2005/2006 (RÖDS), Baden-Baden, S. 109-126.
- Grossmann-Doerth, Hans (1933), Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und staatliches Recht, Freiburg.
- Hayek, Friedrich A. v. (1976), Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Aufl., Salzburg.
- Hayek, Friedrich A. v. (1991), Die Verfassung der Freiheit, 3. Aufl., Tübingen.
- Helmstädter, Ernst (2001), Wissensteilung: Thünen-Vorlesung bei der Jahrestagung 2000 des Vereins für Socialpolitik, Berlin 20. September 2000, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, S. 445-465.
- Hesse, Günter (1992), Innovative Anpassung in sozio-ökonomischen Systemen - Ein Beispiel: Landnutzungssysteme und Handlungsrechte bezüglich Boden, in: Biervert, Bernd/Held, Martin (Hrsg.), Evolutorische Ökonomik: Neuerungen, Normen, Institutionen, Frankfurt am Main/New York, S. 110-142.
- Hodgson, G.M. (1999), Evolution and Institutions: On Evolutionary Economics and the Evolution of Economics, Cheltenham, Northampton.
- Hözl, Werner (2005), The Evolutionary Theory of the Firm: Routines, Complexity and Change, Working Paper No. 46, Wirtschaftsuniversität Wien, Januar 2005, <http://www.wu-wien.ac.at/inst/vw1/gee/papers/geewp46.pdf>, (29.06.2006).
- Ioannides, Stavros (2003), Orders and Organisations: Hayekian Insights for a Theory of Economic Organization, in: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 62, No. 3 (July 2003), S. 533-566.
- Klimecki, Rüdiger G./Laßleben, Hermann (1999), What Causes Organizaitons to Learn?, Paper to be presented at the 3rd International Conference on Organizational Learning 6-8th June 1999, Lancaster University, UK.
- Kluth, Winfried (1997), Funktionale Selbstverwaltung: verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Tübingen.
- Kogut, Bruce/Zander, Udo (1992), Knowledge of the Firm, Combinative Capabilities, and the Replication of Technology, in: Organization Science, Vol. 3, No. 3, August 1992, S. 383-397.
- Kogut, Bruce/Zander, Udo (1996), What Firms Do? Coordination, Identity, and Learning, in: Organization Science, Vol. 7, No. 5, September-October 1996, S. 502-518.
- Levitt, Barbara/March, James G. (1988), Organizational Learning, in: Annual Review of Sociology, 14, S. 319-340.
- Lewin, Peter/Phelan, Steven E. (2000), An Austrian Theory of the Firm, in: Review of Austrian Economics, 13, S. 59-79.
- Loasby, Brian J. (1999), Knowledge, Institutions and Evolution in Economics, London, New York.
- Majone, Giandomenico (1994), Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe, in: EUI working papers in political and social sciences , Nr. 94,3.

- Majone, Giandomenico (2001), Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 157, S. 57-78.
- Mantzavinos, C./North, Douglass C./Shariq, Syed (2003), Learning, Institutions and Economic Performance, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods 2003/13, Bonn.
- Meier, Alfred/Slembeck, Tilman (1998), Wirtschaftspolitik: kognitiv-evolutionärer Ansatz, München, Wien.
- Metcalf, J. Stan (1995), The Economic Foundation of Technology Policy: Equilibrium and Evolutionary Perspectives, in: Stoneman, Paul (ed.), Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change, Oxford/Cambridge, S. 409-512.
- Metcalf, J. Stan/Georghiou, Luke (1997), Equilibrium and Evolutionary Foundations of Technology Policy, CRIC Discussion Paper, Manchester.
- Nelson, Richard R./Winter, Sidney G. (1982), An Evolutionary Theory of Economic Change, Cambridge, London.
- Nonaka, Ikujiro/Takeuchi, Hirotaka (1997), Die Organisation des Wissens: Wie japanische Unternehmen eine brachliegende Ressource nutzbar machen, Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, 1997.
- Nonaka, Ikujiro/Toyama, Ryoko/Nagata, Akiya (2000), A Firm as a Knowledge-creating Entity: A New Perspective on the Theory of the Firm, in: Industrial and Corporate Change, Vol. 9, No. 1, 2000, S. 1-20.
- North, Douglass C. (1992), Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Oates, Wallace E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, S. 1120-1149.
- Okruh, S. (2006), Korreferat zu Sievers/Maennig, in: Schmidt-Trenz, H.-J./Stober, R. (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2005/2006 (RÖDS), Baden-Baden, S. 293-301.
- Pelikan, Pavel (1989), Evolution, Economic Competence, and the Market for Corporate Control, in: Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 12, S. 279-303.
- Penrose, Edith (1995), The Theory of the Growth of the Firm, 3. Aufl., Oxford.
- Polanyi, Michael (1962), Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy, London: Routledge, 1962.
- Rahmeyer, F. (2004), Auf dem Wege zu einer evolutorischen Theorie der Unternehmung, in: Kerber, W. (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik IX: Evolutionsökonomische Grundsatzfragen, Makroökonomik und Institutionen, Berlin.
- Rathe, Klaus/Witt, Ulrich (1999), The „Nature“ of the Firm – Functional vs. Developmental Views, Paper prepared for the Workshop on Austrian Economics and the Theory of the Firm, Copenhagen, August 16-17, 1999, <http://pessoal.cefetpr.br/dergint/dergint/Posgrad/pdf/DEVELOPMENTAL.PDF>, (29.06.2006).
- Scharpf, Fritz W. (1999), Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York.
- Schmidt-Trenz, H.-J. (2006), Wieviel Zwang braucht der Dritte Sektor? Die Logik des kollektiven Handelns bei Delegation am Beispiel der Industrie- und Handelskammern, in: Schmidt-Trenz, H.-J./Stober, R. (Hrsg.), Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2005/2006 (RÖDS), Baden-Baden, S. 140-164.
- Schreiter, Carsten (2001), Die Entwicklung von Organisationsstrukturen der Unternehmung im wissenschaftenden und wissenverwertenden Wettbewerbsprozeß, in: Lorenz, Hans-

- Walter/Meyer, Bernd (Hrsg.), Studien zur Evolutorischen Ökonomik IV: Evolutorische Makroökonomik, Nachhaltigkeit und Institutionenökonomik, Berlin, S. 287-319.
- Vanberg, Viktor (1994a), Kulturelle Evolution und die Gestaltung von Regeln, Tübingen.
- Vanberg, Viktor (1994b), Rules and Choice in Economics, London/New York.
- Vanberg, Viktor (1995), John R. Commons: Institutionelle Evolution durch absichtsvolle Selektion, in: Warren J. Samuels/Jeff E. Biddle/Viktor Vanberg, Vademecum zu einem Klassiker des amerikanischen Institutionalismus, Düsseldorf, S. 69-87.
- Vanberg, Viktor/Buchanan, James M. (1989), Interests and Theories in Constitutional Choice, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 1, S. 49-62.
- Vanberg, Viktor/James M. Buchanan (1991), Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 10, S. 61-78.
- Wegner, Gerhard (1996), Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden.
- Weick, Karl E./Quinn, Robert E. (1999), Organizational Change and Development, in: Annual Review of Psychology, 1999, 50, S. 361-386.
- Weick, Karl E./Roberts, Karlene H. (1993): Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 38, S. 357-381.
- Witt, Ulrich (1999), Do Entrepreneurs Need Firms? A Contribution to a Missing Chapter in Austrian Economics, in: Review of Austrian Economics, 11 (1999), S. 99-109.
- Witt, Ulrich (2000): Changing Cognitive Frames – Changing Organizational Forms: An Entrepreneurial Theory of Organizational Development, in: Industrial and Corporate Change, Vol. 9, No. 4, S. 733-755.
- Witt, Ulrich (2005), Firms as Realizations of Entrepreneurial Visions, Papers on Economics and Evolution #0510, Evolutionary Economics Group, MPI Jena.
- Zellenberg, Ulrich E. (2006), Die Stellung der Bundeskammer in der Wirtschaftskammerorganisation, in: Wirtschaftskammer Österreich (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Blätter 2006, Festschrift 60 Jahre Wirtschaftskammer Österreich, Wien, S. 131-148.
- Zollo, Maurizio/Winter, Sidney G. (2002), Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities, in: Organization Science 13(3), S. 339-351.

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES
ISSN 1589-603X

- XXIV Okruch, Stefan und Alexander Mingst. 2008. „Die Kammerorganisation aus evolutorischer Sicht“.
- XXIII Mingst, Alexander. 2008. „Politische Prozesse und die Rolle von Ideologien: Sinnvolle Geschichten in einer ungewissen Welt“.
- XXII Mingst, Alexander. 2008. „Evolutionary Political Economy and the Role of Organisations“.
- XXI Mingst, Alexander. 2008. „The Organizational Underpinnings of Innovation and Change in Health Care“.
- XX Okruch, Stefan. 2007. “The ‘Open Method of Coordination’ and its Effects: Policy Learning or Harmonisation?”
- XIX Okruch, Stefan. 2006. “Die ‘Offene Methode der Koordinierung’: Gefahr schleichender Harmonisierung oder Chance für Politiklernen?”
- XVIII Okruch, Stefan. 2006. “Values and Economic Order: In Search of Legitimacy”
- XVII Okruch, Stefan. 2006. „Die EU-Wettbewerbspolitik zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt – Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht“
- XVI Beckmann, Klaus B. 2006. “Tax evaders keep up with the Joneses”
- XV Margitay-Becht András 2005 “Inequality and Aid. Simulating the correlation between economic inequality and the effect of financial aid”
- XIV Beckmann, Klaus B. 2005. “Tax competition and strategic complementarity”
- XIII Meyer, Dietmar – Lackenbauer, Jörg. 2005 „EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin’s Model”
- XII Chiovini, Rita und Zsuzsanna Vető. 2004. „Daten und Bemerkungen zu den Disparitäten im Entwicklungsstand ausgewählter Länder”
- XI Alfred, Endres. 2004 „Natürliche Ressourcen und nachhaltige Entwicklung”

- X Bartscher, Thomas, Ralph Baur and Klaus Beckmann. 2004 „Strategische Probleme des Mittelstands in Niederbayern”
- IX Arnold, Volker – Hübner, Marion. 2004. „Repression oder Umverteilung - Welches ist der beste Weg zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme? - Ein Beitrag zur Theorie der Einkommensumverteilung.”
- VIII Okruch, Stefan. 2003. „Verfassungswahl und Verfassungswandel aus ökonomischer Perspektive - oder: Grenzen der konstitutionenökonomischen Suche nach der guten Verfassung.”
- VII Meyer, Dietmar: „Humankapital und EU-Beitritt – Überlegungen anhand eines Duopolmodells.”
- VI Okruch, Stefan. 2003. „Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik – ein neuer Anlauf”.
- V Arnold, Volker. 2003. „Kompetitiver vs. kooperativer Föderalismus: Ist ein horizontaler Finanzausgleich aus allokativer Sicht erforderlich?”
- IV Balogh, László – Meyer, Dietmar. 2003. „Gerechtes und/ oder effizientes Steuersystem in einer Transformationsökonomie mit wachsendem Einkommen”.
- III Beckmann, Klaus B. 2003. „Tax Progression and Evasion: a Simple Graphical Approach”.
- II Beckmann, Klaus B. 2003. „Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutenökonomische Perspektive”.
- I Beckmann, Klaus B. and Martin Werding. 2002. „Two Cheers for the Earned Income Tax Credit”.

Paper copies can be ordered from:

The Librarian
Andrássy Gyula Egyetem
Pf. 1422
1464 Budapest
Hungary

Visit us on the web at [http: www.andrassyuni.hu](http://www.andrassyuni.hu). Please note that we cease to circulate papers if a revised version has been accepted for publication elsewhere.