

Dieter Lösch

Das Dilemma mit der Rolle des Staates in der Wettbewerbsordnung

Zum 50. Todestag von Walter Eucken

Walter Eucken gilt als einer der bedeutendsten deutschen Wirtschaftswissenschaftler, der unter anderem die Freiburger Schule gründete und damit einen wesentlichen Einfluß auf die Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft hatte.

Haben sich Euckens Handlungsanweisungen an den Staat aber als praktikabel erwiesen?

Als Walter Eucken vor 50 Jahren in London, wohin er zu Gastvorlesungen eingeladen war, überraschend an einem Herzinfarkt starb, war die Bundesrepublik noch kein Jahr alt und die westdeutsche Marktwirtschaft noch im allerersten Aufbau begriffen. Sein zweites, ordnungspolitisches Hauptwerk „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“¹ stand zwar vor der Vollendung, war aber noch nicht druckfertig, so daß es erst 1952 postum erscheinen konnte. So erklärt sich, daß Erich Welter in seinem Nachruf in der Frankfurter Allgemeinen meinte, Euckens größte wissenschaftliche Leistung habe auf methodologischem Gebiet gelegen.

Doch Eucken wäre längst vergessen, wenn er sich nicht mit großer Leidenschaft der Frage zugewandt hätte, die er mit Recht als die Grundfrage der „Nationalökonomie“² bezeichnet hat: dem Ordnungsproblem. Denn die Lebensverhältnisse der Menschen – nicht nur ihr materieller Wohlstand, auch ihre politischen Rechte und ihre individuelle Freiheit – werden entscheidend geprägt von der Ordnung der Wirtschaft. Ausschlaggebend für diese Ausrichtung seines wissenschaftlichen Interesses war wohl die Weltwirtschaftskrise, die er als Professor für Nationalökonomie um so bedrückender empfunden haben muß, als sie ihm die beschämende Hilflosigkeit der Zunft und ihre Nutzlosigkeit für die wirtschaftspolitische Praxis drastisch vor Augen führte.

Euckens historisches Verdienst

In seiner 1938 erschienenen Schrift „Nationalökonomie wozu?“ hat Eucken nachdrücklich herausgestellt, daß das Erkenntnisinteresse der nationalökonomischen Wissenschaft „auf die Erklärung des alltägli-

chen wirtschaftlichen Geschehens gerichtet sein“ müsse, um adäquate „Lösungen unmittelbar für die Gestaltung der Wirklichkeit“ anbieten zu können. Während und nach dem Krieg hat ihn dann, bis zu seinem jähen und frühen Tod, die Frage nicht mehr losgelassen, wie durch Schaffung einer effizienten und gerechten Wirtschaftsordnung künftig Katastrophen, wie er sie erlebt hatte, verhindert werden könnten.

Kein Zweifel, Euckens wissenschaftliches Streben hat den Gang der Geschichte vermutlich in weitaus stärkerem Maße beeinflusst, als er das selbst zu hoffen gewagt hat. Nicht, daß er das nicht gewollt hätte – im Gegenteil! Doch die selbstgestellten Fragen „Kann denn die Nationalökonomie überhaupt wirtschaftspolitischen Einfluß ausüben? Was vermögen die wenigen Gelehrten gegen die starken Kräfte wirtschaftlicher und politischer Parteien? Gestalten nicht massivere Mächte die Wirtschaftspolitik?“ beantwortete er, jedenfalls 1938 noch, skeptisch. Auf keinen Fall rechnete er mit einem kurzfristigen, unmittelbaren „Einfluß der Nationalökonomien“. Ihre Erkenntnisse könnten bestenfalls mittelbar und langfristig politikwirksam werden: „Dadurch nämlich, daß sie das volkswirtschaftliche Denken der führenden Schichten der Nationen mitgestalten. Die Nationalökonomie wirkt à la longue.“³

Euckens ordnungstheoretischen Einsichten und ordnungspolitischen Empfehlungen sowie die von ihm

¹ Sein erstes Hauptwerk „Grundlagen der Nationalökonomie“ hat er im November 1939 abgeschlossen. Neben den Grundzügen seiner Ordnungstheorie enthält es Euckens Kritik des Methodenstreits der Nationalökonomie und sein Wissenschaftsprogramm: „In die wirtschaftliche Wirklichkeit einzudringen, um sie wissenschaftlich zu erfassen ...“ (vgl. das Vorwort zur ersten Auflage).

² Dieser Begriff ist heute nicht mehr üblich, weil sich die frühere Volkswirtschaftslehre genau genommen mit der Gesellschaftswirtschaft befaßt. Heute sprechen wir deshalb von Sozialökonomik.

³ Walter Eucken: Nationalökonomie wozu?, 2. Aufl., Godesberg 1947, S. 55.

Dr. Dieter Lösch, 58, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) in Hamburg.

begründete „Freiburger Schule“ hatten dagegen unbestreitbar einen direkten Einfluß auf die deutsche Nachkriegsgeschichte. Ihr Anteil an der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Strukturen in der 1949 entstandenen Bundesrepublik kann man – ohne anderen Persönlichkeiten, die sich gleichfalls Verdienste darum erworben haben, Unrecht zu tun – gar nicht hoch genug veranschlagen. Der Ordoliberalismus war als geschlossenes ordnungspolitisches Konzept richtungweisend im Rahmen der neoliberalen Strömungen, welche die „soziale Marktwirtschaft“ konzipiert und durchgesetzt haben. Dieses Wirtschaftssystem bewirkte das deutsche Wirtschaftswunder, dessen Strahlkraft eine Renaissance marktwirtschaftlichen Denkens in ganz Europa auslöste. Der „rheinische Kapitalismus“ gab den Anstoß für marktwirtschaftliche Reformen im übrigen Westeuropa und wurde zum Leitbild für die Ordnungspolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Die dieser Entwicklung zu dankende wirtschaftliche Blüte Westeuropas war ohne Frage ausschlaggebend für den Sieg des Westens im Systemwettbewerb mit dem Osten und hat damit maßgeblich zur Beendigung des Kalten Krieges beigetragen.

Als dann, nach dem Fall der Mauer und des eisernen Vorhangs, schließlich überall die Planwirtschaften aufgegeben wurden und man nach einer Blaupause für deren Transformation in Marktwirtschaften suchte, waren nur aus Euckens vier Jahrzehnte alten Schriften einigermaßen konkrete Orientierungshilfen für die Transformationspolitik zu gewinnen.

Gefahr der Ideologisierung

Seine unbestreitbare historische Wirksamkeit und die bis heute anhaltende Aktualität seines ordnungstheoretischen Ansatzes sichert Eucken fraglos einen herausragenden Platz in der deutschen und internationalen Volkswirtschaftslehre des gerade vergangenen Jahrhunderts.

Wer aber heute so tut als ob Eucken schon alles gewußt und gesagt habe und es nur noch auf die orthodoxe Auslegung seines Werkes ankäme, liegt nicht weniger daneben als die vielen, die ihn während der hitzigen kapitalismuskritischen Debatten der fünfziger Jahre und zu Zeiten der Marxismusrenaissance nach 1968 bespöttelten und verunglimpften. Euckens Werk ist, wie könnte das auch anders sein, stark von den drängenden Fragen und den objektiven Beschränkungen der wirren Zeit geprägt, in der es entstand. Deshalb enthält es natürlich auch viel heute Irrelevantes sowie Fehleinschätzungen, Lücken, Irrtümer und läßt manches zu fragen offen⁴. Kein Zweifel, wäre ihm ein Jahrzehnt mehr beschieden gewesen, hätte er vieles

in seinem Werk präzisiert und wohl manches auch revidiert.

Man wird daher Walter Eucken schwerlich gerecht, wenn man ihn zu einem Propheten der als ORDO chiliastisch überhöhten Marktwirtschaft zu machen versucht und seine „Lehre“ kanonisiert, fast so wie dies bis an die Schwelle der 90er Jahre in den kommunistischen Ländern mit den Schriften von Marx, Lenin und der jeweils herrschenden Parteichefs geschah. Zu sehr war Eucken um vorurteilsfreie Realitätserkenntnis bemüht und sich stets bewußt, daß in Verfolgung des Ziels, der „Erklärung der wirtschaftlichen Wirklichkeit“ kein Endzustand erreichbar ist, da es in den Sozialwissenschaften keine ewigen Wahrheiten geben kann, gesellschaftswissenschaftliche Theorien also immer nur solange Gültigkeit haben, wie die Realität, vor deren Hintergrund sie entwickelt wurden, in ihren wesentlichen Grundzügen fortbesteht.

Deshalb wäre es verfehlt, die bei Nachrufen und Würdigungen anläßlich „runder“ Geburts- oder Todestage beliebte Methode anzuwenden und Fragen zu stellen wie „Was würde der Geehrte angesichts unserer heutigen Zustände sagen?“ oder „Was können wir von ihm für die Lösung dieser oder jener Gegenwartsprobleme lernen?“ – wobei deren Beantwortung meist so ausfällt, daß der Gefeierte für Ansichten oder Vorschläge vereinnahmt wird, die nicht seine, sondern die des jeweiligen Autors sind⁵.

Inkonsequenzen gegenüber dem Staat

Weitaus angemessener erscheint mir daher, anläßlich Euckens 50. Todestages, auf ein zentrales Problem seiner Ordnungskonzeption einzugehen, das er zwar gesehen, aber entweder in seiner Bedeutung unterschätzt hat, oder das noch einmal zu überdenken er keine Zeit mehr fand: das der Rolle des Staates für die bzw. in der Wettbewerbsordnung.

Euckens Staatsauffassung ist zwiespältig, um nicht zu sagen in sich widersprüchlich⁶. Auf der einen Seite

⁴ So wird z.B. nicht gesagt, wie das Monopolaufsichtsamt natürliche Monopole zu dem Verhalten veranlassen kann, „als ob es Wettbewerb gäbe“, und nach welchen Regeln die „wettbewerbsanaloge Preissetzung“ erfolgen soll.

⁵ Entsprechend ist bei früheren Anlässen auch mit Eucken verfahren worden. So hat zum Beispiel Bodo B. Gemper ihn anläßlich seines 100. Geburtstags als Kronzeugen gegen die Treuhand ins Feld geführt und als Schutzpatron des Binnenmarktes beschworen, während Walter Euckens Enkel, Journalist und ehemaliges grünes Stadtparlamentsmitglied in Frankfurt, Euckens Frontstellung „gegen die Macht der Monopole“ zur Stützung seiner Kritik an unserer „marktwirtschaftliche Realität“ in Anspruch nimmt, die – wie er meint – mit „dem Modell des großen Ökonomen nichts gemein“ habe.

⁶ Vgl. dazu Egon Edgar Nawroth: Die Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des Neoliberalismus, 2. Aufl., Heidelberg 1962.

ist sie geprägt vom Ruf nach einem starken Staat als „ordnender Potenz“, auf der anderen von tiefer Skepsis hinsichtlich der Fähigkeit des Staates, als Träger der Wirtschaftspolitik, dem Gemeinwohl zu nützen, ja von der Furcht, daß er durch seine Interventionen diesem sogar schweren Schaden zufügen könnte. Diese Ungereimtheit und die daraus resultierende Inkonsequenz in der Einstellung gegenüber dem Staat, die sich mehr oder weniger auch bei seinen neoliberalen Mitstreitern und Epigonen findet, ist bis heute nicht ausgeräumt. In einer Zeit, in der unausgesetzt von notwendigen Reformen die Rede ist, die unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem „zukunftsfähig“ machen sollen, erscheint es aber notwendiger denn je, die altbekannte, bis heute umstrittene Frage nach der Rolle, die der Staat in der Marktwirtschaft spielen kann oder spielen sollte, erneut zu stellen.

Wenn auch eine vollständige Klärung dieses Problems kaum zu erwarten ist, wäre bereits mit einer Schärfung unseres Problembewußtseins hinsichtlich der offenen Fragen und der Schwierigkeiten, Lösungen zu finden und durchzusetzen, viel gewonnen. Dazu ist es allerdings notwendig, sich zunächst einmal zu vergegenwärtigen, wie Euckens Auffassung von der Rolle des Staates im Kontext seiner Marktwirtschaftsdoktrin zustande kam.

Effizienz durch Wettbewerb

Euckens zentrales Interesse galt der Lösung des praktischen Problems, wie die – nach zwei Kriegen, Hyperinflation, Weltwirtschaftskrise, Nationalsozialismus und Verlust der staatlichen Souveränität aus allen Fugen geratene – Ordnung der deutschen Wirtschaft wiederhergestellt werden könne. Die Aufgabe der nationalökonomischen Wissenschaft⁷ sah er deshalb in Erkenntnisgewinnung, mit dem Ziel der Lösung des Ordnungsproblems: „Die Lösung der modernen Wirtschaftsordnungs-Probleme denkend vorzubereiten, ist Sache der Wissenschaft. Es geht dabei um konkrete Ordnungsaufgaben, nicht etwa um Doktrinen oder Ideologien. Die Ordnung ist zu suchen, welche der Sache, der historischen Situation und dem Menschen entspricht. Je weiter die Arbeitsteilung greift, je komplizierter der Wirtschaftsprozeß wird und

je mehr die Industrialisierung fortschreitet, umso schwerer ist es, die richtige, die wahrhaft humane Ordnung⁸ zu verwirklichen.“

Das zentrale Element des ordoliberalen Wirtschaftssystemkonzepts ist das auf dem Walrasschen statischen Gleichgewichtsmodell basierende sogenannte „Maximum-Theorem“⁹, nach dem die „vollständige Konkurrenz“ die „optimale Allokation der Ressourcen“ und damit ein „maximales Sozialprodukt“, „maximale Bedürfnisbefriedigung“ und höchstmögliche „soziale Wohlfahrt“ garantiert. Diese Behauptung kann aber bekanntermaßen ohne realitätsferne Modellannahmen und implizite Werturteile nicht begründet werden¹⁰. Deshalb basiert das ordoliberale Konzept der effizienzoptimalen Wettbewerbsordnung nicht auf empirisch gesicherter Grundlage (Erkenntnis), sondern auf der Hypothese (Annahme), daß die Steuerung der Wirtschaft über Wettbewerbsmärkte die bekannten, schon vom Manchesterliberalismus postulierten „Wettbewerbswirkungen“ hervorbringt.

Flankiert wird die so begründete Entscheidung für die Marktwirtschaft mit dem sich auf eine Analyse der Funktionsprobleme der „Zentralverwaltungswirtschaft“ sowie des sogenannten „Interventionismus“ stützenden Argument der Inferiorität der Lenkung der Wirtschaft durch den Staat, bei faktischer Nicht-Existenz einer – neben Verkehrs- und Zentralverwaltungswirtschaft – dritten Lenkungsalternative. Diese Doktrin wird flankiert von der These von der „Interdependenz der Ordnungen“, nach der es demokratische Partizipation und rechtsstaatliche Freiheit in der Planwirtschaft nicht geben kann.

Wettbewerbsordnung kontra Partikularinteressen

Bis hierhin steht Euckens Argumentation auf dem Boden des Liberalismus und der Neoklassik. Unabhängig von unbezweifelbaren Mängeln der Doktrin aus wissenschaftstheoretischer und methodologischer Sicht kann ihr aber die Bewährung als Wirtschaftssystemkonzeption wohl kaum abgesprochen werden. Auch wurden mittlerweile die zu ihrer Begründung wesentlichen Hypothesen im Kern bestätigt¹¹.

Was neu war an Euckens Konzept, und weswegen er die Charakterisierung seiner Lehre als „(neo)liberal“ als „unzutreffend“ zurückweist, ist, daß er – im Unter-

⁷ Vgl. Walter Eucken, a.a.O., S.80; vgl. auch ders.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952, S. 340 ff.

⁸ Als Anfang der 90er Jahre der Amerikaner Fukuyama nach dem Zusammenbruch des Kommunismus vom „Ende der Geschichte“ sprach, meinte er damit, daß die Evolution der menschlichen Gesellschaft mit der westlichen Demokratie und Marktwirtschaft in dem Sinne einen Endzustand erreicht habe, als nunmehr das politische und das Wirtschaftssystem in bestmöglicher Weise der menschlichen Natur entsprechen würden („come much closer to fitting human nature than any other political or social organization“).

⁹ Zur wissenschaftstheoretischen Kritik vgl. Hans Albert: Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1972.

¹⁰ Vgl. H. Albers: Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied, Berlin 1967, S. 89 f.

¹¹ Vor allem durch János Kornais Analysen der sozialistischen Knappheitswirtschaft und des politischen Systems des Kommunismus; vgl. J. Kornai: Economics of Shortage, 2 Bde, Amsterdam, New York, Oxford 1980; sowie ders.: Das sozialistische System, Baden-Baden 1995.

schied zum Laisser-faire-Liberalismus – die aus der Existenz wirtschaftlicher Macht resultierenden Probleme erkannt und konkrete Vorstellungen darüber entwickelt hat, wie der „massive(n) Bedrohung der Freiheit“ und der Beeinträchtigung der Effizienz der Volkswirtschaft durch private wirtschaftliche Macht begegnet werden könne.

Denn die Wettbewerbsordnung der „vollständigen Konkurrenz“, die wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Harmonie sowie individuelle Freiheit garantieren soll, entsteht weder von allein, noch erhält sie sich von selbst¹². Die Wettbewerbsordnung ist vielmehr permanent existenziell bedroht, weil weder die Wettbewerber noch die Interessengruppen ein unmittelbares Interesse an der Aufrechterhaltung wirksamen Wettbewerbs haben, welcher allein die „Wohlfahrtsmaximierung“ zu garantieren fähig ist. Auch die Verbraucher haben kein unmittelbares Interesse am Bestand des Konkurrenzsystems, weil ihre Lage als Arbeitnehmer oder Unternehmer in aller Regel nachhaltiger beeinflusst wird von sie direkt vor Konkurrenz schützenden Wettbewerbsbeschränkungen als von den Wohlfahrtseffekten eines intensiveren Wettbewerbs, die dem einzelnen bestenfalls indirekt zugute kommen, ihn aber unter Umständen existenziell gefährden. Wegen dieser Schieflage gibt es zwar zahllose Pressure groups, die für vor dem Wettbewerb schützende oder ihn verzerrende staatliche Interventionen kämpfen, aber keine Lobby für den das Allgemeinwohl fördernden unbeschränkten Wettbewerb. Deshalb ist die Wettbewerbsordnung unausgesetzt von Erosion bedroht und muß gegen Zerstörung durch die private Wirtschaftsmacht der Unternehmen und der Verbände geschützt werden.

Der Staat als „ordnende Potenz“

Eucken weiß sich keinen anderen Rat als die Aufgabe, den Wettbewerb zu schützen, dem Staat aufzubürden. Dieser soll mit starker Hand die konstituierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung durchsetzen und zum Schutz des Wettbewerbs nötigenfalls auch direkt wettbewerbspolitisch intervenieren. Er soll also Ordnungspolitik betreiben – verstanden als gesetzgeberische Aktivität zur Realisierung der Rahmenbedingungen der Wettbewerbsordnung – wie auch Wettbewerbspolitik – verstanden als (in Form eines unabhängigen „Monopolamtes“ institutionalisierte) Kon-

trolle und (in einigen Ausnahmebereichen) fallweise intervenierende Politik. Er soll also nicht nur die Wettbewerbsordnung verwirklichen, sondern auch ihre Degeneration verhindern und, so weit Wettbewerb nach dem Modell der „vollständigen Konkurrenz“ nicht möglich ist, auch regulieren und beaufsichtigen.

Eucken hat sich natürlich gefragt, ob der Staat die ihm zugeordnete Rolle „als wirtschaftspolitisch ordnende Potenz“ überhaupt spielen kann, „nachdem die geschichtliche Entwicklung so viele Enttäuschungen gebracht und der Staat sich nur zu oft als schwach, als Spielball in den Händen von Interessengruppen erwiesen hat“¹³. Er konstatiert und beklagt die Abnahme staatlicher Autorität durch den stark gewachsenen Einfluß der Interessengruppen, was er als um so bedrohlicher empfindet, als er eine gleichzeitige weitere Expansion der Staatstätigkeit nicht nur für unvermeidlich, sondern für unentbehrlich hält. Für ihn besteht das größere Problem nicht darin, daß der Staat zu viel Macht haben und diese mißbrauchen könnte, sondern, daß diese eventuell nicht groß genug sei, um sich gegen die Partikularinteressen durchsetzen zu können.

Offenbar glaubt er, daß im Zuge der Durchsetzung der Wettbewerbsordnung die Interesseneinflüsse immer kraftloser würden, wodurch der Staat immer mehr an Durchsetzungsfähigkeit gewinne und sich dadurch mehr und mehr dem Einfluß der Partikularinteressen entziehen könne – bis schließlich ein Zustand erreicht sei, in dem die wettbewerbliche Ordnung der Wirtschaft dem Staat eine „unabhängige Willensbildung“ ermöglicht und ihn damit zum neutralen Hüter der Wettbewerbsordnung und Anwalt des Gemeinwohls befähigt¹⁴.

Auf die selbst gestellte Frage, „Welche Grundsätze sind in der Wirtschaftspolitik zu befolgen, damit ein unabhängiger Staat entsteht, der selbst eine ordnende Potenz werden kann?“, gibt er die Antwort in Form zweier „staatspolitischer Grundsätze der Wirtschaftspolitik“¹⁵. Nach dem ersten sollte „die Politik des Staates darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen.“ Und nach dem zweiten sollte der Staat sich mit der „Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft“ begnügen und nicht die „Lenkung des Wirtschaftsprozesses“ versuchen.

Auf der einen Seite wird demnach ordnungspolitische Aktivität und Durchsetzungsfähigkeit, auf der anderen äußerste prozeßpolitische Zurückhaltung gefordert. Daß darin ein Widerspruch liegen könnte, wird nicht explizit problematisiert, weil Eucken offenbar davon ausgeht, daß der starke Staat, der erfolgreich

¹² In der Sprache der Systemtheorie würde man sie als instabiles (zum Selbsterhalt unfähiges) soziales System bezeichnen.

¹³ Vgl. Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 325 f.

¹⁴ Vgl. dazu ebenda, S. 337 f.

¹⁵ Ebenda, S. 334 ff.

gegen die Kartelle und Monopole Front macht, auch stark genug sei, sich den Forderungen der Lobbies nach Interventionen zu verweigern.

Verhältnis von Staat und Wirtschaft

Eucken hat nicht mehr miterlebt, wie sich die Wettbewerbsordnung und das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der jungen Bundesrepublik entwickelten. Deshalb ist es müßig, darüber zu spekulieren, wie er sich zum GWB, den diversen Fusionswellen, zur Mitbestimmung, der Entwicklung von Verbandsmacht, der Tarifautonomie usw. usw. geäußert hätte. Aber man darf wohl annehmen, daß er heute, neben der Sorge um den Wettbewerb, der gegenwärtig von beängstigenden weltumspannenden Großfusionen bedroht erscheint, sein Hauptaugenmerk darauf richten würde, wie erreicht werden kann, daß der Staat, dem er den Schutz der Wettbewerbsordnung anempfohlen hat, daran gehindert werden kann, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbssystems zu beschädigen und seine Effizienz zu beeinträchtigen.

Dieses Problem stellt sich um so dringlicher, als – ungeachtet aller Politik- und Staatsverdrossenheit – der Staat in den Augen sehr vieler Bürger nach wie vor eine Instanz ist, die im Interesse des öffentlichen Wohls, der sozialen Gerechtigkeit, der Umwelt usw. intervenieren soll, weil man dem Staat von jeher mehr zutraut als dem ungeliebten und unverstandenen Marktmechanismus. Noch ist das Problem nicht ins öffentliche Bewußtsein gedrungen, daß der Staat als Träger der Wirtschaftspolitik keineswegs mehr Vertrauen verdient als die Menschen, die diese Wirtschaftspolitik machen. Erst im Zuge von Skandalen und Affären beginnt es dem Durchschnittsbürger zu dämmern, daß der wirtschaftspolitisch handelnde Staat eher ein Teil desjenigen Problems ist, dessen Lösung gemäß der ordoliberalen Doktrin von ihm erwartet wird – dem Problem der Verhinderung des gemeinwohlschädigenden Ge- oder gar Mißbrauchs von Macht.

Diese Einsicht verdanken wir der als Neue Politische Ökonomie (NPÖ) oder auch ökonomische Theorie der Politik firmierenden neuen Disziplin, die zwischen Ordnungstheorie und Politologie angesiedelt ist und deren Hypothesen ein hohes Maß an Plausibilität, Bestätigung durch die alltägliche Erfahrung und empirischer Verifizierung nicht abzusprechen ist. Hierdurch wissen wir heute, daß die Strukturen und Mechanismen des demokratischen Staates es eher unwahrscheinlich machen, daß der Staat die ihm von Eucken zgedachte Rolle in bzw. für die Wirtschaft in befriedigender Weise zu spielen vermag – und warum das so ist.

Die NPÖ bedient sich der bewährten Verhaltenshypothese der neoklassischen Wirtschaftstheorie sowie des vor allem in der Wettbewerbstheorie verwendeten Struktur-Verhalten-Ergebnis-Schemas. Danach bestimmen die institutionellen Strukturen des politischen Systems das konkrete – grundsätzlich auf Nutzenmaximierung gerichtete – Verhalten der als Staat handelnden Individuen und bewirken so bestimmte mehr oder weniger „gute“ Politik-Ergebnisse.

Ausgangspunkt ist die Annahme, daß sich die Inhaber von Regierungsämtern, Mandatsträger und Funktionäre der Parteien und Verbände sowie die Bürokraten „nutzenmaximierend“ verhalten. Das heißt nicht, daß sie primär die Maximierung materieller Nutzen, zum Beispiel in Form von Einkommen und Vermögen anstreben. Vor allem für Politiker, aber auch für andere Akteure im öffentlichen Bereich stehen eher andere Nutzelemente, wie Machtgewinn und Machterhalt, Einfluß und Ansehen, eigene Karriere und Pfründe für die Klientel im Vordergrund – aber Erfolge auf diesen Gebieten dürften sich in aller Regel natürlich auch günstig auf Einkommen und Vermögen auswirken. Wegen der Heterogenität der Nutzenziele und wegen der im politischen Raum vielfach beträchtlichen Handlungsspielräume lassen sich zwar aus der Nutzenmaximierungshypothese keine so relativ eindeutigen Verhaltensweisen ableiten, wie dies bei der Gewinnmaximierungshypothese der Fall ist. Trotzdem erwies sich diese Verhaltenshypothese als außerordentlich aufschlußreich für die Erklärung des „Staatsverhaltens“ und damit auch für die Einschätzung der Fähigkeit des „Staates“, so zu handeln, wie er es nach der ordoliberalen Doktrin bzw. der dahinter stehenden Ratio sollte.

Ordoliberale Imperative und Staatsverhalten

Mit dem ersten seiner beiden „staatspolitischen Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ – dem Imperativ „wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktion zu begrenzen“ – will Eucken erreichen, daß der Staat durch aktive Wettbewerbspolitik die Funktionsfähigkeit der Märkte optimiert und auf diese Weise die Effizienz der gesellschaftswirtschaftlichen Produktion so weit wie möglich fördert. Was mit der zweiten Maxime – er möge sich äußerste prozeßpolitische Zurückhaltung auferlegen – bezweckt wird, ist weniger eindeutig. In erster Linie sollen dadurch offensichtlich interventionsbedingte Störungen des Allokationsmechanismus und Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Außerdem sollen stabile Rahmenbedingungen ein günstiges Investitionsklima schaffen. Beides lassen auch die ergänzenden Verhaltensregeln „Marktkonformität“ und „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ vermuten. Somit verbergen sich

hinter der zweiten Regel sowohl Zweifel an der Weisheit des Staates als auch Mißtrauen gegenüber seiner moralischen Integrität.

Die Analyse des wirtschaftspolitischen Staatshandelns mit dem politökonomischen Instrumentarium läßt erkennen, daß im demokratischen Staat die Befolgung dieser Imperative wohl kaum zu erwarten ist und daß Verstöße gegen die dahinter stehende Ratio, die sich auf die Formel bringen läßt: „Mehr Effizienz durch mehr marktwirtschaftlichen Wettbewerb!“, von den Strukturen unseres politischen Systems geradezu provoziert werden.

Politökonomische Mechanismen

Wirtschaftspolitik ist im parlamentarisch-demokratischen Staat primär Gesetzgebung. Was und worüber entschieden werden kann, steht – von den verfassungsmäßigen Schranken abgesehen – im Ermessen der Regierung. Deren wirtschaftspolitische Willensbildung unterliegt den folgenden typischen „politökonomischen“ Einflüssen:

□ Regierungen betreiben Nutzenmaximierung in Form des Bemühens um Wählerstimmenmaximierung. Für ihre Wirtschaftspolitik bedeutet dies, daß sie sich generell schwer tun, unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen, besonders dann, wenn davon große und/oder gut organisierte Gruppen betroffen sind. Umgekehrt ist die Verlockung zur Ergreifung populärer Maßnahmen um so größer, je wahrscheinlicher es ist, daß solche von den Wählern wahrgenommen und honoriert werden. Insoweit lassen sich in beiderlei Hinsicht – Tun oder Unterlassen – zunächst keine grundsätzlichen Unterschiede zwischen Ordnungspolitik und Prozeßpolitik konstatieren, zumal die eindeutige Zuordnung einzelner Maßnahmen in die eine oder die andere Kategorie oft nicht möglich ist.

Ordnungspolitische Maßnahmen im Sinne Euckens, die auf die Durchsetzung von mehr Leistungswettbewerb abzielen und große Teile der Wirtschaft betreffen, stoßen stets auf heftigen Widerstand von meist gut organisierten Interessengruppen und Interessenkoalitionen. Soweit solche Reformen überhaupt in Angriff genommen werden, werden sie nur verwässert durchgesetzt oder es wird nur an den Symptomen herumkuriert. Im Bereich der Ordnungspolitik dominiert daher eher Untätigkeit als übertriebener Reformeifer (siehe Ladenschluß!).

Prozeßpolitische Maßnahmen, die kleinere materielle Wohltaten breit streuen, bieten sich dagegen geradezu als Wahlgeschenke an und sind zudem geeignet, Aktivität zu demonstrieren. Sofern sie tatsächlich oder scheinbar die Bezieher niedriger Einkommen

besser stellen, werden sie von einer breiten Mehrheit als Maßnahmen zur Herstellung von mehr „sozialer Gerechtigkeit“ begrüßt, so daß jede Kritik daran, die darauf abstellt, daß es einen grundsätzlichen Konflikt zwischen Effizienz und sozialpolitischen Zielen gibt, tabu ist.

Generell gilt, daß solche Interventionen zum Zwecke des „rent granting“ um so beliebter sind, je mehr sie großen oder ganz bestimmten Gruppen, die als Meinungsführer eingeschätzt werden, besondere Vergünstigungen gewähren. Dies auch dann, wenn solche Geschenke aus allgemeinen Steuererhöhungen oder gar mittels Kreditaufnahme finanziert werden müssen, weil die Wohltaten direkt spürbar werden, während die davon bedingten Lasten oder Effizienzbeeinträchtigungen mit zeitlicher Verzögerung eintreten und für die davon Betroffenen weniger spürbar sind als die direkten Auswirkungen für die Begünstigten.

Fazit: Entgegen den Euckenschen Regeln, die ordnungspolitische Aktivität und prozeßpolitische Zurückhaltung fordern, bewirken die Anreizstrukturen in der parlamentarischen Demokratie tendenziell ordnungspolitischen Stillstand und unnötige prozeßpolitische Hektik, wodurch nicht selten auch gegen die Maxime der Konstanz der Wirtschaftspolitik und der Marktkonformität der Interventionen verstoßen wird.

□ Dieses Regierungsverhalten ist vom Standpunkt der Gemeinwohlorientierung im Sinne der beiden Euckenschen Verhaltensregeln um so bedenklicher, als in unserem politischen System die vorgesehene Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative nicht konsequent durchgeführt ist. Die Kontrolle der Regierung erfolgt nicht durch die Parlamentsmehrheit, sondern lediglich durch die jeweilige Opposition. Da aber die Abgeordneten der Opposition in Konkurrenz um die Wählergunst mit den Abgeordneten der Regierungspartei(en) stehen, werden sie sich hüten, populäre Regierungsmaßnahmen (bzw. Untätigkeit) allzu heftig zu kritisieren oder unpopuläre Reformen (oder Eingriffe) zu fordern.

Hierdurch wird wirksame Machtkontrolle verhindert und findet Korrektur von Fehlentwicklungen durch Machtwechsel selbst dann nicht statt, wenn es zum Machtwechsel kommt, weil die neue Regierung so gut es geht vermeiden wird, wegen Widerständen verschleppte effizienzorientierte Reformen nachzuholen. Außerdem wird die ursprüngliche Funktion der Parlamente pervertiert. Diese hatten sich einst das Budgetrecht gegen den aus Prunksucht und Machtgelüsten zur Verschwendung neigenden absolutistischen Fürstenstaat erkämpft. Heute sind es die Parla-

mentarier selbst, die ständig neue ausgabenwirksame Wohltaten für ihre jeweilige Klientelen ersinnen. Steigende Staatseinnahmen infolge guter Konjunktur führen deshalb unvermeidlich zu noch stärker steigenden Staatsausgaben und in der nächsten Wachstumsabschwächung zu erhöhtem Budgetdefizit. Die Staatsquote, die Belastung der Bürger und der Wirtschaft mit Steuern und Abgaben, wächst systembedingt.

Politikerinteressen bedingen Staatsversagen

Für die Beantwortung der Frage, welche Rolle der Staat in einer Marktwirtschaft zu spielen vermag, sind die Erkenntnisse der NPÖ höchst aufschlußreich: Sie machen einsichtig, daß es mit dem exogenen, neutralen, vernünftig und gemeinwohlorientiert handelnden Staat der älteren Lehrbücher der Wirtschaftspolitik nicht weit her ist: Der Staat hat „weder die Möglichkeit noch den Anreiz... eine die gesellschaftliche Wohlfahrt maximierende Politik zu verfolgen“, vielmehr ist er „ein endogener Bestandteil des gesellschaftlichen Gesamtsystems“¹⁶. Nicht nur in der Wirtschaft, auch in der Politik handeln die Menschen selbstsüchtig.

□ Mit der Einhaltung von Euckens Verhaltensregeln für den wirtschaftspolitisch handelnden Staat ist demnach nicht zu rechnen, weil dazu von den Politikern verlangt werden müßte, im Konflikt zwischen den Euckenschen Imperativen und ihren eigenen Interessen letzteren zuwider zu handeln. Da dies niemand ernsthaft erwarten wird, ist rationales, den Wettbewerb förderndes, aber naturgemäß in aller Regel unpopuläres ordnungspolitisches Handeln des Staates grundsätzlich ebenso unwahrscheinlich, wie die Unterlassung überflüssiger, effizienzschädlicher prozeßpolitischer Interventionen, die populär sind, sofern sie vor Wettbewerb schützen, seine Auswirkungen kompensieren oder sonstige Wohltaten austeilen¹⁷.

□ Somit ist der Staat, anders als Eucken hoffte, geradezu darauf angewiesen, Partikularinteressen zu bedienen. Die Begrenzung der Macht organisierter Interessen ist deshalb nur in dem Maße möglich, wie es gelingt, die wirtschaftspolitische Handlungskompetenz des Staates wirksam einzuschränken oder ihn auf andere Weise daran zu hindern, im Parteien- und Politikerinteresse effizienzbeeinträchtigende Maßnahmen zu ergreifen (bzw. ihn zu zwingen, im Interesse der Effizienz der volkswirtschaftlichen Produktion auch dann zu intervenieren, wenn dies unpopulär ist).

Die Euckensche Doppelregel für das Staatsverhalten ist also weitgehend unpraktikabel. Sie kann bestenfalls als grobe Orientierung für die Bewertung staatlicher Wirtschaftspolitik dienen. Vor allem aber ist

nicht zu sehen, wie ihre Einhaltung institutionell abgesichert werden könnte.

Fehlanreize im politische Wettbewerb

Um dennoch die mit diesen Regeln bezweckte Orientierung der Wirtschaftspolitik am Effizienzziel¹⁸ zu gewährleisten, müßten die Anreizstrukturen so verändert werden, daß effizienzfördernde Staatsinterventionen (bzw. Unterlassungen) sich für die Politiker „auszahlen“, und effizienzschädigende Unterlassungen (bzw. Maßnahmen) gleichermaßen mit wirksamen Sanktionen belegt werden. Voraussetzung dafür wäre, daß die Wähler über ausreichende ordnungs- und politökonomische Kenntnisse verfügen würden, um das Staatshandeln kritisch beurteilen zu können, und daß sie im Konfliktfalle zwischen wettbewerbsverstärkenden Staatsinterventionen und Eigeninteressen letztere hintenanstellen würden.

Daß viele Bürger so selbstlos bzw. weitsichtig wären, ist an sich schon zweifelhaft. Was aber die Einsicht in ordnungswirtschaftliche Zusammenhänge betrifft, ist in 50 Jahren Marktwirtschaft in Deutschland nicht einmal erreicht worden, daß das Verständnis für unsere Wirtschaftsordnung in den Bildungskanon Eingang gefunden hat. Erst recht sind die Erkenntnisse der NPÖ in der Öffentlichkeit so gut wie unbekannt. Abhilfe könnte es auch hier nur über das allgemeinbildende Schulsystem geben. Abgesehen von objektiven Schwierigkeiten, dürfte der Staat allerdings nur ein begrenztes Interesse an einer Verbreitung dieser Form emanzipatorischer Bildung haben – aus den gleichen Gründen, die ihn daran hindern, als wirtschaftspolitische Instanz die ihm zugeschriebene gemeinwohlorientierte Rolle zu spielen.

Wenn demnach von der Lösung des Problems durch demokratische Kontrolle von unten wenig zu halten ist, könnte man versucht sein, auf die altliberale Lösung „los vom Staat“ zu setzen. Das radikalste Rezept dieser Art geht über die klassische Minimalstaatsforderung noch hinaus. Es wird von den sogenannten Anarcholiberalen vertreten. Ihr Programm basiert auf der kompromißlosen Ablehnung jeglicher staatlicher Bevormundung des Individuums, auch

¹⁶ Bruno S. Frey: Ökonomische Theorie der Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Tübingen 1980, Bd. 5, S. 666.

¹⁷ Zudem sind in der Praxis Ordnungspolitik und Prozeßpolitik ebenso wenig hinreichend auseinanderzuhalten, wie es möglich ist, staatliches Handeln im Falle der ersten immer eindeutig als positiv und Nicht-Handeln im Bereich der zweiten grundsätzlich als negativ einzustufen: Auch in der Ordnungspolitik kann Unterlassen gelegentlich positiv sein, wie auch prozeßpolitisches Handeln keinesfalls generell als negativ zu bewerten ist.

¹⁸ Eine solche Ausrichtung schließt effizienzbeeinträchtigende sozialpolitische Maßnahmen nicht aus, soweit solche notwendig sind, um den sozialen Frieden zu sichern, und sofern das gleiche Ziel nicht mit Maßnahmen erreichbar ist, die nicht (oder weniger) zu Lasten der Effizienz gehen.

wenn sie mit dessen ureigensten Interessen begründet wird, wie Verbraucherschutz, Drogenverbot oder die Anschnallpflicht im PKW. Der Schutz des Wettbewerbs ist folglich für diese Richtung, die ebenso jede Form von Sozialpolitik ablehnt, auch kein Thema. Die Verwirklichung ihrer Vorstellungen würde die weitgehende Abschaffung des Staates, also einen Systemwechsel bedeuten, keine Reform im Rahmen des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft, wie immer man dies interpretiert.

Damit ist dieser Lösungsweg sicher nicht konsensfähig, zumal der Staat sich selbst weitgehend abschaffen müßte, was aus heutiger Sicht nicht minder utopisch anmutet wie das wohl älteste, schon von Platon angedachte Lösungskonzept für das Staatsproblem, das darauf hinausgeht, die als Staat agierenden Menschen („wieder stärker“, wie es meist heißt) auf Moral zu verpflichten, so daß sie ihre eigenen Interessen denen des Gemeinwohls unterordnen.

Als letzte Möglichkeit bleibt schließlich lediglich der Versuch, durch Strukturreformen des politischen Systems – „Ordnungspolitik“ für den Politikbereich¹⁹ – vermehrt „checks and balances“ einzubauen. Hierzu gibt es viele Möglichkeiten, wie die Einschränkung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen des Staates, die vermehrte Schaffung autonomer Institutionen wie Bundesbank oder Kartellamt, Erhöhung der Transparenz des Staatshandelns, Trennung von Amt und Mandat, Amtszeitbegrenzung bei Regierungs- und Parteiämtern, vollständiger Rückzug des Staates aus jeder Form wirtschaftlicher Betätigung usw.

Hoffnung auf Systemwettbewerb

Da keiner der aufgezeigten Lösungswege beanspruchen kann, der Königsweg zu sein, muß die Zähmung des Leviathan gleichzeitig auf allen denkbaren Wegen versucht werden: Verstärkung der internen und externen Kontrollmechanismen, Schaffung kon-

kreter Verhaltenskodizes und Beschneidung der staatlichen Kompetenzen durch Ausdehnung des Wettbewerbssektors sowie die fortschreitende Verdrängung des Staates aus der Wirtschaft durch Deregulierung und Privatisierung.

Zum Motor dieses Prozesses der Domestizierung der bisher weitgehend unbeschränkten Macht des Staates, die Wirtschaftspolitik beliebig als Profilierungsterrain zu mißbrauchen, könnte die Globalisierung werden, in deren Gefolge es zu einem echten Wettbewerb der Staaten untereinander kommen könnte (Systemwettbewerb). Denn mit dem Bedeutungsschwund nationalstaatlicher Grenzen und der daraus resultierenden immer größer werdenden Faktor- und Ressourcenmobilität (Möglichkeit zur „Abwanderung“ im Sinne Hirschmanns) gerät das Staatshandeln mehr und mehr in Wettbewerb zu konkurrierendem Staatshandeln (und -unterlassen!).

Auf den ersten Blick ist die Idee faszinierend, die Macht des Staates auf die gleiche Weise an die Kandarre zu nehmen wie dies Eucken für die private Marktmacht wollte – durch Wettbewerb. Aber funktionieren kann dies natürlich nur in dem Maße, wie der Systemwettbewerb nicht zum „ruinösen“ Wettbewerb verkommt und wie in einer „globalisierten“ Welt staatliche Wettbewerbsaufsicht verzichtbar sein wird. Eine Patentlösung des Staatsproblems ist das also auch nicht. Aber deshalb anzunehmen, mit unserem politischen System seien wir bereits am „Ende der Geschichte“ angekommen, wäre, nicht nur angesichts der politischen Mißstände in Deutschland²⁰, sicher verfehlt.

¹⁹ Vorschläge dazu gibt es zahlreiche: Vgl. Manfred Tietzel: *Politischer Wettbewerb als Aufgabe: Konstitutionelle Voraussetzungen der Sozialen Marktwirtschaft*, in: Dieter Cassel (Hrsg.): *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1998, S. 679-710.

²⁰ Vgl. Hans Herbert von Arnim: *Der Staat als Beute*, München 1993.

HERAUSGEBER: *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)* (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).

Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 148,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 74,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 12,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreislise: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.