

Rolf H. Hasse, Josef Molsberger,  
Christian Watrin

---

Ordnung in Freiheit

# Schriften zur Wirtschaftspolitik

Neue Folge · Band 5

Herausgegeben von

Juergen B. Donges

Christian Watrin



Gustav Fischer Verlag  
Stuttgart · Jena · New York · 1994

# Ordnung in Freiheit

Festgabe für  
Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag

Herausgegeben von

Rolf H. Hasse  
Josef Molsberger  
Christian Watrin



Gustav Fischer Verlag  
Stuttgart · Jena · New York · 1994

Anschriften der Herausgeber:

Prof. Dr. Rolf H. Hasse,  
Universität der Bundeswehr Hamburg,  
Institut für Wirtschaftspolitik,  
Holstenhofweg 85, D-22039 Hamburg

Prof. Dr. Josef Molsberger,  
Eberhard-Karls-Universität Tübingen,  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,  
Nauklerstraße 47, D-72074 Tübingen

Prof. Dr. Christian Watrin,  
Universität zu Köln,  
Wirtschaftspolitisches Seminar,  
Albertus-Magnus-Platz, D-50923 Köln (Lindenthal)

Der Druck ist finanziell unterstützt worden von der Dresdner Bank AG,  
Frankfurt/Main und von der Oldenburgischen Landesbank, AG, Oldenburg.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ordnung in Freiheit:** Festgabe für Hans  
Willgerodt zum 70. Geburtstag / Rolf H. Hasse ... – Stuttgart ;  
Jena ; New York : G. Fischer, 1994

(Schriften zur Wirtschaftspolitik ; 5)

ISBN 3-437-50367-7

NE: Hasse, Rolf [Hrsg.]; Willgerodt, Hans: Festschrift; GT

© Gustav Fischer Verlag · Stuttgart · Jena · New York · 1994  
Wollgrasweg 49, D-70599 Stuttgart

Für USA und Kanada:

VCH Publishers, Inc., 303 N. W. 12th Avenue, Deerfield Beach, Florida  
33442-1705, U. S. A.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Alle Rechte vorbehalten

Satz und Druck: Laupp & Göbel, Nehren/Tübingen

Einband: Buchbinderei Nädele, Nehren/Tübingen

Printed in Germany

# Inhaltsverzeichnis

Rolf H. Hasse, Josef Molsberger: Ordnungspolitik als Beruf – Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag . . . . .	VII
--	-----

## I. Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Erich Hoppmann: Freiheitliche Wirtschaftspolitik und Verfassung . . . . .	3
Egon Tuchtfeldt: Natürliche Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftssystemen . . . . .	17
Gernot Gutmann: Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland und das Problem der Ordnungskonformität von Wirtschaftspolitik . . . . .	28
Ralph G. Anderegg: Die Geldordnung in einer freiheitlichen Gesellschaft . .	40
Ronald Clapham: Märkte oder Bürokratien als Steuerungsmechanismen des Technologietransfers? . . . . .	52
Gerhard Winterberger: Die Berechtigung von Interessenvertretung . . . . .	67
Heinrich Höfer: Christentum ist kein Sozialprogramm! Oder doch? . . . . .	77
Horst Werner: Ordnungspolitik für Stabilität durch Wandel. . . . .	89

## II. Ordnungspolitische Leitsätze für die deutsche Wirtschaftspolitik

Norbert Kloten: Maximen deutscher Wirtschaftspolitik . . . . .	105
Kurt Schmidt: Finanzpolitik in moll . . . . .	128
Rainer Willeke: Die Bedeutung der externen Effekte für die Verkehrspolitik .	147
Hans K. Schneider: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1982–1992 . . . . .	169
Juergen B. Donges: Kritisches zu den Forderungen nach einer strategischen Industriepolitik . . . . .	182
Hans Otto Lenel: Zur Problematik der deutschen privaten Krankenversicherung . . . . .	200

Joachim Ragnitz: Ordnungspolitik als Standortfaktor: Mehr Markt tut not	219
Robert Weitz: Konzentration im Einzelhandel – Naturgesetz oder Versagen der Wettbewerbshüter? . . . . .	234
Manfred Witte: Deregulierung im Telekommunikationsbereich – Ordnungspolitische Überlegungen zu einer Postreform II . . . . .	248

### III. Neuordnung Europas als Aufgabe

Ernst-Joachim Mestmäcker: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union . . . . .	263
Christian Watrin: Die marktwirtschaftliche Integration Europas . . . . .	293
Alfred Schüller: Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen. . . . .	306
Helmut Gröner und Gerhard Sauer: Ansätze der EG-Kommission zu mehr Wettbewerb in der Elektrizitätsversorgung . . . . .	331
Joachim Starbatty: Zum Transformationsprozeß in Polen – Eindrücke und Anmerkungen eines Ökonomen . . . . .	353

### IV. Gestaltung und Erhaltung der Weltwirtschaft

Ernst Dürr: Die Übertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft auf Lateinamerika. . . . .	371
Rolf H. Hasse: Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft? Selbstbeschränkungsabkommen: Die teuerste Art, Japans Exportwirtschaft zu stärken. . . . .	389
Bernhard Meyer: Ordnungspolitik als Standortfaktor im Zeitalter der Geo-Ökonomie . . . . .	412
Josef Molsberger: Wettbewerbsfreiheit und Außenwirtschaftsfreiheit . . . . .	427
 Schriftenverzeichnis von Hans Willgerodt . . . . .	 438

# Ordnungspolitik als Beruf

Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag

*Rolf H. Hasse, Josef Molsberger*

## I.

Eine Würdigung mit einem Überblick über das wissenschaftliche Werk von *Hans Willgerodt* zu geben, ist wie ein Streifzug durch die Hauptgebiete unserer Wissenschaft. Die wissenschaftliche Ausbildung des Jubilars fällt in die Schlußphase der Entwicklung, als die Volkswirtschaftslehre noch als Einheit begriffen, gelehrt und als Forschungsobjekt betrachtet wurde. Von dem wissenschaftlichen Nachwuchs wurde verlangt, bis zur Habilitation in der Forschung durch Veröffentlichungen den Nachweis zu erbringen, daß die *venia legendi* für die »gesamten Staatswissenschaften« inhaltlich auch verdient war.

Bemerkenswert ist, daß *Hans Willgerodt* diese Breite in der Forschung nach der Habilitation kaum eingeschränkt hat. Der ORDO-Gedanke mit dem sozialökonomischen Ansatz, die Wirtschaft und Gesellschaft als Einheit zu sehen und deshalb nach einheitlichen Gestaltungsprinzipien zu suchen, haben wohl ständig die wissenschaftliche Neugier, die Themenvielfalt und die hohe Leistungsbereitschaft angeregt. Ein Ergebnis dieses Denkansatzes ist, daß *Hans Willgerodt* häufig sehr früh und fast allein auf die Entwicklung von Konflikten aufmerksam machte: in der Sozial- und Vermögenspolitik, in der Tarif- und Arbeitsmarktpolitik, in der Handelspolitik, in der Währungspolitik. Dieser Drang, die Grundsätze aufzuspüren und sie dann sprachgewaltig mit aktuellen Fakten zu verbinden, bewirkte oft einen qualitativen Sprung. Die Enge der Aktualität wurde gesprengt, und die Interdependenz der Beziehungen sichtbar gemacht, um den Problemen ihr eigentliches Gewicht korrekt zuzuordnen. Die Einfachheit und Prägnanz der so gefundenen Aussagen verblüfft, weil die dahinter stehende Arbeit nicht sichtbar ist. Die Qualität dieser Arbeit ist erkennbar, wenn man sie mit zeitgleichen und zu zeitgebundenen anderen Analysen vergleicht. Sie ist häufig aber auch an den Reaktionen der betroffenen Politiker und Interessenten zu erkennen gewesen, wenn sie ihren Unmut über die Thesen von *Hans Willgerodt* äußerten. Ihnen hatte er ähnlich wie das Kind im Märchen »Des Königs neue Kleider« quasi zugerufen: »Seht, so sehen ihre wahren Interessen aus, wenn die Verhüllungen entfernt werden.« So entstan-

den Titel wie »Das Sparen auf der Anklagebank der Sozialreformer« (1957); »Warum Staatsplanung in der Marktwirtschaft?« (1966); »Flucht vor der Verantwortung und Elitenverschleiß als mögliche Gefahren für die Soziale Marktwirtschaft« (1966); »Der Kapitalmarkt als Prüfstein europäischer Währungspläne« (1972); »Marxisten und ihre verkappten Freunde von Rechts« (1973); »Die gesellschaftliche Aneignung privater Leistungserfolge als Grundelement der wettbewerblichen Marktwirtschaft« (1975); »Die motivierte Zahlungsbilanztheorie – vom »schicksalhaften Zahlungsbilanzdefizit« und der Unsterblichkeit falscher Inflationslehren« (1978); »Organisierter Reservenverzehr im modernen Verteilungsstaat« (1979); »Der Kampf gegen den Fleiß – Das wirtschaftspolitische Denksystem wieder auf die Füße stellen« (1984); »Ansichten über Wertewandel: Falsche Ökonomie und falsche Moral« (1985); »Armut als Integrationshemmnis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften« (1992); »Enteignung als ordnungspolitisches Problem« (1993).

Die ersten Publikationen von *Hans Willgerodt* sind Fragen der Lohnpolitik und der Sozialpolitik gewidmet. Die Reihe dieser Arbeiten beginnt 1954 mit der bei *Fritz W. Meyer* in Bonn geschriebenen Dissertation über das ungewöhnliche Thema »Gleitlöhne«. Der Untertitel der Dissertation – »Soziale Sicherheit, stabiler Reallohn und Vollbeschäftigung« – umschreibt den thematischen Rahmen der folgenden Aufsätze, die meist im Jahrbuch *Ordo* veröffentlicht wurden. In dem grundsätzlichen Beitrag »Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem« (*Ordo* 7, 1955) schlägt der Verfasser Themen an, die ihn später immer wieder beschäftigen werden: Das Anwachsen des Wohlfahrtsstaats hat – über zunehmende Sozialversicherungsbeiträge – zu einer zunehmenden Sozialisierung des Arbeitseinkommens geführt. Der daraus resultierende Verteilungskampf erhöht die Gefahr der Inflation und weiterer Interventionen. Vor diesem Hintergrund plädiert *Willgerodt* für eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, eine Umgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit und eine Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Er schlägt vor, es »sollten alle Formen erzwungener sozialer Sicherheit einschließlich der Sozialversicherung eine Ergänzungsfunktion übernehmen, während das Hauptgewicht auf die private Vermögensbildung der Arbeitnehmer zu legen ist« (ebenda, S. 185). Damals war *Willgerodt* mit seinen Vorschlägen ein nahezu einsamer Rufer in der Wüste. Heute – fast vierzig Jahre später – werden sie allgemein diskutiert. *Willgerodt* war auch einer der ersten, die ordnungspolitische Kritik am Umlageverfahren für die Sozialversicherung äußerten (»Das Sparen auf der Anklagebank der Sozialreformer«, *Ordo* 9, 1957). Auch in diesem Punkt erwies die Zeit, daß er mit seinen damaligen Warnungen recht hatte.

*Willgerodt* hat mit seinen sozialpolitischen Beiträgen häufig nicht den Beifall der professionellen Sozialpolitiker gefunden. Er ist auch nie ein Sozialpolitiker im engeren Sinne gewesen oder geworden, schon gar nicht ein Techniker des Füllens



und Leerens »sozialer Töpfe«. Er behält immer die Interdependenz der Ordnungen im Blick. Sozialpolitik soll die marktwirtschaftliche Ordnung ergänzen und sichern, aber sie nicht überwuchern und behindern.

Erst nach einer zeitlichen Unterbrechung von etwa zehn Jahren nimmt *Willgerodt* die Beschäftigung mit – im weiteren Sinne – sozialpolitischen Fragen wieder auf. Ende der sechziger Jahre wird er in die von der Bundesregierung eingesetzte »Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung« berufen, die im Jahre 1970 ihr Gutachten vorlegt. Die Frucht seiner intensiven Beschäftigung mit den Fakten der Mitbestimmung in Deutschland, zahlloser Gespräche mit Praktikern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und der Diskussion zwischen Juristen, Betriebswirten und Volkswirten in dieser Kommission findet sich in nuce in dem Aufsatz »Der liberale Standpunkt und die Mitbestimmungsfrage« (*Ordo* 21, 1970) – eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Problem und das eindrucksvolle Plädoyer eines Liberalen für eine sinnvoll gestaltete Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Unmittelbar im Anschluß daran wendet sich *Willgerodt* einem Thema zu, das die Sozialpolitik zur Gesellschaftspolitik weitert: der Vermögensbildung – nicht nur der Arbeitnehmer, sondern ganz allgemein breiter Schichten – und der staatlichen Vermögenspolitik. Schon in den fünfziger Jahren hatte er dieses Thema berührt. In der *Meyer-Festschrift* (1967) hatte er den Zusammenhang von »Vermögen und Arbeitsangebot« theoretisch analysiert. In den siebziger Jahren stehen die wirtschaftspolitischen Probleme der Vermögensstreuung im Vordergrund seines Interesses. Auf dem Höhepunkt der Diskussion um die Vermögensbildung in Deutschland erscheint 1971 das von *Hans Willgerodt* zusammen mit *Karl Bartel* und *Ulrich Schillert* verfaßte Buch »Vermögen für alle«. Es hat diese vermögenspolitische Debatte entscheidend beeinflusst und wurde schnell zum Standardwerk, das nicht nur Zustimmung, sondern auch Widerspruch fand – aber immer beachtet wurde. In vielen Aufsätzen, die zu Anfang der siebziger Jahre veröffentlicht wurden, setzt *Willgerodt* die Diskussion um Vermögensbildung und Vermögensverteilung fort, unter anderem in der Auseinandersetzung mit der Kritik von links. Auch bei diesem Problem behält *Willgerodt* ständig die Interdependenz der Ordnungen im Blick. Er warnt vor kollektivistischen Modellen der Vermögensverteilung an Arbeitnehmer, die vor allem die Macht der Funktionäre stärken, aber die marktwirtschaftliche Steuerung lähmen würden; dagegen setzt er sich für freiheitliche Lösungen der stärkeren Vermögensstreuung und für eine Politik der Geldwertstabilität zur Erhaltung auch der Geldvermögen ein. Der Titel eines seiner Aufsätze gibt die damalige Diskussion in geraffter Form wieder: »Vermögenspolitik zwischen Freiheit und Kollektivismus« (*Ordo* 23, 1973). Einige Beiträge der achtziger Jahre verbinden die Frage der Vermögensbildung und -verteilung mit dem Problem der Eigenkapitalbildung und -erhaltung der Unternehmen und mit

unternehmensrechtlichen Fragen (unter anderem das 1985 zusammen mit *Paul Pütz* verfaßte Buch »Gleiches Recht für Beteiligungskapital«).

Einen gewichtigen Schwerpunkt im Werk *Hans Willgerodts* stellt die Außenwirtschaft dar. Auch hier ist wieder bemerkenswert, daß er weder ein Spezialist nur der Handelstheorie oder der Handelspolitik noch ein Spezialist nur der Zahlungsbilanztheorie oder der Währungspolitik geworden ist. Er hat vielmehr auch auf dem Gebiet der Außenwirtschaft stets Theorie und Politik im Zusammenhang gesehen: sein wirtschaftspolitischer Standpunkt ist theoretisch fundiert, und seine theoretischen Abhandlungen knüpfen immer an praktischen außenwirtschaftspolitischen Problemen an. Und er isoliert nicht handelspolitische von währungspolitischen Fragen, sondern betont ihre Interdependenz. Diese Vorgehensweise läßt schon der Titel seiner Habilitationsschrift erkennen: »Handelsschranken im Dienste der Währungspolitik« (1962). Es ist eine stringente theoretische – wenn auch nicht mathematisierte – Analyse verbreiteter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, durch die die liberale Trennung von staatlicher Außenhandels- und Devisenpolitik aufgehoben wird. *Willgerodts* theoretische Analyse bleibt hart an der wirtschaftspolitischen Praxis. Seine Methode läßt die Schulung an *Euckens* und *Fritz W. Meyers* theoretischem Vorgehen erkennen.

Diese Arbeit geriet unverdientermaßen ins Abseits, weil die weltweite Liberalisierung der Märkte (*Dillon-Runde*, *Kennedy-Runde*, EWG, EFTA) die Analyse von Handelsschranken und darüber hinaus noch im Zusammenhang mit währungspolitischen Aspekten entbehrlich zu machen schien. Die Praxis der Handels- und der Währungspolitik (Kapitalverkehrskontrollen) entwickelte sich anders und führte erst später zu einer Wiederaufnahme dieser Themenbereiche in der wissenschaftlichen Diskussion. Was dabei heute an »neuen« Wegen und Ergebnissen der makroökonomischen Wirkungen des Protektionismus präsentiert wird, ist zwar formal beeindruckend und englisch geschrieben; allerdings ist nur wenig neu und originell, wenn man es mit der verbalen Mathematik ökonomischer Logik und den Marktprozeßanalysen in dem Buch von *Hans Willgerodt* vergleicht.

Dem Thema der Habilitationsschrift benachbart sind Aufsätze zur Zahlungsbilanztheorie, unter anderem der grundlegende Beitrag zur *Müller-Armack-Festschrift* (1961): »Kapitalbilanz und Devisenströme«. *Willgerodts* Interesse wendet sich dann aber verstärkt währungspolitischen Problemen der europäischen Integration und den immer stärker zutage tretenden Mängeln des internationalen Währungssystems von Bretton Woods zu. Gleichsam ein Vorspiel zur späteren Beschäftigung mit Fragen der EG stellt die literarische Debatte mit *Herbert Giersch* über »Umsatzsteuern und Handlungsoptimum im Gemeinsamen Markt« dar (*Ordo* 10, 1958; *Ordo* 11, 1959). *Willgerodts* damaliges frühes Plädoyer für das Ursprungslandprinzip fand ebenfalls vierzig Jahre später im Binnenmarktprogramm der EG-Kommission ein Echo.

Eine Pionierarbeit zur Währungspolitik in der EG ist der Aufsatz »Wirtschaftsraum und Währungsraum«, der als Beitrag zur Travemünder Tagung des Vereins für Socialpolitik 1964 verfaßt wurde. Auch hier wird ein wirtschaftspolitisches Problem theoretisch analysiert, unter Einbeziehung der kurz vorher vorgetragenen Theorien des optimalen Währungsraumes von *Mundell* und *McKinnon*. Die Analyse war damals innovativ, und sie ist heute noch – oder wieder – aktuell. Die wichtigste Folgerung lautete damals: »Ein Währungsgleichschritt in der EWG ohne Sicherung gegen ständige Geldentwertung oder Konjunkturerinbrüche ist abzulehnen.« Auch diesem frühen Urteil *Willgerodts* haben sich später viele angeschlossen. Parallel zu dieser Arbeit veröffentlichte *Willgerodt* (im selben Jahr 1964) die Untersuchung »Die importierte Inflation und das Beispiel der Schweiz«. Sie markiert den Beginn seiner kritischen Diskussion der Funktionsmängel des Systems von Bretton Woods. In diesem Beitrag wie auch in weiteren Aufsätzen kritisiert er die Versuche, feste Wechselkurse durch Devisenbewirtschaftung aufrechtzuerhalten und – im Beispiel der Schweiz – sogar »stabiles Geld durch Zwangswirtschaft« erreichen zu wollen. Er setzt dieser zwangswirtschaftlichen Politik als Alternative die Einführung flexibler Wechselkurse entgegen – auch in diesem Fall zu einem frühen Zeitpunkt, als dieser Weg vielen Praktikern und Theoretikern noch kaum gangbar erschien.

Beide Themen, die in den genannten Arbeiten angeschlagen wurden, haben *Willgerodt* in den siebziger Jahren intensiv beschäftigt. Neben der Anregung wegweisender Dissertationen konzentrierte er sich auf das Problem der Kapitalverkehrskontrollen, den international verbreiteten Fehlversuch eines administrativen Zahlungsbilanzausgleichs. In dem Buch »Außenwirtschaftliche Absicherung zwischen Markt und Interventionismus. Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen« (zusammen mit *Rolf Hasse* und *Horst Werner*, 1975) wird dieses Instrumentarium theoretisch und empirisch durch Länderanalysen überprüft. Das Ergebnis ist niederschmetternd und trostspendend. Die politische Deformation der Finanzmärkte erzeugte zwar hohe Kosten, der Grundsatz von *E. v. Böhm-Bawerk* bestätigte sich jedoch auch diesmal: das ökonomische Gesetz erwies sich stärker als die politische Macht der Regulierung.

Die siebziger Jahre sind in der EWG gekennzeichnet gewesen durch den ersten großen Anlauf, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen. An dieser Diskussion hat sich *Willgerodt* intensiv beteiligt, und seine Stellungnahmen haben Einfluß ausgeübt. Dem 1972 erschienenen Buch »Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion« (zusammen mit *A. Domsch*, *R. Hasse*, *V. Merx*) liegt das Gutachten »Konzept einer europäischen Konjunktur- und Währungspolitik« zugrunde. Es wurde im Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln im August 1970 für das BMWi fertiggestellt und diente zur wissenschaftlichen Stützung der deutschen Verhandlungsposition innerhalb der *Werner-Kommission*.

Innerhalb dieses Teams wurden alle Mitautoren mit dem Arbeitsstil von *Willgerodt* unmittelbar konfrontiert. In Tag- und Nacht-Arbeit wurde das Gutachten erstellt, Kompromisse in den Ausarbeitungen wurden nicht geduldet. Am Schluß waren alle Autoren urlaubsreif, auf diesen hatten alle aber zugunsten des Projektes verzichtet.

Die damals abgeleiteten Grundsätze für eine erfolgreiche Währungsunion haben bis heute Bestand gehabt. Alle auf diese Grundlagen gestützten Prognosen trafen zu. *Willgerodt* hat diese Kernprobleme in den Aufsätzen »14 Thesen zur europäischen Währungsintegration« (*Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 1970), »Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion« (*Ordo* 23, 1972) sowie »Der Kapitalmarkt als Prüfstein europäischer Währungspläne« (*Wirtschaftspolitische Chronik*, 1972) prägnant zusammengefaßt. Sie wirken wie ein ordnungspolitischer Kompaß für die währungspolitische Diskussion. Jenseits aller europäischer Euphorie wird im besten Sinne der politischen Ökonomie dargelegt, welche konstitutiven Elemente beachtet bzw. erfüllt sein müssen: Die Währungsunion kann nur als Stabilitätsgemeinschaft Bestand haben; eine Pseudo-Integration über frühzeitige Fixierung der Wechselkurse erzeugt zu hohe ökonomische und politische Kosten; die funktionelle und institutionelle Integration müssen mindestens parallel erfolgen; die Währungsunion ist ein politisches Ziel, das letztlich eine politische Union erfordert; eine Währungsunion muß mit der Herstellung der Konvertibilität beginnen, der Kapitalmarkt ist der Prüfstein solider Integrationskonzeptionen.

Nach vielen Irrwegen hat der neue Integrationsversuch auf der Grundlage des Delors-Berichts gerade diese letzten Bedingungen akzeptiert und umgesetzt. Der Vertrag von Maastricht enthält aber andere Problembereiche, die *Willgerodt* aus diesem Forschungsfeld nicht entlassen werden.

*Willgerodts* Schriftenverzeichnis belegt eindrucksvoll, daß die Währungspolitik die anderen Forschungsgebiete nur temporär verdrängte. Die Grundsatzfragen einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik hat er aus sehr verschiedenen Blickwinkeln untersucht. So u. a. in dem Grundsatzreferat auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik 1974 »Stabilitätsförderung durch marktwirtschaftliche Ordnungspolitik – Notwendigkeit und Grenzen« oder in den Beiträgen »Diskretion als wirtschaftspolitisches Problem« (*Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 20, 1975); »Das Leistungsprinzip – Kriterium der Gerechtigkeit und Bedingung des Fortschritts?« (1973); »Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung« (*Ordo* 30, 1979); »Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft«, dem Einleitungsreferat auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik 1989.

Auf einen anderen Zweig des Schaffens von *Willgerodt* sei am Rande hingewiesen, obwohl er dieses Gebiet wie eine Art Hobby zu betrachten schien: die Landwirtschaft und die Agrarpolitik. Das Ergebnis dieser Beschäftigung waren Veröffent-

lichungen von eindrucksvoller Sachkenntnis und Klarheit, weil er auch hier die sektorale in die allgemeine Wirtschaftspolitik zurückholte. So entstand u. a. 1974 die längere Abhandlung »Der «Gemeinsame Agrarmarkt der EWG», Kritische Betrachtungen zu einer wirtschaftspolitischen Fehlkonstruktion«.

Mit dem (erwarteten) Scheitern des ersten Anlaufs zur Währungsunion konzentrierte sich *Willgerodt* auf die zweite Säule der außenwirtschaftlichen Entwicklung: auf die Handelspolitik, die immer stärker durch den neuen Protektionismus und die Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung geprägt wurde. Aus den Beiträgen seien herausgehoben »Der Streit um den freien Welthandel« (*Wirtschaftspolitische Chronik* 29, 1980); »Grenzen der wirtschaftlichen Souveränität: Zur Mechanik von Protektion und Freihandel« (1980) und »Free World Trade under Attack« (1982).

1989 wurde *Willgerodt* emeritiert. Sein sogenannter Ruhestand wurde der erwartete »Unruhestand«, weil just am Ende desselben Jahres die deutsche Wiedervereinigung begann. Wer das Schriftenverzeichnis studiert, merkt sofort, mit welcher Intensität und Leidenschaft der Jubilar sich dieser Herausforderung an die Ökonomen gestellt hat. 1990 schrieb er für das Bundeskanzleramt das Gutachten »Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands«. Er wird selber nicht behaupten, alles richtig gesehen zu haben, aber in zentralen Punkten sind seine Analysen und Vorschläge richtig gewesen. Probleme, die heute die Wiedervereinigung wirtschaftlich belasten, sind überwiegend in Abweichungen von Vorschlägen zu sehen, die aus klarer ordnungspolitischer Analyse abgeleitet worden sind. Eindringlich hat er davor gewarnt, die Lohnsätze und die Sozialpolitik in Ostdeutschland sofort dem westdeutschen Niveau und Regelwerk anzugleichen. Ebenso hat er als Konsequenz der Wiedervereinigung angeregt: »Der Staatsanteil am Sozialprodukt und an den Finanzierungsströmen ist radikal auf ein niedrigeres Niveau zurückzuführen«. Auch heute noch erwägenswert ist seine Begründung für eine neue Art Lohnpolitik: Einmal geht er davon aus, daß die DDR durchaus konkurrenzfähig sein kann beim Übergang zur DM, »wenn die Lohnzahlungen und anderen Einkommensansprüche im Rahmen der Produktivitätsentwicklung gehalten werden. Eine strategische Funktion wird der Lohnpolitik in der DDR zukommen. Wird sie nicht in der Weise gehandhabt, daß die Lohnsteigerungen den Produktivitätssteigerungen folgen, statt ihnen voranzueilen, dann muß es zu Arbeitslosigkeit kommen.« (S. 97f.)

Als sich die Eigentumsfrage als Hemmschuh vieler Investitionen erwies, widmete *Willgerodt* sich ausführlich diesem ordnungspolitisch zentralen Problem. Zwei Beispiele seiner Art, das Dickicht der wuchernden Sonderregelungen zu ordnen, sind seine Abhandlungen »Enteignung als ordnungspolitisches Problem« (*Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 42, 1993) und »Ökonomische und soziale Folgen der Beschränkung privater Eigentumsrechte« (1993).

Die Probleme nehmen nicht ab, so daß weitere Beiträge von *Hans Willgerodt* benötigt werden. Auch scheint es so, daß der »time-lag« zwischen seinen wegweisenden Vorschlägen und der politischen Realisierung kürzer geworden ist.

## II.

Eine Würdigung *Hans Willgerodts* ist unvollständig, wenn man sie auf das beeindruckende wissenschaftliche Oeuvre beschränkt. *Hans Willgerodt* ist nicht nur Professor im Sinne des Forschers nach neuen Erkenntnissen und Lehrer gewesen. Er ist darüber hinaus im Sinne des Wortursprungs Bekenner und Streiter für die Universität gewesen, als diese drohte, durch ideologisierte und desinteressierte Studenten, durch ideologisierte und populistische Politiker sowie durch Opportunismus und mangelnde Zivilcourage von Assistenten und Hochschullehrern statt reformiert, ruiniert zu werden.

Als Hochschullehrer und als politischer Bürger fühlte sich *Hans Willgerodt* der Universität als Institution für Forschung und Lehre, für Studenten, Assistenten und Professoren insgesamt verpflichtet. Er nahm die Arbeit und das Ungemach auf sich, gerade in diesen turbulenten Zeiten Verantwortung zu übernehmen und unbequeme Wahrheiten in Vorlesungen vorzutragen, Professorenkollegen ihre Indifferenz vorzuhalten und in Aufsätzen für die Idee der Universität zu streiten. Mit voller Absicht nahm er auch die Arbeit auf sich, eine Vorlesung »Liberalismus und Demokratie« vorzubereiten und trotz der Störungen zu halten. Dies brachte ihm den Respekt seiner studentischen Widersacher ein, die zwar seine hochschulpolitische Position massiv ablehnten, aber die Integrität der Person anerkannten. Sehr viele meldeten sich deshalb freiwillig zur mündlichen Prüfung bei *Hans Willgerodt* – eine rationale und richtige Entscheidung. Die Kollegen akzeptierten und nutzten seine Überzeugungskraft und seine Konfliktbereitschaft und übertrugen ihm Führungsaufgaben in Satzungsfragen.

Es ist sicherlich keine Übertreibung, wenn man feststellt, daß die Universität zu Köln die Zeit der Hochschulexperimente ohne wesentliche Schädigungen von innen und außen überstanden hat, weil sie einige Professoren wie *Hans Willgerodt* besaß.

Bereits 1968 griff er in dem Aufsatz »Betrachtungen zur deutschen Unruhe« (*Wirtschaftspolitische Chronik*, Heft 1/2) das Problem auf, als der Druck auf die Universitäten größer und die politische Unterstützung immer schwächer wurde. Aus Anlaß der Feier 600 Jahre Kölner Universität 1388/1988 hielt er die Festrede »Die Universität als Ordnungsproblem« (*Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 37, 1988) in der er die Erfahrungen zusammenfaßte. In seiner gewohnt unmißverständlichen

Form umriß er die Probleme, die sich aus den nicht kompatiblen inneren und äußeren Ordnungen, aus dem Spannungsverhältnis zwischen Verwaltung/Politik und wissenschaftlicher Freiheit ergeben. Er schließt seine Ausführungen (S. 313) mit einem Zitat seines Kölner Kollegen *Christian Watrin*:

»Es geht darum, die Universität als Ort der Konkurrenz von Ideen zu schützen, d. h. sie als eine rechtlich besonders abgesicherte Stätte zu entwickeln, die die Forschungs-, Lehr- und Lernfreiheit jedes einzelnen schützt, ihm Entfaltungsmöglichkeiten bietet, ihn aber gleichzeitig auch gegenüber denjenigen, die ihm diese Wissenschaftsfreiheit verbürgen, verantwortlich macht. Die Universität ist daher nicht als »politische« Einrichtung zu verfassen, die einen kollektiven Willen bildet. Das Gegenteil ist richtig. Die Universität ist nur dann ein Ort der geistigen Freiheit und des Ideenwettbewerbs, wenn sie in politischen Dingen ebensowenig einen kollektiven Willen hat wie in wissenschaftlichen Angelegenheiten eine einzige Meinung.«





# **I. Grundlagen der Wirtschaftspolitik**



# Freiheitliche Wirtschaftspolitik und Verfassung<sup>1</sup>

*Erich Hoppmann*

## I.

Mit dem Ruf nach Freiheit haben sich Millionen von Menschen vom sozialistischen Zwang befreit. Sie blicken nach Westen. Hier bietet man ihnen Demokratie an. Das Wort Demokratie scheint als ein Zauberwort unwiderstehlich geworden zu sein. Kaum eine Rundfunksendung vergeht, in der nicht irgendein Sachverhalt dadurch als Übel gekennzeichnet wird, daß er eben undemokratisch sei. Demokratisch ist gut, undemokratisch verabscheuungswürdig. Es genügt vielen, wenn sie das, was sie verabscheuen, undemokratisch nennen.

Je mehr dieses Zauberwort angewendet wird, umso mehr erleben wir einen sich unbestreitbar rasch ausbreitenden Verlust des Glaubens an die Demokratie. Was demokratisch gewählte Politiker reden, wird zunehmend nicht ernst genommen. Zu oft hat man von ihnen gehört, daß heute nicht mehr gelten soll, was sie gestern noch gesagt haben. Was sie reden, sei Politikergeschwätz. Sie seien korrupt, verlogen und unaufrichtig. Sogenannte Skandale reißen nicht ab. Fraktionsdisziplin geht vor Gewissen. Es entscheide gar nicht der Wille der Mehrheit über das, was im Staate getan werde, sondern dies sei das Ergebnis eines Schacherns zwischen Gruppen organisierter Sonderinteressen. Der demokratische Staat »verludert«, heißt es.

Das allgemeine Bekenntnis zur Demokratie wird also von einer immer weitergreifenden Desillusionierung ihrer Ergebnisse begleitet. Man spricht vom Versagen der Demokratie. Ist das ein Preis für die Freiheit, oder gibt es vielleicht einen Konstruktionsfehler, den man beheben kann? Diese Frage soll uns heute am Beispiel »freiheitlicher Wirtschaftspolitik« beschäftigen.

---

<sup>1</sup> Vortrag gehalten an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Jena am 30. Juni 1992.

## II.

Zu Beginn möchte ich zunächst die Rolle der Freiheit erörtern.

1. Wir haben es hier mit einer Freiheit zu tun, die ausschließlich die Beziehungen zwischen Menschen betrifft. Man bezeichnet sie als persönliche Freiheit. In diesem Sinn ist ein Mensch frei, wenn ihn andere Menschen nicht willkürlich und mit Zwangsgewalt an seinem Handeln hindern oder ein bestimmtes Handeln nicht erzwingen können. Ein »freier« Mensch kann in den Umständen, in denen er sich befindet, seine eigenen Ziele verfolgen mit den Mitteln, die ihm sein eigenes Wissen anzeigen.

Zur Verwirklichung eines individuellen Zieles sind aber Handlungen anderer Menschen nötig, die genau dazu passen. Wenn ich etwa eine Zeitung kaufen will, muß jemand vorhanden sein, der sie mir verkauft. Wie ist das aber möglich, wenn freie Menschen unabhängig voneinander ihre eigenen, unbekanntenen und verschiedenen Ziele verfolgen? Niemand stimmt ihr Handeln aufeinander ab.

Zur Beantwortung möchte ich mit einem Beispiel beginnen: Ein Student hat Appetit auf einige Äpfel, er will sie haben, das ist sein Ziel. Auf dieses ist sein persönlicher Wille gerichtet. Der Wille dauert solange an, bis das Ziel erreicht ist, dann bricht er zusammen. Es gibt aber verschiedene Methoden, dieses Ziel zu erreichen: Er könnte die Äpfel kaufen, er könnte sie statt dessen auch in Nachbars Garten stehlen, er könnte die Marktfrau berauben, er könnte sie als Geschenk erbitten und anderes. Welche Methode wählt er aus? Das hängt ganz offensichtlich von seinen Überzeugungen darüber ab, was er nicht tun sollte. Einige Methoden lehnt er ab aus moralischen, rechtlichen, religiösen oder aus was immer für Gründen. Unser Student folgt seinen Überzeugungen oder Meinungen zugunsten bestimmter Verhaltensarten. Derartige Meinungen oder Überzeugungen beruhen auf »Werten«. Wir unterscheiden deshalb zwei Aspekte individuellen Verhaltens: Einen zielgebundenen Aspekt, der auf vorübergehendem Willen beruht, und einen wertgebundenen Aspekt, der andauernde Überzeugungen zur Grundlage hat.

Persönliche Freiheit ist für die Menschen kein konkretes Ziel, das verschwindet, wenn es erreicht ist. Sie beruht vielmehr auf einer andauernden Meinung oder Überzeugung der Menschen, sie ist deshalb ein Wert und gehört zu den Wertgrundlagen menschlichen Handelns. Es entsteht eine Sprachverwirrung, wenn man Werte als »Ziele« bezeichnet, und die Verwirrung wird nur wenig gemindert, wenn man sie »allgemeine Ziele« nennt. Ziele und Werte sind deshalb immer zu unterscheiden. Wie entsteht aber Gesellschaft, in der persönliche Freiheit eine Wertgrundlage menschlichen Handelns ist?

In einer Gesellschaft freier Menschen muß jeder einen klar umrissenen Bereich haben, in dem es ihm unbenommen ist, von seinem Wissen und Können voll

Gebrauch zu machen. Niemand kann und darf willkürlich Zwang ausüben, um in diesen Bereich einzubrechen, der deshalb erkennbar abgegrenzt und gesichert sein muß.

Dies geschieht nicht durch behördliche Zuweisung, sondern wenn alle Individuen allgemeine Grundsätze anerkennen, die ihnen Zwang und Nötigung verbieten. Sie müssen Verhaltensregeln anerkennen, die den Charakter von allgemeinen Verboten haben, wie etwa die Zehn Gebote vom Berge Sinai: Du sollst nicht töten, Du sollst nicht lügen, Du sollst nicht stehlen usw. Wir nennen sie freiheitssichernde Verhaltensregeln, sie haben negativen Inhalt, denn sie verbieten gewisse Verhaltensarten für alle. Wenn beispielsweise alle Menschen die Verhaltensregel »Du sollst nicht töten« anerkennen, dann kann jeder sicher sein, daß er nicht von irgendjemandem nach Belieben getötet wird. Wenn niemand stehlen darf, dann wird dadurch das persönliche Eigentum gegen Diebstahl geschützt. Wenn niemand Verträge brechen darf, dann wird durch dieses Verbot die Respektierung von Verträgen bewirkt. So wird der Bereich, in dem den Menschen selbst die Entscheidung überlassen ist, durch die freiheitssichernden Verhaltensregeln abgegrenzt und geschützt. Persönliche Freiheit ist deshalb »regelgebundene« Freiheit. Auch der Arme ist durch derartige Verhaltensregeln geschützt, auch der Reiche ist in der Auswahl seiner Verhaltensarten durch sie begrenzt.

Derartige negative, freiheitssichernde Verhaltensregeln sind durch besondere Eigenschaften gekennzeichnet. Zunächst müssen sie auf alle Menschen »allgemein« anwendbar sein, sie dürfen also nicht einzelne Personen privilegieren oder diskriminieren. Ferner müssen sie »gewiß« sein, daß damit Anwendung und Folgen von allen Beteiligten vorhergesehen werden können. Letztlich müssen sie »abstrakt« sein, indem sie keine speziellen Ziele und Motive anführen, denn für einen Ermordeten oder Bestohlenen wäre es unbeachtlich, ob der Mörder oder Dieb glaubt, er habe aus »edlen«, »ehrevollen« oder »politisch guten« Motiven gehandelt. Da sie für alle Menschen ausnahmslos, d.h. universell anwendbar sind, nennen wir sie auch »Regeln der Gerechtigkeit«.

Wenn nun in einer Gruppe von Menschen derartige gemeinsame Wertüberzeugungen existieren, dann entsteht bei allen Beteiligten die berechnete Erwartung, daß auch ihre Mitmenschen derartige Verhaltensarten nicht anwenden. Dadurch werden alle darüber informiert, was jeder in bestimmten Umständen von seinen Mitmenschen zu erwarten oder auch nicht zu erwarten hat. Sie haben insofern eine Informationsfunktion. So ergibt sich eine Ordnung in den wechselseitigen Handlungen, d.h. eine sog. Handlungsordnung. Da sie sich ununterbrochen ohne planende Instanz herstellt, wird sie »spontane« Handlungsordnung genannt. Sie ermöglicht es den Menschen, zielorientiert zu handeln, obwohl die individuellen Ziele sehr unterschiedlich, auch kontrovers, in sich widersprüchlich oder auch völlig absurd sein können. Die Ordnung setzt keine gemeinsamen Ziele voraus, sondern nur die

Einhaltung von gemeinsamen, allgemeinen freiheitssichernden Verhaltensregeln. Wir nennen sie eine Ordnung freier Menschen.

2. Nach dieser Beschreibung einer freiheitlichen Ordnung wenden wir uns dem Aspekt ihrer Wirtschaft zu. Ausgangspunkt der Erklärung sind die agierenden und reagierenden Elemente, Einzelwirtschaften genannt, zu denen nicht nur die Individuen, sondern auch Organisationen, insbesondere Unternehmungen gehören. Von ihnen nehmen wir an, daß sie persönliche Handlungsfreiheit im Sinne »regelgebundener« Freiheit genießen. So können sie ihre eigenen Zwecke und Mittel nach ihrem eigenen Wissen frei bestimmen, autonom Erwartungen bilden und darauf Pläne aufbauen. Dabei können sie feststellen, daß ein Gütertausch mit anderen Einzelwirtschaften möglich ist, wenn sie das im Tausch erlangte Gut, das auch Geld sein kann, höher einschätzen als das hergegebene. Beide Tauschpartner, Käufer wie Verkäufer, erlangen aus ihrer Sicht jeweils einen persönlichen Vorteil. Tauschhandlungen sind deshalb für beide ökonomisch vorteilhaft. So erwachsen zur Planverwirklichung aus der persönlichen Freiheit Markthandlungen. Sie bringen negative Enttäuschungen oder positive Überraschungen hervor und führen so zur Entdeckung von Irrtümern. Damit lernen die Einzelwirtschaften aus ihren Markterfahrungen, sie revidieren ihre Pläne und ihr Markthandeln. Daraus erwachsen laufend konkrete Marktprozesse. Dabei sind alle Einzelmärkte wechselseitig miteinander verknüpft, was als »Interdependenz der Preise« bezeichnet wird. Sie besagt, daß das Ganze als ein Gesamtmarkt funktioniert. Den einzelnen Marktteilnehmern ist dieses jedoch meistens weder bewußt noch bekannt.

Bereits vor über 200 Jahren hat *Adam Smith* deshalb darauf hingewiesen, daß das Bestehen eines Marktsystems keineswegs »Teil der Absicht« der Einzelwirtschaften ist oder ihrer Motivation entspringt. Die Ziele, die die Marktteilnehmer zum Handeln treiben, sind etwas, was nur sie selbst berührt. Das Marktsystem als Gesamtordnung entsteht aber dadurch, daß die Marktteilnehmer in ihrem Handeln durch Regeln in Schranken gehalten werden. So heißt es in der klassischen Bemerkung von *Adam Smith*: Der Mensch wird »wie von einer unsichtbaren Hand geleitet, einen Zweck zu fördern, den er in keiner Weise beabsichtigt hatte«.

Die Beschränkungen, die dem Handeln der Menschen durch die Einhaltung der freiheitssichernden Regeln auferlegt werden, führen also das vom Eigeninteresse geleitete Handeln der Einzelwirtschaften dazu, den anderen Marktteilnehmern dienlich zu sein. So muß der Bäcker, der persönlich nach Gewinn strebt, den Wünschen der anderen folgen und möglichst gute Brötchen liefern und zwar zur rechten Zeit und am rechten Ort. Wenn die Marktteilnehmer ihr Eigeninteresse verwirklichen wollen, müssen sie aber nicht nur anderen Marktteilnehmern Leistungen bieten, die jene wünschen, sondern sie bringen unbeabsichtigt zugleich

eine Gesamtordnung hervor. Man hat deshalb unsere Wissenschaft – nicht ganz zu Unrecht – die Wissenschaft von den unbeabsichtigten Folgen wirtschaftlichen Handelns genannt.

Wirtschaftliche Handlungsfreiheit bewirkt darüber hinaus noch mehr. Es müssen wegen der laufend vom Markt entdeckten Irrtümer immer wieder neue Erwartungen gebildet werden. Dabei tritt ein Element menschlichen Handelns auf, das wir das »unternehmerische Element« nennen. Das ist nicht nur sog. Unternehmern, sondern jedem Menschen eigen. Beispielsweise betätigt auch ein Konsument, der verschiedene Schuhgeschäfte aufsucht, um eine möglichst günstige Bezugsquelle zu finden, ein unternehmerisches Element. Er tastet seine Umwelt ab, sucht neue Möglichkeiten und ist findig bei ihrer Entdeckung. Genauso tasten Unternehmer ihr Umfeld ab, entfalten Suchaktivitäten, um neue ungelöste Probleme zu finden, und entwickeln Lösungen dafür. Sie sind aber nie sicher, ob tatsächliche oder mögliche Wettbewerber nicht ebenfalls bisher unbekannte Probleme finden und bessere Lösungen für sie hervorbringen. Deshalb können sie auf Dauer nur weiterexistieren, wenn sie fortwährend versuchen, anderen unbekanntem Wettbewerbern zuvorzukommen. Das Marktsystem ist also notwendigerweise ein wettbewerbliches System.

So führt das unternehmerische Element zu dauernden wettbewerblichen Prozessen. Es entdeckt neue Probleme, für die es eine Lösung entwickelt. Durch Einführung in den Markt werden sie empirisch getestet, bei mangelndem Erfolg selektiert, bei positivem Erfolg von anderen nachgeahmt. Um nicht überholt zu werden, sind dauernd neue Suchaktivitäten nötig. Kurz gesagt: Es vollziehen sich ständig wettbewerbliche Marktprozesse der selektiven Evolution. Das Marktsystem als Ganzes entfaltet sich evolutorisch durch die Zeit, paßt sich damit an die noch unbekannt Zukunft an und beeinflußt sie zugleich.

Eine Wirtschaftsordnung freier Menschen läßt sich nun beschreiben. Wir nennen sie »Marktwirtschaft«. Sie umfaßt zweierlei: Erstens die freiheitssichernden Verhaltensregeln und zweitens die aus diesen herauswachsenden konkreten Marktprozesse, die ein selbstregulierendes, evolutorisches System bilden. Freiheit und Marktwirtschaft sind insofern miteinander verknüpft, es gibt keine Marktwirtschaft ohne persönliche Freiheit und keine persönliche Freiheit ohne Marktwirtschaft. Dabei ist zu beachten, daß der Markt nur soweit reicht, wie die freiheitssichernden Regeln gelten, die auch das Eigentum definieren. Soweit – etwa bei Umweltgütern – (noch) keine Eigentumsrechte durch adäquate Verhaltensregeln definiert sind, kann Marktwirtschaft ihre segensreiche Wirkung nicht entfalten.

Wie vollzieht sich Wirtschaftspolitik in einer freiheitlichen Ordnung?

### III.

1. Wirtschaftspolitische Maßnahmen werden von hoheitlichen Instanzen ergriffen, wenn die wirtschaftlichen Abläufe nicht den hoheitlichen Wünschen entsprechen. Verhaltensregeln müssen dann hoheitlich verändert werden. Sie können solche der Moral, der Religion, der bloßen Tradition, des Rechts oder andere sein. Aber nur Regeln des Rechts können, zumindest teilweise, bewußt gestaltet werden. Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen erfolgen deshalb mit Mitteln des Rechts.

Eine Marktwirtschaft ist keine »sich selbst überlassene« Wirtschaft, sie fußt also nicht auf einem »laissez faire«. Sie schließt alle Regelungen und Einrichtungen der Wirtschaftstätigkeit ein, die in der Form allgemeiner Regeln niedergelegt werden können. Das Marktsystem ist ohne eine große Zahl derartiger Regeln nicht arbeitsfähig. Sie spannen gewissermaßen einen Rahmen, innerhalb dessen sich die konkreten Marktprozesse vollziehen, man spricht deshalb auch von »Rahmenordnung«. Der Rahmen kann Regeln enthalten, die als »unzweckmäßig« angesehen werden, entweder generell oder unter dem Gesichtspunkt, daß die »Kosten« den »Ertrag« übersteigen.

Wirtschaftspolitik kann nicht »beliebig« erfolgen, aber es können die marktwirtschaftlichen Regeln verändert werden, ohne persönliche Freiheit zu beseitigen. Freiheitssichernde Verhaltensregeln sind lediglich durch gewisse Eigenschaften gekennzeichnet, die dafür sorgen, daß das System freiheitlich bleibt, sie bestimmen jedoch nicht dessen konkrete Ausprägung. Welche konkrete Ausprägung solche Verhaltensregeln haben sollen, kann nicht unter Berufung auf ein allgemein gültiges Prinzip endgültig entschieden werden. Freiheitliche Wirtschaftspolitik verlangt nur, daß die konkreten Regeln – welche Ausprägung sie auch immer haben – die genannten allgemeinen Eigenschaften freiheitssichernder Regeln aufweisen. Die Rahmenordnung nennt man dann »freiheitlich«. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die sich derartiger Regeln bedienen, nennen wir – in bezug auf freiheitliche Ordnung – »systemkonform«.

Durch Wirtschaftspolitik werden immer nur einige Verhaltensregeln verändert. Verhaltensregeln lassen sich aber nicht isoliert beurteilen. Sie entwickeln sich als Ganzheiten und wirken als Ganzheiten, sie bilden ein System. Eine bestimmte Regel individuellen Verhaltens kann sich in einer Situation als vorteilhaft, in einer anderen als schädlich erweisen. Die Veränderung einer Regel kann andere Regeln, die vorher vorteilhaft waren, schädlich machen, oder andere, die vorher schädlich waren, vorteilhaft. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Änderung einzelner Verhaltensregeln das Gesamtsystem der Verhaltensregeln und die daraus resultierenden konkreten Marktprozesse verändert.

Dies kann jedoch von keiner individuellen Vernunft geleistet werden. Menschliche



Vernunft ist nämlich unabänderlich durch eine »konstitutionelle Unwissenheit« gekennzeichnet. Sie umfaßt unter anderem eine Unkenntnis über das Gesamtsystem der Verhaltensregeln, etwa ob es konsistent oder ob eine bestimmte Verhaltensregel mit dem Gesamtsystem kompatibel ist. Ferner umfaßt sie eine Unkenntnis über die tatsächlichen Marktprozesse, die sich aufgrund des System der Verhaltensregeln aus den Interaktionen der Menschen ergeben. So kann der Rahmen zu weit gespannt sein, wodurch freiheitsschädliche Verhaltensweisen Privater möglich sind, er kann auch zu eng gezurrt sein. Letztlich besitzen die Menschen auch von der Außenwelt, an die die Struktur als Ganzes angepaßt werden muß, keine zureichende Kenntnis. Wegen dieser konstitutionellen Unwissenheit kann ein konsistentes System von Verhaltensregeln von Menschen nicht zielgerecht geplant werden.

Bei diesem schwierigen Problem bietet freiheitliche Wirtschaftspolitik eine Lösung. Sie ermöglicht es den Menschen, aus Erfahrungen zu lernen. Hoheitliche Maßnahmen, die in dieser Situation »rational« sein wollen, können nur versuchsweise ergriffen werden. Wie *Sokrates* weiß der Wirtschaftspolitiker einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik, wie wenig er weiß. Daher wird er nur Schritt für Schritt vorgehen und die erwarteten Resultate sorgfältig mit den tatsächlichen vergleichen. Dabei ist er immer auf der Hut vor den bei jeder Reform unweigerlich auftretenden unerwünschten Nebenwirkungen. Er wird sich davor hüten, Reformen von solcher Komplexität und Tragweite zu unternehmen, die es ihm unmöglich machen, Ursachen und Wirkungen zu entwirren und zu wissen, was er eigentlich tut. So können die hoheitlichen Instanzen Schritt für Schritt einzelne Verhaltensregeln ändern, die Wirkungen auf die Marktprozesse studieren und die vorgenommenen Reformen im Lichte der gemachten Erfahrungen revidieren oder verbessern. Eine solche Wirtschaftspolitik nennt man Politik der »schrittweisen Reformen« oder mit dem etwas unglücklichen, von *Karl Popper* geprägten Ausdruck »Stückwerk-Politik«.

Freiheitliche Wirtschaftspolitik steht jedoch nicht isoliert. Es gibt keine gesonderten wirtschaftlichen, politischen, wissenschaftlichen, rechtlichen und andere Freiheiten. Freiheitliche Wirtschaftspolitik ist immer nur ein Aspekt einer insgesamt freiheitlichen Politik generell. Sie besagt zweierlei. Erstens soll sie sich nur freiheitlicher Maßnahmen bedienen, die systemkonform sind. Zweitens soll sie nur im Wege schrittweiser Reformen durchgeführt und bei Bedarf revidiert oder verbessert werden.

Haben die politischen Instanzen jedoch das Wissen darüber, was eigentlich zu ändern ist, und sind sie motiviert, dies dann auch zu tun? *Johann Wolfgang von Goethe* hat die negativen Folgen unterlassener Reformen bereits gekannt und durch seinen *Mephisto* in der Studierstube des *Faust* unnachahmlich beschrieben:

Es erben sich Gesetz und Rechte  
Wie eine ew'ge Krankheit fort;

Sie schleppen von Geschlecht sich zu Geschlechte  
und rücken sanft von Ort zu Ort.  
Vernunft wird Unsinn, Wohltat Plage;  
Weh dir, daß Du ein Enkel bist!

Die freiheitssichernden Verhaltensregeln müssen also in richtiger Weise geändert werden und die hoheitlichen Instanzen müssen dazu nicht nur Signale erhalten, die in die richtige Richtung weisen, sondern auch motiviert werden, ihnen zu folgen. Zur Lösung dieser beiden Probleme hat sich historisch die Demokratie entwickelt. Ihr wenden wir uns deshalb jetzt zu.

2. Demokratie bezieht sich nicht auf den Inhalt, sondern auf den Ursprung bzw. die Quelle der Staatsgewalt. Staatsgewalt und ihre Ausübung sollen nicht dem Willen eines autoritären Herrschers entspringen, sondern dem Willen der Mehrheit der Staatsbürger. Vollzieht sich Demokratie in einer Gesellschaft freier Menschen, dann sprechen wir von »freiheitlicher Demokratie«. Sie setzt unter anderem die Beteiligung der Bürger an der Wahl der Regierung, an der Gesetzgebung und an der Verwaltung voraus. Die Mehrheit der Bürger soll jeweils bestimmen, was allgemein gelten soll. Die Staatsgewalt soll demokratisch legitimiert sein. Welche Folgen hat freiheitliche Demokratie für das System freiheitssichernder Verhaltensregeln?

Freiheitssichernde Verhaltensregeln können materiell sehr verschieden und mehr oder weniger »zweckmäßig« bzw. »adäquat« sein. Deshalb ist es durchaus ein Unterschied, ob sie von einer Mehrheit der Staatsbürger in einer freiheitlichen Demokratie oder ob sie von einem Monarchen oder von einer herrschenden Gruppe erlassen werden. Unzweckmäßige Verhaltensregeln werden nämlich immer zunächst von unbekanntem Individuen festgestellt. Auch die Ideen für verbesserte Zweckmäßigkeit von Verhaltensregeln gehen immer von einzelnen aus. Diese Ideen gilt es zu nutzen. Das besorgt in einer freiheitlichen Demokratie der sogenannte Prozeß der freien Meinungsbildung. Durch ihn werden geeignete Ideen entdeckt. Minderheitsmeinungen können zu Mehrheitsmeinungen werden, denn geeignete Ideen finden Nachahmer. Er liefert also adäquate Informationen. Zugleich arbeitet der Prozeß eines freien politischen Wettbewerbs. Parteien bieten verschiedene Problemlösungen an. Regierungen werden auf Zeit gewählt. Jede hat immer nur experimentellen Charakter zur Einführung geeigneter Verhaltensregeln. Der Wunsch, regieren zu dürfen, liefert dazu die Motivation.

Freier Meinungswettbewerb und freier politischer Wettbewerb sind durch freiheitliche Demokratie wechselseitig miteinander verknüpft. Sie sind also ein Mittel, unzweckmäßige Verhaltensregeln zu entdecken, Signale für zweckmäßige Verhaltensregeln zu liefern und die Staatsgewalt zu entsprechenden Reformen zu motivieren. Sie erzeugt Informationen durch adäquate Signale und verbindet sie zugleich mit den notwendigen Motivationen. Freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie ist

insofern ein Verfahren zur Entdeckung und Einführung adäquater Verhaltensregeln.

Die bloße Tatsache mehrheitlicher, demokratischer Entscheidungen garantiert aber noch nicht ihren freiheitlichen Charakter. Die Notwendigkeit, die Staatsgewalt in der erläuterten Weise zu beschränken, entfällt nicht dadurch, daß sie demokratisch legitimiert ist. Demokratie als Macht der Mehrheit ist mit persönlicher Freiheit nicht notwendig vereinbar. Auch die Mehrheit muß darin beschränkt sein, willkürlich gezielte Zwangsmaßnahmen vorzunehmen oder willkürlich Regeln mit diskriminierendem oder privilegierendem Zwang zu erlassen.

»Freiheitliche« Demokratie ist deshalb immer »beschränkte« Demokratie. In ihr ist die Macht der Mehrheit darauf beschränkt, ausschließlich mit Hilfe freiheitssichernder Regeln zu regieren.

Weit verbreitet ist jedoch der Glaube, daß dann, wenn die Mehrheit entscheidet und den gesamten Staatsapparat beaufsichtigt, alle Beschränkungen der Staatsgewalt überflüssig, ja sogar schädlich seien. Es entstand die Idee, das souveräne Parlament könne anordnen, was immer die Vertreter der Mehrheit für notwendig erachten.

Die Vorstellung, daß die Macht der Mehrheit unbegrenzt sein müsse, fußt jedoch auf einem Denkfehler. Die staatlichen Instanzen, insbesondere die Regierung, sind Organisationen, die im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung spezifische Funktionen erfüllen. Jedes Mitglied hoheitlicher Instanzen hat zwar im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung eine hoheitliche Funktion, es hat aber auch ein persönliches, privates Motiv, und die Menschen werden in erster Linie tätig, um ihre persönlichen, privaten Zwecke zu fördern. Der Staatsapparat ist eine von Menschen gestaltete und geführte Einrichtung. Deshalb ist die Annahme falsch, daß die mit hoheitlichen Funktionen betrauten Personen einzig und allein an den öffentlichen Interessen orientiert seien.

Das persönliche Interesse der mit hoheitlichen Funktionen betrauten Personen besteht unter anderem darin, an die hoheitliche Macht zu kommen und diese zu behalten. Ist die Macht der Mehrheit unbeschränkt, dann werden organisierte Interessengruppen von der Mehrheit verlangen, daß die Mehrheit ihre Macht gezielt zu ihren Gunsten privilegierend einsetzt. Will die Mehrheit ihre Mehrheit behalten, dann wird sie einer solchen Erpressung nachgeben und sich korrumpieren lassen. Diejenigen Politiker sind dann besonders erfolgreich, welche die Kunst, sich korrumpieren zu lassen, besonders gut beherrschen. So wird die Korrumpierbarkeit auch zum Selektionskriterium, durch das erfolgreiche Politiker ausgewählt werden. Man nennt das dann irreführend »Kompromißfähigkeit«. Die Mehrheit kann also von einzelnen Gruppen erfolgreich erpreßt werden, wenn sie als Mehrheit bestehen will. So entsteht das »Demokratieversagen«, etwa durch die sogenannte »Gefälligkeitsdemokratie« oder das Auftreten totalitärer Elemente. Unbeschränkte Macht der Mehrheit wird angewendet und mißbraucht werden müssen. Sie tendiert des-

halb dahin, freiheitsbeschränkend zu werden. Man nennt diese Form der Demokratie die »unbeschränkte Demokratie«. Sie hat im Gegensatz zu einer freiheitlich-beschränkten Demokratie ein Demokratiever sagen im Gefolge. Sie wurde – nicht ganz zu Unrecht – institutionalisierte Korruption genannt.

Der Begriff Demokratie ist also nicht eindeutig. Es muß in bezug auf das Problem der Freiheitssicherung unbeschränkte Demokratie und freiheitlich-beschränkte Demokratie unterschieden werden. Dies wird meist verkannt. Die Macht der Mehrheit muß so beschränkt werden, daß sie keine gezielten, freiheitsbeschränkenden Zwangsmaßnahmen ergreifen und Verhaltensregeln nur mit freiheitsverbürgendem Charakter erlassen kann. Nur dann bleibt die persönliche Freiheit auch gegen willkürliche Partizipationsanteile anderer geschützt. Den Vorschlag einer Lösung dieses Problems verdanken wir *F. A. von Hayek*. Die Kerngedanken möchte ich nun vorstellen.

#### IV.

1. Zu Beginn müssen wir uns noch einmal vor Augen halten, welcher Art die zur Sicherung persönlicher Freiheit notwendigen Beschränkungen der Staatsgewalt sind.

Der Staatsapparat, der von der Mehrheit und ihrer Regierung gesteuert wird, hat in einer Gesellschaft freier Menschen zwei verschiedene Aufgaben:

Erstens: Der Staat hat die Einhaltung, Abänderung und Weiterentwicklung der freiheitssichernden Verhaltensregeln zu sichern. Dies tut er mit sog. »Rechtsgesetzen«. Hierzu hat man ihm das Monopol der Zwangsgewalt übertragen und sie zugleich auf solche Fälle beschränkt, in denen sie erforderlich ist, um Zwangsausübung durch Private zu verhindern. Mehr Zwangsgewalt steht ihm nicht zu. Soweit jedoch die staatliche Zwangsgewalt reicht, hat sie keinen Spielraum für Ermessensentscheidungen. Jeder erhält insofern auch einklagbare Rechte gegenüber staatlichen Instanzen. Hier von »Staatszielen« zu sprechen, ist jedoch irreführend. Es geht um die Sicherung der Wertgrundlagen, nicht um konkrete Ziele.

Zweitens: Es gibt Leistungen, die aus verschiedenen Gründen von den Marktkräften entweder gar nicht oder nur recht unvollkommen bereitgestellt werden. Es müssen der Regierung hierzu Mittel übertragen werden, mit deren Hilfe sie derartige Leistungen für die Gesamtheit der Bürger erstellen kann. Beispielsweise kann sie Straßen bauen, Kanalisation anlegen usw. Dies erfolgt durch sog. »Maßnahmegesetze«. Hier verfügen die Mehrheit und die von ihr gestützte Regierung über einen breiten Ermessensspielraum. Sie haben dabei jedoch weder Durchsetzungsgewalt noch Monopol. Deshalb kann es hier keine einklagbaren Rechte der Individuen

gegenüber hoheitlichen Instanzen geben. Sogenannte »Staatsziele«, die mit Zwangsgewalt durchgesetzt werden, sind freiheitswidrig. Ein einklagbares, subjektives »Recht auf Arbeit«, »Recht auf Wohnung« usw. im Sinne konkreter Ziele würde aber staatliche Zwangsgewalt voraussetzen.

Wo dem Staatsapparat also Zwangsgewalt zusteht, erläßt er Rechtsgesetze, hat kein Ermessen und kann nicht willkürlich handeln; er muß freiheitssichernde Verhaltensregeln sichern und ist an sie gebunden. Wo der Staatsapparat aber Ermessen ausüben kann, hat er keine Zwangsgewalt und kein Monopol. Dem Staat steht also nicht jede Art von Gewalt zu. Oft wird die Frage gestellt, wo diejenige Gewalt bleibt, die dem Staate in einer freiheitlichen Demokratie nicht zusteht. Das ist leicht beantwortet: Sie steht niemandem zu. Wie wird aber in einer Demokratie staatliche Zwangsgewalt eingeschränkt?

2. In den meisten demokratischen Staaten wird der Umfang der Staatsgewalt in einer sog. Verfassung festgelegt, in der Bundesrepublik Deutschland Grundgesetz genannt. Demokratische Staatsgewalt könnte also durch Verfassung freiheitlich beschränkt werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Erkenntnis, daß die traditionelle Form der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung nicht das gehalten hat, was man von ihr erhoffte. *F. A. von Hayek* sah in den meisten Ländern das Hauptübel darin, daß das übliche Parlament mehrere Funktionen zugleich ausübt, die nicht miteinander vereinbar sind. Das Parlament hat sich nämlich mehr und mehr zu einer Versammlung entwickelt, in denen solche Maßnahmen beschlossen werden, die nicht ihm, sondern der Regierung zustehen. Die ursprüngliche Beschränkung des Parlamentes auf den Erlass allgemeiner Rechtsgesetze wurde von ihm nicht beibehalten. Die Parlamentsmitglieder werden nämlich im politischen Wettbewerb der Parteien gewählt, um gruppenspezifische Interessen zu vertreten. Deshalb werden sie zu privilegierenden oder diskriminierenden Zwangsmaßnahmen veranlaßt. Diese Macht haben die herkömmlichen Parlamente okkupiert. Sie beschließen deshalb auch sog. »Maßnahmegesetze«, d.h. Gesetze, die diskriminierendes Regierungsermessen mit Zwangsgewalt ausstatten und deshalb freiheitsbeschränkend sind.

Freiheitliche Wirtschaftspolitik kann deshalb nur gesichert werden, wenn den herkömmlichen Parlamenten die Macht genommen wird, mehrere Funktionen, die nicht miteinander vereinbar sind, zugleich auszuüben. Das könnte wohl nur durch Verfassung erfolgen. Eine ideale Verfassung muß daher eine grundlegende Klausel enthalten, durch die definiert wird, was Recht im Sinne der freiheitssichernden Regeln sein kann. Diese Definition betrifft lediglich die Eigenschaften, die Verhaltensregeln aufweisen müssen, damit sie freiheitssichernd sind. Sie muß zum Ausdruck bringen, daß hoheitlich erlassene Verhaltensregeln dazu bestimmt sind, die individuelle Sphäre jedes einzelnen zu definieren und zu schützen und daß Men-

schen von niemandem, auch nicht von hoheitlichen Instanzen gezwungen werden können, bestimmte Dinge zu tun oder nicht zu tun, ausgenommen, es geschähe im Rahmen dieser Regeln. Die grundlegende Klausel dient also nicht dazu, die Verhaltensregeln materiell festzulegen. Sie dient auch nicht dazu, die Funktionen von Parlament und Regierung zu definieren, sondern sie definiert nur die Grenzen ihrer Zwangsgewalt, denn alle Gewalt – auch die von Parlament und Regierung – ist an diese Regeln gebunden.

Als oberste Körperschaft wäre eine legislative Versammlung einzurichten. Diese hat die Aufgabe, die freiheitssichernden Verhaltensregeln inhaltlich zu formulieren. Sie hat also festzulegen, was erzwingbares Recht im Sinne von freiheitssichernden Verhaltensregeln sein soll. Ferner hat sie dieses Recht weiterzuentwickeln. Die Gewalt in dieser legislativen Versammlung wird lediglich durch die Bestimmung der Verfassung begrenzt, die die allgemeinen Merkmale definiert, die solche Regeln besitzen müssen. Sie müssen nämlich allgemein, gewiß, abstrakt und somit universal anwendbar sein.

Als weitere nachgelagerte Stufe der Autoritätsstruktur sei eine gesonderte Regierungsversammlung zu schaffen, deren Exekutivorgan die sog. Regierung ist. Beide, Regierungsversammlung und Regierung, können ihr politisches Ermessen anwenden. Sie sind dabei jedoch sowohl durch die Regeln der Verfassung als auch durch die von der legislativen Versammlung festgelegten Verhaltensregeln beschränkt. Das bedeutet, daß die Regierungsversammlung zwar Gesetze beschließen und die Regierung sie ausführen kann, daß aber beide unter dem Recht stehen.

Die Aufteilung der Funktionen auf zwei verschiedene Parlamente, nämlich die gesetzgebende und die nachgelagerte Regierungsversammlung, verlangt jedoch, daß deren Mitglieder auf verschiedene Weise gewählt werden.

Die gesetzgebende Versammlung hat nur den Inhalt der freiheitssichernden Regeln festzulegen, sie hat keine Regierungsbefugnis. Ihre Mitglieder dürfen deshalb nicht im politischen Wettbewerb der Parteien gewählt werden. *F. A. von Hayek* denkt hierbei an eine Wahl und Zusammensetzung der Mitglieder nach Jahrgängen und an gewisse Altersgrenzen.

Bei der Regierungsversammlung dagegen werden die Mitglieder auf herkömmliche Weise gewählt. Dort können sich gruppenspezifische Interessen artikulieren und sich mehr oder weniger bei einem Interessen-Clearing durchsetzen. Sie sind aber daran gehindert, die mit Zwangsgewalt in freiheitsbeschränkender, d.h. diskriminierender oder privilegierender Weise zu tun.

Durch dieses Muster einer idealen Verfassung werden alle staatlichen Gewalten in eine Struktur aufeinanderfolgender Autorität aufgeteilt und an freiheitssichernde Verhaltensregeln gebunden. Die Regierungspersonen, die im Rahmen solcher Verhaltensregeln handeln müssen, werden, indem sie ihr eigenes Interesse verfolgen, zugleich daran gehindert, willkürlich hoheitlich Zwangsgewalt für irgendwelche

partikulären Interessen einzusetzen. Sie können sich nur dann profilieren, wenn sie – auch ohne es zu wollen – dem allgemeinen Wohl dienen. Dies zu tun, liegt in ihrem eigenen Interesse.

Der Selektionsprozeß, nach dem erfolgreiche Politiker ausgewählt werden, würde dann nach anderen Kriterien operieren als in einer unbeschränkten Demokratie. Es würden andere Personen politisch erfolgreich sein. Zwar leitet das eigene Interesse auch in einer freiheitlich–beschränkten Demokratie die Personen, die hoheitliche Aufgaben ausüben. Die Beschränkung ihrer Macht, dies nur im Rahmen freiheitssichernder Verhaltensregeln tun zu können, führt sie aber »wie von einer unsichtbaren Hand geleitet« dazu, einen Zweck zu fördern, den sie in keiner Weise beabsichtigt haben mußten. So würde das Prinzip der »unsichtbaren Hand«, das im Marktgeschehen aufgrund der freiheitssichernden Verhaltensregeln wirksam ist, in gleicher Weise in der hoheitlichen Wirtschaftspolitik wirksam. Freiheitliche Wirtschaftspolitik zielt also darauf ab, dem Prinzip der unsichtbaren Hand auch beim hoheitlichen Handeln Geltung zu verschaffen.

Wenn wir uns unter diesem Gesichtspunkt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ansehen, so finden wir das Prinzip der unsichtbaren Hand nur unvollkommen institutionalisiert. Das Grundgesetz ist ein Gemisch aus beiden Formen der freiheitlich-rechtsstaatlich beschränkten und der unbeschränkten Demokratie. Wenn das Grundgesetz geändert werden soll, wird es also wichtig sein, in welche **Richtung** es weiterentwickelt wird.

Die geschilderte »ideale« Verfassung ist hierbei nur ein Muster, das der Illustration dient. Es verdeutlicht, daß bei freiheitlicher Politik die verschiedenen Funktionen staatlicher Tätigkeiten in ganz bestimmter Weise auf verschiedene Instanzen und Institutionen aufgeteilt werden müssen. Beispielsweise ist überlegt worden, ob und wie weit etwa ein Verfassungsgericht die Funktionen einer legislativen Versammlung übernehmen könnte. Wir halten fest: Die funktionellen Unterschiede staatlicher Tätigkeiten müssen bei freiheitlicher Politik einer adäquaten institutionellen Gliederung entsprechen.

## V.

So kommen wir zum Abschluß. Indem wir auf unsere Analyse zurückblicken, können wir auf den zu Beginn dargelegten empirischen Befund zurückkommen. Dem Unbehagen an der Demokratie und an der Politik liegt in der Tat ein Konstruktionsfehler zugrunde. Er ist jedoch nicht im demokratischen Verfahren lokalisiert, sondern bei den unzureichenden Beschränkungen der Mehrheitsmacht. Eine Verfassung, die wirklich freiheitlich ist, müßte der Mehrheit die Macht nehmen,

Zwangsgewalt einzusetzen, um diskriminierende und privilegierende Verhaltensregeln zu erlassen und durchzusetzen, um auch in der Politik das Prinzip der »unsichtbaren Hand« wirksam werden zu lassen. Eine solche Verfassung würde wesentliche Punkte des heutigen Mißbehagens über Demokratie und Politik beseitigen.

Weitverbreitet wird behauptet, dies sei »politisch nicht möglich«. Es trifft zu, Politik ist die Kunst des Möglichen. Wissenschaft ist jedoch nicht Politik, sondern hat die Aufgabe, das, was heute als unmöglich angesehen wird, politisch möglich zu machen. Die Meinung der Staatsbürger wird bestimmen, ob einer freiheitlichrechtsstaatlichen Weiterentwicklung der Vorzug gegeben wird. Deren Meinung hängt davon ab, ob sie in einem Prozeß freier Meinungsbildung über das Problem zureichend informiert werden. Meine Ausführungen sollten ein Beitrag in diesem Prozeß sein.



# Natürliche Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftssystemen

*Egon Tuchtfeldt*

## I. Über die »ordnungspolitische Gesamtentscheidung« und den »gegebenen Datenkranz«

Der Zusammenbruch des »realen Sozialismus« im Ostblock und sein Rückzug aus den Staaten der Dritten Welt haben vielfach zu der Vermutung Anlaß gegeben, die »ordnungspolitische Gesamtentscheidung« (*Eucken*, 1952, S. 250) ließe sich allein durch einen politischen Willensakt bestimmen. *Euckens* pointierte Gegenüberstellung des Denkens in Ordnungen und in historischen Zwangsläufigkeiten scheint diese Auffassung zu bestätigen (wobei aber meist vergessen wird, daß diese Gegenüberstellung rein dogmengeschichtlich aus der Auseinandersetzung mit dem Historismus entstanden ist (vgl. hierzu vor allem *Eucken*, 1940). Mit dem folgenden Siegeszug der Neoklassik trat dann die historische Komponente immer mehr in den Hintergrund. Wer die Lehrbücher der letzten Jahrzehnte zur Hand nimmt, findet darin das Wirtschaftssystem als Organisationsaufgabe des Staates dargestellt. Bestenfalls wird noch auf die »Interdependenz der Ordnungen« verwiesen, ohne daraus allerdings die gebotenen Konsequenzen zu ziehen. Nicht nur die zentralgeplante grandiose Fehlallokation der Ressourcen, wie sie den früheren Zentralverwaltungswirtschaften stalinistischen Typs systemimmanent gewesen ist, hat den »Wetlauf der Systeme« entschieden, sondern ebenso die fehlende demokratische Legitimation durch allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen. Nirgendwo ist ein marxistisch-leninistisches System auf demokratischem Wege an die Macht gekommen. Immer war es mehr oder weniger offene Gewalt. Daß ein permanentes Demokratiedefizit ebensowenig funktionieren kann wie eine Zentralverwaltungswirtschaft, bringt für die heutige Transformationsdiskussion ganz erhebliche Probleme mit sich, vor allem wenn die alte »Nomenklatura« im wesentlichen weiterbesteht. Die Interdependenz von Wirtschafts-, Gesellschafts-, Staats- und Rechtsordnung, des Diesseits und des Jenseits von Angebot und Nachfrage, bilden ein Geflecht von Beziehungen, die als institutionelle Formen und ökonomischer Inhalt eine Einheit bilden, deren Zusammenwirken daher nicht der Beliebigkeit anheimgestellt ist.

Als *Eucken* 1940 seine »Grundlagen der Nationalökonomie« veröffentlichte, war der Zusammenhang zwischen Datenkranz und Wirtschaftsprozeß noch durchaus eine Selbstverständlichkeit. Unter Datenkranz verstand man so wichtige Dinge wie die Bevölkerung, die Natur, das technische Wissen usw., ohne deren Vorhandensein Volkswirtschaft überhaupt nicht möglich ist. *Amonn* sprach diesbezüglich 1926 von den »äußeren Wohlfahrtsbedingungen« (S. 4). Im ökonomischen Studium gab es entsprechende Lehrveranstaltungen über »Wirtschaft und Bevölkerung«, »Wirtschaft und Natur«, »Wirtschaft und Technik« usw. Alle diese Dinge werden heute in der Wirtschaftstheorie als »gegeben« unterstellt (man denke etwa an die makroökonomische Produktionsfunktion). In der wissenschaftlichen Wirtschaftspolitik tauchen sie erst seit einigen Jahren unter anderen Bezeichnungen wieder auf, die zugleich ihre Verselbständigung dokumentieren (Demographie, Umwelt- und Ressourcenökonomie, Humankapital usw.). Bestenfalls sind es vorgegebene Größen, die als exogene Variablen in Modelle eingehen. Gerade sie sind aber die Ansatzpunkte, die für eine langfristige, konzeptionell orientierte Wirtschaftspolitik und damit auch und gerade für die ordnungspolitische Gesamtentscheidung von ausschlaggebender Bedeutung sind.<sup>1</sup> Wie viele Fehler und Mißerfolge der Entwicklungspolitik in den fünfziger bis siebziger Jahren sind auf die Nichtbeachtung der Unterschiede zwischen Datenkranz und Wirtschaftsprozeß zurückzuführen (man denke beispielsweise an die makroökonomische Entwicklungsplanung im Gegensatz zur früheren mikroökonomisch orientierten Tätigkeit der christlichen Missionsstationen, die einfache Handwerkstechniken an der Basis verbreitet haben; vgl. hierzu *Harbrecht*, 1992).

Die neuen ordnungspolitischen Gesamtentscheidungen nach dem Zerfall des Ostblocks und der mehr oder weniger aufrichtigen Kehrtwende zur Marktwirtschaft werden in vielen Fällen mit großer Wahrscheinlichkeit die erwähnten Mißerfolge der Entwicklungspolitik teilen, wenn sie den Datenkranz vernachlässigen.

Aus dem Datenkranz soll im folgenden die *Natur* ausgewählt werden. Sind doch die natürlichen Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftssystemen besonders schwierig anzugehen und setzen politischen Entscheidungen mancherlei Widerstand entgegen (zu den geistigen Bestimmungsfaktoren vgl. *Tuchtfeldt*, 1979).

Worum handelt es sich hierbei im einzelnen? Folgende fünf sollen in diesem Zusammenhang behandelt werden:

---

1 *Eucken* war dieser Unterschied bzw. Zusammenhang durchaus klar, wenn er schrieb: »Die theoretisch-nationalökonomische Forschung muß mit einer Datengrenze arbeiten, wenn sie überhaupt Erfolg haben will. ....Diese gesamtwirtschaftlichen Daten, die der Theoretiker als solche hinzunehmen hat, braucht der *Wirtschaftspolitiker* nicht als gegeben hinzunehmen. Für ihn sind sie vielmehr die bestgeeigneten Ansatzpunkte für seine Maßnahmen. Wirtschaftspolitik im engeren und im weiteren Sinne wirkt gerade durch Veränderung der Daten« (*Eucken*, 1952, S. 378, im Original ebenfalls kursiv).

1. Oberflächengestaltung,
2. Lage zu schiffbaren Flüssen und Meeren,
3. Bodenschätze,
4. Klima,
5. Bevölkerungsdichte.

Diese Aufzählung verbindet scheinbar die Daten Natur und Bevölkerung miteinander, doch ist die Bevölkerungsdichte wesentlich von den genannten natürlichen Bedingungen abhängig. Die Rolle dieser Daten läßt sich sowohl am Industrialisierungsprozeß der alten Industriestaaten wie der Entwicklungsländer aufzeigen. Vor allem aber läßt sie den Spielraum »ordnungspolitischer Gesamtentscheidungen« erkennen, wenn diese auf mehr oder weniger günstige natürliche Gegebenheiten treffen. In verschiedenen früheren Veröffentlichungen sind einzelne der damit verbundenen Folgen schon angedeutet worden (vgl. *Ghaussy/Tuchtfeldt*, 1968; *Tuchtfeldt*, 1970).

## II. Oberflächengestaltung

Die topographische Struktur eines Landes kann für die wirtschaftliche Entwicklung mehr oder weniger günstig sein und damit für die ordnungspolitische Gesamtentscheidung vorteilhaft oder widrig. So war und ist gerade das industrielle Kerngebiet Europas in dieser Hinsicht außerordentlich bevorzugt. Die Oberflächengestaltung bietet hinsichtlich der Höhenunterschiede nördlich und westlich des Alpenmassivs keine nennenswerten Schwierigkeiten für den Straßen-, Bahn- und Kanalbau, wie er im 18. und 19. Jahrhundert erfolgt ist und damit die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Industrialisierungsprozeß geschaffen hat.

In Südamerika hat dagegen die Andenkette (Länge rund 9000 km, Breite unterschiedlich 150–160 km) bisher jeden West-Ost-Verkehr größeren Umfangs verhindert. Schon aus Kostengründen dürfte sich hieran in absehbarer Zeit nur wenig ändern. In Zentralasien macht das Himalaya-Massiv, dessen Ausläufer von Vorderasien bis nach China reichen, jede leistungsfähige Nord-Süd-Verbindung unmöglich. Große Wüsten in Afrika, im arabischen Raum, in Indien und in China sind ebenfalls verkehrsfeindlich, da sie zur Versandung von Straßen und Bahnen führen. Ähnliches gilt für weite Teile Innerafrikas mit seinen Gebirgen, Urwäldern und Steppen. Auf den großen Flüssen in Asien, Afrika und Lateinamerika konnte sich nur dort eine wirtschaftlich ins Gewicht fallende Binnenschifffahrt entwickeln, wo die Höhenunterschiede nicht zur Bildung von Katarakten geführt haben. Vor allem in Afrika weisen die meisten großen Flüsse zahlreiche Wasserfälle und Stromschnel-

len auf, teilweise schon nahe der Mündung. Auf alle diese Bestimmungsfaktoren hat die Entwicklungsplanung kaum Rücksicht genommen. Ihr fehlte eben die grundlegende Einsicht in die Zusammenhänge zwischen »ordnungspolitischer Gesamtentscheidung« und »gegebenem Datenkranz« (vgl. *Tuchtfeldt*, 1975).

Wie *Eucken* (1952, S. 378) klar erkannt hat, können die gegebenen Daten aber durchaus wirtschaftspolitisch beeinflusst werden. Eines der besten Beispiele hierfür liefert die Schweiz. Das Alpenmassiv mit seinen verschiedenen Ketten hat sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts in starkem Maße verkehrsfeindlich ausgewirkt und den Nord-Süd-Verkehr behindert (man denke nur an *Goethes* Reisen nach Italien). Erst durch riesige Investitionen auf dem Gebiet des Tunnelbaues konnte diese Ungunst der Natur einigermaßen überwunden werden. Den Anfang machte 1882 der Eisenbahntunnel durch den Gotthard (15 km), dem bis heute zahlreiche weitere Bahntunnel gefolgt sind.<sup>2</sup>

Das Autobahnnetz in der Schweiz wurde erst seit den sechziger Jahren errichtet. Interessant ist dabei, daß die Autobahnen nicht aus Steuermitteln, sondern aus einem Zuschlag zum Benzin Zoll finanziert worden sind. Auch hier wurden mit großem Aufwand zahlreiche Tunnelbauten errichtet.<sup>3</sup> Abgesehen von der Binnenschifffahrt sind das schweizerische und das bundesdeutsche Verkehrssystem heute ungefähr gleichwertig – ein Beispiel dafür, wie durch langfristig konzipierte Gesamtentscheidungen die »Datengrenze« hinausgeschoben bzw. überwunden werden kann.

Die Oberflächengestaltung eines Landes wirkt sich notwendigerweise auf die Flächennutzung aus. Gebirge, Urwälder, Steppen und Wüsten sowie große Binnengewässer verringern die land- und forstwirtschaftliche Nutzfläche, wie sich im internationalen Vergleich deutlich zeigen ließe. Hier ist das Hinausschieben der »Datengrenze« schon wesentlich schwieriger und kostspieliger; dazu kann es zu erheblichen Fehlallokationen führen, wenn keine Kostendeckung erreicht wird.

---

2 So 1906 der Simplon-Tunnel (19,8 km) und 1913 der Lötschberg-Tunnel (14,6 km), um hier nur die wichtigsten zu nennen. Zur Verbesserung des Bahnnetzes sind seither zahlreiche Tunnelbauten errichtet worden, so noch 1975 der Heitersberg-Tunnel (4,9 km) zur Verkürzung der Strecke Bern–Zürich und Anfang der achtziger Jahre der Furka-Tunnel, durch den eine wintersichere Alpenquerverbindung geschaffen wurde. Weitere Projekte befinden sich im Planungsstadium.

3 Als längste Tunnel seien hier erwähnt der Gotthard-Straßentunnel (16,9 km) und der San Bernadino-Straßentunnel (6,6 km). Aber auch die zahlreichen kleinen und kleinsten Tunnel haben außerordentlich hohe Investitionen erforderlich gemacht. Zu den Problemen der schweizerischen Verkehrspolitik vgl. *H.-R. Meyer* (1976).

### III. Lage zu schiffbaren Flüssen und Meeren

In gewissem Zusammenhang zur Oberflächengestaltung eines Wirtschaftsraumes steht seine Lage zu den natürlichen Verkehrswegen, d.h. zu schiffbaren Flüssen und Meeresküsten. Auch in dieser Hinsicht sind die europäischen Industrieländer begünstigt. Sie verfügen mehrheitlich über lange, durch Halbinseln gegliederte Küsten an Mittelmeer, Atlantik, Nord- und Ostsee und weisen das dichteste Binnenwasserstraßennetz der Welt auf, da die Flüsse seit dem Merkantilismus durch ein immer weiter ausgebauten Kanalsystem miteinander verbunden wurden. Demgegenüber ist in Afrika und Lateinamerika der Anteil der Küstengebiete an der gesamten Landfläche im Vergleich zu Europa und Nordamerika sehr gering. Nach *Lütgens* (1950, S. 74) entfallen auf Küstengebiete und Inseln Europas 35% der Gesamtfläche und in Nordamerika 25%, in Afrika dagegen nur 2% und in Lateinamerika sogar nur 1%. Die mangelnde Gliederung der Küsten (nicht selten in Verbindung mit ausgedehnten Sumpfgebieten und Flachstränden) hat in Afrika und Lateinamerika, im Gegensatz zu den reich gegliederten Küsten Asiens, den Bau großer Seehäfen mit einem verkehrsmäßig gut erschlossenen Hinterland nur an relativ wenigen Stellen gestattet. Da die See- und Flußschifffahrt das ursprüngliche Verkehrsmittel für Gütertransporte darstellt, ist es kein Wunder, daß gerade jene Entwicklungsländer zu den ärmsten gehören, die keinen Zugang zu diesen natürlichen Verkehrswegen besitzen. Dies gilt in Asien beispielsweise für Afghanistan, Nepal, Bhutan und Sikkim, in Afrika für einige mittelafrikanische Staaten, in Lateinamerika für Bolivien und Paraguay (wenngleich dabei auch noch andere Momente mitwirken).<sup>4</sup> Ein reines Binnenland (land-locked-country) benötigt keine Hafeninfrastruktur mit entsprechenden Behörden, kein Schifffahrts- und Seerecht, kein Schiffsregister, keine Regulierungen für den Betrieb der Schiffe usw. Ähnliches gilt für Staaten ohne Eisenbahnen (sei es wegen der Oberflächengestaltung oder zu geringer Bevölkerungsdichte). Hier braucht man kein Eisenbahnrecht und keine Normen darüber, ob die Bahnen privat, gemischtwirtschaftlich oder staatlich betrieben werden sollen. Regulierungen (wie Fahrplanpflicht, Genehmigungen von Tarifänderungen, Umstellungen von Bahn- auf Busverkehr und dgl.) entfallen. Die Zusammenhänge zwischen dem Datenkranz und der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung sind evident. Im übrigen sind auch die Frühformen der Zentralverwaltungswirtschaft eng mit der Wasserwirtschaft verknüpft. Im alten Ägypten ist bereits um 3000 v. Chr. ein zentralistischer Staatsaufbau nachweisbar, der sehr eng mit der wasserwirtschaftlichen

---

<sup>4</sup> Zu dem besonders instruktiven Beispiel Afghanistan, das auch politisch-militärisch von erheblicher Relevanz ist vgl. *Eberhard Rhein* und *A. Ghanie Ghaussy* (1966), Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880–1965, und *A. Ghanie Ghaussy* (1972), Das Verkehrssystem Afghanistans.

chen Regulierung des Nils zusammenhing. Für das alte Babylonien gilt dieselbe Feststellung für die Wasserwirtschaft von Euphrat und Tigris, für Altchina diejenige von Yangtse und Huangho. Aus China ist sogar bekannt, daß man bis in den Himalaya Beobachtungsstationen vorgeschoben hatte, die Änderungen im Wasserstand (z. B. bei der Schneeschmelze) meldeten, damit das intensiv ausgebaute Kanal- und Schleusensystem rechtzeitig aktiviert werden konnte. Die dafür zuständigen Beamten, später Mandarine genannt, bildeten eine eigene hochangesehene Kaste. Ohne eine geregelte Wasserwirtschaft wäre bei diesen drei antiken Beispielen eine Staatenbildung wahrscheinlich sehr erschwert worden. Der Marxist *Wittfogel* (1957) hat diese Frühformen der Zentralverwaltungswirtschaft als »hydraulische Gesellschaften« bezeichnet und aufgezeigt, daß auch unter Abweichungen von der marxistischen Theorie der Systementwicklung allein durch natürliche Faktoren bürokratische Zentralverwaltungswirtschaften entstehen können. Um sich vom »Feudalismus« marxistischer Provenienz abzugrenzen, spricht er von »orientalischer Despotie«. Für kleinräumigere Gebiete ist diese wirtschaftsgeographische Determiniertheit der ordnungspolitischen Gesamtentscheidung nicht unbedingt zwingend; sie kann dort auch auf genossenschaftlicher Basis erfolgen (z. B. Deichbaugenossenschaften an der Nordsee).<sup>5</sup>

#### IV. Bodenschätze

Ein weiterer natürlicher Bestimmungsfaktor sind Bodenschätze. Ein Land ohne nennenswerte Bodenschätze benötigt kein besonderes Bergrecht – weder hinsichtlich des formellen Eigentums am Boden bzw. an den Bodenschätzen noch hinsichtlich der materiellen Verfügungsmacht, also den Nutzungsmöglichkeiten. Auch Bergbaubehörden sind überflüssig.<sup>6</sup>

---

5 Im Gegensatz zur Frühform der Zentralverwaltungswirtschaft im Inkastaat in Peru und im Jesuitenstaat in Paraguay, die in der Lehrbuchliteratur häufiger genannt werden, finden sich zu den wasserwirtschaftlich determinierten Formen kaum Beispiele. Eine Ausnahme bildet *Wagner* (1979), der dazu schreibt: »Für die hydraulischen Gesellschaften (Ägypten, Mesopotamien, Indien, Turkestan, China) ist kennzeichnend, daß sie nur durch gewaltige Infrastrukturinvestitionen in Bewässerungsanlagen oder in den Überschwemmungsschutz ihre gesellschaftliche Produktion sicherstellen konnten..... Die Großräumigkeit der diesen Infrastrukturanlagen zugrundeliegenden natürlichen Wassersysteme macht es notwendig, die Aktivitäten über weite Landstriche zu koordinieren. Die Investitionsanstrengungen erfordern somit eine gemeinschaftliche Planung, die Mobilisierung großer Arbeitermassen und eine zentrale Überwachung und Kontrolle der einmal erstellten Anlagen« (*Wagner*, 1979, S. 242).

6 Das römische Recht kannte keine Sondervorschriften für den Bergbau. Es galt das römisch-

In Volkswirtschaften mit abbauwürdigen Bodenschätzen gibt es schon beim formellen Eigentum alle möglichen Formen vom reinen Privateigentum (alle Bodenschätze gehören dem Eigentümer der Oberfläche) über die Festlegung bestimmter Tiefen (dem Eigentümer der Oberfläche gehören die Bodenschätze nur bis zu einer gesetzlich festgelegten Tiefe) bis zu öffentlichem Eigentum. Die materielle Verfügungsmacht kann in mannigfacher Weise eingeschränkt werden. So kann die Explorationstätigkeit genehmigungspflichtig sein. Die Fördermengen können pro Einheit besonderen Abgaben unterworfen werden. Bergschäden (z.B. Risse in Häusern, unter denen sich Bergwerke befinden) sind entschädigungspflichtig. Bei Tagebau sind nach Abbau der Bodenschätze die Löcher wieder einzuebnen und eventuell mit Bäumen zu bepflanzen – ein Problem, das sich seit der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 im Braunkohlenbergbau der ehemaligen DDR mit besonderer Dringlichkeit stellt. Bergrecht, Bergbaubehörden mit entsprechenden Bürokraten und ein Netz von Regulierungen bilden hier also ein Datum für die ordnungspolitische Gesamtentscheidung. Staaten ohne Bodenschätze haben daher einen viel größeren Freiheitsgrad.

Eine jüngste Form, die hier erwähnenswert ist, stellt das Verbot dar, archäologische Funde zu exportieren. Schon die Grabungen müssen behördlich überwacht werden, erst recht dann die Ausfuhr, die verständlicherweise anders deklariert wird. Ein neuer Ansatz für eine vielfältige Regulierungspraxis scheint sich hier anzudeuten.

## V. Klima

Zu den natürlichen Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftssystemen gehört weiter das Klima. Nicht umsonst hat sich der Industrialisierungsprozeß in den gemäßigten Breiten vollzogen und nicht in tropischen und arktischen Gebieten. Das Klima beeinflusst unmittelbar die Arbeitsintensität des Menschen. Nach dem Stand der arbeitsmedizinischen Erkenntnis sinkt die Leistungsfähigkeit des Menschen schon bei 27 Grad Celsius um etwa 25 Prozent, bei 30 Grad Celsius um etwa 50 Prozent. Das optimale Klima wurde bei 22 Grad Celsius ermittelt.<sup>7</sup>

---

rechtliche Eigentumsprinzip der völligen Freiheit. Bergrecht entstammt dem germanischen Rechtskreis und läßt sich erst seit dem 12. Jahrhundert nachweisen (vgl. *Boldt*, 1957, Sp. 1068ff.).

<sup>7</sup> Schon bei *Alfred Marshall* finden sich dazu folgende Bemerkungen: »Ein warmes Klima schwächt die geistige Energie. Es ist hoher verstandesmäßiger und künstlerischer Arbeit nicht absolut feindlich, aber es verhindert die Menschen, sehr große Anstrengung irgendwelcher Art lange Zeit auszuhalten. In der kühleren Hälfte der gemäßigten Zone kann harte Arbeit andauernder als irgendwo anders geleistet werden, und am meisten in Ländern

Darüber hinaus wirkt das Klima sich auch auf die Schaffung eines leistungsfähigen Verkehrssystems aus. In den tropischen Regengebieten erfordern Bau und Erhaltung von Straßen und Bahnen ungewöhnlich hohe Aufwendungen. Temperatur und extrem hohe Luftfeuchtigkeit stellen bereits an die Arbeitskräfte enorme Anforderungen. So wird beispielsweise von einer Anfang dieses Jahrhunderts durch den Amazonas-Urwald gebauten Bahn berichtet, daß jede Schwelle ein Menschenleben gekostet habe. Die wuchernde Vegetation macht es in den Tropen erforderlich, zu beiden Seiten der Straßen und Bahndämme breite Streifen zu roden und weiterhin freizuhalten. *Fromont* (1957, S. 54) erwähnt in diesem Zusammenhang, daß ein Kilometer Straße oder Bahndamm einen Kahlschlag von 10 Hektar erfordert. Durch die Feuchtigkeit sind Holzschwellen relativ schnell dem Verfaulen, Eisen-schwellen dem Verrosten ausgesetzt. Viele Straßen, besonders in Afrika, sind in der Regenzeit unpassierbar. Über die diesbezüglichen Verhältnisse in Westafrika gibt folgende Tabelle aus dem Jahre 1956 Aufschluß (die Verhältnisse dürften sich seither kaum verändert haben): siehe Tabelle 1.

**Tabelle 1: Anteil der Trockenwetter-Straßen am Straßennetz im Westafrika 1965**

Land	Gesamtlänge	Davon Trockenwetter-Straßen	
		in km	in %
Kamerun (1957)	10 000	1 200	12,0
Dahomey	5 200	1 200	23,1
Guinea	7 800	2 500	32,1
Elfenbeinküste	16 800	8 000	47,6
Niger	8 500	5 000	58,8
Senegal	11 700	3 000	25,6
Togo (1957)	4 476	3 300	73,7
Obervolta	16 500	8 100	49,1
Insgesamt	80 976	32 300	39,9

Quelle: *United Nations/ECA*, Transport Problems in Relation to Economic Development in Westafrika, Addis Abeba 1962, S. 67.

Klimatisch bedingt ist ebenfalls die stark schwankende Wasserführung der Flüsse. Auf dem Oberlauf des Benue in Nigeria ist ein regelmäßiger Schiffsverkehr nur an

---

wie England und seinem Gegenstück Neuseeland, wo die Seewinde die Temperatur fast immer auf gleicher Höhe halten« (*Alfred Marshall*, 1905, S. 231). Dasselbst finden sich noch eine ganze Reihe interessanter Ausführungen über die Wirkungen des Klimas auf frühe Heiraten, hohe Geburtenziffern, große Kindersterblichkeit, geringe Wertschätzung des einzelnen Menschenlebens usw., auf die hier nur hingewiesen werden kann.



80 Tagen im Jahr möglich. Bei Flüssen mit stark schwankendem Wasserstand benötigt man für Flußübergänge Fähren, weil feste Brücken in der Regenzeit leicht zerstört werden. Auch derartige klimabedingte Schwierigkeiten für den Ausbau des Verkehrssystems gibt es in den alten Industrieländern nicht. So ist wahrscheinlich *Euckens* Bemerkung zu verstehen: »Selbst das Klima eines Landes kann durch menschliches Eingreifen verändert werden« (*Eucken*, 1952, S. 378).

## VI. Bevölkerungsdichte

Neben der Wirtschafts- gehört auch die Siedlungsgeographie zu den natürlichen Bestimmungsfaktoren eines Wirtschaftssystems. Eine extrem niedrige Bevölkerungsdichte (vor allem wenn sie eng mit Oberflächengestaltung und Klima zusammenhängt), wirkt sich hemmend auf den Entwicklungsgrad aus. Die große Publizität der »Bevölkerungsexplosion« in einigen (vorwiegend asiatischen und lateinamerikanischen Staaten) läßt allzu leicht übersehen, daß viele Entwicklungsländer nur sehr dünn besiedelt sind, andere wiederum (wie beispielsweise Indien) zwar großstädtische Ballungsgebiete aufweisen, aber daneben auch weitgehend leere Räume. Je geringer die Besiedlung eines Gebietes, um so niedriger ist die Auslastungsmöglichkeit der Verkehrsanlagen, so daß schon aus Rentabilitätsgründen die Verkehrserschließung auf ein Minimum reduziert werden muß. Für große Räume mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte wird das Flugzeug (neben der Küstenschifffahrt) zum bevorzugten und auch wirtschaftlich vertretbaren Transportmittel.

*Fromm* (1965, S. 2) unterschied in diesem Zusammenhang vier geographisch-demographische Regionen:

1. tropische Länder mit hoher Bevölkerungsdichte,
2. tropische Länder mit geringer Bevölkerungsdichte,
3. gebirgige Länder in der gemäßigten Zone mit hoher Bevölkerungsdichte auf einer Hochebene oder in einem Küstenflachland und ansonsten niedriger Bevölkerungsdichte,
4. Wüstenländer mit insgesamt niedriger Bevölkerungsdichte, aber Bevölkerungskonzentrationen entlang der Flüsse und Küsten.

Diese Überlegungen lassen sich unmittelbar auf die Beziehungen zwischen Marktgröße und Arbeitsteilung zurückführen, die schon *Adam Smith* 1776 entwickelt hat, um regionale Wohlstandsunterschiede zu erklären. Neuerdings haben sie in den Untersuchungen zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes große aktuelle Relevanz bekommen (vgl. *Straubhaar*, 1993 und die dortigen Literaturan-

gaben). Würde man die neueren Ergebnisse der Bevölkerungslehre hier noch einbeziehen, ergäben sich außerordentlich interessante Perspektiven (vgl. hierzu Röpke 1979 und Tuchtfeldt 1990).

## VII. Schlußbetrachtung

In den vorangegangenen Ausführungen wurde darzulegen versucht, daß die »ordnungspolitische Gesamtentscheidung« (Eucken 1952) nicht nur durch die jeweils herrschenden Ideensysteme (Liberalismus, Konservatismus, Sozialismus und ihre späteren Varianten) geprägt wird, sondern auch durch eine Reihe natürlicher Bestimmungsfaktoren (oder Daten, wie man früher sagte). Die Beschränkung der Wirtschaftstheorie auf den innerhalb des Datenkranzes ablaufenden Wirtschaftsprozess ist legitim (und notwendig zugleich, um klare Ergebnisse zu erhalten). Für die Wirtschaftspolitik, insbesondere für die Ordnungspolitik, sind aber gerade diese Daten der entscheidende Ansatzpunkt. »Mit der Datengestaltung ..... richtig umzugehen, ist die wichtigste Kunst der Wirtschaftspolitik«, heißt es daher bei Eucken (1952, S. 378). Bei dem Datum »Natur« wurde an fünf Komponenten gezeigt, wie groß hierbei jeweils die Möglichkeiten gestaltender Einflußnahme sind und welche Probleme sich dabei von der Sache her ergeben.

## Literaturverzeichnis

- Amonn, Alfred, *Grundzüge der Volkswohlfstandslehre*, Erster Teil, Jena 1926.  
Boldt, Gerhard, Bergrecht, in: *Staatslexikon*, 6. Aufl., Bd. 1, 1957, Spalte 1068–1073.  
Eucken, Walter, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena 1940.  
Eucken, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern und Tübingen 1952, 6. Aufl., Tübingen 1990.  
Fromont, Paul, *Les transports dans les économies sous-développées*, Paris 1957.  
Ghaussy, A. Ghanie und Tuchtfeldt, Egon, »Bemerkungen zur Verkehrspolitik in Entwicklungsländern«, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 104 (1968), S. 89 ff.  
Ghaussy, A. Ghanie, Das Verkehrssystem Afghanistans, in: Hossein Attar, A. Ghanie Ghaussy und Egon Tuchtfeldt, *Verkehrprobleme in Entwicklungsländern*, Bern–Stuttgart 1972, S. 71–112.  
Harbrecht, Wolfgang, »Die Entwicklungsarbeit der Kirchen aus ökonomischer Sicht – eine kritische Würdigung«, in: Egon Görgens und E. Tuchtfeldt (Hrsg.), *Die Zukunft der wirtschaftlichen Entwicklung – Perspektiven und Probleme. Festschrift für Ernst Dürr zum 65. Geburtstag*, Bern–Stuttgart–Wien 1992, S. 277–298.

- Lütgens, Rudolf, *Die geographischen Grundlagen und Probleme des Wirtschaftslebens*, Stuttgart 1950.
- Marshall, Alfred, *Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, Erster Band, Stuttgart–Berlin 1905.
- Meyer, Hans-Reinhard, *Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik*, Bern–Stuttgart 1976.
- Rhein, Eberhard und Ghaussy, A. Ghanie, *Die wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans 1880–1965*, Opladen 1966.
- Röpke, Wilhelm, *Die Lehre von der Wirtschaft*, 12. Aufl., Bern–Stuttgart 1979.
- Straubhaar, Thomas, *Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes. Das Konzept des funktionalen Föderalismus*, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Nr. 23, Hamburg 1993.
- Tuchtfeldt, Egon, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: Reimut Jochimsen und Udo Ernst Simonis (Hrsg.), *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54), Berlin 1970, S. 125–151.
- Tuchtfeldt, Egon, »Alternative Strategien der Entwicklungspolitik«, in: Sigurd Klatt und Manfred Willms (Hrsg.), *Strukturwandel und makroökonomische Steuerung, Festschrift für Fritz Voigt zum 65. Geburtstag*, Berlin 1975, S. 205–224.
- Tuchtfeldt, Egon, »Ideensysteme als Bezugsrahmen der Politik«, *Ordo*, Bd. 30 (1979), S. 79–94.
- Tuchtfeldt, Egon, Die Familie aus ökonomischer Sicht, in: Max Vollkommer (Hrsg.), *Die Familie in Wirtschaft, Recht und Gesellschaft*, Erlangen 1990, S. 7–27.
- United Nations/ECA, *Transport Problems in Relation to Economic Development in West Africa*, Addis Abeba 1962.
- Wagener, Hans-Jürgen, *Zur Analyse von Wirtschaftssystemen*, Berlin–Heidelberg–New York 1979.
- Wittfogel, Karl A., *Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power*, New Haven 1957.

# Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland und das Problem der Ordnungskonformität von Wirtschaftspolitik

*Gernot Gutmann*

## I.

1. In jüngster Zeit wird angesichts der beträchtlichen Verwerfungen im Anpassungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft an weltwirtschaftliche Produktions- und Absatzstrukturen und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit das Thema von der »Erhaltung industrieller Kerne« sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik äußerst kontrovers diskutiert. Mißlich ist dabei schon der Umstand, daß kaum je präzise und konkret ausgesagt wird, was denn ein »industrieller Kern« eigentlich ist, was man mit dessen »Erhaltung« meint und welche wirtschaftspolitischen Instrumente hierfür eingesetzt werden könnten und sollten. Allenfalls recht vage Umschreibungen lassen sich finden, wie die: »Industrieller Kern ist eine Metapher für den Versuch, die zukunftssträchtigen Potentiale in den Unternehmen herauszufinden, ihnen eine faire Entwicklungschance zu geben und letztlich aus diesem Kern heraus wieder Wachstum und Regeneration zu ermöglichen« (*Breuel, 1993, S. 60*). Mißverständnisse und daraus erwachsende Auseinandersetzungen sind also programmiert. Die entgegengesetzten Standpunkte zu diesem Thema lassen sich beispielhaft illustrieren, wenn man die Auffassungen von *Juergen B. Donges* und *Lothar Späth* einander kurz gegenüberstellt.

*Donges* warnt voll verständlicher Sorge vor dem Versuch, industrielle Kerne durch eine strukturkonservierende Industriepolitik erhalten zu wollen. Sie sei letztlich unwirksam, kontraproduktiv und zudem teuer. Es bestehe die Gefahr, daß der Staat mit dem Mittel der Subventionierung Strukturpolitik betreibt, die Altes perpetuiert und Neues nicht entstehen läßt. Was als zeitlich befristete Anpassungssubvention beginnt, werde leicht zur Dauersubvention. Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion verbreitete Neigung, in verkürzten Kausalketten zu argumentieren und allenfalls die **Primärwirkungen** staatlichen Handelns zu bedenken, jedoch nicht die **Sekundärwirkungen**, mahne zur Vorsicht. Die Erfahrungen, die in Westdeutschland – so im Saarland, im Ruhrgebiet und in Schleswig-Holstein – mit staatlicher Industriepolitik gemacht wurden, seien alles andere als ermutigend. Die

Arbeitsplätze in den von der Politik und von den Gewerkschaften für erhaltenswürdig erachteten Unternehmungen im Steinkohlebergbau, in der Stahlindustrie und im Schiffsbau seien durch solche Politik keineswegs sicherer geworden. Außergewöhnliche Umstände rechtfertigten zwar außergewöhnliche Maßnahmen, sie legitimierten jedoch nicht dazu, durch Wirtschaftspolitik grundlegende Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung außer Kraft zu setzen. Ordnungspolitik sei zwar nicht alles, aber ohne Ordnungspolitik sei alles nichts. Ohne die Beachtung ordnungspolitischer Grundsätze entstünden in Ostdeutschland letztlich keine industriellen Standorte mit Wachstumspotential, sondern industrielle Sanatorien mit wenig Hoffnung auf Genesung (vgl. *Donges*, 1993, S. 68 ff.).

2. Demgegenüber ist *Lothar Späth* der Ansicht, es führe völlig an der Sache vorbei, wenn im Zusammenhang mit dem Erhalt »industrieller Kerne« die Verletzung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien bejammert werde. Diese Prinzipien seien im vorliegenden Falle nämlich deshalb gar nicht anwendbar, weil die Voraussetzungen hierfür fehlten. Infolge der Einführung der DM und der Übertragung des westdeutschen Tarif- und Sozialsystems sei die ostdeutsche Wirtschaft einem schweren Schock ausgesetzt worden, der eine organische Entwicklung wie im westlichen Nachkriegsdeutschland völlig unmöglich mache. Es könne daher überhaupt nicht um die Frage gehen, ob in Ostdeutschland Industriepolitik und Strukturpolitik betrieben werden solle oder nicht, sondern lediglich darum, wie die hierfür erforderlichen Mittel möglichst sinnvoll eingesetzt werden können. Der Erhalt industrieller Kerne könne freilich kein Endziel sein, sondern allenfalls eine zeitlich eng befristete Übergangsmaßnahme, wobei der Schwerpunkt der Strategie auf einer von Bund und Ländern finanziell geförderten »zukunftsorientierten regionalen Strukturpolitik« zum Zweck der Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten liegen müsse. Es gehe also letztlich nicht um einzelne Unternehmen oder Branchen, sondern um die Entwicklung zukunftsfähiger Wirtschaftsstandorte (vgl. *Späth*, 1993, S. 66).

3. Hinter diesen völlig entgegengesetzten Ansichten über die richtige Wirtschaftspolitik zur Genesung der ostdeutschen Wirtschaft verbirgt sich eine grundsätzliche Fragestellung, die in der theoretischen Wirtschaftspolitik bereits seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts immer wieder behandelt wurde, nämlich die von der Einheitlichkeit und inneren Widerspruchslosigkeit wirtschaftspolitischen Handelns des Staates (vgl. *Tuchtfeldt*, 1960, S. 203 f.), meist unter Verwendung der Begriffe von den »konformen« oder »inkonformen« Maßnahmen der Politik thematisiert. Wenngleich der Problemkern, um den es bei dieser Frage geht, relativ einfach zu erfassen ist, so sind die relevanten Zusammenhänge doch so komplex, daß man bis heute noch nicht behaupten kann, die Wissenschaft habe eine allseits akzeptierte und befriedigende Antwort auf diese vertrackte Frage gefunden. Vielleicht wird eine endgültige und einfache Antwort als erfahrungswissenschaftliche Aussage über-

haupt nicht möglich sein. Die Schwierigkeiten, mit denen die Wirtschaft in Ostdeutschland zu kämpfen hat und das aktuelle Ringen um die geeignete Politik zur Förderung des Aufbauprozesses legitimieren sicherlich dazu, dieses grundsätzliche Problem noch einmal aufzunehmen und erneut auf einige ungelöste Fragen hinzuweisen (vgl. *Gutmann*, 1980/1986).

4. Diskutiert man die »Konformität« oder »Inkonformität« von Wirtschaftspolitik, losgelöst vom eben erwähnten aktuellen Anlaß, dann sind zunächst zwei verschiedene Verständnisse von Konformität streng voneinander zu unterscheiden, nämlich zum einen die **Zielkonformität** und zum anderen die **Ordnungs- oder Systemkonformität** von Politik, auf deren Problematik sich die folgenden Überlegungen beschränken. Beide Aspekte klingen in den eben kurz referierten gegensätzlichen Positionen an, bilden jedoch einen je eigenen Problembereich.

**Zielkonform** sind wirtschaftspolitische Maßnahmen dann, wenn sie zur Erreichung politisch gesetzter Zwecke gewissermaßen »technisch« gesehen geeignet sind (vgl. *Seraphim*, 1955, S. 316 f.). **Ordnungs- oder systemkonform** hingegen sind Eingriffe des Wirtschaftspolitikers nur dann, wenn sie der Wirtschaftsordnung gemäß sind, in deren Rahmen sie erfolgen, wenn sie also nicht Wirkungen auslösen, welche die **gewollte** Ordnung partiell oder vollständig außer Kraft setzen. Geradezu klassisch wird dies von Walter Eucken beschrieben, wenn er sagt: »Die Wirkung jedes wirtschaftspolitischen Aktes – mag es sich um den Erlaß eines Kartellgesetzes oder um eine Veränderung des geltenden Notenbankgesetzes oder um eine Verordnung über Arbeitsvermittlung oder um irgendeine andere Frage handeln – hängt, wie man festhalten muß, von der Wirtschaftsordnung ab, in der er erfolgt. Jede wirtschaftspolitische Maßnahme erhält nur im Rahmen des allgemeinen Bauplans der Wirtschaftsordnung ihren Sinn ... Jeder einzelne wirtschaftspolitische Akt sollte also in Ansehung der Wirtschaftsordnung stattfinden, die gewollt ist.« (*Eucken*, 1968, S. 250).

5. Gemäß theoretischer Überlegung und praktischer Erfahrung muß man davon ausgehen, daß oft nur eine **Teilmenge** der jeweils als zielkonform erkannten Eingriffe der Wirtschaftspolitik auch gleichzeitig ordnungskonform ist. So mag ein allgemeiner Preisstopp in einer Marktwirtschaft – wenn überhaupt – vielleicht vorübergehend dazu geeignet sein, das Ziel erreichen zu helfen, die Akzeleration einer offenen Preisinflation zu verhindern, und sich damit als ein kurzfristig zielkonformer Eingriff erweisen. Ordnungskonform jedoch ist er in diesem Typus einer Wirtschaftsordnung zweifellos nicht, weil durch ihn das systemtypische und unverzichtbare Instrument der Informationsgewinnung und Informationsvermittlung sowie der Entscheidungskoordination völlig außer Kraft gesetzt wird.

## II.

1. Es ist nun zu fragen: Welche Kriterien lassen sich finden, die es erlauben, in einem konkreten Anwendungsfall die beabsichtigte Wirtschaftspolitik auf deren Ordnungskonformität hin zu überprüfen? Zuvor sei aber noch auf einige Fakten hingewiesen, die in der Konformitätsdebatte meines Erachtens nicht immer genügend beachtet werden und die die Suche nach einer Antwort auf die gestellte Frage ganz erheblich erschweren.

a. Wirtschaftspolitische Eingriffe können schon deshalb auf die Wirtschaftsordnung schädliche Auswirkungen haben, weil das gesteckte Ziel selbst, das durch sie erreicht werden soll, mit der Ordnung nicht vereinbar ist. Würde man in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft etwa das Ziel »Mittelstandsförderung« als einen zu erreichenden Zustand definieren, in dem alle Betriebe einer bestimmten Größenklasse – auch wenn es sich dabei um sogenannte »industrielle Kerne« handeln sollte – unter allen Umständen davor geschützt werden, aus dem Markt als Anbieter je wieder ausscheiden zu müssen, dann wäre diese Zielsetzung, durch die die wettbewerbliche Dynamik außer Kraft gesetzt würde, mit marktwirtschaftlicher Ordnung wohl ebenso wenig vereinbar wie die Definition des Zieles »soziale Sicherheit« als einen Zustand, in dem alle Personen eine einmal erreichte absolute und relative Einkommensposition nicht mehr aufzugeben brauchen. Es geht also nicht nur um die Ordnungskonformität der **Instrumente**, sondern auch um die der **Ziele**.

b. Der Begriff Wirtschaftsordnung kann in einem doppelten Sinn gebraucht werden: Entweder man bezeichnet damit etwas **faktisch Bestehendes**, also die in einer bestimmten Wirtschaftsgesellschaft während eines bestimmten Zeitintervalls tatsächlich vorzufindende Ordnung, oder man meint ein **Leitbild**, das unter Wertgesichtspunkten als erstrebenswert gilt, also jene Ordnung, von der man annimmt, daß sie dem Wesen des Menschen und der Sache entspricht (vgl. *Eucken*, 1968, S. 372 f.).

Geht man der Forderung *Euckens* folgend nicht von der faktisch gegebenen Ordnung aus, sondern von der **gewollten**, also von einem **Leitbild**, dann sind alle Maßnahmen grundsätzlich inkonform, welche die tatsächlich bestehende Ordnung vom Leitbild abrücken, konform aber jene, welche die bestehende Ordnung zumindest unverändert lassen oder sie an das Leitbild näher heranbringen. Nun gibt es aber kein allgemein akzeptiertes, präzises Leitbild einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Man muß sich daher entscheiden, welches man der Konformitätsprüfung zugrunde legen will. Kontroversen sind schon von daher unvermeidbar.

Sieht man das Leitbild einer marktwirtschaftlichen Ordnung in **solchen** Regeln des Rechts und der Konvention und in **jenen** Ausprägungen der verschiedenen Ord-