

Alfred Schüller

Marburger Studien zur Ordnungsökonomik

Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gernot Gutmann, Köln
Dr. Hannelore Hamel, Marburg
Prof. Dr. Helmut Leipold, Marburg
Prof. Dr. Alfred Schüller, Marburg
Prof. Dr. H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Unter Mitwirkung von

Prof. Dr. Dieter Cassel, Duisburg
Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig, Münster
Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg, Marburg
Prof. Dr. Ulrich Wagner, Pforzheim

Redaktion: Dr. Hannelore Hamel

Band Nr. 70: Marburger Studien zur Ordnungsökonomik



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2002

Marburger Studien zur Ordnungsökonomik

Aufsätze von

Alfred Schüller



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2002

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Alfred Schüller
Forschungsstelle zum Vergleich
Wirtschaftlicher Lenkungssysteme
Der Philipps-Universität Marburg
Barfußertor 2
35032 Marburg

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Schüller, Alfred
Marburger Studien zur Ordnungsökonomik / Aufsätze von Alfred Schüller. -
Stuttgart : Lucius und Lucius, 2002

(Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft; Bd. 70)

ISBN 3-8282-0221-7

0101 deutsche buecherei 0292 deutsche bibliothek

© Lucius & Lucius Verlags-GmbH • Stuttgart • 2002

Gerokstraße 51 • D-70184 Stuttgart

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

Druck und Einband: ROSCH-BUCH Druckerei GmbH, 96110 Scheßlitz

Printed in Germany

ISBN 3-8282-0221-7

ISSN 1432-9220



Alfred Müller

Vorwort

Den vorliegenden Band „Marburger Studien zur Ordnungsökonomik“ widmen die Mitarbeiter der Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme ihrem Institutsdirektor und akademischen Lehrer *Prof. Dr. Alfred Schüller* zu seinem 65. Geburtstag, den er am 21. Juni 2002 feiert. Damit verbindet sich zugleich der Dank für seine Bereitschaft, die Aufgaben in Forschung, Lehre und Institutsleitung noch drei weitere Jahre wahrzunehmen.

Alfred Schüller übernahm 1976 – nach dem Tod von *K. Paul Hensel* – den Lehrstuhl für Ordnungstheorie und Wirtschaftspolitik des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg und damit auch die Leitung der Forschungsstelle. In beiden Funktionen fühlte er sich dem Forschungsprogramm der von *K. Paul Hensel* maßgeblich begründeten „Marburger Schule“ verpflichtet, was die Titelbezeichnung dieser Aufsatzsammlung erklärt. Aus der Vielzahl seiner Publikationen sind einige Schwerpunkte der Forschungsarbeit von *Alfred Schüller* ausgewählt worden.

Das verbindende Element der Schwerpunkte besteht in der Einsicht, daß Wirtschaften stets und überall von den jeweiligen Ordnungsbedingungen abhängt, wobei von der Interdependenz der Wirtschaftsordnung mit anderen gesellschaftlichen Teilordnungen ausgegangen wird. Demgemäß war und ist das ordnungstheoretische Erkenntnisprogramm darauf gerichtet, erstens ein Instrumentarium zur Beschreibung und Klassifikation von Wirtschaftsordnungen bereitzustellen, zweitens Theorien über den Wandel von Wirtschaftsordnungen zu formulieren, drittens die Funktionsweise alternativer Wirtschaftsordnungen zu erklären und somit viertens ein theoretisches Fundament sowohl für den Vergleich als auch für die Gestaltung von Wirtschaftsordnungen zu begründen. Zu allen diesen Forschungsaufgaben hat *Alfred Schüller* wichtige Beiträge geleistet.

Die zum ersten Schwerpunkt „Ordnungstheoretische Grundlagen“ ausgewählten Aufsätze belegen dies exemplarisch für die Theorie des wirtschaftlichen Systemvergleichs, der Transformation, der Eigentumsrechte und für die Markt- und Geldtheorie. Das besondere Anliegen von *Alfred Schüller* ist darin zu sehen, die bewährten ordnungstheoretischen Ansätze in der Tradition von *Walter Eucken*, *Franz Böhm*, *Wilhelm Röpkke*, *Friedrich A. von Hayek* u. a. weiterzuentwickeln und mit der neueren Institutionentheorie zu einer zeitgemäßen Ordnungsökonomik zu verbinden. Dabei war er stets bemüht, die Grundlagenforschung für die Analyse, den Vergleich und die Gestaltung konkreter Wirtschaftsordnungen anzuwenden. In den 70er und 80er Jahren stand der Vergleich zwischen westlichen Marktwirtschaften und sozialistischen Planwirtschaften im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Die damals theoretisch diagnostizierten Funktionsmängel der sozialistischen Wirtschaftssysteme sind durch deren späteres Scheitern eindrucksvoll bestätigt worden. Die theoretischen Grundlagenerkenntnisse erwiesen sich danach als solides Fundament für die aktive Beratung und Gestaltungsempfehlung im Zuge der Transformation der ehemals sozialistischen Systeme in marktwirtschaftlich und demokratisch verfaßte Ordnungen.

Einen zweiten Schwerpunkt bilden die vielfältigen Studien zur Sozialen Marktwirtschaft und deren Vergleich mit anderen Ausprägungen marktwirtschaftlicher Ordnungen. Hierzu hat *Alfred Schüller* die institutionellen Voraussetzungen einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Ordnung untersucht, die daran gemessenen ordnungspolitischen Fehlentwicklungen eines ausufernden Sozialstaates und aktueller Experimente

„Dritter Wege“ aufgezeigt sowie Leitlinien für die zukünftige Gestaltung der Sozialen Marktwirtschaft entwickelt. In allen Beiträgen kommt sowohl sein Engagement für eine freie, produktive und sozial akzeptable Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung als auch seine Warnung vor deren Zerstörung zum Ausdruck.

Diese kritische Sicht bestimmt auch seine Studien zur europäischen Integration. Als engagierter Fürsprecher freier Güter- und Kapitalmärkte diagnostiziert *Alfred Schüller* Fehlentwicklungen der europäischen Integrationspolitik, die er am Beispiel des politisch-bürokratischen Integrationsweges aufzeigt. Vor allem kritisiert er das Streben nach bürokratisch verordneter „Vereinheitlichung“ in allen wichtigen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Statt dessen empfiehlt er den wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Integrationsweg, der auf institutionelle Vielfalt setzt und auf die kreative und kontrollierende Funktion des Wettbewerbs der Institutionen und Standorte vertraut.

Der vierte wichtige Schwerpunkt der Forschungs- und Lehrtätigkeit von *Alfred Schüller* galt immer auch den Ordnungsfragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. In der liberalen Tradition stehend, plädiert er für die Weiterentwicklung des *Röpke*-schen Ideals einer „Preis-, Tausch- und Zahlungsgemeinschaft“. Die hier wiedergegebenen Publikationen belegen seine Kritik an ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentwicklungen, die er oftmals gegen den herrschenden Zeitgeist vom Machbarkeitsglauben und von der Überlegenheit staatlicher Eingriffe in die freie Marktkoordination formuliert hat. Seine frühen Arbeiten zu flexiblen Wechselkursen und der Verschuldungsproblematik haben nichts an Aktualität für die Ordnungsfragen der Globalisierung eingebüßt.

Die Mitarbeiter der Forschungsstelle danken *Friederike Pütter*, *Tobias Enchelmaier* und *Gregor Hense* für tatkräftige Unterstützung bei der Zusammenstellung der Beiträge. Ein besonderer Dank gebührt der ehemaligen Mitarbeiterin *Dr. Hannelore Hamel* für die engagierte redaktionelle und organisatorische Betreuung des Bandes sowie *Christel Dehlinger* für die unermüdliche und sorgfältige Arbeit bei der Anfertigung der druckfertigen Vorlage.

Marburg, im Juni 2002

Die Mitarbeiter:

Prof. Dr. Helmut Leipold, Dr. Reinhard Peterhoff,
 Privatdozent Dr. Dirk Wentzel, Dipl.-Vw. Gerrit Fey,
 Dipl.-Kfm. Ralf Gerschkat, Dipl.-Vw. Sandra Ludwig,
 Dipl.-Kfm. Dieter Starke und Dipl.-Vw. Thomas Welsch

Inhalt

I. Ordnungstheoretische Grundlagen

Theorie des wirtschaftlichen Systemvergleichs – Ausgangspunkte, Weiterentwicklungen und Perspektiven (2000).....	3
Ansätze einer Theorie der Transformation (1992).....	33
Ökonomik der Eigentumsrechte in ordnungstheoretischer Sicht (1988)	67
Der Wettbewerbszusammenhang zwischen Kapital- und Gütermärkten (1997)	99
Konkurrenz der Währungen als geldwirtschaftliches Ordnungsprinzip (1977)	137

II. Ordnungsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft

Die institutionellen Voraussetzungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung (1986)	163
Meine Tasche, Deine Tasche: Das Umverteilungschaos im Sozialstaat (1994)	175
Wie kann und soll eine Soziale Marktwirtschaft der Zukunft aussehen? (1998)	183

III. Ordnungsprobleme der Europäischen Integration

Die Europäische Union vor der Frage der Osterweiterung: Entscheidungslinien und Hindernisse (1994).....	207
Der Euro – Anfang und Ende des „neuen Leviathan“ in Europa? Zur Ordnungspotenz des Euro (2000)	229

IV. Ordnungsprobleme der Weltwirtschaft

Flexible Wechselkurse – Übergangs- oder Dauerlösung für die Weltwährungsordnung (1975).....	245
Die Verschuldungskrise als Ordnungsproblem: Plädoyer für eine vertrauensbildende Entwicklungspolitik (1988)	289

Gefährden internationale Kapitalmärkte Stabilität und Wohlstand? Ein Plädoyer gegen die Forderung nach verschärfter Finanzmarkt- Regulierung (1996).....	295
Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung (1996)	301
Publikationen von <i>Alfred Schüller</i>	329

I.

Ordnungstheoretische Grundlagen

Theorie des wirtschaftlichen Systemvergleichs – Ausgangspunkte, Weiterentwicklungen und Perspektiven*

1. Problemstellung.....	4
2. Die Hauptprobleme des Wirtschaftens – Ausgangspunkt der Ordnungstheorie und vergleichenden Systemforschung.....	5
3. Ideengeschichtlicher und wirtschaftspolitischer Ausgangspunkt der vergleichenden Systemforschung.....	8
3.1. Der Beitrag von <i>Adam Smith</i>	8
3.2. Die Weiterentwicklung durch <i>Walter Eucken</i> und <i>K. Paul Hensel</i>	11
4. Spezielle Ausgangspunkte für die Weiterentwicklung des Systemvergleichs.....	13
4.1. Die Ordnungsbedingtheit menschlichen Handelns	13
4.2. Wirtschaftsordnung und politische Ordnung	15
4.3. Wirtschaftssystem und sittlich-kulturelle Ordnung.....	17
4.4. Der Wettkampf der Systeme	18
4.5. Systemwandel und Systemwechsel.....	21
5. Perspektiven des Systemvergleichs.....	25
5.1. Globalisierung und Systemvergleich	25
5.2. Systemvergleich als „Synthese auf breiter Front“?.....	27
Literatur	29

* Erstdruck in: *Helmut Leipold* und *Ingo Pies* (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik – Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart 2000, S. 51-81.

1. Problemstellung

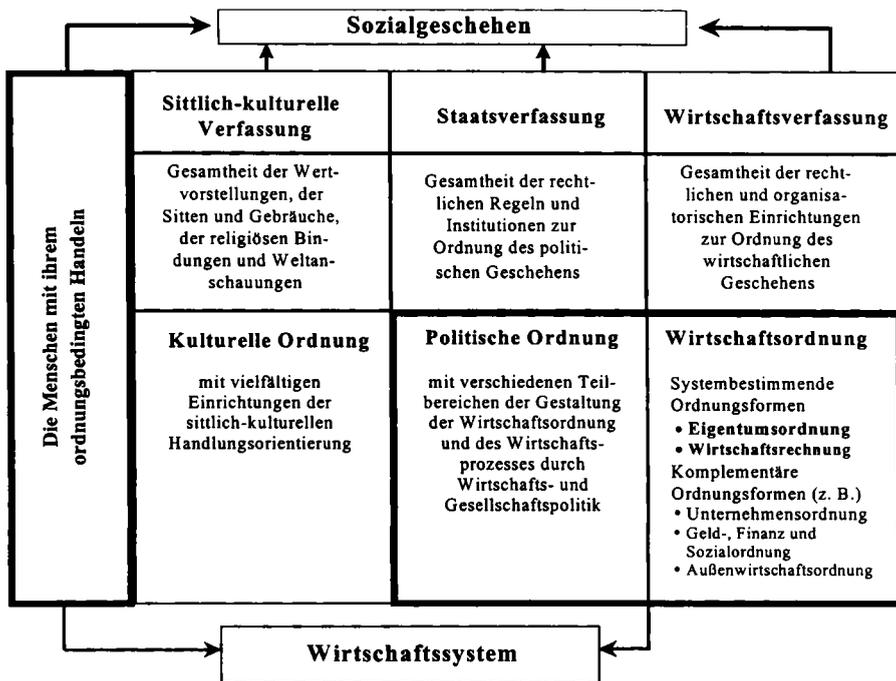
Der wirtschaftliche Systemvergleich, so wie er hier aufgefaßt wird, geht auf *Walter Euckens* wichtigstes theoretisches Buch „Die Grundlagen der Nationalökonomie“ (1939/1950) und die darauf aufbauenden Arbeiten von *K. Paul Hensel* (1977) zurück. Ziel der folgenden Darstellung ist es, Ansatzpunkte für Weiterentwicklungen der zugrundeliegenden Ordnungstheorie zu erarbeiten. Es soll gezeigt werden, daß die Grundstrukturen dieser bahnbrechenden wirtschaftswissenschaftlichen Leistung weiterhin für die Erforschung und den Vergleich von Wirtschaftssystemen hilfreich, ja unverzichtbar sind.

Um festzustellen, ob sich etwas weiterentwickelt hat und welche Perspektiven erkennbar sind, bedarf es eines Ausgangspunktes. Es wird deshalb zunächst daran erinnert, von welcher Problemstellung die Ordnungstheorie und vergleichende Systemforschung ausgegangen sind (2. Kapitel) und in welchem *ideengeschichtlichen* und *wirtschaftspolitischen* Erklärungs- und Problemzusammenhang dies geschah (3. Kapitel).

Nach diesen allgemeinen Bezugspunkten beschäftigt sich das 4. Kapitel mit spezielleren Ausgangspunkten im Hinblick auf die Frage der Weiterentwicklung. Hierzu wird das Wirtschaftssystem als Teil des Sozialgeschehens (siehe Abb. 1) aufgefaßt. Dies kommt einer Vorgehensweise nahe, die *Röpke* (1944/1949, S. 25 ff.) die „synthetisch-integrierende“ Methode oder „Synthese auf breiter Front“ nennt: Der Mensch ist eingebunden in eine sittlich-kulturelle Verfassung. Diese handlungsrechtlichen Restriktionen – in der Neuen Institutionenökonomik wird von informalen äußeren Institutionen gesprochen – sind bestimmend für die Staatsverfassung, also für die Regeln und Organisationen staatlichen und politischen Handelns, die heute sogenannten formalen äußeren Institutionen. Aus der Staatsverfassung leitet sich üblicherweise die Wirtschaftsverfassung ab – als der rechtlichen Grundlage der Wirtschaftsordnung mit einer Fülle innerer Institutionen. Zusammen mit der Wirtschaftsordnung und der politischen Ordnung bilden die Handlungsweisen der Menschen das Wirtschaftssystem.

Mit diesen Ausgangspunkten soll zweierlei gezeigt werden: *erstens* die geistige Verwandtschaft der Ordnungstheorie mit den verschiedenen Ansätzen der Neuen Institutionenökonomie und die darin liegenden Perspektiven der Weiterentwicklung der Ordnungstheorie. *Zweitens* ist das Wirtschaftssystem als gemeinsame Einrichtung der Menschen zur Lösung der in Kapitel 2 behandelten Problemstellung in bestimmte sittlich-kulturelle, rechtliche und politische Strukturen und davon beeinflusste kollektive Lernprozesse, Handlungsgewohnheiten und -präferenzen eingebettet. Wer demzufolge *nur* von Wirtschaftssystemen etwas versteht, scheint auch von diesen nichts zu verstehen. Das gilt aber auch umgekehrt, wenn berücksichtigt wird, daß die sittlich-kulturelle Entwicklung einer Gesellschaft vom Wirtschaftssystem beeinflusst wird. Daraus leitet sich die Frage ab: Was hält das Wirtschaftssystem im Innersten zusammen? Ist auf dem Weg zu einer „Synthese auf breiter Front“ eine einheitliche Theorie des Wirtschaftssystems und des Systemvergleichs zu erwarten? Diese Frage steht im Mittelpunkt der Überlegungen zu den Perspektiven des wirtschaftlichen Systemvergleichs im 5. Kapitel.

Abb. 1: Wirtschaftssystem als Teil des Sozialgeschehens



2. Die Hauptprobleme des Wirtschaftens – Ausgangspunkt der Ordnungstheorie und vergleichenden Systemforschung

Wie erfolgt die Lenkung des weitläufigen arbeitsteiligen Wirtschaftsprozesses, von dem die Versorgung jedes Menschen mit Gütern, also jedes Menschen Existenz abhängt? Wie läßt sich eine Vorstellung vom Relevanten, vom Substantiellen des arbeitsteiligen Wirtschaftens gewinnen? Wie ist – anders gefragt – das zu erklären, was hinter den sichtbaren, wechselnden Eigenschaften, Zuständen und Einrichtungen menschlichen Wirtschaftens immer wiederkehrt, also Gemeinsamkeiten aufweist? Hinter diesen Fragen verbirgt sich nach *Eucken* (1939/1950, S. 2 ff.) das *Knappheitsproblem* als das „erste Hauptproblem“ allen Wirtschaftens mit folgenden Teilaspekten:

- die Verteilung von Produktionsfaktoren auf unterschiedliche Verwendungszwecke und der Einkommen (das Allokations- und Verteilungsproblem),
- das Verhältnis von Konsumieren, Sparen und Investieren (das Problem des zeitlichen Produktionsaufbaus),
- die Auswahl von Produktionsfunktionen aus der Vielfalt technisch möglicher und wirtschaftlich rentabler Verfahren (das Problem der Bestimmung des Faktoreinsatzverhältnisses),

- die Verteilung der Produktion im Raum (das Problem der räumlichen Faktorallokation),
- das Problem der Aktivitäts- oder Konjunkturschwankungen,
- das Problem der Entstehung wirtschaftlicher Notstände (insbesondere von Arbeitslosigkeit).

In geeigneten Antworten auf diese Teilfragen des Knappheitsproblems, die sich insbesondere für konkrete Zwecke des Vergleichs ausdifferenzieren und erweitern lassen, sieht *Eucken* das „zweite Hauptproblem“: Wie kann menschliches Handeln, das auf die Knappheitsminderung gerichtet ist, ermöglicht, stimuliert und geschützt werden? Die Lösung wird als Teilaspekt des Sozialgeschehens in der systematischen Zuweisung von Planungsrechten, also in dem gesehen, was heute Handlungs- oder Eigentumsrechte (Property Rights) genannt wird. Je nachdem, ob diese dezentral oder zentral zugewiesen werden, spricht *Eucken* von „Verkehrswirtschaft“ oder von „zentralgeleiteter Wirtschaft“. Dieses Grundverständnis idealtypischer Wirtschaftssysteme dient dazu, die Vielfalt realtypischer Wirtschaftsordnungen in ihrer jeweiligen Funktionsweise und mit ihren Funktionsproblemen systematisch analysieren und vergleichen zu können. Gegenstand dieses Vergleichs kann – etwa im Hinblick auf die genannten Teilfragen des Knappheitsproblems – die Überprüfung der eigenen Ordnung sein: Wie steht es mit der Einlösbarkeit bestimmter Erwartungen? Sind Ergebnisse, die als defizitär eingeschätzt werden, korrigierbar? Kann das vorhandene Fähigkeits- und Ressourcenpotential der Menschen besser zur Entfaltung gebracht werden?

Eine Weiterentwicklung dieser Konzeptualisierung des Ordnungsproblems und des Systemvergleichs¹ kann in folgenden Erkenntnissen gesehen werden:

Erstens: Hinsichtlich der Antwort auf die möglichen Lösungen des „ersten Hauptproblems“ geht *Hensel* über *Euckens* Typologie von Wirtschaftssystemen und das davon abgeleitete Verständnis von Wirtschaftsordnungen hinaus, indem er die beiden idealtypischen handlungsrechtlichen Lösungen durch zwei korrespondierende Formen der Knappheitsanzeige erweitert. Danach bedingt die Dezentralisierung der Handlungsrechte eine Knappheitsanzeige in Form von Geldpreisen, die sich im Preismechanismus auf Märkten bilden. Die Zentralisierung korrespondiert mit der Knappheitsanzeige in Form von Plansalden, die als Ergebnis eines „Planmechanismus“ gewonnen werden (*Hensel* 1954/1979, S. 115 ff.). Der von *Eucken* betonte Primat der Planungszuständigkeit wird damit durch die Art der Wirtschaftsrechnung erweitert.² Im Hinblick auf die Handlungsrestriktionen, die sich daraus ergeben, handelt es sich um eine Erkenntnis

¹ Zu den verschiedenen Ansätzen des Systemvergleichs siehe *Gutmann* (1987) und *Thieme* (1987).

² Die von *Hensel* (1954/1979) entwickelte idealtypische Lösung für einen knappheitsgerechten Rechnungszusammenhang mit Hilfe der naturalen Bilanzmethode ist strikt von der empirischen Möglichkeit zu unterscheiden, in realtypischen Zentralverwaltungswirtschaften einen Rechnungszusammenhang herzustellen. In dieser Hinsicht stimmt *Hensel* mit der Auffassung seines Lehrers *Eucken* (1949/1950, S. 80) überein, wonach die Zentralverwaltungswirtschaft über keine zureichende Methode verfügt, um die Knappheit der Produktionsmittel und Güter exakt festzustellen.

desselben Bezugsobjekts. Dies gilt übrigens auch für die handlungsrechtlichen Beschränkungen, die in der Neuen Institutionenökonomie aus der Existenz von *Transaktionskosten* abgeleitet werden, die bei der Entstehung und Nutzung von Property Rights üblicherweise anfallen. Durch deren Berücksichtigung kann in systemvergleichender Betrachtung gründlicher den wechselseitigen Bedingtheiten nachgegangen werden, die bei der Lösung der verschiedenen Teilaspekte des Knappheitsproblems zwischen der gegebenen Handlungsrechtsstruktur und Wirtschaftsrechnung einerseits und der inneren institutionellen Ausformung des Wirtschaftssystems andererseits bestehen (Schüller 1986, S. 131 ff.).

Zweitens: Für die Lösung der *beiden* Hauptprobleme regt von Hayek (1945/1976, S. 103 ff.) an, wirtschaftliche Gesamtsysteme nach der Methode der Wissensverarbeitung zu unterscheiden. Danach spiegelt sich in arbeitsteiligen Gesamtzusammenhängen die Art der Findung und Nutzung menschlichen Wissens in der Gesellschaft wider. Es werden prinzipiell zwei Methoden unterschieden: Das zentralisierte (hierarchische) und das dezentralisierte (horizontale) Verfahren. Die zentralisierte Methode besteht in dem Versuch, die Individuen zu veranlassen, ihr verfügbares Wissen einer zentral steuernden Behörde zur Nutzung anzuvertrauen. Diese steht dann vor der Aufgabe, das aggregierte Wissen im Hinblick auf bestimmte Ziele auszuwählen und mit Hilfe einer verbindlichen ex ante-Abstimmung (-Harmonisierung) aller Einzelpläne in einer Volkswirtschaft zu nutzen. Im Gegensatz zu dieser zentralverwaltungswirtschaftlichen Wissensverarbeitung läßt sich die dezentralisierte Methode als wettbewerbliche (verkehrswirtschaftliche) Koordination aller Einzelpläne interpretieren. Es wird berücksichtigt, daß das Wissen Individuen zu verdanken, Gegenstand subjektiver Kalküle und das Ergebnis eines offenen wettbewerblichen Such- und Erfahrungsprozesses ist. Deshalb wird erwartet, daß Zentralisierungsversuche unausweichlich mit vergleichsweise hohen (Transaktions-)Kosten der Wissensgewinnung, der Wissensteilung und Wissenskontrolle verbunden sind – mit der Folge nicht korrigierbarer Informations- und Leistungsverluste. Von dieser analytischen Basis ausgehend, liegt es nahe, den Prozeß der Wissensfindung und -nutzung zwischen den Grenzpunkten „vollständige ex ante-Harmonisierung“ und „unbeschränkter Wettbewerb“ im Hinblick auf die institutionelle Systementfaltung, bei der wirtschaftliche und politische Einflüsse zusammenwirken, vergleichend zu untersuchen (Schüller 1997, S. 69 ff.).

Drittens: Im Hinblick auf die Teilaspekte des Knappheitsproblems wird von Demsetz (1964, S. 16 f.) das Allokationsproblem weiter ausdifferenziert. Dabei werden der Sache nach folgende Aufgaben³ unterschieden, die jeder akzeptable Allokationsmechanismus erfüllen müsse: die Erzeugung von Informationen über Möglichkeiten und Vorteile aus dem Einsatz von Ressourcen in alternativen Verwendungen, die Ausstattung von Personen mit Property Rights als Voraussetzung für Tauschbeziehungen und Anreize zur Nutzung dieser Möglichkeiten. Wie diese Aufgaben bewältigt werden, wird im wesentlichen mit der unterstellten Struktur der Property Rights erklärt. Anhand der genannten

³ Neuberger und Duffy (1976) haben diesen Gedanken auf die Aspekte decision-making, information, and motivation verkürzt. Wie immer auch das „erste Hauptproblem“ in Einzelprobleme aufgeteilt werden mag, eine vergleichende Analyse ist auf dieser Grundlage nicht möglich, wenn die Frage offen bleibt, worin sich Wirtschaftssysteme unterscheiden.

Aufgaben⁴, bei denen neben dem Informationsaspekt Teilaspekte von *Euckens* beiden Hauptproblemen kombiniert werden, kann die vergleichende Systemforschung für alternative Bedingungskonstellationen und bei Berücksichtigung von Transaktionskosten typische Handlungs- und Ergebnismuster in mikroökonomischer Perspektive unterscheiden, allerdings nur dann mit Aussicht auf einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn, wenn die jeweilige Property Rights-Struktur im Rahmen des wirtschaftlichen Gesamtsystems gesehen und mit ihrem gesamten ökonomischen Wirkungsspektrum in Betracht gezogen wird. Hierbei ist zu klären, was unter einem Wirtschaftssystem verstanden wird. Dies legt die Verknüpfung der Property Rights-Theorie mit der Ordnungstheorie nahe.

3. Ideengeschichtlicher und wirtschaftspolitischer Ausgangspunkt der vergleichenden Systemforschung

3.1. Der Beitrag von *Adam Smith*

Seiner aus dem „Denken in Ordnungen“ entwickelten Analyse stellt *Eucken* (1939/1950) im Kapitel „Kritik der Nationalökonomie“ eine Auseinandersetzung mit den zu seiner Zeit vorherrschenden Antworten auf das „erste Hauptproblem“ voran – seitens der klassischen Nationalökonomie, der Historischen Schule und des Marxismus. Weiterführende Antworten findet *Eucken* nur bei *Smith* und dessen Suche nach einem Ordnungsrahmen, mit dem ein Land wohlhabender werden kann. Hierbei ist *Smith* (1776/1974 S. 345 ff.) bekanntlich auf zwei „Systeme der politischen Ökonomie“ gestoßen: das Handels- oder Merkantilsystem und das Agrarsystem.

Nach dem *ersten* System wird ein Land wohlhabender, wenn es Gold und Silber anhäuft und im Hinblick auf dieses währungspolitische Ziel alle binnen- und außenwirtschaftlichen Tauschbeziehungen so gestaltet, daß sich die Handelsbilanz im Interesse eines größtmöglichen Nettokapitalimports aktiviert. Die Gestalt der Handelsbilanz wird damit zum makroökonomischen Indikator der Wohlstandsentwicklung schlechthin. Die ein- und ausfuhrregulierenden Instrumente des Merkantilsystems stellen eine punktualistisch-dirigistische Lösung des Knappheitsproblems dar. Im Kern geht es dabei um eine Strategie der staatlich organisierten Umverteilung zum Nachteil des Auslands – eine Konfliktvorstellung, die dann im 20. Jahrhundert in der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs als einem radikalen egalitären Umverteilungssystem mit dem freilich gescheiterten Anspruch ausgebaut wurde, ein universelles Lösungskonzept für das Knappheitsproblem zu bieten.

Aus der Analyse der (negativen) volkswirtschaftlichen Wirkungen der Strategie des reinen Konflikts für die Lösung des „ersten Hauptproblems“ gewinnt *Smith* die Vergleichsgrundlage, von der aus sich im Umkehrschluß die positiven Wohlstandswirkun-

⁴ Dabei bleiben wichtige Aspekte unberücksichtigt, die *Eucken* neben dem Allokations- und Verteilungsproblem unterscheidet, nämlich die Frage des zeitlichen Hergangs und der räumlichen Lenkung der Produktion und deren Verschmelzung mit der Ordnungstheorie und der vergleichenden Systemforschung (im Hinblick auf den Aspekt des zeitlichen Produktionsaufbaus siehe *Fehl* 1989, S. 79 ff.).

gen des freien Marktsystems, also der klassischen Kooperationsvorstellung, ableiten und begründen lassen. Theorie wird hier aufgrund einer vergleichenden Beurteilung von Fakten entwickelt, wobei *Smith* ganz nebenbei durchaus aktuelle Einsichten in die enormen Schwierigkeiten vermittelt, die beim Übergang vom Merkantil- zum Marktsystem entstehen.

Mit dem *zweiten* System meint *Smith* (1776/1974, S. 561) jene imaginäre Denkstruktur des „tableau économique“ des französischen Ökonomen und Arztes *Quesnay*, der in der Landwirtschaft die „einzige Quelle für Einkommen und Wohlstand“ sah. *Smith* setzt sich wohlwollend damit auseinander, kommt aber zu dem Ergebnis, daß dieser Denkansatz zur systematischen Privilegierung der Landwirtschaft und zur Diskriminierung von Gewerbe und Handel verleitet.⁵ Entsprechende Wirtschaftssysteme würden „womöglich noch inkonsistenter“ sein als Merkantilsysteme (ebd., S. 581). Ein allgemeines Charakteristikum beider Systeme besteht nach *Smith* darin, daß die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Begünstigungen und Benachteiligungen anfällig für den Einfluß von Ideologien und Interessenten sind.

Das Ergebnis dieses Systemvergleichs ist die Annahme, daß sich dann, wenn „alle Systeme der Begünstigung und Beschränkung (aufgegeben werden), ganz von selbst das einsichtige und einfache System der natürlichen Freiheit her(stellt)“ (ebd., S. 582). In dem Weg zu dieser Erkenntnis kann das *erste Glanzstück systemvergleichender Forschung* gesehen werden – mit einer Anleitung für *wirtschaftspolitisches* Handeln, die sich unmittelbar aus der Theorie ergibt. Im Einfluß der zugrunde liegenden liberalen Ideenwelt auf die Systementwicklung liegt ein nach wie vor aktueller Aspekt für die systemvergleichende Forschung:

Das sich im 18. und 19. Jahrhundert rasch ausbreitende Systemdenken von *Smith* war von dem begleitet, was heute institutioneller Wandel durch den „Wettbewerb der Systeme“ genannt wird: Die Gedanken von *Smith* wurden bekanntlich in Preußen von den großen Reformern, dem *Freiherrn vom Stein*, *Wilhelm von Humboldt* und *Carl August von Hardenberg*, aufgegriffen. Mit ihrem wirtschaftspolitischen Programm zur Herstellung von Gewerbe- und Handelsfreiheit waren folgende Ergebnisse verbunden:

Erstens: Das vorherrschende merkantilistische Denken wich einem geistigen Einfluß, der zumindest für die Zeit von 1815 bis 1875 dem Marktsystem in Deutschland zum Wachstum und zur Blüte verholfen hat. Auf diesem Weg waren erhebliche Schwierigkeiten zu überwinden. Zwar wurde die wirtschaftspolitische Grundidee der Reformen – Gewerbe- und Handelsfreiheit – vielfach als einsichtig, überzeugend und in sich schlüssig angesehen, sie hatte allerdings einen Fehler: Die Menschen waren nicht dafür zu begeistern, weil sie die Vorteile des Neuen nicht erkannten. Sie lebten in ihrer Welt der tief verwurzelten Erfahrungen mit den Institutionen des Merkantilsystems. So riefen die freigewerblichen und freihändlerischen Ideen der Reformen in Berlin einen Sturm der Entrüstung und Ablehnung hervor. Entscheidend für den Erfolg der preußischen Reformen war die Idee einer neuen Steuerquelle. Diese diente den Reformern als An-

⁵ Die Annahme liegt nahe, daß sich hinter dem physiokratischen Denkansatz die Angst vor der aufkommenden Industrie und dem internationalen Wettbewerb, also eine Interessentendeologie verbirgt.

reizmittel. Der Köder war die Gewerbesteuer, mit der man dem König die Sanierung der Staatsfinanzen in Aussicht stellte. Nach dem Gewerbesteuer-Edikt vom 28. Oktober 1810 konnte jedermann ein beliebiges Gewerbe betreiben, sofern er seine Rechtschaffenheit nachweisen konnte und die Gewerbesteuer im voraus bezahlte. Nur für bestimmte Gewerbe wurde im Interesse der öffentlichen Sicherheit ein Qualifikationsnachweis verlangt. In dieser Umwelt konnte Preußen dann mit dem Tarif von 1818 das liberalste Zollgesetz seiner Zeit einführen. Der König sah sich in „seiner“ Reformfreudigkeit mit einer neuen kräftig sprudelnden Steuerquelle reich belohnt.

Zweitens: Hierdurch konnte der große wirtschaftliche Rückstand Deutschlands gegenüber England aufgeholt werden.

Drittens: Andere Länder wurden im „Wettbewerb der Systeme“ zur anpassenden Liberalisierung gezwungen, so seit 1840 zum Beispiel auch England, das im Liberalisierungsprozeß gegenüber Deutschland zeitweilig zurückgefallen war. Von England aus griff die Liberalisierung unter Napoleon III. auf Frankreich über. Diese Entwicklung hatte wiederum eine ansteckende Wirkung auf andere europäische Länder, die USA und Rußland.

Viertens: Der kleinstaatliche Protektionismus wurde durchbrochen, es entstand eine rechtsstaatliche Humanisierung. Diese Entwicklung wurde dann allerdings – unter dem Einfluß einer antiliberalen geistigen Strömung – trotz positiver wirtschaftlicher Gesamteffekte von einem erneut aufkommenden Protektionismus abgelöst, der sich im Gefolge eines in unterschiedlichen Formen vordringenden (wirtschafts-)politischen Nationalismus ausbreitete – wiederum mit ansteckender Wirkung und mit einem entsprechenden Wandel der Wirtschaftssysteme. Dieser Wandel war von national bedingten Besonderheiten begleitet, wie zum Beispiel dem Wiederaufleben des *Panslawismus* in Rußland, der einer weiteren erfolgreichen Integration Rußlands in die Weltwirtschaft und einer entsprechenden Systementwicklung im Wege stand. Dies passierte aber erst, nachdem eine forcierte Industrialisierungspolitik mit einem ungeheuren Steuerdruck gescheitert war.

Daran wird erkennbar:

- Der institutionelle Wandel ist, wie jedenfalls der historische Rückblick, aber auch die Dauerkonkurrenz zwischen dem „(neo-)merkantilistischen Konfliktmodell“ und dem „klassischen Kooperationsmodell“ (zu den sozialphilosophischen Hintergründen siehe *Watrin* 1967) zeigen, allein schon wegen konkurrierender geistiger Strömungen nach allen Seiten offen.
- Für die systemvergleichende Forschung sind neben den geistigen Kräften und kulturellen Prägungen, die Einfluß auf die Systementwicklung haben können, auch wirtschaftspolitische Kunstfehler zu berücksichtigen.⁶ Dies zeigen nicht nur die russische Industrialisierungspolitik vor 1917, sondern auch Entstehung und Verlauf der großen Inflation nach dem I. Weltkrieg und der Weltwirtschaftskrise seit Ende der

⁶ „Die nationalökonomische Apotheke ist mit Giften ausgestattet, deren Wirksamkeit für die gesellschaftliche Basis aller Wissenschaft diejenige naturwissenschaftlicher Erfindungen teilweise in den Schatten stellt“ (*Willgerodt* 1961, S. 76).

20er Jahre – mit jeweils nachhaltigen Konsequenzen für den Systemwandel und den Wettbewerb der Systeme (Schüller 1992, S. 45 f.).

3.2. Die Weiterentwicklung durch Walter Eucken und K. Paul Hensel

Eucken würdigt den Erkenntnisfortschritt durch *Smith* und dessen Versuch, in der systemvergleichenden Betrachtung die Antinomie von Geschichte und Theorie zu überwinden (siehe hierzu *Krüsselberg* 1991, S. 27 ff.; *Leipold* 1998, S. 15 ff.). Was *Eucken* (1939/1950, S. 25) an der Systemtheorie von *Smith* mißfällt, faßt er in dem Satz zusammen: „So suchte die klassische Nationalökonomie in der geschichtlichen Mannigfaltigkeit positiver Ordnungen die *eine* natürliche Ordnung – und fand sie in der Wettbewerbsordnung.“ Das geschichtliche Leben sei mannigfaltiger. Deshalb wäre nach *Eucken* schon im 19. Jahrhundert ein Neuansatz nötig gewesen. Dieser sei aber dem verfehlten Systemdenken der Historischen Schule und des Marxismus zum Opfer gefallen. *Eucken* versucht mit seinem Ansatz, ein größeres Spektrum von verschiedenen Wirtschaftsordnungen ins Blickfeld zu rücken. Hierbei berücksichtigt er auch die ordnungspolitischen Experimente in den zwanziger Jahren (siehe *Tuchtfeldt* 1989, S. 283 ff.). Dies geschieht in den „Grundlagen“ (1939/1950). Eine Frucht dieser systemvergleichenden Betrachtungen ist *Euckens* Versuch, die Ordnungsprinzipien des Marktsystems und des staatlichen Handelns, die *Smith* aus seinem Systemvergleich gewonnen hatte, schärfer zu formulieren, zu „konstitutiven“ und „regulierenden“ Prinzipien der Politik der Wettbewerbsordnung zusammenzufassen und damit die Wissensgrundlage für wirtschafts- und sozialpolitisches Handeln zu verbessern, wie dies in den „Grundsätzen“ (1952/1990) geschieht.

In der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung sieht er nicht nur das Ergebnis einer kulturellen Evolution, sondern – über *Smith* hinausgehend – zugleich eine staatspolitische Aufgabe und im Hinblick darauf ein normatives Orientierungskonzept. Ähnlich wie *Smith* entwickelt er die Theorie der Wirtschaftssysteme und des Systemvergleichs im Lichte neuer Fakten weiter und zieht daraus Konsequenzen für das ordnungspolitische Handeln.⁷

Smith und *Eucken* gewinnen aus den volkswirtschaftlichen Konsequenzen bestimmter staatlicher Regulierungen eine politisch handhabbare Entscheidungslogik. Hierbei gehen sie davon aus, daß die Menschen *erstens* immer und überall auf Ausnahmen von einer privilegienfreien Wirtschaftsordnung prinzipiell ähnlich ausweichend reagieren und daß es *zweitens* schwierig ist, die für eine solche Ordnung als notwendig erkannten Prinzipien durchzusetzen. *Smith* hebt hierbei einseitig das Problem der entgegenstehenden wirtschaftlichen Machtinteressen auf staatlicher Seite hervor, während *Eucken* (1952/1990, S. 169-184) daneben die Träger privater Macht gleichrangig ins Blickfeld rückt.

Die Frage, ob es *Eucken* gelungen ist, *Smiths* Lehre von den Methoden der Konfliktbeilegung durch Moral, Markt und Staat hinreichend zu würdigen, ist umstritten.

⁷ *Ludwig Erhard* setzte auf seine Weise im westlichen Nachkriegsdeutschland und in nicht unerheblichem Maße auch im EG-Vertrag von 1958 das um, was die preußischen Reformer zu Beginn des 19. Jahrhunderts auf ihre Art leisteten.

Dem klassischen Ansatz von *Smith* und – in dessen Nachfolge – von *Friedrich A. von Hayek* werden heute vielfach komparative Vorteile bescheinigt, wenn es darum geht, „konkrete Ordnungsentwürfe zu formulieren, die die notwendigen und hinreichenden Bedingungen einer freien Gesellschaft konzeptionell durcharbeiten“ (*Watrin* 1999, S. 52).⁸

Allerdings ist auch weiterhin davon auszugehen, daß die Zukunft schweigendes Land ist; auch ist die Anwendung des Idealtypus der „zentralgeleiteten Wirtschaft“ und davon abgeleitete Ordnungskonstellationen nicht an die Existenz von Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs gebunden (siehe *Herrmann-Pillath* 1991, S. 32). Man muß gar nicht an unternehmensspezifische hierarchische Organisationen oder an Vorstellungen einer öko-diktatorischen Umweltpolitik denken, sondern kann in aktuellen bürokratischen Planungsverfahren, mit deren Hilfe z. B. das Gesundheitswesen, die Vergabe von Rundfunkfrequenzen oder die Hochschulen in Deutschland organisiert sind oder reformiert und effizienter gemacht werden sollen, Anwendungsfälle zentralverwaltungswirtschaftlichen Denkens wiedererkennen. Um die mit dieser Sozialtechnik verbundenen lenkungswirtschaftlichen Ineffizienzen, die sich in Form von „weichen Plänen“, Koordinationslücken und Neigungen zur Verschwendung und Innovationsträgheit äußern, zu bekämpfen, werden die zentralistischen Planungsverfahren einem ständigen ordnungspolitischen Zick-Zack-Kurs Vorschub leisten, der in der Tradition der Zentralverwaltungswirtschaft als „Zyklus der Reformen“ oder „Systemzwang zum wirtschaftspolitischen Experiment“ genannt wird (*Hensel* 1970/1977, S. 173 ff.). Alles in allem kann in *Euckens* Beitrag auch nach dem Verschwinden der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs *das zweite Glanzstück systemvergleichender Forschung* gesehen werden.

Um Wirtschaftssysteme vergleichen zu können, so *Hensel* (1977, S. 54) im Anschluß an *Eucken*, sind jene Instrumente der Ordnungstheorie unentbehrlich, die es erlauben, aus den geschichtlich gewachsenen Institutionen Ordnungsprinzipien zu gewinnen und diese in ihrer Mannigfaltigkeit in den Zusammenhang von Gesamtordnungen zu bringen – als individuelle, wechselnde Tatbestände der Geschichte und als typische Wirtschaftssysteme zentraler oder dezentraler Planung. Ohne die Klärung der Frage, was ein Wirtschaftssystem ist, welche Wirtschaftssysteme es gibt, worin sie sich unterscheiden und was sie leisten, ist kein Vergleich möglich. Die schon im 2. Kapitel angedeutete Lehre von *Eucken* und *Hensel* wird so verstanden, daß damit auch die Experimente nach dem I. und II. Weltkrieg gründlich und vergleichend analysiert werden können – etwa im intrasystemaren oder im intersystemaren Vergleich.⁹

⁸ Die Entwicklung nach dem 1989er Umbruch im Osten und der wirtschaftlichen Globalisierung scheinen *Smiths* Marktoptimismus zu bestätigen.

⁹ Zum intersystemaren Vergleich gehören die klassischen Ost-West-Vergleiche Bundesrepublik Deutschland-DDR, Nordkorea-Südkorea, Volksrepublik China-Taiwan (siehe etwa *Hamel* 1989); zum intrasystemaren Vergleich sind die verschiedenen Spielarten von Zentralverwaltungswirtschaften und Marktwirtschaften zu zählen. Hinzukommen die vielfältigen „Dritten Wege“, die danach unterschieden werden können, ob sie im Magnetfeld der Zentralverwaltungswirtschaft oder der Marktwirtschaft angesiedelt sind (siehe *Schüller* 2000b).

4. Spezielle Ausgangspunkte für die Weiterentwicklung des Systemvergleichs

4.1. Die Ordnungsbedingtheit menschlichen Handelns

Jeder Mensch hat im Umgang mit dem „ersten Hauptproblem“ eigene Interessen und Präferenzen, spezifische Fähigkeiten und Ressourcen. Seine Möglichkeit, rational zu handeln, ist begrenzt, weil die Bedingungen und Ergebnisse seines Handelns im Wettbewerb mit den Bemühungen anderer Menschen stehen und schon deshalb unsicher sind. Für die vergleichende Betrachtung ist mit dieser Charakterisierung des wirtschaftenden Menschen allerdings nichts gewonnen. Hierfür ist ein anderer Weg einzuschlagen. Deshalb behandelt *Eucken* (1939/1950) diesen Aspekt systematisch erst im fünften Kapitel des dritten (und letzten) Teils der „Grundlagen“, nachdem es ihm gelungen war, die Vielfalt der Ordnungen (Institutionen) analytisch in den Griff zu bekommen, die als gemeinschaftliche Handlungsrestriktionen für das menschliche Tun üblicherweise bestimmend sind. Gibt es angesichts ganz verschiedener Kulturkreise und der Verschiedenheit der Menschen in der Geschichte, so fragt *Eucken*, ganz ähnlich wie bei den Ordnungen auch im menschlichen Verhalten das Invariante, Beharrliche, immer Wiederkehrende? Wie kann der Versuch gewagt werden, so meint er (ebd., S. 205), „für die Geschichte einen theoretisch-nationalökonomischen Apparat zu ersinnen“, wenn es keine „konstante Größe Mensch“ gibt?

Konstant *und* wandelbar, das sind nach *Euckens* Verständnis des methodologischen Individualismus die beiden Eigenschaften menschlichen Verhaltens: „Stets ... und überall suchen die Menschen in ihren wirtschaftlichen Plänen und damit in ihren Handlungen einen bestimmten Zweck mit einem möglichst geringen Aufwand an Werten zu erreichen“ (ebd., S. 211). Aus der Beachtung des wirtschaftlichen Prinzips wird dann eine „eigenartige Invarianz des Gesamtstils“ menschlichen Handelns bei dem Versuch gefolgert, dem Knappheitsproblem gerecht zu werden. In diesem Verständnis des homo oeconomicus ist die Wandelbarkeit menschlichen Verhaltens das Ergebnis der Anpassung des Handelns nach dem ökonomischen Prinzip an die jeweiligen Ordnungsbedingungen. Aus der Annahme, daß alles menschliche Handeln ordnungsbedingt ist, setzt der Mensch als analytischer Ausgangspunkt der Ordnungstheorie den Ausbau der Lehre von den Wirtschaftssystemen voraus.

Die Kritik, der Ordnungstheorie fehle eine explizite individualistische und entscheidungstheoretische Basis, erst die Institutionenökonomik habe dem Prinzip des methodologischen Individualismus systematisch Beachtung geschenkt (siehe *Feldmann* 1999, S. 3), verkennt den Grund, warum *Eucken* nicht mit dem Kapitel „Der wirtschaftende Mensch“ beginnt. Offensichtlich erfordert aber die Analyse des Verhältnisses von Invarianz und Varianz menschlichen Handelns logisch zwingend, zunächst die theoretische Grundlage hierfür zu schaffen. Immerhin bietet diese Einsicht einen analytischen Ausgangspunkt für die Erklärung der Reaktionen und der Folgekosten, mit denen zu rechnen ist, wenn ein Kongruenzproblem besteht, die Menschen also daran gehindert werden, Ordnungsbedingungen oder Institutionen zu entwickeln und zu nutzen, die ihren individuellen Handlungszielen dienlich sind.

Insofern steht der Mensch bei *Eucken* analytisch im Mittelpunkt des Systemvergleichs. So taucht das Kongruenzproblem in Form von Ausweichreaktionen¹⁰ überall auf, wo sein Eigeninteresse nicht durch eine knappheitsgerechte Wirtschaftsrechnung und entsprechende Property Rights stimuliert und kontrolliert wird. In solchen wiederkehrenden Erfahrungen könnte der Grund dafür liegen, daß die systematischen Aussagen zum „wirtschaftenden Menschen“ bei *Eucken* wie ein Restümee erscheinen. Tatsächlich erschließt sich die Varianz des menschlichen Verhaltens im Sinne des homo oeconomicus a priori aber erst aus dem, was *Hensel* (1975, S. 29 ff.) die „Logik der Systementfaltung“ nennt.

Ordnungen können die Menschen (vordergründig betrachtet) dumm, inaktiv, untätig und unselbständig machen, sie können Innovationspotentiale verschütten, zum Beispiel unter dem Einfluß religiöser oder sonstiger Machtentfaltung, des zentralverwaltungswirtschaftlichen Dirigismus oder des marktwirtschaftlichen Wohlfahrtsstaates und den daraus entstehenden Wissens-, Denk- und Handlungsblockaden – etwa bei den sozialpolitisch Verdummten. Umgekehrt können Ordnungen das vermitteln, was heute menschliches Empowerment genannt wird: die Entwicklung eigener Befähigung, von Einfallsreichtum, Erfindungs- und Durchsetzungskraft – auch in der Nachahmung, im starsinnigen Verharren und in der Immobilität. Hierbei wird unterstellt, daß jeder Mensch in dieser Hinsicht Entwicklungspotentiale hat. Die Annahme, daß die Menschen stets im Rahmen von Ordnungen handeln und die Methoden ihres Handelns den jeweiligen Ordnungs- oder Randbedingungen anpassen¹¹, haben *Homann* und *Pies* (1991, S. 606) systematisch weiterverfolgt und zu einem wirtschaftsethischen Prinzip erhoben: Der systematische Ort der Moral in einem Wirtschaftssystem sind die Ordnungsregeln.¹²

In den Sozialwissenschaften werden auf der Suche nach ordnungsabhängigen Varianten des invarianten Gesamtstils Menschenbilder unterschieden. Wenn sich in der Konkurrenz der Menschenbilder und – so ist hinzuzufügen – der Staatsverständnisse das Ringen um die Vorherrschaft bestimmter Denktraditionen (Kollektivprinzip versus In-

¹⁰ Etwa durch Leistungsverweigerung, Verantwortungsscheu, partikularistische und autarkistische Bestrebungen, konfliktgeladene Gruppenegoismen, durch Eintauchen in die Untergrundwirtschaft mit zahlreichen wohlstandssichernden oder -hemmenden Begleiterscheinungen von Beziehungswirtschaft, Korruption und Verkürzung der Arbeitsteilung.

¹¹ Den Formen der äußeren (macht- oder politikgesteuerten) und der inneren (marktpreisgesteuerten) Koordination nach *Miksch* (1950, S. 29 ff.) oder den äußeren und inneren Institutionen nach *Lachmann* (1963, S. 63 ff.).

¹² Freilich bleibt mit *Tocqueville* (1835/1994, S. 241) zu fragen, ob es nicht unabhängig von der Verfassung und Ordnung verschiedene Freiheitsverständnisse der Menschen gibt – nach dem Ursprung der Einwohner, nach der Religion, der Natur des Landes, dem früheren Gebrauch, der erworbenen Bildung, vor oder nach einer demokratischen Revolution. Und nach wie vor sind Erziehung, Religionen und andere kulturelle Dispositionen, die es vermögen, den Menschen viele ethoshafte Selbstbindungen (Selbstdisziplin, Gerechtigkeitssinn, Ehrlichkeit, Fairneß usw.) mitzugeben, eine unschätzbare zusätzliche Quelle des Wohlstands und der Wohlstandsmehrung, wenn zugleich kongruente formgebundene äußere und innere Institutionen bestehen.

dividualprinzip¹³) manifestiert, ist der Systemwettbewerb letztlich darauf zurückzuführen. Demzufolge lassen sich verschiedenen Denktraditionen und Menschenbildern – etwa in historischen Zeitgeistanalysen – komplementäre gesamtwirtschaftliche Handlungsmodelle oder Wirtschaftssysteme zuordnen (Schüller 2000a).

4.2. Wirtschaftsordnung und politische Ordnung

Im traditionellen „synthetisch-integrierenden“ Verständnis der Ordnungstheorie bildet die *Wirtschaftsordnung* das Kernstück des Wirtschaftssystems (siehe Abb. 1). Hierbei wird angenommen, daß von der jeweiligen Ordnung der Property Rights¹⁴ und von der Wirtschaftsrechnung¹⁵ wie von keiner anderen Ordnungsbedingung der wirtschaftliche Handlungsspielraum und damit die Lösung des „ersten Hauptproblems“, also des Knappheitsproblems, bestimmt werden. Beide Ordnungsformen haben deshalb *systembestimmenden* Charakter und bilden mit ergänzenden Ordnungsformen die Wirtschaftsordnung.

Zu der zugrundeliegenden „Logik der Systementfaltung“ können die Handlungsmuster der (wirtschafts-)politischen Ordnung in Widerspruch geraten, wenn sie einer anderen Rationalität folgen. Das Ausmaß dieses Widerspruchs kann den Charakter und die Ergebnisse von Wirtschaftssystemen entscheidend bestimmen. Deshalb liegt darin ein wichtiger Aspekt systemvergleichender Forschung. Die Ursachen hierfür versuchen die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) und das Konzept der Kontextsteuerung¹⁶ zu erklären,

¹³ Eine zugespitzte Aussage hierzu findet sich bei *Tocqueville* (1835/1994, S. 216): „Sein Ziel zu erreichen, baut der Amerikaner auf das private Interesse und läßt die Kraft und die Vernunft des Einzelnen wirken, ohne sie zu dirigieren. Der Russe drängt gewissermaßen die ganze Macht der Gesellschaft in einen Menschen zusammen.“ Siehe hierzu auch *Röpke* (1953/1997, S. 27 ff.); *Schüller* (2000a).

¹⁴ Die Eigentumsordnung, aufgefaßt als Struktur von Handlungs- oder Planungsrechten (Property Rights), grenzt den tauschwirtschaftlichen Möglichkeitsbereich der Menschen ab. Von diesem „archimedischen Punkt“ aus greifen diese im Hinblick auf die Lösung des Knappheitsproblems in das wirtschaftliche Geschehen ein und begründen den „sozialen Lebensprozeß“ der Menschen. In den Property Rights sehen Neue Institutionenökonomie und Ordnungstheorie „das Tor, durch das die Nationalökonomie in die wirtschaftliche Wirklichkeit eindringt“ (*Eucken* 1939/1950, S. 230), wobei *Eucken* (ebd., S. 55) ausdrücklich feststellt, daß das Vorhandensein von bestimmten Rechtsinstitutionen, etwa Privateigentum oder Staatseigentum, nur wenige und unsichere Schlüsse auf das Ordnungsgefüge der Wirtschaft und die davon ausgehenden verhaltenssteuernden Wirkungen zuläßt. In dieser Feststellung liegt eine für die vergleichende Systemforschung unverzichtbare Orientierung – vor allem hinsichtlich eines Vergleichs von Rechtsordnung und Wirtschaftsordnung, bei dem berücksichtigt wird, daß Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit auseinanderfallen können.

¹⁵ Die Wirtschaftsrechnung ist als rationale Entscheidungsgrundlage für eine knappheitsgerechte Bewältigung der Lösung des Knappheitsproblems anzusehen, sei es in der Spezifikation von *Eucken*, *Hensel*, *Demsetz* oder *Neuberger/Duffy*. Jede moderne Wirtschaft würde „einem sinnlosen Chaos weichen müssen, wenn man sie der Möglichkeit zu rechnen berauben würde“ (*Mises* 1920/1921, S. 97).

¹⁶ Das Konzept der Kontextsteuerung (siehe *Wegner* 1993, S. 271 ff.) geht davon aus, daß die ökonomische Theorie für offene wirtschaftliche Prozesse über kein normatives Steuerungskonzept verfügt und damit keine rationalen politischen Steuerungsempfehlungen geben kann, also zu irrationalen Handlungen verdammt ist. Das kommt einer vielfach widerlegbaren Bankrotterklärung (wirtschafts-)politischer Handlungsmöglichkeiten gleich.

eine von den Vertretern der Ordnungstheorie eher zögerlich,¹⁷ aufgenommene Erweiterung der Möglichkeit, das Verhältnis von Ordnungstheorie und Politik – vor allem hinsichtlich der Beachtung der Grenzen politischer Steuerungsfähigkeit – auch vergleichend zu analysieren. Es besteht kein Zweifel, daß *Eucken* wichtige Einsichten in den Zusammenhang von politischen Prozessen und Marktprozessen zu verdanken sind – vor allem hinsichtlich des Einflusses von Interessenverbänden. Mit seinen daraus gefolgerten staatlichen Verfassungsprinzipien nimmt er Gedanken der NPÖ vorweg, ohne der damit verbundenen Gefahr (siehe Fußnote 17) zu erliegen. Insbesondere mit der Weiterentwicklung der Public Choice-Schule bzw. der Verfassungsökonomik (*Buchanan* 1987, S. 585 ff.; *Leipold* 1988, S. 257 ff.) wird versucht, alle ordnenden Kräfte in ihrer Verschränkung mit den Gestaltungsproblemen der Wirtschaftsordnung *direkt* in das Blickfeld ökonomischer Kalküle zu rücken. Das zielt weit über das herkömmliche ordnungstheoretische Forschungskonzept hinaus.

Ob in der Hypothese des Handelns nach dem ökonomischen Prinzip im Hinblick auf das Argument der Wahl von Institutionen („choice of rules“) und des Handelns im Rahmen von Institutionen („choice within rules“) ein großer Schritt hin zur „Synthese auf breiter Front“ zu sehen ist, hängt vom Erklärungsanspruch ab. Bei einer ex post-Betrachtung läßt sich aus der Sicht der frei tauschenden Akteure so ziemlich jede beliebige Wahl – einschließlich der (wettbewerbsbeschränkenden) Verdrängung des dispositiven Rechts durch zwingendes Recht mit Hilfe von Verbänden – als ökonomisch rational begründen. Das gilt vor allem für den Fall, daß die Regelwahl im politischen Wettbewerb einem Rationalkalkül folgt, wie es dem Modell des Politikers entspricht, dem es nur um die vordergründig anbietende Wählerwirksamkeit seines Handelns geht. Bei einer ex ante-Betrachtung wird sich der Anspruch, das Ergebnis institutioneller Wahlhandlungen vorherzusagen, in dem Maße einer schlüssigen theoretischen Analyse entziehen, wie dieser Vorgang der Politik der Parteien und des Staates sowie ideologischen Einflüssen, häufig verbunden mit Koalitionsbildungen und Macht, unterworfen ist. Hingegen scheint es bei einem Erklärungsanspruch, der von *allgemein anerkannten* Ordnungsbedingungen für eine offene Gesellschaft und Wirtschaft ausgeht, noch am ehesten möglich zu sein, die staatsrechtlichen und -politischen Handlungsaspekte, die direkt oder indirekt die Regelwahl betreffen, auf sachlogisch zwingende Erklärungsgründe zurückzuführen.

In der Lösung der Aufgabe, diese Zusammenhänge systematisch aufzudecken, kann das *dritte Glanzstück systemvergleichender Forschung* gesehen werden. Allerdings wird diese Aufgabe durch folgende Einflüsse, die simultan wirksam sind, erschwert.

¹⁷ So wird zum Beispiel kritisiert, daß in der NPÖ das Erfolgsrezept des stimmenmaximierenden Politikers eher darin gesehen wird, gegen marktwirtschaftliche Prinzipien zu verstoßen, statt diese zu beachten und den Blick für die Vorteilhaftigkeit notwendiger Reformen zu schärfen. Wenn der „Neue Politische Ökonom“ bei der Politikberatung dann auch noch von bestehenden institutionellen Restriktionen als dem Ergebnis einer (unausweichlichen) pfadabhängigen geistig-kulturellen Entwicklung ausgeht, besteht erst recht die Gefahr, daß er seine wissenschaftliche Bringschuld vernachlässigt und sich für die Interessen derjenigen politisch vereinnahmt läßt, die mehr oder weniger einseitig vom Status quo oder von Verstößen gegen die „Logik der Systementfaltung“ profitieren.

4.3. Wirtschaftssystem und sittlich-kulturelle Ordnung

Für das Verständnis der wechselseitigen Bedingtheiten von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsordnung interessieren nicht nur die Wirkungen, die auf diese Teilaspekte des Wirtschaftssystems von der Staatsverfassung und – in Verbindung damit – von Interessenverbänden ausgehen, sondern auch die Einflüsse, die auf prä-konstitutionelle Faktoren zurückgehen, also auf sittlich-kulturelle Prägungen (weltanschauliche Bindungen und darin wurzelnde geistige und religiöse Haltungen). Wenn es zutrifft, daß davon die Verfassungswirklichkeit – jenseits der geschriebenen Verfassung – letztlich geprägt ist, dann müßte in diesen informalen äußeren Institutionen der Schlüssel für die Erklärung des Handelns in Wirtschaftssystemen liegen, die für bestimmte Ergebnisse ausschlaggebend sind. Aktuelle Krisenerscheinungen in Rußland, in Afrika, Südostasien, Lateinamerika, aber auch in Deutschland und anderen Ländern Westeuropas legen den Versuch nahe, diesen Wechselbeziehungen systematischer als bisher auf den Grund zu gehen und damit der systemvergleichenden Forschung eine Orientierung für die Frage zu geben: Was hält die verschiedenen Wirtschaftssysteme im Innersten zusammen?

Auch in dieser Hinsicht taucht sofort die alte Streitfrage auf: Wie weit kann das Ineinandergreifen aller Teilsysteme unter Einbeziehung jenes Bündels von Einflußgrößen, das *Eucken* Datenkranz nennt, durchschaubar und begreifbar, vor allem aber erklärbar gemacht werden? Kann der Datenkranz gar einer ökonomischen Erklärung zugänglich gemacht werden? *Eucken* hat, wie *Heuß* (1989, S. 24) feststellt, bewußt „alles das ausgeklammert, was zwar auf das ökonomische Geschehen einwirkt, aber sich selbst einer eindeutigen Zuordnung entzieht“. Für die viel kritisierte Datenabstinez¹⁸ spricht nach *Heuß*, daß beim Einstieg in den Datenkranz das, „was Theorie ausmachen soll, in die Beschreibung singulärer Situationen (zerfließt), und das ist ihre Zeitbedingtheit“.

Tatsächlich wird nicht selten nur aus der Perspektive einzelner Personen oder Konstellationen, etwa mächtiger Interessenverbände, verständlich, ob bestimmte Systemzustände verbleiben oder Systementwicklungen entstehen, weitergeführt oder abgebrochen werden. So verleiht der menschliche Faktor – auch im Einflußwandel der ordnenden Kräfte, die das Verhältnis von Verfassungsidee und Verfassungswirklichkeit bestimmen – „jedem gesellschaftlichen System einen mehr oder weniger hohen Grad an Unbestimmtheit“ (*Willgerodt* 1961, S. 64). Das deckt sich mit der Erkenntnis, nach der die Impulse für den grundlegenden Wandel von Märkten immer nur wenigen – den Pionierunternehmern – zu verdanken sind. Ähnlich dürften bestimmte Herrschaftsideen und -methoden, derer sich politische Unternehmer zu bedienen wissen, keineswegs unerheblich für die systemvergleichende Forschung sein. Wenn dies eine Erklärung ist, heißt das nicht, daß die hierdurch entstehenden Entwicklungen – im Bereich der gesetzten oder der gewachsenen Ordnungen – gut sein müssen. Um die positiven oder negativen Wirkungen als solche erkennen und beurteilen zu können, ist eine prinzipielle Vorstellung von der „Logik der Systementfaltung“ im Rahmen alternativer Wirtschaftssysteme

¹⁸ So werden Stand und Entwicklung des Wissens und der Technik in erheblichem Maße durch die Politik beherrscht, nicht selten behindert oder gar unterbunden. Dies trifft auch auf einen nicht unerheblichen Teil der Bedürfnisse zu, wie die modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten zeigen (siehe *Heuß* 1989, S. 21 ff.).

auf den Ebenen derjenigen unverzichtbar, die (mit welchen Intentionen auch immer) den Datenkranz beeinflussen.¹⁹ Datenkranzprozesse als indeterminiert, also offen zu betrachten, heißt selbstverständlich nicht, diese zu negieren oder gering zu schätzen, sondern sich vor einer funktionalistisch-mechanistischen Erklärung der Entstehung und des Wandels der Wertgrundlagen des Wirtschaftens zu hüten (siehe Kapitel 4.5.).

4.4. Der Wettkampf der Systeme

Aus den drei prinzipiell möglichen Kombinationen von Eigentums- oder Planungsordnungen und Wirtschaftsrechnungen lassen sich in Verbindung mit komplementären politischen Ordnungen drei typische Wirtschaftssysteme ableiten – die Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs, die sozialistische Marktwirtschaft und die privatwirtschaftliche Marktwirtschaft (Schüller 1991, S. 22 ff.) – mit jeweils verschiedenen Varianten. Wer demgegenüber das Kontinuum als Darstellungsmittel möglicher Kombinationen der genannten Teilordnungen – etwa mit den extremen Polen totale Zentralisierung der Planungsrechte auf der einen und totale Dezentralisierung auf der anderen Seite – bevorzugt, ist darauf angewiesen, Übergänge zu markieren, die das Charakteristikum jedes Kontinuums ausmachen. Ohne eine Hervorhebung bestimmter Eigenschaften dieser gedanklichen Trennlinien, Brüche oder Gräben ist nicht auszukommen. Die Größe der Systemgräben zwischen den drei Typen erleichterte die Systemabgrenzung im „Wettkampf der Systeme“ bis 1985/1989. Der hiervon bestimmte Vergleich der Wirtschaftssysteme fand in den beiden konträren Lösungen des Knappheitsproblems vor allem nach 1945 eine besondere Herausforderung, die für die gesamte Lebensführung vieler Menschen eine geradezu schicksalhafte Bedeutung hatte. Was ist nach dem (zumindest vorläufigen) Ende dieses erbitterten Ost-West-Wettkampfs der Systeme und Weltanschauungen an ordnungsökonomischen Erkenntnissen geblieben?

Erstens: Der ökonomische Inhalt der Planungsrechte läßt sich mit Hilfe der Kategorien der Property Rights-Theorie (siehe Schüller 1988, S. 155 ff.) differenzierter erschließen. Das kommt Euckens und Hensels Vorstellung entgegen, die Eigentumsfrage nicht länger isoliert, sondern im Hinblick auf den ökonomischen Inhalt ordnungspolitisch neu zu stellen und im Lichte einer adäquaten Theorie zu beantworten. Die Verknüpfung von Ordnungstheorie und Property Rights-Theorie ist – wiederum gemessen an der „synthetisch-integrierenden“ Perspektive – eine wichtige Weiterentwicklung auch für die systemvergleichende Forschung: Die Begründung, Stärkung, Sicherung und Neukombination von Handlungsrechten verursacht, je nach dem Charakter des Wirtschaftssystems, unterschiedliche Transaktionskosten, und im Zusammenhang damit können mit Hilfe der Property Rights-Theorie vertiefte Einsichten in die Art der Ressourcennutzung gewonnen werden, „ohne diese Nutzung selbst von irgendeinem höheren Standpunkt aus bewerten zu müssen“ (Meyer 1983, S. 18).

¹⁹ Dies gilt vor allem für Politiker, denen es an ordnungspolitischer Orientierung mangelt und die sich schließlich widerstrebend gezwungen sehen, dieses Defizit durch den Import von Ordnungslösungen zu kompensieren.

Zweitens: Das Problem der Wirtschaftsrechnung, das in der Zentralverwaltungswirtschaft praktisch nicht lösbar ist²⁰, ist in seiner Tragweite für die Logik der Entfaltung dieses Systems von Anfang an vielfach unterschätzt worden. Der Versuch, dem daraus zwangsläufig resultierenden punktuellen Interventionismus mit Hilfe einer Kombination von hochaggregierter güterwirtschaftlicher Bilanzierung und administrativer Preissteuerung ersatzweise so etwas wie eine Rechnungsgrundlage zu geben, führte in eine Welt planmäßiger mikro- und makroökonomischer Fiktionen. Im realen Handlungsgeschehen ging damit die zentrale Planungsherrschaft der Politik verloren, die mit einer Expansion spontaner Tauschbeziehungen und -bewertungen verbunden war. Dieser Prozeß der faktischen Systemdezentralisierung äußerte sich auf allen Ebenen der Systemhierarchie in spontanen individuellen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen. Deren auffällige Existenz und Nutzung legten die Frage nach einer geeigneten Erklärung nahe.

In seinem Beitrag „Prozeßtheoretische Erklärungsansätze in systemvergleichender Perspektive“ hat *Thieme* (1987, S. 135 ff.) diesen Bedarf begründet, die Zweckmäßigkeit der Übertragung spezifischer marktwirtschaftlicher Prozeßtheorien aufgezeigt, die Voraussetzung der Theorieübertragung und die Vorteile eines prozeßtheoretischen Systemvergleichs expliziert. Diese Art von begrenzt-evolutorischer Weiterentwicklung der Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft mit Hilfe von prozeßtheoretischen Erklärungsansätzen, die sich für Marktssysteme bewährt haben, zeigt folgendes: Ein realitätsnaher Systemvergleich kann den Anwendungsbereich der Theorie erweitern, ohne die Grenzen theoretischer Aussagen aus den Augen zu verlieren. Dabei folgen die konkreten wirtschaftlichen Abläufe und Ergebnisse dieser Ordnungen einer „Logik der Systementfaltung“, die sehr viel komplexer ist, als es dem Modell eines in sich abgestimmten Volkswirtschaftsplans entspricht, der mittels einer hierarchischen Lenkungsorganisation im Hinblick auf zentral bestimmte Planziele durchgesetzt wird. Die *erweiterte* Logik der zentralverwaltungswirtschaftlichen Systementfaltung läßt sich eher mit dem methodologischen Individualismus und dem theoretischen Institutionalismus, mit Kalkülen der Property Rights-Theorie, des rentensuchenden Verhaltens der Menschen und von Verteilungskoalitionen erschließen. Die Lehre von der Zentralverwaltungswirtschaft erhält damit eine analytische Ergänzung, ganz im Sinne der Vorstellung von der „Synthese auf breiter Front“, die in einer allgemeinen Theorie der dezentralen Koordination bestehen könnte.

Manche Autoren hielten es für unausweichlich, wünschenswert und möglich, daß eine zentral administrative Lösung des Knappheitsproblems das Marktssystem verdrängen würde (von *Karl Marx*, *Friedrich Engels* und *Wladimir I. Lenin* über *Enrico Barone* bis hin zu *Joseph A. Schumpeter*). Sie haben jedoch übersehen, daß das Ausmaß der damit verbundenen Transaktionskosten wie eine eingebaute Niedergangsdynamik wirkt und letztlich nicht erfüllbare lenkungswirtschaftliche Anforderungen an diese Problemlösung stellt. Dieser Steuerungsillusion ist auch jene Lehre vom Vergleich der Wirtschaftssysteme, die – in der marktsozialistischen Denktradition von *Oskar Lange*, *Abba*

²⁰ Der Grund liegt in der fehlenden dezentralen Zuordnung der Handlungsrechte und der unzureichenden Möglichkeit, einen bruchfreien Rechnungszusammenhang herzustellen und auf dieser Grundlage zu einem international wettbewerbsfähigen Institutionengefüge zu gelangen (siehe *Schüller* 1986, S. 131 ff.; *Leipold* 1987, S. 53 ff.).

P. Lerner, Trygve Haavelmo oder Maurice Allais – der Denkwelt der neoklassischen Preistheorie zuzuordnen ist, zum Opfer gefallen.

Drittens: Angesichts einer verbreiteten Neigung zu punktuellen Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen, die vor allem in den westlichen Wohlfahrtsstaaten, in manchen Schwellen- und Entwicklungsländern, Transformationsökonomien und im europäischen Integrationsprozeß zu beobachten ist, bleiben die Rechnungsdebatte im Allgemeinen und die Analyse von einfachen und komplizierten Brüchen im Rechnungszusammenhang im besonderen auch weiterhin für die vergleichende Systemforschung aktuell. Die mit dem punktuellen Interventionismus entstehenden Teilbürokratien – etwa im Gesundheitswesen – mit häufig abgesonderten Rechts- und Verwaltungssystemen lösen (prinzipiell ähnlich wie in zentralverwaltungswirtschaftlichen und marktsozialistischen Systemen) Prozesse aus, die einen permanenten Bedarf an kompensierender Regulierung verursachen. Daraus folgen dann weitere vielfältige „Sachzwänge“ für diskretionär-dirigistische Folgeeingriffe, die dazu führen, daß die Wirtschaftspolitik verinselt und zuvorderst in den Dienst der Erhaltung und des Ausbaus der jeweiligen Interventionsmacht gestellt wird.

Viertens: Die bisherige Diskussion des Systemvergleichs war von der Frage der letztendlichen Überlegenheit des einen oder des anderen der beiden konträren Systeme bestimmt – hinsichtlich bestimmter sozialer Tatbestände, etwa der Lösung der verschiedenen Teilaspekte des Knappheitsproblems. Beim *Ergebnisvergleich* wurde vielfach von der denkbaren Funktionsfähigkeit eines bestimmten (gewünschten) Systems ausgegangen, um daran die unvollkommene *Ergebniswirklichkeit* eines konkurrierenden Systems zu messen. Bei dieser in der Literatur im Anschluß an *Demsetz* (1969, S. 1) als „nirvana approach“ kritisierten Methode²¹ wurde bevorzugt die Realität der Marktwirtschaft gleichsam aus der Vogelperspektive anhand einer ideal funktionierenden Zentralverwaltungswirtschaft oder eines ideal konstruierten Mischungsverhältnisses von Markt und Plan verglichen – unabhängig davon, ob dieser Zustand und die ihm zugeschriebenen Ergebnisse überhaupt erreichbar sind.

Im übrigen war der *Ergebnisvergleich* stark von wohlfahrtsökonomischen Maßstäben bestimmt, wobei sich das Problem der Operationalisierbarkeit von Leistungs- und Erfolgsindikatoren – angesichts des Systemunterschieds (hier Orientierung am Individualprinzip, dort am Kollektivprinzip) – als unlösbar erwiesen hat.²²

Schließlich hat der Ost-West-Wettkampf der Systeme eine Fülle von Erkenntnissen über die Zusammenhänge von Wirtschaftssystem und Wirtschaftserfolg gebracht, über korrigierbare und nicht korrigierbare Defizite, einlösbare und uneinlösbare Erwartungen, erschließbare und unerschließbare Leistungspotentiale. Vor allem in den Fällen

²¹ Zur wissenschaftlichen Problematik von „Überkreuzvergleichen“ zwischen Ideal- und Real-systemen und anderen Methoden des Systemvergleichs siehe *Leipold* (1993, S. 2055 f.).

²² Siehe *Gutmann* (1987, S. 11 ff.); *Thieme* (1987); *von der Lippe* (1994, S. 3 ff.). Erinnert sei nur an den unterschiedlichen Inhalt gleicher Begriffe, etwa hinsichtlich der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, an die unterschiedlichen Währungssysteme, an die unterschiedlichen Produktivitätsvorstellungen und -maßstäbe usw. (siehe hierzu *Engst* und *Schüssler* 1973).

politisch geteilter Länder, in denen sich im wesentlichen „nur“ das Wirtschaftssystem geändert hatte, sind diese Erkenntnisse unbestreitbar. Hinsichtlich der Ergebnisse hat sich bestätigt, daß ein Vergleich nach wohlfahrtsökonomischen Maßstäben zu kurz greift, wenn die subjektiven Bestimmungsgründe der menschlichen Vitalsituation – etwa im Verhältnis von Freiheit, Wettbewerb und sozialer Sicherheit (siehe Kapitel 5.1.) – unberücksichtigt bleiben (siehe *Vanberg* 1997, S. 15).

4.5. Systemwandel und Systemwechsel

Die geistigen, politischen und wirtschaftlichen Neuorientierungen in den bisherigen Zentralverwaltungswirtschaften sind dem Stand der Ordnungstheorie und der gesamten wirtschaftswissenschaftlichen Forschung weit vorausgeeilt. Gleiches gilt für die mit der Globalisierung verbundene Herausforderung, die Rolle des Staates neu zu bestimmen, damit Freiheit, Wettbewerb und soziale Sicherheit in eine produktive Gleichrichtung gebracht werden können. Vor allem mit Blick auf die politischen Prozesse stellt sich nun heraus, daß die Menschen, die in einem totalitären Gesellschafts- und Wirtschaftssystem aufgewachsen sind, in ganz unterschiedlicher Weise mit der Freiheit umzugehen lernen und – etwa beim Übergang zur Marktwirtschaft – auf die damit verbundenen Chancen und Risiken reagieren. Dies läßt sich auch bei der Anpassung von Wohlfahrtsstaaten an die Bedingungen des globalisierten Wirtschaftens beobachten.

Die Ordnungstheorie hat für die Erklärung des *Systemwandels* gewiß keine umfassenden und systematischen analytischen Konzepte und Erkenntnisse vorzuweisen. Um so mehr stellt sich die Frage nach Ansatzpunkten für eine diesbezügliche Weiterentwicklung:

Erstens: Ökonomische Sachverhalte wie Verknappungserscheinungen können, müssen aber nicht zu einer institutionellen Änderung führen. In der ordnungstheoretischen Systemanalyse werden Versuche einer engen ökonomis(tis)chen Erklärung des institutionellen Wandels, wie sie in der Neuen Institutionenökonomie bisweilen unternommen werden, skeptisch beurteilt. Spontan gewachsene Ordnungen werden in Verbindung mit der Entfaltung des gesamten sozialen und kulturellen Lebensprozesses ins Blickfeld genommen. So sind nach *Eucken* (1939/1950, S. 51 ff.) die grundlegenden marktwirtschaftlichen Rechtsordnungen, wie wir sie heute kennen, in vielen Staaten der Antike und der Neuzeit mit der Staatsverfassung „gewachsen“. Erst die klassische Nationalökonomie habe diese Institutionen bewußt entwickelt, um die großen Wirtschaftsreformen an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu verwirklichen. Seit dieser Zeit seien die nach einem Gesamtplan konzipierten „gesetzten“ Ordnungen auf dem Vormarsch. Entsprechendes „Systemwissen“ ist dann aber für den weiterhin wirksamen Evolutionsfaktor wichtig, wenn davon auszugehen ist, daß nicht alles, was evolutionär erklärbar ist, damit auch schon gerechtfertigt ist.

Zweitens: Sind wirtschaftliche Verknappungserscheinungen und andere Datenänderungen Gegenstand des politischen Handelns oder unterliegt dieser Wandel ideologisch-religiösen Einflüssen, wird die Rückwirkung auf die Systementwicklung eher als eine mittelbare anzusehen sein. Um so mehr wird man weiterhin feststellen können, daß sich der Systemwandel einer vollständigen theoretischen Analyse entzieht (*Eucken*

1939/1950, S. 156 f.). Diese vermag höchstens anzudeuten, in welche Richtung dieser Wandel gehen könnte, wobei in der Bindungskraft früher eingeschlagener und eingeübter Wege im Sinne des Konzepts der Pfadabhängigkeit gerade auch für den Systemvergleich eine charakteristische Gemeinsamkeit gesehen werden kann, wenn die Offenheit des Wandels im Blickfeld behalten wird, wie dies auch *North* (1999, S. 78) neuerdings tut und sich damit der traditionellen ordnungstheoretischen Position annähert: „Die Richtung, in die wir gehen, wird sich erst aus den Erfahrungen von morgen ergeben und aus den Lehren, die wir daraus ziehen, aus einem Wissen also, das wir zweifellos heute noch nicht besitzen.“

Drittens: Für die Aufgabe, den Systemwandel vergleichend zu untersuchen, dürfte die Bildung von ländertypischen Entwicklungsmustern hilfreich sein, wie es *Heuß* (1988, S. 21 ff.) vorgeschlagen hat: *verharrende Länder*²³ ohne komparative Entwicklungsvorteile, bedingt durch kulturell-religiöse Entwicklungsblockaden; *aufstrebende* (Schwellen-)Länder mit der Bereitschaft und Fähigkeit, bisherige Faktoren der Entwicklungsbehinderung aufzugeben und entwicklungsbeschleunigende institutionelle Arrangements zu imitieren und sich zu eigen zu machen; *führende* und *zurückfallende* Länder. Die der Ordnungstheorie nahestehenden Ansätze zur Erklärung des Systemwandels durch Interventionsketten (siehe *von Mises* 1929/1976; *Röpke* 1929, S.861 ff.) lassen sich aber letztendlich auf den ewigen Streit um konkurrierende Wertorientierungen im Sinne des Individual- und Kollektivprinzips zurückführen, wenn in dieser Auseinandersetzung die eigentliche „Wasserscheide“ des gesamten politischen Denkens und Handelns gesehen wird, „die durch letzte religiös-philosophische Überzeugungen bestimmt ist“ (*Röpke* 1953/1997, S. 27 ff.). Aber auch bei dieser Erklärung ist Vorsicht geboten, denn wirtschaftliche Machtgruppen, häufig auch Politiker, bedienen sich gerne bestimmter Ideologien als „planmäßig geschaffene Waffen im wirtschaftlichen Kampf“ (*Eucken* 1939/1950, S. 12). Nicht selten müssen religiöse oder politische Ideen herhalten, um wirtschaftliche Interessen zu kaschieren. Machtgruppen gewinnen dabei an Gewicht und Einfluß, wenn sich ihnen Intellektuelle zur Verfügung stellen und Ideologien ausarbeiten oder ein rentensicherndes Beharrungsvermögen mit kultureller Prägung zu begründen versuchen. Auch *North* (1992, S. 19) hat inzwischen eingesehen, daß Institutionen „nicht unbedingt, nicht einmal üblicherweise, geschaffen werden, um sozial effizient zu sein; vielmehr werden sie, zumindest die formalen Regeln, geschaffen, um den Interessen derjenigen zu dienen, die die Verhandlungsmacht haben, neue Regeln aufzustellen“.

Viertens: Wie immer der geistige Hintergrund für den institutionellen Wandel zu beurteilen sein mag: Stets taucht in den auf- oder absteigenden Entwicklungsmustern das innovations- bzw. wettbewerbsfeindliche Rentenstreben durch Verbandsbildung auf. Die entsprechenden Untersuchungen (siehe die Nachweise bei *Hartwig* 1997, S. 655 ff.; *Daumann* 1999) deuten ebenfalls auf ein Bündel von Erklärungen hin – einschließlich der Bedingtheiten des Kulturraums, so etwa hinsichtlich der aktuellen Frage, wie schnell ein Land Entwicklungsstörungen oder -regressionen wieder umkehren kann. Und nicht selten dürften solche Entwicklungen wiederum nur aus der Perspektive politi-

²³ Für Schwarzafrika siehe *Leipold* (1994).

scher Machtkonstellationen oder einzelner politischer Unternehmer verständlich sein, wie oben schon festgestellt wurde. Dadurch bedingte Entwicklungsstörungen oder -verzögerungen können als solche wiederum nur erkannt und beurteilt werden, wenn eine prinzipielle Vorstellung vom Funktionieren eines Wirtschaftssystems besteht. Damit ist erneut die Bedeutung des *Systemwissens als Evolutionsfaktor* angesprochen.

Häufig ist ein langwieriger Systemwandel dem vorangegangen, was heute mit Blick auf den Übergang der Zentralverwaltungswirtschaften zu Marktwirtschaften *Systemwechsel* genannt wird. Man darf wohl vermuten, daß diejenigen Ökonomen nach 1989 vergleichsweise wenig von ihren Analysen und Vorhersagen zurückzunehmen hatten, die den Niedergang der sozialistischen Zentralplanwirtschaften vergleichend aus der Perspektive der Ordnungstheorie prognostiziert haben. Im übrigen scheint sich nach 1989 *Euckens* Auffassung eindrucksvoll zu bestätigen, nach der vor allem in Zeiten versagender oder ungerechter Ordnungen die Idee des ORDO „regelmäßig eine große Kraft (gewinnt). Die Absurdität der konkreten Zustände gibt den Anstoß dazu“ (*Eucken* 1939/1950, S. 239). Freilich vermag die Ordnungstheorie keine schlüssigen und allgemeingültigen Antworten für die politische Umsetzung dieser Idee zu geben. Wer kann schon einem solchen Anspruch gerecht werden, wenn berücksichtigt wird, daß dieser Vorgang offensichtlich in einem ungewöhnlich hohen Maße ein Geschöpf der Politik (einschließlich militärischer Macht), geographischer, historischer und kultureller Bedingtheiten ist? Wenn es aber richtig ist, daß der Geist letztlich immer die ökonomische Entwicklung bestimmt, ist es entscheidend, welcher Denktradition die Politiker und ihre Berater folgen. Der Versuch, geistige Überzeugungsarbeit zu leisten, muß keineswegs als intellektuelle Anmaßung von Wissen aufgefaßt werden. So besteht eine rationale wissenschaftliche Steuerungsempfehlung an die Adresse der Politik in der Stärkung der Kräfte (vor allem der Gerichtsbarkeit), die für die Qualität des Zivil- und Strafrechts zuständig sind. Dort, wo es – wie gegenwärtig in Rußland – keine entsprechende westliche Tradition gibt, um zum Beispiel die Marktfreiheit gegenüber betrügerischem, räuberischem oder erpresserischem Mißbrauch zu schützen, hält *Popper* (1957/1992, S. X ff.) die Möglichkeit des klugen Imitierens westlicher Vorbilder (auch unter Inkaufnahme eines hohen Zeitbedarfs der Anpassung) für erfolversprechender, als auf die Evolution einer eigenen Rechtsordnung zu setzen. Diese müßte – wenn sie der Entwicklung freier Märkte dienen soll – ohnehin in die Tradition des westlichen Rechtsdenkens einmünden. Japan habe gezeigt, daß ein solcher Rechtsimport funktionieren könne, als es das deutsche Rechtssystem im Wissen übernahm, daß das westliche Rechtssystem prinzipiell Voraussetzung für einen europäischen Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung ist. Diese Quelle des Rechts und des institutionellen Wandels ist selbstverständlich flexibel zu nutzen, damit es nicht zu jener verhängnisvollen Eins-zu-Eins-Lösung wie im wiedervereinigten Deutschland nach 1990 kommt. Nach *Popper* machen ohnehin eigene, durch „Erfahrungen suggerierte Gesetzesänderungen ... einen großen Teil der Arbeit aus, die die Parlamente in allen modernen Staaten zu leisten haben“ (ebd.).

Bei dem, was neuerdings unter der Bezeichnung „Comparative Transition Theory“ publiziert wird, stößt man meist auf die von *Eucken* formulierten ordnungspolitischen

Empfehlungen²⁴ zur Etablierung einer marktwirtschaftlichen Ordnung, gleichsam als Antworten auf Fragen, die sich offensichtlich wiederholen, wenn es um die Lösung der verschiedenen Teilaspekte des Knappheitsproblems in offenen Gesellschaften geht. Diese Antworten beruhen zwar nicht auf einer allgemeinen, empirisch gehaltvollen und getesteten Ordnungstheorie, wohl aber auf einem Handlungsmodell, „das auf den historischen Erfahrungen der vergangenen 200 Jahre und insbesondere auf *Euckens* Erfahrungen vor und während des Zweiten Weltkriegs und der ersten Zeit nach dessen Beendigung“ (*Gutmann* 1991, S. 64) beruht.

Dieses ordoliberalen Handlungsmodell konkurriert mit dem Handlungsmodell der „Strukturalisten“. Während die liberalen Ordnungspolitiker versuchen, möglichst rasch die *systembestimmenden* marktwirtschaftlichen Institutionen zur Geltung zu bringen, um Erwartungssicherheit und steigende Glaubwürdigkeit zu gewinnen, geht das Handlungsmodell der Strukturalisten – vereinfachend gesagt – von einer gesellschaftspolitischen Bedürfnis- oder Notwendigkeitshierarchie aus. Im Interesse bestimmter wirtschaftlicher und sozialer *Ergebnisse* wird im Sinne eines prinzipiell gradualistischen Konzepts die Lösung des Hauptproblems der Transformationspolitik in der Erhaltung und Schaffung bestimmter produktions- und versorgungswirtschaftlicher Vorrangigkeiten gesehen. Die „Strukturalisten“ wollen also mittels staatlicher Interventionen und Subventionen bestimmte (sozial-)politisch erwünschte Produktions- und Einkommenspositionen sichern – unabhängig von der Systemlogik der angestrebten marktwirtschaftlichen Ordnung.²⁵

Die Entscheidung für ein bestimmtes Handlungsmodell und die Anwendung auf den konkreten Fall bleiben angesichts der verschiedenen historischen, kulturellen, ressourcenspezifischen und politischen Bedingtheiten eines Landes für die politischen Akteure in jedem Fall ein innovatives Gestaltungsproblem. Dabei sind „krumme“ Wege der Kombination und Variation von Lösungen des Knappheitsproblems unvermeidlich. Wie sehr in dieser Hinsicht die besondere Kunst politischer Unternehmer gefordert ist, zeigt eine vergleichende Analyse des Transformationsprozesses in den Baltischen Staaten (*Wiest* 2000). Danach sind die transformationsspezifischen Lernprozesse sowohl einer theoretischen Analyse als auch einer politischen Gestaltbarkeit zugänglich, ja sie bedürfen insbesondere im Bereich der äußeren Institutionen der bewußten Gestaltung. Dies läßt sich positiv mit sozialen Dilemmasituationen begründen, die im Prozeß der spontanen Herausbildung von Regeln entstehen und üblicherweise – im Transformationsprozeß erst recht, wie *Wiest* zeigt – eine staatliche Regelsetzung notwendig machen.

Beide Handlungsalternativen, das ordoliberalen und das strukturalistische Modell, können auch prinzipiell als Maßstab dienen, um den Transformationsprozeß im Hinblick auf bestimmte Handlungsergebnisse zu beurteilen. Dabei läßt sich der Streit um

²⁴ Es handelt sich um die staatspolitischen Grundsätze, die konstituierenden und regulierenden Prinzipien für die „Politik der Wettbewerbsordnung“ (siehe hierzu den Beitrag von *Cassel* und *Kaiser* (2000).

²⁵ *Kornai* (1996, S. 35 und 285) spricht von „verzerrten, ‚frühgeborenen‘ Wohlfahrtsstaaten“ und vom „Gulaschpostkommunismus“.

Gradualismus und Schocktherapie²⁶ – über den konkreten Vergleichsfall hinausgehend – im Kern auf die Präferenz für das Individual- oder Kollektivprinzip im politischen Denken und Handeln und das ihm jeweils entsprechende ordnungspolitische bzw. strukturalistische Handlungsmodell zurückführen. Dies ist hilfreich für die Frage: Was bringt und kostet dieser oder jener Weg für die Lösung des Knappheitsproblems unter den Transformationsbedingungen? Der Umstand, daß in den Baltischen Staaten – im Gegensatz zu den übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion – das Transformationsziel prinzipiell unbestritten ist, aber der Weg dorthin höchst umstritten und verschieden ist, erlaubt es, die jeweils eingeschlagenen Transformationsstrategien – auch im Hinblick auf den Einfluß des „persönlichen Faktors“ im politischen Prozeß – miteinander zu vergleichen. *Wiest* hat mit dieser Vorgehensweise zeigen können, daß sich eine am ordnungspolitischen Handlungsmodell orientierte Transformationspolitik auszahlt – etwa in Form der erleichterten Aufnahme in die EU, während die strukturalistische Lösung im vorliegenden Fall mehr Probleme zu schaffen als zu lösen scheint. Und so ganz nebenbei wird gezeigt, wie für diesen Vergleich evolutions- und institutionentheoretische Ansätze sinnvoll mit den Erkenntnissen der Ordnungstheorie verknüpft werden können, ja wie hierbei ordnungstheoretisch gestütztes Systemwissen ein wesentlicher Evolutionsfaktor (vor allem im Bereich der inneren Institutionen) werden kann. Die Ordnungstheorie legt demzufolge dem Fortschritt des Denkens in Ordnungen keine Fesseln an, die gesprengt werden müßten, sondern beflügelt ihn.

5. Perspektiven des Systemvergleichs

Macht die Globalisierung die Wirtschaftssysteme nicht alle gleich und die vergleichende Systemforschung zum Gegenstand der Dogmen- und Wirtschaftsgeschichte? Befinden wir uns auf dem Weg zu einer einheitlichen Betrachtungsweise von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen, ist also die „Synthese auf breiter Front“ erreichbar?

5.1. Globalisierung und Systemvergleich

Ob der administrative Sozialismus bisheriger Art endgültig verschwunden ist und damit der *Wettkampf der Systeme* von einem ausschließlich friedlichen *Wettbewerb der Systeme* abgelöst wird, wissen wir nicht. Es dürfte sich aber lohnen, folgendes im Bewußtsein zu halten:

Erstens: Die Freiheit in der Gesellschaft ist ständig und besonders auch im Alltag der Majoritäts-Demokratie – unter dem Einfluß kollektivistischer Menschenbilder und Staatsverständnisse – gefährdet, erfahrungsgemäß am meisten in der Wirtschaft. Daß am Ende von interventionistischen und dirigistischen Versuchen, das Knappheitsproblem mit seinen Teilaspekten zu lösen, die Transformation einer marktwirtschaftlichen Ordnung stehen kann, gehört zum ordnungstheoretischen Grundwissen; es bedarf je-

²⁶ Dieser Streit steht in der systemvergleichenden Transformationsforschung letztlich im Mittelpunkt, wenn ich die einschlägigen Arbeiten richtig deute, wobei nicht leicht erkennbar ist, ob es bei der Einschätzung der Leistungsfähigkeit des ordnungspolitischen oder strukturalistischen Weges nicht in Wirklichkeit um die Präferenz (des Autors) für die Verwirklichung eines Handlungsmodells geht, das seinem Menschenbild entspricht.

doch im Hinblick auf die Ursachen, Verläufe und volkswirtschaftlichen Wirkungen solcher Prozesse einer erweiterten und vertieften ordnungsökonomischen Betrachtung, und zwar unter Berücksichtigung typischer politischer und kultureller Bedingtheiten.

Zweitens: Die Kenntnis der Funktionsprobleme der Wirtschaftssysteme des administrativen Sozialismus und der Mechanismen der inneren Aushöhlung der Methoden, mit denen in diesen Systemen typischerweise versucht wird, die Teilaspekte des Hauptproblems zu lösen, vermittelt differenzierte Einsichten in die Grenzen der wirtschaftspolitischen Souveränität der Politik und des Staates. Insofern hat – wenn auch vielfach verdeckt und begrenzt – schon vor 1989 die Erde begonnen, zu einer ökonomischen Einheit zusammenzuwachsen, und zwar in dem Maße, wie aus der Invarianz des Gesamtstils menschlichen Handelns in Prozessen einer massenhaften Dezentralisierung und Differenzierung von Tauschbeziehungen individuelle Antworten auf die Lösung des Knappheitsproblems gefunden und genutzt wurden – vor allem auch auf den boomenden schwarzen und grauen Märkten oder Nebenmärkten.

Drittens: Wenn es zutrifft, daß wirtschaftspolitische Probleme wie Inflation und Staatsverschuldung, Arbeitslosigkeit, soziale Unsicherheit, Interventionismus und Preisdirigismus immer wiederkehren, dann kann es hilfreich sein zu wissen, wie anfällig alternative Wirtschaftssysteme dafür sind und wie sie typischerweise damit umgehen. Die systemvergleichende Forschung hat nach *Willgerodt* (1961, S. 61) „das große Verdienst, eine Art von vergleichender Leistungslehre und Pathologie der verschiedenen Wirtschaftsordnungen entwickelt zu haben“.

Im Wettkampf der Systeme haben sich zuletzt immer mehr die demokratisch-marktwirtschaftlichen Alternativen durchgesetzt. Auf sie konzentriert sich seitdem die Systemrivalität als einem universellen Vorgang des Auf- und Abstiegs, der Selektion, Verdrängung und Verbreitung von Wirtschaftssystemen. Dabei wird die Leistungsschau innerhalb und zwischen einer ersten, zweiten oder dritten Systemliga an Bedeutung gewinnen – etwa hinsichtlich der Bedeutung wirtschaftlicher Freiheitsrechte in bestimmten Ordnungszusammenhängen (Rechtsstaatlichkeit, Eigentumssicherung, Geldwertstabilität, Freiheit der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und der Finanzmärkte, sachlicher Geltungsbereich des Marktsystems) – für die Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher und sozialer Ergebnisse (Pro-Kopf-Einkommen, Einkommensverteilung, Lebenserwartung, Getreideproduktion pro Hektar usw.).²⁷

Dabei ist die Veränderung des „index of economic freedom“ unter dem Einfluß des Politikwandels von besonderem Interesse. Wer in den Kulturtechniken des ordnungspolitischen Handlungsmodells eine Orientierungsgrundlage für den Systemvergleich sieht, wird gerade im Hinblick darauf Wert auf die Erforschung der Ursachen der inhaltlichen Varianz und Wandelbarkeit der zugrundeliegenden Prinzipien, die dadurch entstehenden Differenzen zwischen Ideal und Wirklichkeit und zu erwartenden Konsequenzen für die Funktionsfähigkeit des Marktsystems legen. Im Verhältnis von formaler und spon-

²⁷ Siehe *Gwartney* (1999). Nach dieser von der Weltbank herausgegebenen Vergleichsstudie für die Zeit 1970-1998 liegt beispielsweise Deutschland auf dem 22. Rang (1970 und 1990 war es noch der 7. Rang), Frankreich ist vom 16. auf den 25., Italien vom 22. auf den 31. Rang abgerutscht.