

Siebert, Horst

Book Part — Digitized Version

Prinzipien der deutschen Wirtschaftsordnung: Ökonomische Aspekte

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1993) : Prinzipien der deutschen Wirtschaftsordnung: Ökonomische Aspekte, In: Kirchhof, Paul (Ed.): Deutschland und sein Grundgesetz: Themen einer deutsch-amerikanischen Konferenz, ISBN 3-7890-2366-3, Nomos-Verl.-Ges, Baden-Baden, pp. 325-348

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2030>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Prinzipien der deutschen Wirtschaftsordnung - ökonomische Aspekte

Die Soziale Marktwirtschaft basiert sowohl auf historischen Erfahrungen als auch auf einer Wertorientierung, die das Individuum in den Mittelpunkt stellt. Den unmittelbaren historischen Hintergrund stellen die Jahre des Nationalsozialismus dar, der individuelle Präferenzen und persönliche Freiheit unterdrückte. Andere deutsche Erfahrungen sind der Interventionismus des Staates, der sich am Ende des 19. Jahrhunderts langsam entwickelte und dann in den 30er Jahren sowie in der Kriegswirtschaft eine zentrale Bedeutung erlangte. Die Inflation von 1923, die zurückgestaute Inflation im Zeitraum von 1936-1948, die verheerende Arbeitslosigkeit in den dreißiger Jahren aber auch das Problem der Entfremdung der Arbeiter im 19. Jahrhundert und die Gefahr einer endogenen Erosion des Wettbewerbs durch große Unternehmen sind ebenfalls Bestandteile der historischen Erlebnisse. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung waren sich die Väter des Grundgesetzes über den hohen Wert der persönlichen Freiheit, der Menschenwürde und des Prinzips der Subsidiarität in der gesellschaftlichen Organisation einig.

1. Die Grundsätze

In diesem Beitrag soll nicht die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Detail betrachtet werden, wie die Gründungsväter [*Müller-Armack*, 1966, 1978; *Röpke*, 1958, 1963] sie vor Augen hatten. Unser Augenmerk liegt vielmehr auf der Sozialen Marktwirtschaft in ihrer tatsächlichen Ausprägung (»Verfassungswirklichkeit«); außerdem interessieren uns besonders die Herausforderungen, die in Zukunft an dieses System gestellt werden.

Persönliche Freiheit

Aus der Erfahrung der Diktatur, und im Einklang mit den konstitutionellen Entwicklungen in Europa definierten die Väter des Grundgesetzes in den ersten Artikeln die Rechte des Individuums. Die Formulierungen »Die Würde des Menschen ist unantastbar . . .« (1 GG), »bekennt sich . . . zu . . . unverletzlichen und unveräußerliche Menschenrechten« (Art. 1 GG), »Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten . . .« (Art. 5 GG), »Alle Deutschen genießen Freizügigkeit . . .« (Art. 11 GG), »das Eigentum und Erbrecht werden gewährleistet« (Art. 14 GG) und viele andere Regelungen zeigen, daß der Eckpfeiler des Grundgesetzes die Achtung der persönlichen Entscheidungsfreiheit ist. In wirtschaftswissenschaftliche Terminologie übertragen lautet die Kernaussage des Grundgesetzes: Die individuellen Präferenzen sollen zählen, das Wirtschaftssubjekt soll selbst entscheiden. Jedem steht die Möglichkeit offen, frei zu entscheiden, ob er arbeiten oder Freizeit genießen, welche Tätigkeit er ausüben, ob er konsumieren oder sparen, was er konsumieren soll, was er produzieren, wo er leben und wohin er reisen möchte.

Basieren wirtschaftliche Entscheidungen auf individuellen Präferenzen, so bedingt dies Vertrauen in die Urteilsfähigkeit und Souveränität des Individuums. Jeder ist sich selbst der beste Anwalt; er wird den Nutzen und die Kosten einer Entscheidung abwägen, das mit der Entscheidung verbundene Risiko bewerten und einen starken Anreiz haben, sich die relevante Information zu besorgen, die er für seine Entscheidung braucht.

Die Wettbewerbsordnung

Eine Volkswirtschaft, die letztendlich an den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte orientiert ist, muß einen institutionellen Mechanismus besitzen, über den die Individuen ihre Präferenzen zum Ausdruck bringen können. Dieser institutionelle Mechanismus ist der Markt bzw. das Gefüge mehrerer Märkte. Wird eine Marktwirtschaft durch einen geeigneten institutionellen Rahmen geschaffen, kann das Wirtschaftssubjekt mit seiner Einkommenserzielung und -verwendung und mit den Füßen abstimmen. Indem ein Individuum ein ganz bestimmtes und nicht ein anderes Produkt kauft und damit auf Einkommen verzichtet, bringt es seine Opportunitätskosten und seine marginale Zahlungsbereitschaft für ein Gut zum Ausdruck. Durch die Wahl eines bestimmten Standorts und nicht eines anderen legt das Individuum seine Zahlungsbereitschaft für diesen Standort offen. Durch die Entschei-

dung, wie viele Stunden das Wirtschaftssubjekt arbeiten bzw. nicht arbeiten möchte, macht es seine persönliche Präferenz für Arbeit oder Freizeit deutlich. Werden diese individuellen Bewertungen zu einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung aggregiert, läßt sich der Wert eines Gutes aus der Sicht der Nachfrager bestimmen.

Die ökonomische Dezentralisierung ist nicht nur für die Ermittlung der marginalen Zahlungsbereitschaft der Haushalte von Bedeutung. Märkte ermöglichen auch eine dezentralisierte Autonomie der Entscheidungen über Produktion und Investition; Märkte signalisieren die Produktionsanreize. Dadurch, daß Opportunitätskosten in den Preisen signalisiert werden, d.h. die Kosten einer entgangenen Gelegenheit, verhindert die Marktwirtschaft Ineffizienz. Unternehmen, die Verluste machen, müssen aufgrund ihrer zu hohen Opportunitätskosten aus dem Markt ausscheiden; die Ressourcen können anderswo effizienter genutzt werden.

Informationen über ökonomische und technische Bedingungen sind in einer Volkswirtschaft nicht überall gleich verteilt, sondern asymmetrisch auf die einzelnen Bereiche der Wirtschaft. Dezentralisierung erlaubt die Ausnutzung von komparativen Vorteilen, sowohl bei der Informationsbeschaffung als auch bei der Informationsverarbeitung. Dadurch entsteht ein Anreiz, Information zu sammeln und offenzulegen.

Der Wettbewerb genügt nicht nur den Bedingungen der statischen Effizienz, er sorgt auch für dynamische Effizienz. Unternehmen suchen nach neuem technologischen Wissen und neuen Investitionsmöglichkeiten. Märkte und Wettbewerb sind infolgedessen nicht nur ein Mechanismus zur Verbreitung schon vorhandener Informationen, sie sind ebenso eine institutionelle Einrichtung im Sinne von *Hayek* [1968], die neues Wissen hervorbringt.

Die Wettbewerbsordnung ist das institutionelle Arrangement, unter dem Märkte funktionieren. Diese Wettbewerbsordnung ist nicht explizit in der Verfassung enthalten. Man kann darüber streiten, ob man mit *Eucken*¹ [1952, S. 254] die Wettbewerbsordnung als das einzige Grundprinzip einer Marktwirtschaft ansehen soll. Man muß die Wettbewerbsordnung als ein Instrument zur Verwirklichung individueller Freiheiten begreifen. Dezentralisierung erlaubt persönliche Wahlfreiheit und schafft Wahlmöglichkeiten. Sie schränkt Macht ein und ist Bestandteil einer offenen Gesellschaft [*Popper*, 1944]. Eine engere wirtschaftliche Interpretation verknüpft die Wettbewerbsordnung lediglich mit der Effizienz, dem ökonomischen Prinzip, als dem höchsten Ziel.

Sozialer Schutz

Die Verfassung garantiert dem Individuum nicht nur Freiheiten, sondern sie schützt es auch: niemandem ist es erlaubt, das Recht anderer zu verletzen (Art. 2 GG); Eigentum verpflichtet (Art. 14 GG); die Bundesrepublik ist ein »sozialer Bundesstaat« (Art. 20 GG). Der soziale Aspekt ist noch in weiteren Klauseln der Verfassung verankert, z.B. in der Vermeidung regionaler Unterschiede in den Lebensbedingungen (Art. 72 GG). De facto existiert ein erheblicher materieller Schutz des Individuums, insbesondere durch ein Netz sozialer Sicherungssysteme, welches Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit und die Vorsorge für das Alter mit einschließt. Der Markt als Allokationsmechanismus wird korrigiert, um sozial akzeptierbare Ergebnisse zu erreichen.

2. Die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung

Die Grundsätze der individuellen Freiheit, der Wettbewerbsordnung und des sozialen Schutzes spezifizieren das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik nicht vollständig. Es kommen einige wichtige Aspekte hinzu. Dieses sind die Konzeption der Wirtschaftsordnung, das Denken in Ordnungen, die Rolle der Interventionen und des Staates sowie die Marktkonformität der Maßnahmen. Schließlich sind aber auch institutionelle Regelungen gegen die Erosion des Wettbewerbs und zur Sicherung der Preisniveaustabilität zentrale Elemente der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Konzeption der Wirtschaftsordnung

Eine Wirtschaftsordnung ist als institutionelles Arrangement zu verstehen, welches die Rahmenregelung für die Entscheidungen der Haushalte, der Unternehmen und der politischen Prozesse festlegt, wobei Restriktionen wie auch Anreize eingeschlossen sind. Die Soziale Marktwirtschaft ist eine spezielle Form der Wirtschaftsordnung, die durch ihre Ziele, aber auch die besonderen institutionellen Regeln definiert ist. Es handelt sich um ein Ensemble, ein Beziehungsgefüge, ein sich selbst regulierendes System mit den Zielen persönliche Freiheit und individuelle Wahlmöglichkeit, Effizienz durch dezentralisierte Autonomie innerhalb einer Wettbewerbsordnung und

sozialer Schutz. Eine »social market economy may be described as a permanent search for an economic and social framework, designed to encourage both an efficient production of the means of material well-being and personal freedom in a socially-balanced order« [*Watrin*, 1979, S. 419].

Ein wichtiger Denkansatz in der Literatur der ökonomischen Institutionenlehre ist das Prinzipal-Agent-Paradigma. Der Prinzipal gibt bestimmte Regeln vor, die das Verhalten des Agenten beeinflussen (sollen), wobei der Prinzipal jedoch über das Verhalten des Agenten nicht vollständig informiert ist und wobei das Verhalten des Agenten das Ergebnis der Aktivitäten beeinflusst. In gewisser Weise ist eine Wirtschaftsordnung ein Mega-Prinzipal-Agent-Vertrag. Die Prinzipale sind: die Väter des Grundgesetzes und die Legislative, wenn sie die notwendige Mehrheit für Verfassungsänderungen und die normale Mehrheit für anderweitige gesetzliche Veränderungen hat. In einem bestimmten, allerdings begrenzten Maß kann auch das Rechtssystem die Rolle des Prinzipals übernehmen, wenn Gesetze neu interpretiert werden. Die einzelnen Wirtschaftssubjekte (Haushalte und Unternehmen) sind die Agenten, die sich nach ihren Zielen gemäß der Anreizstruktur und dem vom Prinzipal geschaffenen institutionellen Rahmen verhalten. Der Prinzipal will die Ziele Freiheit, Effizienz und im weitesten Sinn soziale Gerechtigkeit erreichen, indem z.B. ein Ziel unter der Nebenbedingung der anderen Ziele maximiert wird. In einer optimalen Lösung wird der Prinzipal gerade solche Regeln setzen, daß die Optimalitätsbedingungen des Agenten erfüllt sind. Dann führt Maximierungsverhalten der Einzelnen zur Erfüllung der Ziele des Prinzipals.

Die Beschreibung der Wirtschaftsordnung als ein Mega-Prinzipal-Agent-Problem ist noch nicht vollständig. Grundsätzlich hat der Wähler die Rolle des Prinzipals; dies wird dann relevant, wenn die Mehrheit der Wähler mit den herrschenden institutionellen Bedingungen unzufrieden ist und eine Veränderung wünscht. Im Gegensatz zu speziellen wirtschaftspolitischen Maßnahmen verlangen die »Spielregeln« allerdings nach Beständigkeit und sollen nur in außergewöhnlichen Fällen geändert werden. Das gilt insbesondere für Verfassungsänderungen.

»Denken in Ordnungen«

Das »Denken in Ordnungen« war eine zentrale Forderung der Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik. Sie haben sich dabei mit der Frage beschäftigt, wie eine relativ kleine institutionelle Veränderung das gesamte System beeinflusst, nachdem alle Haushalte, alle Unter-

nehmen sowie andere Agenten, z.B. die Politiker, reagiert haben. In einem kybernetischen Zusammenhang würde die Frage lauten, wie das System auf kleine Veränderungen der Regeln reagiert. Die Betrachtungsweise ist analog zu einer allgemeinen Gleichgewichtsanalyse eines institutionellen Arrangements (vgl. unten das Konzept der Marktkonformität).

Hutchison [1981, S. 162] kommt dem Konzept der Wirtschaftsordnung vielleicht am nächsten, indem er zwischen einem Ricardianischen und einem Smithschen Ansatz einer Marktwirtschaft unterscheidet [*Vanberg*, 1988, S. 16 f.]. Der Ricardianische Ansatz betont »an abstract, purely economic model of competitive equilibrium presented as achieving some kind of Utopian ›maximum‹ or ›optimum‹«, während das Smithsche Konzept »is formulated in much broader terms, comprehending the political and social order« [*Hutchison*, 1979, S. 433].

Die Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft hat zwei erheblich voneinander abweichende Aufgaben: zum einen, die Wirtschaftsordnung herzustellen und zu bewahren (Ordnungspolitik), zum anderen, den Wirtschaftsprozess zu beeinflussen (Prozeßpolitik). Die *Prozeßpolitik* versucht, auf die Konjunktur, das Wachstum und die Allokation durch kurz-, aber auch längerfristige Maßnahmen, z.B. durch die Bereitstellung von Infrastrukturkapital einzuwirken. Die *Ordnungspolitik* hat die Aufgabe, Nutzungsrechte (property rights), ein Anreizsystem, institutionelle Ordnungen und Regeln, die die verfassungsmäßigen Bedingungen einschließen, festzulegen. Die Ordoliberalen, von denen die intellektuellen Grundlagen der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik stammen, vertreten die Meinung, daß die Hauptaufgabe der Politik in der Ordnungspolitik liege, z.B. in der Festlegung der institutionellen Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft. Maßnahmen der Prozeßpolitik sollten auf außergewöhnliche Situationen beschränkt bleiben.

Eucken [1952] entwickelte die konstituierenden Prinzipien der *Wettbewerbsordnung*. Offene Märkte, heute wichtigster Bestandteil des Konzepts der bestreitbaren Märkte [*Baumol* et al., 1982], sind eine Vorbedingung für Wettbewerb. Privateigentum stellt sowohl eine Garantie für individuelle Freiheit als auch einen Anreiz zur Kostenminimierung und über Märkte zur Preisgabe von Information dar. Vertragsfreiheit fördert den Wettbewerb. Der Grundsatz der Haftung sichert die Internalisierung der sozialen Kosten. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik beugt der Zeitinkonsistenz der Politik und der intertemporalen Fehlallokation der Ressourcen vor. Die Preisniveaustabilität (vgl. unten) ist die »conditio sine qua non« für das Funktionieren des Preismechanismus.

Eine Wirtschaftsordnung kann als ein aus verschiedenen Teilordnungen für

spezifische funktionelle Bereiche (Ordnungen für den Wettbewerbsprozeß, das monetäre System, die soziale Dimension) bzw. spezielle Politikbereiche (Handelspolitik, Konjunkturpolitik, Agrarpolitik) bestehendes Gefüge aufgefaßt werden. Eine grundlegende Frage ist, wie diese einzelnen Ordnungen miteinander in Einklang gebracht werden können [Eucken, 1952, S. 304; Klotten, 1989, S. 11]. Ein damit zusammenhängendes Problem ist die Integration der Makropolitik in die Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft.² Die Soziale Marktwirtschaft bedarf, um als institutionelles Gebilde funktionieren zu können, einiger wichtiger Bedingungen. Bei diesen Bedingungen handelt es sich um das Prinzip der System- bzw. Marktkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, um die Sicherung des Wettbewerbs, um Preisniveaustabilität und um die soziale Ordnung.³ Diese Elemente müssen aus der historischen Erfahrung Deutschlands in der Zeit vor 1945 verstanden werden.

Interventionismus, Marktkonformität und die Rolle des Staates

Die deutsche Bevölkerung im allgemeinen und die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft im besonderen haben vor allem in den 30er Jahren und während des Krieges Erfahrungen mit einem interventionistischen Staat gemacht. Der Mehrheit war klar, daß eine kontrollierte Wirtschaft – »une économie dirigée« – ein abstoßendes Ausmaß von Ineffizienz hervorgerufen hatte [Watrin, 1979, S. 411]. Deshalb wurde nach Dezentralisierung und nach einer Wettbewerbsordnung verlangt.⁴

Die Erfahrung mit dem Interventionismus in den zwanziger und dreißiger Jahren hat gezeigt, daß eine Intervention schnell eine andere nach sich zieht. Das trifft insbesondere auf Preisregulierungen zu. Die Festsetzung des Preises für ein normales Brot wird sich schnell wie ein Krebsgeschwür auf andere Brotsorten ausbreiten, – auf Brötchen, Croissants, Gebäck, auf die Arbeitskosten des Bäckers, auf das Mehl, auf den Mahlprozeß, auf den Weizen und alle anderen Inputs sowie auf die Substitute für dieses Produkt.⁵ Eine Intervention läßt sich nicht auf ein spezielles Produkt beschränken, wie wir an der gegenwärtigen europäischen Agrarpolitik sehen, sondern sie führt zu Nebeneffekten, die nicht immer auf den ersten Blick zu erkennen sind.

Eine spezifische Intervention kann nicht nur andere Märkte beeinflussen (aufgrund der Interdependenz der Märkte, durch Substitution und durch Komplementarität), sondern vor allem auch das Marktsystem an sich, indem sie die grundlegenden Eigenschaften des Allokationsmechanismus

verändert. Deshalb verlangten die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft [*Eucken*, 1952; *Müller-Armack*, 1944, 1946; *Röpke*, 1942] die Konformität einer wirtschaftspolitischen Maßnahme mit der Marktwirtschaft: Maßnahmen sollten marktkonform sein. Eine wirtschaftspolitische Entscheidung sollte nicht ein Ungleichgewicht bzw. eine Änderung auf einem anderen Markt hervorrufen, so daß eine neue Intervention notwendig wird. Allgemeiner gesprochen, eine wirtschaftspolitische Maßnahme sollte nicht die Eigenschaft des gesamten Systems ändern.

Es hat sich als sehr schwierig erwiesen, das Konzept der Marktkonformität präzise zu fassen. Bei einer statischen Betrachtung kann man schnell sehen, wie die Regulierung des einen Marktes zu einer Verlagerung der Nachfrage oder des Angebots auf einem anderen Markt führt. Bei langfristigen Entscheidungen jedoch, wie z.B. bei der Wahl eines Standorts, bei der Kapitalakkumulation und beim Ressourcenabbau, lassen sich die Auswirkungen erst erheblich später feststellen. Außerdem ist es wesentlich schwieriger, das Prinzip der Marktkonformität im Hinblick auf das System als Ganzes genau zu definieren (Systemkonformität). Zusammenfassend: Das Konzept »stellt keine schlüssige Antwort auf die Frage bereit, welche Aktivitäten in einer freien Gesellschaft der Staat erfüllen soll und welche den Märkten reserviert sind« [*Watrin*, 1979, S. 421, Übers. des Verf.].

Ein besonderer Aspekt des Interventionismus ist die Frage der Verstaatlichung der Grundstoffindustrien. Dies war ein überaus wichtiges Thema in der jungen Bundesrepublik. Obwohl es gelegentlich wieder aufflammt, ist es keine wirkliche Streitfrage mehr, was teils auf die erhebliche Ineffizienz derjenigen deutschen Unternehmen zurückzuführen ist, die in den letzten zwanzig Jahren gemeinwirtschaftlich orientiert waren, und teils auf die Erfahrungen in den sozialistischen Ländern.

Über die Frage der Verstaatlichung hinaus besteht das grundsätzliche Problem, den Staat in seinen Aktivitäten durch Regeln und Gesetze einzuschränken. Ihm obliegen die Wahrung der individuellen Freiheit und der Schutz des institutionellen Rahmens der Wettbewerbsordnung, z.B. durch die Wettbewerbspolitik (vgl. unten). *Eucken* [1952] und *Miksch* [1937] verlangen eine starke Regierung, die die Wettbewerbsordnung verteidigen und spezielle Interessen unterdrücken kann.⁶ Dem Staat »wird die zentrale Aufgabe übertragen, das richtige Funktionieren des Wettbewerbs zu steuern, der infolge endogener monopolistischer Tendenzen und zunehmender Disproportionen privater Macht degeneriert« [*Vanberg*, 1988, S. 19, Übers. d. Verf.].

Der Staat hat im Sinne von *Buchanan* [1975, S. 68] eine auch produzierende oder güterherstellende Rolle; er stellt nämlich öffentliche Güter be-

reit (bzw. Regeln für die Nutzung öffentlicher Güter, wie z.B. im Bereich der Umweltpolitik). Darüber hinaus hat der Staat in der Bundesrepublik eine wichtige Aufgabe im Hinblick auf das Ziel des sozialen Schutzes übernommen.

Bei der Rolle des Staates als Bereitsteller von öffentlichen Gütern ist eine Aggregation der individuellen Präferenzen über den Markt wegen des Freifahrerverhaltens nicht möglich. Der Marktprozeß muß durch einen politischen Aggregationsmechanismus, also Wahlen, substituiert werden. Der Wahlmechanismus wird ebenfalls bei meritorischen Gütern angewendet. Bei der Entscheidung über die Bereitstellung von öffentlichen und meritorischen Gütern ermöglicht die föderative Struktur, die auf dem Subsidiaritätsprinzip basiert, die Offenlegung regionaler Präferenzen. Die wirtschaftliche Dezentralisierung geht also in einem gewissen Maße mit politischer Dezentralisierung einher.

Endogene monopolistische Tendenzen und eine Rahmenordnung für den Wettbewerb

Wettbewerb ist eine notwendige Voraussetzung für eine gut funktionierende Dezentralisierung, jedoch kann die Spontaneität des Marktes endogen durch das Verhalten der Unternehmen gefährdet werden. Gewinnmaximierende Unternehmen können ihre Marktposition verbessern, indem sie versuchen, den Wettbewerb zu verringern. Sie haben die Möglichkeit, sich zu Kartellen zusammenzuschließen oder durch andere Kooperationsformen den Wettbewerb zu reduzieren. Die Unternehmen können sowohl durch internes Wachstum ein Monopol anstreben als auch durch Fusionen eine monopolistische Stellung einnehmen. Dieses waren die Erfahrungen, die in Deutschland in den drei Dekaden vor dem Ersten Weltkrieg und in der Zeit der Weimarer Republik gemacht wurden und die in der Debatte in den späten zwanziger und frühen dreißiger Jahren [Mises, 1926; Rüstow, 1932; Hayek, 1944] im Vordergrund standen. Diese möglichen endogenen Tendenzen können einen starken Einfluß auf das institutionelle Gerüst der Marktwirtschaft haben; zudem können die Unternehmen »Renten suchen« (»rent-seeking«), also versuchen, die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen sie agieren müssen, zu beeinflussen. Das Ergebnis war eine enge Vernetzung von Staat und Wirtschaft [Vermachtung der Wirtschaft, Klotten, 1989, S. 11].⁷

Eine sehr wichtige Komponente des institutionellen Gesamtgefüges der Sozialen Marktwirtschaft ist also die Wettbewerbspolitik. Ihre Aufgabe be-

steht in der Bewahrung des Wettbewerbs, und zwar durch ein grundsätzliches Verbot von Kartellen, durch Fusionskontrollen und durch Verbote, die sich auf den Mißbrauch einer Monopolposition beziehen. Der Wettbewerb soll nicht von innen erodieren. Andere wichtige Aspekte beziehen auch den freien Marktzutritt ein, um die Märkte bestreitbar zu halten, und den Wettbewerb von außen.

Erfahrungen aus der Inflation und die Unabhängigkeit der Bundesbank

Die zwei großen deutschen Inflationen, die Hyperinflation von 1923 und die zurückgestaute Inflation von 1936–1948, haben ebenfalls das institutionelle Arrangement geprägt. Eine Inflation erzeugt heftige Verwerfungen durch Allokationsverzerrungen und ganz besonders durch den Schaden, der Beziehern fixer Nominaleinkommen zugefügt wird, z.B. den Lohnempfängern. Eine Inflation kann deshalb eine Gefahr für das Wirtschaftssystem darstellen; sie kann unter Umständen zu einer politischen Destabilisierung der Gesellschaft führen; die Inflation verletzt die Bedingung der Konstanz der Wirtschaftspolitik. Aus diesen Gründen ist Preisniveaustabilität ein zentrales Ziel der Wirtschaftspolitik; deshalb ist die Bundesbank als eine unabhängige Zentralbank eingerichtet worden. Der Staat kann sein Budgetdefizit nicht monetarisieren, indem er sich bei der Zentralbank finanziert und ihre Zinspolitik mitentscheidet.

Diese Bestimmungen sind nicht Teil der Verfassung, sondern sind im Bundesbankgesetz festgelegt. Die aktuelle Position der Bundesbank ist aber nicht nur durch die gesetzlichen Bestimmungen, sondern auch durch einen breiten Konsens in der Bevölkerung determiniert. Dies gilt mehr oder weniger auch für andere Aspekte des institutionellen Systems; wenn sich die öffentliche Meinung verschiebt, kann sich auch der institutionelle Rahmen ändern.

Soziale Frage und Soziale Ordnung

Das Ende des 19. und der Anfang des 20. Jahrhunderts waren in Europa entscheidend durch die Soziale Frage geprägt. Die sozialen Probleme gewannen durch die Industrialisierung, neue Produktionsverfahren und die Bevölkerungswanderung vom Land in die industriellen Zentren an Bedeutung. Sozialistische Bewegungen nahmen für sich in Anspruch, eine Lösung gefunden zu haben, wie sowohl ökonomische Effizienz als auch wirtschaft-

licher Fortschritt und persönliche Freiheit durch öffentliches Eigentum an den Produktionsmitteln und zentrale Planung erzielt werden könnten. Auch die Sozialethik der Kirchen zielte auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen. Aufgrund dieser historischen Erfahrung muß ein Wirtschaftssystem eine Antwort auf die Soziale Frage geben, und zwar sowohl von einem ethischen Standpunkt aus, als auch von der praktischen Frage der politischen Akzeptanz her.

Die Erfahrungen mit einem zentralen, kollektivistischen Planungssystem in Europa haben gezeigt, daß ein kollektivistisches System nicht die Versprechungen erfüllt, die für es reklamiert worden sind. Es schützte den Arbeiter nicht als Individuum, sondern verlangte nach einer Orwellschen Kontrolle des Individuums. Das drückte sich während der Kriegswirtschaft z.B. in der Beschränkung der Arbeitsplatzwahl oder in der bürokratischen Erfassung der Art der Arbeit aus, etwa wenn Essenmarken entsprechend der Tätigkeit zugeteilt wurden. Deshalb stellte die Einführung der Marktwirtschaft im Jahre 1948 schon an sich eine soziale Reform dar. Dieses System brachte wirtschaftliche Chancen und Wahlmöglichkeiten.

Neben der Betonung dieser positiven Eigenschaft der Marktwirtschaft deutet der Zusatz »Soziale« Marktwirtschaft darauf hin, daß der Allokationsprozeß über die Märkte zu einer Einkommens- und Vermögensverteilung führen kann, die eine Korrektur rechtfertigt [Vanberg, 1988, S. 20]. Dieser wichtige Aspekt spiegelt sich in dem Sozialversicherungssystem wider, das in den achtziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts eingeführt und in vierzig Jahren Bundesrepublik weiter ausgebaut wurde. Dem »produktiven Staat« [Buchanan, 1975, S. 68] fällt eine steigende Bedeutung zu. Außer der sozialen Absicherung durch die Sozialversicherungssysteme ist die Soziale Frage des 19. Jahrhunderts aus dem Mittelpunkt des Interesses gerückt, da der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Wachstum teilnahm, nämlich durch den Lohnanstieg und indem er reales Vermögen (Häuser) und Finanzvermögen erwarb. Die Position des Arbeitnehmers hat sich innerhalb des letzten Jahrhunderts geändert. Die soziale Frage, wie sie im 19. Jahrhundert diskutiert wurde, stellt sich nicht mehr.

3. *Tendenzen und Herausforderungen: Wie funktionieren die grundlegenden Prinzipien?*

Wie hat sich die Soziale Marktwirtschaft in den 40 Jahren bewährt? Lassen sich Tendenzen erkennen? Erodieren die Soziale Marktordnung langsam [Bernholz, 1979; Klump, 1985; Tuchtfeldt, 1973; Vanberg, 1988; Willigerodt, 1988]? Stellt die deutsche Wirtschaft überhaupt noch eine Soziale Marktwirtschaft dar [Kloten, 1989, S. 14]? Wie werden die Herausforderungen der Zukunft aussehen?

Wirtschaftspolitische Ziele

Historisch gesehen hat sich die Soziale Marktwirtschaft bewährt, indem sie neue Produkte hervorgebracht, den technologischen Wandel vorangetrieben und hohe Wachstumsraten ermöglicht hat. In den frühen fünfziger Jahren betrug die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts 8 v.H.; in den späten achtziger Jahren ist sie dann auf 3 v.H. gesunken (4 v.H. in den sechziger Jahren; 3,5 v.H. in den siebziger Jahren, mit einem Tiefstand in den frühen achtziger Jahren). Die Arbeitslosenquote war anfänglich hoch, hauptsächlich auf Grund des Zustroms von 12 Millionen Vertriebenen, nahm aber in den fünfziger Jahren schnell ab und blieb bis 1974 niedrig, stieg dann aber kontinuierlich an, bis auf ein Niveau von fast 9 v.H. Inflation war in den fünfziger (1951 ausgenommen) und sechziger Jahren kaum zu verzeichnen, verstärkte sich jedoch in den siebziger Jahren und Anfang der achtziger Jahre.

Externe Schocks

Eine überaus große Herausforderung stellte in der Gründungszeit der Zustrom von 12 Millionen Vertriebenen dar. Beschäftigung und Wohnraum mußten bereitgestellt werden; die Infrastruktur mußte verbessert, und die Flüchtlinge mußten in die Gesellschaft integriert werden. Insgesamt hielt das System dieser Herausforderung gut stand. Einen weiteren Schock stellten die beiden Ölkrisen der siebziger Jahre dar; zu Anfang der ersten Ölkrise wurden Stimmen gegen die Leistungsfähigkeit des Marktes laut, jedoch verkräftete das Marktsystem diese Verknappungsschocks gut. Alles in allem hat die Bundesrepublik durch den enormen Abbau der Be-

Tabelle 1

Makroökonomische Variablen, Bundesrepublik Deutschland (5-Jahres-Durchschnitt)

Zeitraum	Reale Wachstumsrate	Arbeitslosenquote	Inflationsrate
1950-1954 ^a	8,7	8,5	2,0
1955-1959 ^a	6,0	3,8	1,9
1960-1964	4,6	0,9	2,7
1965-1969	4,0	1,2	2,1
1970-1974	3,0	1,3	6,1
1975-1979	3,9	4,4	3,7
1980-1984	1,0	7,0	4,3
1985-1989	2,8	8,8	1,0

^a ausgenommen das Saargebiet

Quelle: Deutsche Bundesbank [1975; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [1988]; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank [1990].

schäftigung in der Landwirtschaft, durch die kontinuierliche Zunahme der Dienstleistungsaktivitäten und durch den seit 1970 relativen Rückgang der Beschäftigten in der Industrieproduktion [Siebert, 1989a] einen tiefgreifenden Wandel in ihrer sektoralen Struktur erfahren. Es besteht allgemein Konsens darüber, daß die deutsche Wirtschaft, die stark vom Außenhandel abhängig ist, sich den Veränderungen in der Weltwirtschaft anpassen muß.

Der Konflikt der Grundprinzipien untereinander

Es gibt eine ganze Reihe von Bereichen, in denen die grundlegenden Prinzipien der persönlichen Freiheit, der Wettbewerbsordnung und des sozialen Schutzes harmonieren. So stellt z.B. die Wettbewerbsordnung ein Instrument dar, die persönliche Freiheit zu sichern und gleichzeitig eine Lösung in der Sozialen Frage zu finden. Jedoch existieren auch Problembereiche, in denen Widersprüche zwischen den Prinzipien bestehen und in denen ein Gleichgewicht zwischen Effizienz und Gerechtigkeit gefunden werden muß. Ein Gleichgewicht zu finden, ist ein kontinuierlicher Prozeß, und die

Opportunitätskosten der gefundenen Lösungen werden sich erst im Lauf der Zeit offenbaren. Dies gilt für fünf Problembereiche: bei Subventionen und Verzerrungen, der Größe des Staatssektors, der Regulierung, beim Rentensuchen und bei der sozialen Regulierung.

Subventionen und Verzerrungen. Die Anpassung der sektoralen Struktur ist durch die Subventionen für die Alt-Industrien, wie Kohle, Schiffbau und Stahl, behindert worden. Subventionierte Sektoren sind charakterisiert durch eine kleine Zahl von Unternehmen, geringes Wachstum, starke Importnachfrage und ein historisch gewachsenes hohes Maß an Außenprotektion. Die meisten der subventionierten bzw. protektionierten Sektoren hatten gewöhnlich eine große Beschäftigtenzahl (und damit viele Wähler), heutzutage sind sie dagegen sehr kapitalintensiv (Bergbau, Stahl, Schiffbau, Teile der Textil- bzw. Bekleidungsindustrie). Arbeitnehmer vor starkem Strukturwandel zu schützen, ist ein oft genanntes Motiv, aber rent-seeking ist eine gute Erklärung für eine strukturkonservierende Politik.

Im Kohlebergbau wird ein Arbeitsplatz mit 35 000 DM pro Jahr (1986) subventioniert, was 57 v.H. der totalen durchschnittlichen Kosten pro Beschäftigten in dieser Industrie ausmacht. Subventionen haben die Position einzelner Unternehmen erheblich verändert, z.B. ist durch die Subventionierung von *Arbed* ein privater Wettbewerber erheblich geschädigt worden. Subventionen haben die sektorale Struktur verzerrt und die Anpassung von Sektoren und ganzen Regionen verzögert. Die stärkste Verzerrung durch Subventionen bestand in der Abwehr neuer Industrien, die sich niederlassen wollen, indem die strukturkonservierende Politik niedrigere Löhne in Regionen mit kränkelnden Industrien verhinderte. Auch ist auf den Einfluß bestehender Unternehmen auf die Flächennutzungsplanung hinzuweisen, um Neuansiedlungen zu erschweren [Siebert, 1989a]. Die Politiker sind selten mutig genug gewesen, die Subventionen zu verringern oder Subventionen per Gesetz zeitlich zu begrenzen.

Eine defensive sektorbezogene Politik für wirtschaftlich schwache Sektoren ist nicht das einzige Beispiel für Verzerrungen. Strategische Handels- und Industriepolitik ist unter Umständen wesentlich relevanter. Politiker schenken dem Markt nicht genügend Vertrauen, daß er neue Sektoren hervorbringt, und sie meinen besser zu wissen, in welche Sektoren das Kapital, öffentliche Mittel eingeschlossen, fließen sollte. Die Europäische Kommission ist z.B. der Meinung, daß die Wettbewerbspolitik weniger restriktiv gegenüber größeren Unternehmen sein sollte, wenn diese in das Konzept der strategischen Handelspolitik passen.

Die Erfahrungen, die mit der strategischen Industriepolitik für neue Sektoren gemacht wurden, sind jedoch enttäuschend, beispielsweise die Subven-

tionierung der Entwicklung der Atomindustrie und von Großcomputern. Bei den Staatsaktivitäten sind Interventionszyklen beobachtet worden, wie z.B. bei der Stadtplanung [Siebert, 1980, S. 368]. Es besteht kein Zweifel daran, daß die strategische Handelspolitik eine Gefahr für die Marktwirtschaft darstellt, weil dezentralisierte private Entscheidungen durch einen politischen Prozeß substituiert werden. Die strategische Handelspolitik scheint für den politischen Bereich so faszinierend zu sein, daß das Konzept der »Wirtschaftsordnung« tendenziell in den Hintergrund tritt.

Die Erfahrungen mit Subventionen sind ebenfalls enttäuschend. Der Betrag der Subventionsausgaben ist hoch, für 1989 wird er auf 133 Mrd. DM geschätzt, das sind 5,9 v.H. des BSP [Institut für Weltwirtschaft, Kiel, eigene Berechnungen], und damit nicht viel weniger als die Einkommensteuereinnahmen (182 Mrd. DM, 1989), die die wichtigsten Steuereinnahmen in der Bundesrepublik darstellen. Ein Risiko für das gesamte Wirtschaftssystem besteht darin, daß bestimmte Interessengruppen den Staat beherrschen könnten. Eine institutionelle Überprüfung der Subventionen und Verzerrungen würde erfordern, die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft eindeutig festzulegen, insbesondere die Allokationsfunktion, die darin besteht, Infrastrukturkapital und andere öffentliche Güter (Grundlagenforschung) bereitzustellen sowie ein dieser Funktion entsprechendes Finanzierungsinstrument (Steuersystem) zu schaffen. Eine Regel zur automatischen Herabsetzung von Subventionen wäre ein geeignetes Instrument.

Privatisierung und die Rolle des Staates. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt mag als ein Indikator für die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft angesehen werden. In der Bundesrepublik betrug er in den letzten 15 Jahren um 48 v.H., wobei 1982 ein Höhepunkt (50 v.H.) erreicht wurde. In den späten achtziger Jahren war ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Einen großen Teil (18,5 Prozentpunkte) macht das Sozialversicherungssystem aus, hier ist die Tendenz weiterhin steigend.

Öffentliche Unternehmen sind hauptsächlich in den Bereichen Elektrizität, Gas, Wasser, Transportleistungen, Kommunikation, Wohnungsbau und in einigen Bereichen der Produktion tätig. Diese Bereiche umfassen 7 v.H. der Beschäftigten und ca. 15 v.H. der Bruttoinvestitionen in der Bundesrepublik [Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft, 1987, S. 35, 37]. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen vollzog sich eher schleppend. Eine verfassungsmäßige Kontrolle der Größe des Staatsapparats, der Staatsausgaben oder der Finanzierung wäre eine angemessene Maßnahme gegen das fortlaufende Anwachsen des staatlichen Einflusses in der Marktwirtschaft.

Regulierung. Regulierungen der Industrie und des Dienstleistungssektors

lassen sich in vielen Bereichen finden, so in all denjenigen, die vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgenommen sind, wie in der Landwirtschaft, dem Energiebereich, Banken und Versicherungen, Transport und Kommunikation (den Postbereich und das öffentliche Elektrizitätswesen, die Gas- und Wasserversorgung eingeschlossen). Darüber hinaus gibt es Regulierungen zum Schutz der Umwelt und in vielen anderen Feldern, so z.B. im Gesundheitswesen und bei den Informationsmedien [Donges und Schatz, 1986].

Der grundlegende Effekt von Regulierungen ist die Ausschaltung von Wettbewerb und das Erschweren des Markteintritts. Es ist geschätzt worden, daß, ausgedrückt in Wertschöpfung, ungefähr 50 v.H. der deutschen Wirtschaft streng reguliert sind [Donges und Schatz, 1986, S. 26 f.]. Damit übermäßige Gewinne verhindert werden, die aus der durch die Regulierung geschaffenen Monopolsituationen zu erzielen sind, wird auch die Preissetzung in wichtigen Fällen kontrolliert.

In vielen Fällen jedoch wird das Recht eines beschränkten Marktzutritts kostenlos vergeben, z.B. wenn in der Umweltpolitik limitierte Emissionsrechte de facto zu einem Nulltarif bewilligt werden.

Argumente, die für eine Regulierung sprechen, sind: natürliche Monopole, Schutz des Konsumenten und die Internalisierung von Externalitäten. Die grundlegende Frage ist, wie stichhaltig diese Argumente sind und inwieweit die Regulierungen wirklich im Interesse des Individuums sind. Neben den Primäreffekten höherer Preise aufgrund des begrenzten Wettbewerbs haben Regulierungen Nebeneffekte, die nicht auf den ersten Blick sichtbar werden. Z.B. haben die deutschen Regulierungen im Straßenfernverkehr den komparativen Vorteil der holländischen Speditionen vergrößert, die Standortvorteile norddeutscher Häfen verringert und damit die Raumstruktur beeinflußt. Darüber hinaus lösen die Straßenfernverkehrsregulierungen, wie z.B. das Verbot des Markteintritts der Transportabteilungen produzierender Firmen oder die Kabotage-Verordnungen für ausländische Fernfahrer, einen übermäßigen Verkehr aus, der nicht mit den Zielen der Energieeinsparung oder des Umweltschutzes übereinstimmt.

Einen Ausweg aus der Regulierung würde die Versteigerung von Zugangsrechten darstellen, etwa das Recht, an der Börse zu handeln, oder das Recht, Transportleistungen zur Verfügung zu stellen. Eine solche Versteigerung ist besonders einfach, wenn diese Rechte an bestimmte Mengen gebunden werden können, wie z.B. die Versteigerung von Emissionsrechten. Der andere Ausweg würde in der ausdrücklichen Erlaubnis des Marktzutritts, also in einer Öffnung der Märkte, bestehen. Dies ist insbesondere wichtig im Hinblick auf neuere Wettbewerbskonzepte, wie z.B. das der be-

streitbaren Märkte (contestable markets). Europa '92 wird hoffentlich den Weg für eine Verbesserung des Marktzutritts ebnen.

Eine Herausforderung für die Marktwirtschaft stellt auch die Revision der Ausnahmen vom deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen dar. Im Banken- und Versicherungssektor sollte der Anleger- bzw. Gläubigerschutz nicht durch einen limitierten Marktzutritt hergestellt werden. Die Börsen sollten mehr Wettbewerb zulassen. Im Fall des Postdienstleistungsbereichs sehen wir nur eine mäßige strukturelle Veränderung, die einen offeneren Markt bei den Endprodukten einschließt. In der Elektrizitätswirtschaft werden neue Nutzungsrechte für Stromerzeuger vergeben werden müssen, um mehr Wettbewerb zu erlauben. Und schließlich ist im Transportsektor eine Deregulierung im Straßenverkehr und im Luftverkehr möglich [Donges und Schatz, 1986; Soltwedel et al., 1986]. In allen genannten Bereichen und auf weiteren regulierten Gebieten (Kohle, Stahl, Handwerk) ist ein sehr hohes Potential für eine Deregulierung vorhanden.

Das Suchen von Renten. Subventionen können eventuell durch Gesetze, deren Gültigkeit zeitlich begrenzt ist, kontrolliert werden, übermäßige Staatsausgaben durch spezielle Finanzierungsregeln. Wettbewerbspolitik ist die Antwort auf die endogene Tendenz, den Wettbewerb durch nicht-kompetitive Marktpositionen zu unterlaufen. Wie sieht die institutionelle Antwort auf »rent-seeking« aus, durch das die Bedingungen der privaten Entscheidungen verändert werden und durch welche Teilordnungen politisiert werden? Verbunden mit dieser Frage des rent-seeking ist das Problem der Wirtschaftsmacht und althergebrachter Rechte [Kloten, 1989, S. 15]. Offensichtlich gibt es keine systematische Kontrolle für rent-seeking. Wettbewerbspolitik im traditionellen Sinn, die sich auf die Position im relevanten Markt bezieht, ist keine hinreichende Lösung. Die Garantie des freien Markteintritts mit der Absicht, die Märkte bestreitbar zu halten, ist zwar ein wichtiger Schritt gegen rent-seeking. Sie scheint jedoch ein nicht ausreichendes institutionelles Instrument zu sein, weil die Renten durch viele Faktoren determiniert werden, einschließlich der institutionellen Regelungen. Das »Denken in Ordnungen« mag eine gewisse Garantie gegen bestimmte Interessengruppen und gegen rent-seeking sein, jedoch gibt es auch Anzeichen dafür, daß diese Philosophie an Boden verliert [Kloten, 1989, S. 15].

Schutz des Individuums versus Flexibilität. Die Regulierung des Arbeitsmarktes hat ihre Wurzeln in der Intention, das Individuum zu schützen. Die Arbeitsmarktregulierung beruht auf drei grundlegenden Aspekten: auf dem staatlichen Versicherungssystem (Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit, Ruhestand), auf dem Kündigungsschutz und der Delega-

tion der Verhandlungen über den Lohn- und Gehaltsvertrag an die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, mit der Maßgabe, daß das Verhandlungsergebnis de facto und für alle Beschäftigten, ob Gewerkschaftsmitglieder oder nicht, verbindlich ist (Allgemeinverbindlichkeit).

Dieses Regulierungssystem legt implizit die Anreize, Arbeit anzubieten oder nachzufragen, fest. Im westdeutschen System laufen die Anreize in die Richtung, die Nachfrage nach Arbeit zu verringern und damit Beschäftigung und Wachstum zu entkoppeln, ebenso wie Investition und Beschäftigung. Dies ist eine Unzulänglichkeit des Systems.⁸ Wie im Fall jeder anderen Versicherung, erzeugt die Sozialversicherung ein moral-hazard Verhalten der Versicherten. Der Kündigungsschutz legt explizit die Austrittsbedingungen und damit implizit die Eintrittsbedingungen fest, womit die Nachfrage nach Arbeit beeinflusst wird [Siebert, 1989b]. Allgemeine Lohnverhandlungen verhindern oft eine Lohndifferenzierung nach der Art der Beschäftigung, nach Sektoren und nach Regionen. Darüber hinaus beeinflussen sich die drei Typen der Regulierung untereinander. Z.B. legen soziale Sicherheit und Kündigungsschutzregelungen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften fest.

Außer dem Problem des moral-hazard Verhaltens trägt ein regulierendes System, das die individuellen Bedürfnisse schützt, zu einer veränderten Einstellung der Individuen bei. Sie erwarten persönlichen Schutz vom Staat und dem regulierenden System. Es existiert ein trade-off zwischen den Insidern und den Outsidern. Viel wichtiger jedoch ist der trade-off zwischen dem individuellen Schutz und der offenen Gesellschaft, die Popper [1944, S. 174] beschreibt als »competition for status among its members«.

Es besteht definitiv ein Konflikt zwischen dem individuellen Schutz und der Effizienz bzw. Flexibilität des Systems. Die Problematik ist möglicherweise am besten an der Diskussion um die Ladenschlußzeiten abzulesen. Alles in allem sind die Politiker nicht couragiert genug, mehr Flexibilität zuzulassen bzw. zu initiieren.

Erosion des Marktmechanismus. Subventionen für wirtschaftlich alte und neue Industrien, einige Formen der Regulierung, rent-seeking und die ungenügende Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt machen deutlich: Es besteht die Gefahr, daß der Marktmechanismus in einem langsamen Prozeß endogen erodiert. Ein solcher Prozeß könnte besser kontrolliert werden, wenn die Marktwirtschaft explizit im Grundgesetz verankert worden wäre. Weil die Marktwirtschaft nicht einen solchen konstitutionellen Anker hat, ist das Rechtssystem gegenüber dem Problem der »Marktkonformität« von vielen Maßnahmen - insbesondere gegenüber der Konformität in bezug auf das Gesamtsystem - indifferent geblieben. Hieraus ergibt sich eine offene

Frage: Reicht das »Denken in Ordnungen« zur Verteidigung der Marktwirtschaft aus?⁹

Institutioneller Wettbewerb versus Europäische Zentralisation

Das institutionelle Gefüge der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik wird durch die Europäische Integration beeinflusst werden, insbesondere durch den Binnenmarkt. Grundsätzlich besteht Einigkeit über die Errichtung des Binnenmarktes, jedoch ist man sich auch darüber im klaren, daß die europäische Integration das deutsche institutionelle Arrangement verändern wird. Bei der Frage, ob der institutionelle Rahmen für Europa zentral in Brüssel festgelegt werden soll oder ob dieses einem Prozeß institutionellen Wettbewerbs überlassen werden kann, fühlt man sich an die Diskussion in den sechziger Jahren über die Bedeutung der »planification« erinnert.

Institutioneller Wettbewerb bedeutet, daß die verschiedenen nationalen institutionellen Regelungen gleichzeitig in einem Binnenmarkt existieren können und daß die Regeln des Ursprungslands (für ein Produkt oder eine Dienstleistung) gegenseitig akzeptiert werden. Die Folge des institutionellen Wettbewerbs ist die Arbitrage, die Konsumenten und Unternehmen ausnutzen können. Die Konsumenten stimmen mit ihrem Geldbeutel und ihren Füßen ab, die Unternehmen handeln entsprechend den Vorteilen, die sie aus den Unterschieden in den nationalen Regulierungen erzielen. Die Länder konkurrieren um die mobilen Produktionsfaktoren, und die sich daraus ergebenden institutionellen Regelungen stellen das Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses dar. Das wichtigste Resultat des institutionellen Wettbewerbs wird das Öffnen der bisher durch nationale Reglementierung abgeschotteten Märkte sein.

Der Konflikt zwischen den beiden Strategien Wettbewerb der Institutionen versus Ex-ante-Harmonisierung ist Ausdruck eines tiefergehenden Orientierungskonflikts: Auf der verfassungsmäßigen Ebene entspricht dies dem Konflikt zwischen Föderalismus und Zentralismus. Auf einer philosophischen Ebene handelt es sich um den Konflikt zwischen Liberalismus im klassischen bzw. britischen Sinn und einem mehr planorientierten Ansatz. Wir haben divergierende Meinungen bezüglich der Streitpunkte Vertrauen in das Funktionieren der Märkte einerseits und Interventionismus andererseits, Konsumentensouveränität versus Notwendigkeit des Schutzes des einzelnen, Rolle des Staates versus Funktionen des Marktes, die Spontaneität der autonomen Entscheidungsfindung und der dezentralisierten Abläufe

versus Konstruktivismus oder schließlich das englische Präzedenzfall-Recht versus die Logik des Römischen Rechts. Europa befindet sich noch auf der Suche nach seiner institutionellen Ordnung; die Auseinandersetzung zwischen dem britischen und dem französischen Konzept für Europa ist noch nicht abgeschlossen.

Natur und Umwelt

Eine faszinierende Frage ist, wie das marktwirtschaftliche System die Herausforderung der Umweltzerstörung, die bis Anfang der siebziger Jahre unbeachtet blieb, bewältigt. Mit den Worten eines Wirtschaftswissenschaftlers: Die Umwelt wurde allmählich als ein knappes Gut erkannt, das für die konkurrierenden Verwendungen Konsum und Aufnahmemedium für Schadstoffe dient. Für unsere Analyse ist es dabei unerheblich, ob sich die Präferenzen zugunsten von mehr Umweltqualität geändert haben oder ob die Nachfrage nach der Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffe angestiegen ist. Unser Wirtschaftssystem erlebte einen Schock, nicht exogen wie bei der Ölkrise, sondern endogen.

Auf institutioneller Ebene reagierte das System auf diese endogene Störung, indem es versuchte, neue Nutzungsrechte für die Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffe zu schaffen und indem es den Subsystemen der Volkswirtschaft Umweltknappheit signalisierte. Neue Gesetze zum Schutz der Umwelt (Bundesimmissionsschutzgesetz, TA Luft, Abwasserabgabengesetz etc.) sind Anfang der 70er Jahre erlassen und Mitte der 80er Jahre revidiert worden. Zugestandenermaßen verwendeten diese Gesetze überwiegend den regulativen Ansatz über Genehmigungen, jedoch entstand zu Ende der achtziger Jahre eine Debatte über die institutionellen Anreize, Umwelt sparsamer einzusetzen. Es muß ein institutioneller Rahmen entwickelt werden, der mehr Gewicht auf die Preisinstrumente legt. Ebenso wird über eine verfassungsmäßige Verankerung des Umweltaspekts nachgedacht. Die institutionelle Ordnung muß so weit weiterentwickelt werden, daß man das Umweltproblem in den Griff bekommt.

Eine Herausforderung für ein institutionelles Regelsystem stellt auch das Problem dar, wie es die berechtigten Interessen der zukünftigen Generationen berücksichtigt [Siebert, 1980]. Im Fall der Kapitalakkumulation kann diese Frage den privaten Entscheidungen überlassen werden. Der Wert eines Kapitalguts kann von einer Generation an die nächste verkauft werden. Für die Umwelt müssen neue Nutzungsrechte gefunden werden, die die Interessen der nachfolgenden Generationen berücksichtigen. Die Akkumula-

tion von Schadstoffen in einem Umweltsystem über eine Periode von zehn oder zwanzig Jahren hinweg muß sich im Preissystem widerspiegeln. Wie streng die Irreversibilitäten in einem institutionellen Netzwerk, das eine präventive Umweltpolitik zuläßt, berücksichtigt werden, stellt eine Herausforderung an das System der Sozialen Marktwirtschaft dar.

4. *Schlußbemerkungen*

Bei einem Rückblick auf vierzig Jahre Soziale Marktwirtschaft stellt man fest, daß sich das System gut bewährt hat. Es hat den wirtschaftlichen Wohlstand, die individuelle Autonomie und ein ausgebautes soziales Sicherungsnetz ermöglicht. Es wird, nachdem es zunächst um eine Mehrheit kämpfen mußte, von der öffentlichen Meinung in Deutschland nicht mehr in Frage gestellt. In Zeiten einer Orwellschen Krise der sozialistischen Planwirtschaft in Osteuropa ist die relative Überlegenheit der Sozialen Marktwirtschaft nur allzu deutlich. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft mit seinen Prinzipien ist eine Orientierungshilfe für die osteuropäischen Länder bei ihrer Suche nach einer besseren institutionellen Ordnung für ihre Volkswirtschaften. Der institutionelle Wettbewerb in Europa wird, wenn er tatsächlich verwirklicht werden sollte, einen Impuls für das System darstellen.

Die Soziale Marktwirtschaft hat externe Schocks, wie den Flüchtlingsstrom und die Energiekrisen, bewältigt; man kann darauf vertrauen, daß die Umweltfrage in das System integriert wird. Von Bedeutung ist die Gefahr, daß das System langsam von innen erodiert, und zwar durch Subventionen für alte Industrien und durch die strategische Handels- und Industriepolitik, durch Regulierungen, die spezifische Interessen schützen, durch das rent-seeking, durch die Inflexibilität des Arbeitsmarktes und durch den Konflikt zwischen dem politischen Wunsch, durch den Staat geschützt zu werden, und der Notwendigkeit einer offenen Gesellschaft, die individuelle Freiheit gewährt.

Literatur

- Baumol, William, J. C. Panzar und R. D. Willig, 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego.
- Bernholz, Peter, 1979, »Freedom and Constitutional Economic Order«. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 135, 520-532.
- Buchanan, James, 1975, *The Limits of Liberty*, Chicago.
- Deutsche Bundesbank, 1975, *Deutsches Geld- und Bankwesen in Zahlen 1876-1975*, Frankfurt/M.
- Donges, Jürgen und Klaus-Werner Schatz, 1986, *Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Struktur, Wirkungen. Kieler Diskussionsbeitrag Nr. 119/120*.
- Eucken, Walter, 1952, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Bern, Tübingen.
- Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft, 1987, *Die öffentliche Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel-Berlin.
- Giersch, Herbert, 1960, *Allgemeine Wirtschaftspolitik: Grundlagen*, Wiesbaden.
- Hayek, Friedrich v., 1944, *The Road to Serfdom*, London.
- , 1968, *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kieler Vorträge, N.F. 56.
- Hutchison, Terence W., 1979, »Notes on the Effects of Economic Ideas on Policy: the Example of the German Social Market Economy«. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 139, 426-41.
- , 1981, »Walter Eucken and the German Social-Market Economy«. In: *the Politics and Philosophy of Economies - Marxians, Keynesians and Austrians*, Oxford, 155-175.
- Kloten, Norbert, 1989, *40 Jahre »Soziale Marktwirtschaft«*, Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 50, 22. Juni 1989, 10-16.
- Klump, Rainer, 1985, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Miksch, Leonhard, 1937, *Wettbewerb als Aufgabe*, Stuttgart und Berlin.
- Mises, Ludwig v., 1926, *Kritik des Interventionismus*, Jena.
- Müller-Armack, Alfred, 1944, *Genealogie der Wirtschaftstile*, Stuttgart.
- , 1946, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg.
- , 1966, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Freiburg.
- , 1978, »Social Market Economy as an Economic and Social Order«. In: *Review of Social Economy*, Nr. 3, 325-31.
- Popper, Karl, 1944, *The Open Society and its Enemies*, London.
- Röpke, Wilhelm, 1942, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich.
- , 1958, *Ein Jahrzehnt Sozialer Marktwirtschaft in Deutschland und seine Lehren. Aktionsprogramm der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft*, Köln-Marienburg.
- , 1963, *Economics of the Free Society*, Chicago.
- Rüstow, Alexander v., 1932, *Diskussionsbeitrag ohne Titel*. In: *Deutschland und die Weltkrise*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, Dresden, 62-69.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1988, *Jahresgutachten 1988/1989*, Bonn.
- Siebert, Horst, 1980, »Allokation zwischen Generationen«. In: *D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre*, Stuttgart, 353-370.

- , 1989a, »Anpassungsprobleme in einer offenen Volkswirtschaft«. In: Bernhard Gahlen et al. (Hrsg.), Wirtschaftswachstum, Strukturwandel und dynamischer Wettbewerb. Ernst Helmstädter zum 65. Geburtstag, Berlin und Heidelberg, 187-199.
- , 1989b, »Kündigungsschutz und Sozialplanpflicht - Optimale Allokation von Risiken oder Ursache der Arbeitslosigkeit?« In: Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Neue Folge Band 178, Berlin, 267-285.
- Soltwedel, Rüdiger, et al., 1986, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kieler Studien, Nr. 202, Tübingen.
- Statistisches Bundesamt, 1989, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Kosten und Standardtabellen, Vorbericht 1988, Wiesbaden.
- Tuchtfeldt, Egon, 1973, »Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung«. In: Wolfgang Stützel et al. (Hrsg.), Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart und New York 1981, 83-104.
- Vanberg, Viktor, 1988, »Ordnungstheorie« as Constitutional Economics - The German Conception of a »Social Market Economy«. In: Ordo, Bd. 39, 17-31.
- Watrin, Christian, 1979, »The Principles of the Social Market Economy - its Origins and Early History«. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 405-25.
- Willgerodt, Hans, 1988, »Die Krise der Wirtschaftspolitik«. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 37, Nr. 1, 5-12.

Anmerkungen

- * Überarbeitete Fassung eines Vortrags »Principles of the Economic System in the Federal Republic - An Economist's View«, der auf einer Konferenz »Federal Republic of German - 40 Years of Basic Law. Experience and Prospects« in Washington gehalten wurde, bevor sich die deutsche Vereinigung in der jetzigen Form abzeichnete. Für kritische Hinweise danke ich Dietmar Gebert, Hubertus Müller-Groeling, Karl-Heinz Paqué, Klaus-Werner Schatz und Holger Schmieding.
- 1 Wir Deutschen pflegen sehr »grundsätzlich« in der Wortwahl zu sein. Für Eucken [1952, S. 252] war ein Grundprinzip eine grundlegende Anforderung, die als Handlungsanweisung zu verstehen war, nicht ein Ziel an sich.
- 2 Vergleiche die Diskussion in den sechziger Jahren [Kloten, 1989, S. 12, 13].
- 3 Ich folge nicht genau den vier regulierenden Prinzipien Euckens. Sein viertes Problem, nämlich die inverse Angebotsreaktion, ist nicht von großer Bedeutung. Sein drittes Problem, daß Preise die richtige Knappheit widerspiegeln, ist viel wesentlicher (vgl. Abschnitt: Natur und Umwelt, S. 25).
- 4 In den ersten Jahren der Bundesrepublik bevorzugten starke politische Kräfte eine Zentralisierung und eine bestimmte Art von zentraler Planung.
- 5 Wenn Sie das altmodische Beispiel nicht mögen, dann nehmen Sie die Preisregulierung von Erdgas in den Vereinigten Staaten in den siebziger und achtziger Jahren und einige Phänomene der Handelspolitik, wie das »upgrading« oder die

Regeln, die den heimischen Produktionsanteil (local content) festlegen, die ihrerseits eine Konsequenz aus quantitativen Restriktionen darstellen.

- 6 »Es erwies sich, daß die Gewährung von Freiheit eine Gefahr für die Freiheit werden kann, wenn sie die Bildung privater Macht ermöglicht, daß zwar außerordentliche Energien durch sie geweckt werden, aber daß diese Energien auch freiheitszerstörend wirken können« [Eucken, 1952, S. 53].
- 7 Das Problem der politischen Macht war eine zentrale Frage der Ordoliberalen [Eucken, S. 169].
- 8 »In der Sozialordnung gibt es zahlreiche, damals unterschätzte, sich später als schwerwiegend erweisende konstruktive Mängel« [Kloten, 1989, S. 12].
- 9 Vielleicht ist fiskalischer Föderalismus sowohl in einer räumlichen als auch in einer funktionalen Interpretation eine Antwort. Durch die Verknüpfung von Besteuerung und Staatsfinanzierung mit dem Angebot an öffentlichen Gütern sieht der Wähler, was der Staat bereitstellt. Dieses knüpft an den regionalen Aspekt von öffentlichen Gütern (und deren Finanzierung) an, wobei die Regionen über ihre öffentlichen Güter und deren Finanzierung entscheiden. Dieser Ansatz umfaßt auch die Aufgliederung einiger Dienstleistungen des Staates (Schiene, Post) auf eine Gesellschaft für Infrastruktur, die über die Schienen oder Telefonleitungen verfügt, und auf Betreibergesellschaften, die in privater Hand sein können. Überall, wo es möglich ist, kann auch eine Finanzierung durch Benutzergebühren in Betracht gezogen werden.