
No. 2009/24

**Politischer Wille oder ökonomisches Gesetz?
- Einige Anmerkungen zu einem großen Thema -**

Otmar Issing





Center for Financial Studies

The *Center for Financial Studies* is a nonprofit research organization, supported by an association of more than 120 banks, insurance companies, industrial corporations and public institutions. Established in 1968 and closely affiliated with the University of Frankfurt, it provides a strong link between the financial community and academia.

The CFS Working Paper Series presents the result of scientific research on selected topics in the field of money, banking and finance. The authors were either participants in the Center's Research Fellow Program or members of one of the Center's Research Projects.

If you would like to know more about the *Center for Financial Studies*, please let us know of your interest.

Prof. Dr. Jan Pieter Krahen



CFS Working Paper No. 2009/24

Politischer Wille oder ökonomisches Gesetz?

- Einige Anmerkungen zu einem großen Thema -*

Otmar Issing¹

Oktober 2009

* Beitrag auf der Tagung der Bayerischen Akademie der Wissenschaften „Wissenschaft und Politik“ 14. bis 16. Oktober 2009 München.
Für wertvolle kritische Anmerkungen habe ich Helmut Hesse und Olaf Sievert zu danken.

¹ Center for Financial Studies, Goethe University, House of Finance, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt, Germany

1. Manifestationen politischen Willens

Das Motto „Politik ist die Kunst des Möglichen“ deutet Spielraum und Grenzen des Machbaren an. Im Verhältnis von Politik und Wirtschaft stoßen Wollen und Können, Wunsch und Wirklichkeit im großen Ganzen wie in Einzelbereichen permanent aufeinander. In Zeiten des Wahlkampfes öffnet sich die Skala der behaupteten Macht der Politik weit nach oben. Die Versprechungen von Parteien und einzelnen Politikern scheinen keine Grenzen zu kennen. Von den Steuern über die Renten bis zur Umwelt soll in Zukunft alles besser werden, vorausgesetzt der Wähler erteilt mit seiner Stimme das Mandat.

Ohne ausloten zu wollen, inwieweit die Wahlkämpfer ihren Verheißungen selbst trauen, verkörpern die Aussagen doch grundsätzlich den Ausdruck eines politischen Willens, der Absicht, die Verhältnisse entsprechend zu gestalten. Der Bürger muss sich dabei nicht nur fragen, inwieweit er der Absicht Glauben schenkt, sondern auch, ob diese Versprechungen tatsächlich realisierbar sind – ein entsprechendes Wahlergebnis unterstellt. Die Frage nach der Durchsetzung politischen Willens stellt sich bei jeder Maßnahme des Gesetzgebers wie der Exekutive: Kann das vorgegebene Ziel auch tatsächlich erreicht werden, und wenn ja, mit welchen Mitteln und zu welchen Kosten?

Das Versprechen etwa, Millionen neuer Arbeitsplätze zu schaffen, entspricht zunächst dem allgemeinen Wunsch, die Arbeitslosigkeit deutlich zu verringern. Im nächsten Schritt überlegt der Wähler: handelt es sich hier um eine seriöse, realistische Zielsetzung? Soweit es dabei z.B. um Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geht, müssen dann nicht die Steuern und/oder die staatliche Kreditaufnahme erhöht werden, um die zusätzlichen Ausgaben zu finanzieren? Haben diese Maßnahmen aber nicht womöglich den Verlust von Arbeitsplätzen an anderer Stelle zur Folge? Unversehens ist der Bürger hineingezogen in schwierige, komplexe Überlegungen.

Längst äußert sich der politische Wille im Übrigen nicht mehr nur auf der Ebene des Nationalstaates. Wichtige Entscheidungen werden mittlerweile „in Europa“ oder darüber hinaus auf der Bühne globaler Regelungen getroffen. Zwar ist es richtig, dass etwa auf dem Gebiete der Umweltpolitik notwendige Maßnahmen den nationalen Rahmen sprengen. Damit wird die Manifestation des politischen Willens noch komplexer, die Grenzen des Machbaren können sich dadurch erweitern, sind jedoch nicht im Prinzip aufgehoben.

Als Utopien bezeichnet man Entwürfe für Staat und Politik, die Grenzen des Machbaren ignorieren.

Die Literatur ist reich an Entwürfen, die gerade von Ökonomen ins Reich der Utopie verwiesen werden. Die Beziehung zwischen politischem Willen, der sich einen solchen Entwurf zu eigen macht,

und dem ökonomischen Sachzwang, der diesem entgegensteht, löst sich in der Welt der Utopie vollständig auf, das „Reich der Freiheit“ überwindet das „Reich Notwendigkeit“. Die kommunistische Gesellschaft verheißt nach Karl Marx den Zustand, dass „die Gesellschaft die allgemeine Produktion regelt und mir eben möglich macht, heute dies, morgen jenes zu tun, morgens zu jagen, nachmittags zu fischen, abends Viehzucht zu treiben, nach dem Essen zu kritisieren, wie ich gerade Lust habe, ohne je Jäger, Fischer, Hirt oder Kritiker zu werden.“¹

Es fällt leicht, den utopischen Charakter dieser Vorstellung zu konstatieren. Aber wo fängt der politische Wille an, „utopische Dimensionen“ anzunehmen? Wo liegen die Grenzen politischer Machbarkeit? Oder dominiert der Zwang ökonomischer Gesetzmäßigkeit in einer Weise, die der Gestaltung durch die Politik keinen Spielraum lässt?

2. Das Wirken des „ökonomischen Gesetzes“

Mit diesen zuletzt genannten Fragen setzt sich ein berühmter Aufsatz eines der zu seiner Zeit bekanntesten Ökonomen auseinander. 1914 veröffentlichte Eugen von Böhm-Bawerk seinen bis heute viel beachteten Beitrag „Macht oder ökonomisches Gesetz?“.² Auf einen kurzen Nenner gebracht lässt sich das Ergebnis seiner Analyse folgendermaßen zusammenfassen: Von Spezialfällen abgesehen, die hier nicht weiter interessieren, können Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen – Böhm-Bawerk spricht von „künstlichen Eingriffen“ – temporär tiefgreifende Wirkungen erzielen.³ Auf Dauer siegen jedoch die Gegenkräfte rein wirtschaftlicher Natur. „Und eines kann ... auch das gebieterischste Machtdiktat nicht: es kann nicht gegen, sondern nur innerhalb der ökonomischen Wert-, Preis- und Verteilungsgesetze wirken, sie nicht aufhebend, sondern bestätigend und erfüllend.“⁴ Er hält dies für das wichtigste und das sicherste Ergebnis seiner Analyse, die sich zwar auf Fragen der Einkommensverteilung beschränkt, aber, der ganzen Argumentation nach, generelle Gültigkeit beansprucht.

Ich habe das Thema für meinen Beitrag in bewusster Anlehnung an Böhm-Bawerk gewählt, den Terminus „Macht“ aber aus doppeltem Grunde durch „Politischer Wille“ ersetzt. Zum einen spricht

¹ Karl Marx, Friedrich Engels, Die Deutsche Ideologie, in: Karl Marx, Frühe Schriften, Zweiter Band, hrsg. von H. J. Lieber und P. Furth, Darmstadt 1971, S. 36.

² Eugen von Böhm-Bawerk, Macht oder ökonomisches Gesetz?, Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Wiederabdruck, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1975.

Der Verein für Socialpolitik, die Gesellschaft der deutschsprachigen Wirtschaftswissenschaftler, hat ihre Jahrestagung im Jahre 1972 in Bonn unter das Generalthema „Macht und ökonomisches Gesetz“ gestellt (siehe den Tagungsband, Berlin 1973).

³ „Man müsste heutzutage ein Idiot sein, wenn man einen Einfluss der sozial geschaffenen Einrichtungen und Maßregeln auf die Güterverteilung leugnen wollte...“, Böhm-Bawerk, a.a.O., S. 3.

⁴ Eugen von Böhm-Bawerk, a.a.O., S. 62.

zwar Böhmen-Bawerk von „Macht“, bezogen insbesondere auf Einflüsse von Marktmacht der Gewerkschaften auf die Lohnhöhe, doch kann man dies stellvertretend für jegliche Eingriffe in das Marktgeschehen sehen. Zum anderen verlangt das Generalthema dieser Tagung geradezu nach dieser Formulierung. Mit der Ausweitung der Fragestellung habe ich mir jedoch gleichzeitig eine Aufgabe gestellt, die fast unlösbar erscheint, unlösbar jedenfalls im Rahmen eines solchen Beitrags. Es kann hier deshalb nur darum gehen, das komplexe Thema aufzufächern und einzelne Facetten näher auszuleuchten.

Lassen Sie mich mit dem Term „ökonomisches Gesetz“ beginnen.⁵ Folgt das ökonomische Geschehen unabänderlichen, ehernen Gesetzen, ist es müßig, nach dem (politischen) Spielraum zur Beeinflussung der Wirtschaft zu fragen, so wie niemand auf die Idee käme, physikalische Projekte realisieren zu wollen, die gegen Naturgesetze verstoßen.

Immer wieder haben mathematisch ausgerichtete Ökonomen die Exaktheit der Naturwissenschaft quasi zur Messlatte für die Wissenschaftlichkeit ihres Faches erhoben.⁶ Die Literatur berichtet von einer Fülle sogenannter „Gesetze“. Lasalle spitzt den Gültigkeitsanspruch noch zu, wenn er vom „ehernen Lohngesetz“ spricht. Seine These, dass der Lohn wegen der von seiner Höhe abhängigen und daher endogenen Bevölkerungsentwicklung auf lange Sicht durch das Existenzminimum bestimmt ist, zählt wohl zu den Auffassungen, die durch die Wirklichkeit besonders deutlich widerlegt sind, und im übrigen auch der Entwicklung der Theorie nicht standgehalten haben. Vom „Greshamschen Gesetz“ – das schlechte Geld verdrängt unter bestimmten Bedingungen das gute – kann man dagegen möglicherweise behaupten, dass es bisher nicht widerlegt werden konnte.

Die meisten „Gesetze“ beziehen sich auf einzelne Phänomene. Dagegen erhebt Karl Marx den Anspruch, „das Bewegungsgesetz der modernen Gesellschaft zu enthüllen“, im Sinne einer objektiven Erkenntnis, eines „Naturgesetzes“.⁷

Ohne diese Diskussion weiter vertiefen zu wollen sei darauf verwiesen, dass es im Vergleich nur relativ wenige nomologische Hypothesen zur terminologischen Ehre eines „Gesetzes“ schaffen.

⁵ Siehe dazu: K. Popper, *Logik der Forschung*, 8. Auflage, Tübingen 1984; H. Albert, *Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 74 I und II, Verhandlungen auf der Jubiläumstagung in Bonn vom 4.-7. September 1972*, hrsg. von H. K. Schneider und Ch. Watrin, Berlin 1973.

⁶ Als ein Beispiel für diesen Anspruch siehe den Titel des Buches eines frühen Vertreters: L. Walras, *Théorie mathématique de la richesse sociale*, Lausanne 1883.

Zur Diskussion: H. Albert, *Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 74/II*, Berlin 1973.

⁷ Siehe auch: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, hrsg. von Jürgen Ritter, Band 3, S. 502 ff, Darmstadt 1974.

Daneben existiert eine unübersehbare Vielfalt von „Theoremen“ und „Effekten“, wobei die Zuordnung einer nomologischen Aussage zu der jeweiligen Kategorie schlichtweg willkürlich erscheint.⁸

Viele nomologische Hypothesen, die zunächst als uneingeschränkt gültig präsentiert wurden, haben sich in ihrem Gültigkeitsanspruch als abhängig von den Umständen (abhängig von der Erfüllung bestimmter Rahmenbedingungen) erwiesen und sind bis heute Gegenstand wissenschaftlicher Kontroversen. Das Objekt „Wirtschaft“ in seinen gesellschaftlichen und historischen Umweltbedingungen wie in seiner vom Verhalten der Personen abhängigen Ausprägung, eignet sich grundsätzlich nicht für die Ableitung „eherner Gesetze“. Im übrigen sind so gut wie alle „Gesetze“ etc. unter teilweise sehr restriktiven Annahmen abgeleitet, die in der Wirklichkeit so nicht zutreffen.⁹ Genauso falsch wäre es aber, jegliche „Gesetzmäßigkeit“ in den Zusammenhängen zu bestreiten. Ganz im Gegenteil – es gibt zahlreiche Gesetzmäßigkeiten im Wirtschaftsgeschehen. Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, bei denen der Urheber solche ökonomischen Gesetzmäßigkeiten ignoriert, verfehlen die damit verbundene Absicht, beziehungsweise sind mit je nach den Umständen gravierenden negativen Wirkungen verbunden.¹⁰

Gleichzeitig beruht jeder Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen auf Annahmen über die Wirkungen und damit auf Hypothesen über entsprechende ökonomische Gesetzmäßigkeiten. In Gutachten und Beratungen, im Sachverstand, der in der Administration selbst vorhanden ist, fließt die ökonomische Wissenschaft in die Vorbereitung der staatlichen Maßnahmen ein. Dies gilt für die Begründung staatlichen Handelns ebenso wie für Warnungen vor negativen Folgen von Eingriffen.

Nicht selten äußert sich der fragwürdige Charakter politischer Versprechungen bereits auf der Ebene rein formaler Logik. Slogans wie „die Renten werden nicht sinken“ (die Aussage suggeriert „niemals“) sind an der Beziehung zwischen folgenden Variablen zu messen. Unter der Annahme gegebener

⁸ Die Zeitschrift WiSt führt seit vielen Jahren eine Rubrik „Gesetze, Effekte, Theoreme“.

⁹ Nach dem sogenannten Modigliani-Miller-Theorem zum Beispiel ist der Wert einer Unternehmung oder Investition unabhängig von der Art der Finanzierung (Eigen- oder Fremdkapital). Eine wichtige Voraussetzung dieses Ergebnisses ist die Abwesenheit von Steuern. Trotz dieser offenkundig unrealistischen Annahme hat dieses Theorem aber Wege zu wichtigen Erkenntnissen der Finanzierungstheorie geöffnet.

¹⁰ Ökonomische Gesetzmäßigkeiten entfalten sich innerhalb einer staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Gleichzeitig wirkt das ökonomische Geschehen auf diese zurück. Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten sind nicht unabhängig von den staatlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie auch den ethisch bedingten Verhaltensweisen. Diesen Zusammenhang haben die klassischen Nationalökonomien nie aus dem Auge verloren. Dies kommt schon im Titel „Politische Ökonomie“ zum Ausdruck. Adam Smith ist im übrigen nicht von ungefähr nicht nur der Autor des „Wealth of Nations“ – ein Werk, das dem ganzen Kosmos der Rahmenbedingungen Rechnung trägt –, sondern auch der „Theory of Moral Sentiments“. Mit der zunehmenden Spezialisierung haben sich andere Wissenschaften, wie z.B. die Soziologie dem Gegenstand gewidmet, der bei den Ökonomen zunehmend in den Kanon der „Ceteris-Paribus-Bedingungen“ gewandert ist. Man denke nur an Max Webers Arbeiten zum Zusammenhang zwischen Religion und wirtschaftlicher Aktivität. Inzwischen haben Überlegungen der Evolutionstheorie und der Biologie Eingang in ökonomische Untersuchungen gefunden. Die Diskussion über „ökonomische Gesetzmäßigkeiten“ darf nicht an den Grenzen der Ceteris-Paribus-Bedingungen enden. In diesem Sinne haben Ökonomen wie Mancur Olsen eine „Umfassende Ökonomie“ gefordert. (M. Olson, Umfassende Ökonomie, Tübingen 1991).

demographischer Entwicklung sieht sich die Politik in einem strikt beitragsfinanzierten Rentensystem mit wenigen Parametern konfrontiert: Die Höhe der Rente, der Eintritt in den Rentenbezug und der Beitragssatz. Es liegt auf der Hand, dass die Politik nicht alle drei Parameter gleichzeitig nach Gutdünken oder sozialer Absicht beliebig festlegen kann. Werden die Rentenhöhe und das Eintrittsalter fixiert, folgt der dazu nötige Beitragssatz den Zwängen der Sachlogik. Eine Abhängigkeit der Rentenhöhe von der Lohnentwicklung bringt erst im eigentlichen Sinne ökonomische Zusammenhänge – „Gesetzmäßigkeiten“ – ins Spiel, wie Erwerbsquote, Produktivität etc. Mit etwaigen Zuschüssen aus dem allgemeinen Staatsbudget erweitert sich das Geschehen um eine weitere Variable, und mit einer teilweise steuerlichen Finanzierung (oder zusätzlicher öffentlicher Verschuldung) und deren Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung öffnet sich dann der ganze Kosmos wirtschaftlicher Interdependenzen. Die steigende Komplexität der Anforderungen an die politische Gestaltung offenbart die grundsätzliche Begrenzung politischer Macht durch das Wirken wirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten.

3. Eingriffe in die Wirtschaft

Die Geschichte kennt eine Unzahl von Eingriffen in das Marktgeschehen. Als ein historisch herausragender Fall ist das kanonische Zinsverbot von 789 zu nennen.¹¹ Die Gemengelage aus der auf Aristoteles zurückgehenden theoretischen Begründung gegen das Zinsnehmen, die ethisch-moralische Auffassung der Weltreligionen und die generelle Abscheu vor dem Wucher haben über Jahrhunderte den Erlass solcher Bestimmungen befördert.¹²

Um den casus zu vereinfachen sei unterstellt, der Staat verbiete schlicht und einfach das Zinsnehmen. Was geschieht dann? Es liegt auf der Hand, dass mit dem Verbot, den Zins, also einen Preis für Kredit zu nehmen, der Bedarf an Kredit nicht gleichzeitig eliminiert wird. Dieser Bedarf existiert unabhängig vom staatlichen Verbot des Zinsnehmens. Die meisten Investitionen können nur mit Kredit finanziert werden. Will man den Zusammenbruch der Wirtschaft vermeiden, muss man folglich nach Wegen suchen, das Zinsverbot zu umgehen, da, von Ausnahmen abgesehen, niemand bereit sein wird, zinslosen Kredit zu geben. Dies geschieht im Mittelalter im Wesentlichen durch theoretisch begründete und deshalb „erlaubte Umwege“ und durch die Begrenzung des Verbots auf Rechtgläubige. Damit wird de facto anerkannt, dass das Zinsverbot quasi durch die Hintertür zumindest teilweise wieder zurückgenommen werden muss. Selbst in einer gering entwickelten Volkswirtschaft kann dadurch

¹¹ Zum Folgenden siehe O. Issing, Minderheiten im Spannungsfeld von Markt und Regulierung, Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz, Stuttgart 1991, S. 17ff.

¹² Die Konzentration auf den Konsumentenkredit und die damit oft verbundene Ausbeutung der Notlage des Kreditnehmers spielen dabei eine wichtige Rolle.

allerdings nur ein wenig befriedigender Zustand erreicht werden, ganz zu schweigen von den Notwendigkeiten in entwickelten Industriestaaten.¹³

Gegenüber diesem krassen Fall eines Verbotes findet sich über Zeit und Länder hinweg eine Vielzahl von staatlichen Eingriffen in Form von Höchst- und Mindestpreisen. Auch wenn diese Art von Eingriff inzwischen hinreichend diskreditiert erscheint, lässt sich am Beispiel eines Höchstpreises die Beziehung zwischen politischem Willen und ökonomischer Gesetzmäßigkeit anschaulich demonstrieren. Ein mit sozialer Absicht erlassener Höchstpreis, zum Beispiel für Brot, schafft unweigerlich ein Defizit des Angebots gegenüber der Nachfrage. Rationierung oder Subventionierung, Höchstpreise für Substitutionsgüter etc. sind die Folgen aus den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Eingriffe in den Wohnungsmarkt in Form von Mietbeschränkungen, ein besonders „beliebter Fall“, lösen ebenfalls eine ganze Kette von zusätzlichen Eingriffen (Berechtigungsscheine etc.) aus. Eine weitere Begleiterscheinung solcher Eingriffe, mit der die ökonomische Gesetzmäßigkeit quasi zurückschlägt, ist das Aufkommen „schwarzer Märkte“.

Aktuell wäre der gesetzliche Mindestlohn zu nennen. Liegt dieser über dem markträumenden Gleichgewichtswert, kann dieser Eingriff zwar den Lohn derer erhöhen, die zu diesem Preis Arbeit finden. Gleichzeitig zerstört er die Chancen, eine Beschäftigung zu finden, für alle diejenigen, deren Produktivität unter dem staatlich verordneten Lohnniveau liegt. Kommt es also als Folge eines gesetzlichen Mindestlohnes zu erhöhter Arbeitslosigkeit, wird die soziale Absicht in ihr Gegenteil verkehrt. Die ökonomische Gesetzmäßigkeit kann durch das politische Wollen nicht überwunden werden. Andere hinreichend bekannte Fälle sind Mindestpreise für Nahrungsmittel in der Europäischen Union, die zu den berühmten Butterbergen oder Milchseen und zu für die öffentliche Hand teuren Vernichtungsaktionen für ein Überangebot an Obst geführt haben.

Die dargelegten Beispiele veranschaulichen die Grenzen politischen Willens gegenüber ökonomischen Gesetzmäßigkeiten. Obleich einfachen theoretischen Überlegungen folgend und empirisch bestätigt, unternimmt die Politik immer wieder derartige Versuche. Sie macht sich dagegen die Marktbeziehungen zunutze, wenn sie etwa Umweltnutzungen versteigert oder durch Pigou-Steuern zu umweltfreundlichem Verhalten oder Einschränkungen des Konsums bestimmter als schädlich angesehener Güter veranlassen möchte. Hier trifft die oben zitierte Aussage Böhm-Bawerks zu – die

¹³ In den kommunistischen Planwirtschaften warf das marxistische Dogma von der Nichtexistenz des Zinses kaum lösbare Schwierigkeiten für die Planung auf. Einen interessanten Fall stellt das „Islamic Banking“ dar, das in mancher Hinsicht an die Erklärungen bei Thomas von Aquin erinnert. Nach den Argumenten gegen das Zinsnehmen fügt Thomas von Aquin interessanterweise an: „Die menschlichen Gesetze lassen manche Sünden straflos wegen der Lage der unvollkommenen Menschen, bei denen vieles Nützliche unterbliebe, wenn alle Sünden streng durch Strafanwendung verhütet würden. Darum hat das menschliche Gesetz die Zinsnahme gestattet, nicht als ob sie der Gerechtigkeit entspräche, sondern damit der Nutzen vieler nicht verhindert wird.“ Thomas von Aquino, Summe der Theologie, zusammengefasst, eingeleitet und erläutert von J. Bernhart, Dritter Band, Der Mensch und das Heil, 3. Auflage, Stuttgart 1985, S. 357.

„Wert-, Preis- und Verteilungsgesetze“ werden genutzt und bestätigt. Daher spricht man von marktkonformen Maßnahmen.

Die von Böhm-Bawerk behauptete bloß temporäre, vorübergehende Wirkung von Eingriffen kann allerdings in dem Maße zeitlich verlängert werden, in dem die Politik an ihren Maßnahmen festhält. Die ökonomische Gesetzmäßigkeit zeigt sich dann in entsprechenden Weiterungen zum Beispiel in Form höherer Ausgaben für Arbeitslosigkeit im Falle des gesetzlichen Mindestlohnes, größeren Defiziten in den öffentlichen Haushalten oder höheren Steuern (mit weiteren negativen Folgen auf Wachstum und Beschäftigung). Nach der Vorstellung Böhm-Bawerks setzt sich aber das ökonomische Gesetz auf längere Sicht durch. In der Modell-Welt Böhm-Bawerks führt das „ökonomische Gesetz“ auf lange Sicht die ökonomischen Variablen (z.B. den Lohn) auf den von den exogenen Rahmenbedingungen determinierten Gleichgewichtswert zurück. Diese Annahme erscheint insofern problematisch, als das Gleichgewicht selbst durch die Eingriffe verändert werden könnte. Führt z.B. steigender Lebensstandard zu einem Rückgang des Bevölkerungswachstums, wird der vom „ehernen Lohngesetz“ behauptete Zusammenhang aufgehoben. Das nächste Kapitel greift diese Frage auf. Auf die Möglichkeit multipler Gleichgewichte sei hier nur verwiesen.

4. Staatliche Eingriffe und Systemwirkungen

Die ökonomische Gesetzmäßigkeit in den bisher beschriebenen Fällen von Eingriffen äußert sich auf Einzelmärkten. Böhm-Bawerk sieht die Auflösung des mit dem Eingriff geschaffenen Ungleichgewichts in der Durchsetzung des Marktgeschehens in Richtung Gleichgewicht. Dies muss, wie oben dargelegt, nicht das „alte“ Gleichgewicht sein. Wegen des komplexen Wirkungszusammenhangs erscheint es jedoch fraglich, dass dies auch das Ziel des Eingriffs gewesen ist.

Das politische Wollen kann jedoch gegen diese immanenten Wirkungen gerichtet sein, es kann darauf zielen, die soziale oder wie auch immer motivierte Absicht dauerhaft durchzusetzen. Die anfängliche Maßnahme zieht dann unweigerlich weitere Eingriffe nach sich: Auf den Höchstpreis für Brot folgen ein Höchstpreis für Getreide, Höchstpreise für andere Nahrungsmittel etc. Am Ende dieser Kette – wenn nicht bereits am Anfang eines darauf ausgerichteten Konzepts – ergibt sich dann ein umfassendes Bewirtschaftungssystem. So folgt ein Eingriff dem anderen, die Maßnahmen breiten sich wie ein „Ölfleck“ aus.

Die Problematik marktwidriger Eingriffe wächst mit dem Umfang und der Komplexität solcher Maßnahmen. Mit der Zunahme der Dichte der regulierenden Maßnahmen verändert sich allmählich

auch der Charakter einer Gesellschaft. Niemand hat diesen Prozess eindrucksvoller beschrieben als Alexis de Tocqueville: „Nachdem der Souverän auf diese Weise den einen nach dem anderen in seine mächtigen Hände genommen und nach seinem Gutdünken zurechtgeknetet hat, breitet er seine Arme über die Gesellschaft als Ganzes aus; er bedeckt ihre Oberfläche mit einem Netz verwickelter, äußerst genauer und einheitlicher kleiner Vorschriften, die die ursprünglichsten Geister und kräftigsten Seelen nicht zu durchbrechen vermögen, um sich über die Menge hinauszuschwingen; er bricht ihren Willen nicht, aber er weicht ihn auf und beugt und lenkt ihn; er zwingt selten zu einem Tun, aber er wendet sich fortwährend dagegen, dass man etwas tue; er zerstört nicht, er hindert, dass etwas entstehe; er tyrannisiert nicht, er hemmt, er drückt nieder, er zermürbt, er löscht aus, er stumpft ab, und schließlich bringt er jedes Volk soweit herunter, dass es nur noch eine Herde ängstlicher und arbeitsamer Tiere bildet, deren Hirte die Regierung ist.“¹⁴

Tocqueville beschreibt die – nicht notwendigerweise beabsichtigte – Wirkung eines Prozesses, der über eine Vielzahl von Eingriffen in das Alltagsleben private Initiative lähmt sowie persönliches Verantwortungsbewusstsein untergräbt, und damit die Sphäre persönlicher Freiheit in fataler Weise immer mehr einschränkt.¹⁵

Haben diese Überlegungen noch einen Bezug zum Thema? In den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten spiegeln sich die wirtschaftlichen Entscheidungen der Individuen wider, ob als Konsument oder Produzent, als Sparer oder Investor, als Anbieter von Arbeit oder als Nachfrager. Die Entscheidungen der Individuen gehen wiederum auf deren Präferenzen zurück. Der Staat kann also – wählt er nicht marktkonforme Maßnahmen – zum Beispiel einen Höchstpreis für Brot festsetzen, aber er kann nicht gleichzeitig bestimmen, welche Menge der Einzelne zu diesem Preis freiwillig anbieten beziehungsweise nachfragen will. Die daraus entstehende Diskrepanz führt unweigerlich zu weiteren Eingriffen wie Rationierung und so weiter.

Die ökonomische Gesetzmäßigkeit zwingt den Staat entweder zur Rücknahme des markwidrigen Eingriffs oder zu weiteren Maßnahmen, die wiederum auf die von der ökonomischen Gesetzmäßigkeit gezogenen Grenzen stoßen. Mit der Fülle der Eingriffe und der Ausbreitung erzwungenen Verhaltens verändert sich der Charakter der Gesellschaft. Die Wirtschaft verkörpert aber nun einmal einen alles andere als unwesentlichen Teil der Gesellschaft als Ganzes.

Eine freiheitliche Gesellschaft ist nicht denkbar ohne Freiheit für wirtschaftliche Entscheidungen der Individuen, ob als Unternehmer oder Konsument. Wirtschaftliche Entscheidungen wie Investitionen

¹⁴ A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, 2. Auflage, München 1984, S. 815.

¹⁵ „In den demokratischen Zeitaltern ist daher, wie mir scheint, der Despotismus besonders zu fürchten. Ich hätte, denke ich, die Freiheit in allen Zeiten geliebt; in der heutigen Zeit aber neige ich dazu, sie zu vergöttern.“
Tocqueville, *ibid.*, S. 818.

sind auf die Zukunft gerichtet und sind daher unter Unsicherheit zu treffen. Die Dynamik von Wirtschaft und Gesellschaft hängt fundamental davon ab, wie sie mit den im Prinzip unvermeidlichen Zukunftsrisiken umgeht. Die Überlegenheit der Marktwirtschaft gegenüber anderen Systemen liegt gerade im immanenten Anreiz für Private, Chancen gegen Risiken abzuwägen und mit der Aussicht auf Gewinn etwas zu unternehmen. Im Wettbewerb der Ideen und Aktivitäten werden die Möglichkeiten ausgelotet, das in vielen Individuen verkörperte Wissen wird im Interesse der Gesamtheit ausgeschöpft, der Markt fungiert als „Entdeckungsverfahren“.¹⁶ Der liberale Rechtsstaat setzt den Rahmen innerhalb dessen sich die einzelnen frei entfalten können. Nach den geltenden Spielregeln darf der private Akteur den Gewinn (nach Steuern) behalten, hat aber andererseits im Falle des Misserfolgs zu haften bis zum Extrem der Insolvenz. Eine Wirtschaft ohne Unternehmer schöpft ihre Möglichkeiten bei weitem nicht aus und muss im internationalen Wettbewerb zurückfallen. Nach den vorliegenden Erfahrungen kann man von einer „Gesetzmäßigkeit“ sprechen.

In der Diskussion um die Ordnung der Finanzmärkte werden die Prinzipien deutlich: Akteure auf den Finanzmärkten sollen die Gewinne (nach Steuern) aus ihren Aktivitäten behalten, sie haften aber uneingeschränkt für verlustreiche Entscheidungen mit der finalen Sanktion der Insolvenz. Wachsen Finanzinstitute in eine Dimension, dass ihr Untergang systemische Risiken verursachen könnte, also das ganze Finanzsystem – und möglicherweise die Wirtschaft insgesamt – bedroht, werden die Prinzipien einer freiheitlichen Ordnung der Märkte gefährdet.

„Too big to fail“ verzerrt die Aktivitäten in Richtung überhöhter Risiken (Moral Hazard), da im Verlustfall der Staat einspringen wird. Die Gesellschaft, die Steuerzahler werden von privaten Akteuren quasi zur Geisel genommen. „Die Wirtschaft“ bestimmt insoweit das politische Handeln, das Verhältnis von Politik und Wirtschaft wird auf den Kopf gestellt. Regeln zu etablieren, die diesem Problem dauerhaft abhelfen, ohne das System freier Finanzmärkte zu gefährden, stellt die größte Herausforderung für das Bemühen dar, eine neue Ordnung für die Finanzmärkte zu schaffen.¹⁷

In den Beziehungen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft spielen ökonomische Gesetzmäßigkeiten dynamischen Charakters eine wichtige Rolle. Es geht nicht mehr (nur) um die Prozesse, die durch staatliche Eingriffe im Sinne der Störung eines Gleichgewichts ausgelöst werden, sondern um Bedingungen von Wachstum und Fortschritt. Tocqueville beschreibt, wie Selbständigkeit und Initiativen in der Dichte staatlicher Regulierung zum Erlahmen kommen. Im Umkehrschluss lässt sich beschreiben, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit sich möglichst viele Akteure an der Suche nach neuen und besseren Lösungen wirtschaftlicher Probleme beteiligen.

¹⁶ v. Hayek, F.A. (1967), Freiburger Studien, Mohr-Siebeck, Tübingen.

¹⁷ Siehe: O. Issing, Some Lessons from the Financial Market Crisis, The ECB and Its Watchers XI, Frankfurt, 4. September 2009.

Wie bereits erläutert setzt die Wirtschaftspolitik einerseits Rahmen- und Randbedingungen für privates Wirtschaften. Sie greift andererseits häufig mit nicht-marktkonformen wie marktkonformen Maßnahmen in das Wirtschaftsgeschehen ein. Damit löst die Wirtschaftspolitik vielfältige, im Einzelfall beabsichtigte, häufig aber auch unbeabsichtigte Wirkungen aus. Gute Wirtschaftspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie ihre Möglichkeiten nicht überschätzt, sich nicht in komplexen, vielfältigen Eingriffen selbst um die notwendige Zielgenauigkeit bringt, vor allem aber die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten beachtet. Je besser ihr das gelingt, desto mehr entsprechen die Wirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen den Ankündigungen, desto stärker wird das Vertrauen der Bürger in die Politik.

Man mag lange darüber streiten, inwieweit man hier noch von „Gesetzmäßigkeiten“ sprechen sollte. Gleichwohl bieten Theorie und Empirie Evidenz für bestimmte Muster, die Wachstum und Wohlfahrt förderlich sind, und solche, für die das Gegenteil gilt. Zwischen den extremen Polen, etwa der Rahmenordnung eines liberalen Rechtsstaats und der zentralistischen Planwirtschaft finden sich so viele Varianten, dass es schwierig fallen dürfte, hier eindeutige Zuordnungen vornehmen zu wollen. Es bleibt wohl nur der Weg, die Beziehung zwischen politischem Wollen und der ökonomischen Gesetzmäßigkeit in der ständigen Auseinandersetzung zu orten und die richtigen, das heißt zielgerechten Entscheidungen zu treffen. Die Methode von Versuch und Irrtum, in der Politik wie in der Wirtschaft, kann dabei einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Wirkungen politischen Willens auf die Wirtschaft, genauer auf die Handlungen der Akteure, können einsetzen, bevor entsprechende Maßnahmen getroffen wurden. Nach der Theorie der rationalen Erwartungen nehmen die Wirtschaftsobjekte wirtschaftspolitische Entscheidungen bereits vorweg, stellen sich also in ihren Plänen über Sparen und Investieren etc. darauf ein. Es ist hier nicht der Ort, diesen wichtigen Beitrag im Detail zu diskutieren. Die Wirtschaftspolitik hat jedenfalls die Erwartungen der wirtschaftlichen Akteure zu berücksichtigen. Genießt die Politik Glaubwürdigkeit, kann bereits die Ankündigung wirtschaftspolitischer Maßnahmen das Verhalten positiv beeinflussen. Mangelnde Glaubwürdigkeit drückt sich im entsprechenden Zweifeln und aus der Sicht der Politik negativen Reaktionen der Bürger aus.

Als frühes Beispiel für ein erfolgreiches Vorgehen sei auf folgenden Vorgang aus dem alten Rom verwiesen. Als die Seeräuber begannen, das Mittelmeer zu beherrschen, wurde die Getreidezufuhr aus Sizilien und Nordafrika immer häufiger unterbrochen. In dieser kritischen Lage übertrug Rom (67 v. Chr.) das militärische Kommando auf Gnaeus Pompejus und bewilligte ihm ein riesiges Aufgebot. Ein Jahr später berichtet Cicero in seiner ersten politischen Rede: „An dem Tag, da er von euch zum Oberbefehlshaber im Seeräuberkrieg bestimmt wurde, fiel der Getreidepreis nach schlimmster Not und Teuerung plötzlich auf einen so niedrigen Stand, wie ihn anhaltender Friede trotz größter Fruchtbarkeit

des Bodens kaum hätte bewirken können. Das vermochten die Erwartungen und der Name, die sich an *einen* Mann knüpften.“¹⁸

In der Geschichte mangelt es nicht an Beispielen für glaubwürdige wie für unglaubwürdige Maßnahmen und die entsprechenden Auswirkungen.

5. Die Europäische Währungsunion – Politischer Wille und ökonomische Gesetzmäßigkeiten

Ein für das Spannungsverhältnis von politischem Willen und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten herausragendes Beispiel aus der jüngeren Geschichte stellt die Gründung der Europäischen Währungsunion dar. Die Gründe für diesen historisch einmaligen Fall liegen sowohl im politischen Willen wie in wirtschaftlichen Erfahrungen. So wie die europäische Integration nach 1945 vorrangig von dem politischen Willen bestimmt war, eine Wiederholung der Schrecken zweier Weltkriege für immer auszuschließen, entsprang auch die Schaffung einer Währungsunion der Absicht, den Weg der Integration in Europa irreversibel zu machen.¹⁹ Die im Wirtschaftlichen liegenden Gründe, den einheitlichen Markt durch eine einheitliche Währung zu vollenden, wurden nicht zuletzt in den Währungskrisen der Jahre 1992/93 verstärkt. Umstritten blieben im wesentlichen zwei Aspekte. Der eine betrifft das Verhältnis von Politischer Union und Währungsunion. Es war nicht zuletzt der damalige Bundeskanzler Kohl, der in seiner Regierungserklärung vom 6. November 1991 betont: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die Politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. ... Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne Politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“

Da die Währungsunion am 1. Januar 1999 ohne entsprechendes Pendant im Politischen begann – und sich auch seitdem in diesem Zustand befindet – stellt sich die Frage, ob entweder das Kohlsche Diktum widerlegt ist oder die Währungsunion tatsächlich von diesem inneren Zwiespalt existentiell bedroht ist.

Kritische Ökonomen, an denen es vor allem in Deutschland nicht mangelte, verwiesen dagegen auf den zweiten Aspekt, nämlich die wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten, die den Erfolg des ganzen Vorhabens in Frage stellten. Die Argumente bezogen sich dabei im Wesentlichen auf Kriterien der Theorie optimaler Währungsräume. Mit der Einführung einer einheitlichen Währung verlieren die Mitgliedsländer die Möglichkeit, über Änderungen des Wechselkurses und die nationale Geldpolitik auf Schocks individuell zu reagieren. Zu den Erfolgsbedingungen der einheitlichen Geldpolitik in der

¹⁸ M.T. Cicero, Sämtliche Reden, eingeleitet, übersetzt und erläutert von M. Fuhrmann, Band 1, Zürich 1970. Siehe auch O. Issing, Rationale Erwartungen – im Jahre 67 vor Christus, *Kyklos*, Vol. 38, 1985, S. 104f.

¹⁹ Zum Folgenden siehe: O. Issing, *Der Euro – Geburt, Erfolg, Zukunft*, München 2008.

Währungsunion zählen daher eine hinreichende Flexibilität der Märkte, insbesondere der Arbeitsmärkte in den Ländern, die eine Währungsunion bilden. Diese Bedingungen waren nach Meinung vieler Ökonomen zum Start der Währungsunion mit 11 Ländern nicht erfüllt.

Seit Beginn der Europäischen Währungsunion am 1. Januar 1999 stellt sich somit die Frage: Kann (bzw. wird) die Währungsunion zerbrechen, der politische Wille an ökonomischen Gesetzmäßigkeiten scheitern?

Das Projekt der Europäischen Währungsunion ist ein historisch einmaliges Experiment. Auch wenn es zu früh ist, ein abschließendes Urteil zu treffen, spricht der bisherige unbestreitbare Erfolg gegen die fundamentalen Einwände der kritischen Ökonomen. Dies könnte auf zwei Ursachenkomplexe zurückzuführen sein.²⁰ Zum einen ist nach wie vor umstritten, inwieweit man bei den genannten Kriterien tatsächlich von strikten Bedingungen im Sinne von Gesetzmäßigkeiten sprechen kann. Zum anderen löst der politisch determinierte Beginn der Währungsunion Prozesse aus, die eine „endogene“ Anpassung an die Bedingungen des Funktionierens der Währungsunion befördern. Dieser Prozess ist alles andere als abgeschlossen. Das Projekt der Europäischen Währungsunion verkörpert jedenfalls auch einen Vorgang, in dem sich die Interaktion zwischen dem Willen zur politischen Gestaltung und ökonomischen Gesetzmäßigkeiten in komplexer Weise vollzieht

6. Die Interdependenzen der Ordnungen

Das Thema „Politischer Wille oder ökonomisches Gesetz“ könnte die Vorstellung zweier isolierter Welten suggerieren. Hier der Staat, die Politik, die sozusagen nach ihren eigenen Gesetzen die Wirtschaftspolitik gestaltet, dort die Wirtschaft, die über ihre Reaktionen die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten wirken lässt. Damit wäre nur ein Teil des Ganzen erfasst. Diesen zu absolutieren müsste zu gravierenden Fehleinschätzungen führen.

Inwieweit ist „die Politik“, „der Staat“, überhaupt unabhängig von „der Wirtschaft“, die ihren Einfluss häufig mit „ökonomischen Gesetzmäßigkeiten“ zu begründen versucht?²¹ In dem Maße, in dem die Politik ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen wissenschaftlich zu fundieren sucht, sollte theoretisch ein unangemessener Einfluss der Wirtschaft auf die Politik erst gar nicht aufkommen können. Im Suchen nach den richtigen Maßnahmen wird die Politik jedoch in einen Dialog mit Wirtschaft und Wissenschaft treten (müssen). Der demokratische Staat kann von den Interessengruppen nicht vollständig unabhängig sein. Diese Verbindung wird nicht einfach dadurch

²⁰ Siehe: O. Issing, Economic and Monetary Union in Europe: political priority versus economic integration?, in: I. Barends, V. Caspari, B. Schefold (eds.), Political Events and Economic Ideas, Massachusetts 2004.

²¹ In marxistischer Perspektive wird der Hinweis auf das unerbittliche Wirken der ökonomischen Gesetzmäßigkeiten zum Machtinstrument. „Das ökonomische Gesetz ist Macht“, u.z. die Macht des Kapitals. So: W. Vogt, Das ökonomische Gesetz als Macht, in: Verein für Socialpolitik, *ibid.*, S. 948, S. 955.

aufgelöst, dass der Staat direkt wirtschaftliche Verantwortung übernimmt – von den negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem insgesamt gar nicht zu reden. Der Hinweis auf die Fälle, in denen etwa staatliche Regulierungsbehörden im Laufe der Zeit nach der „capture theory“ immer stärker von den Interessen des kontrollierten Wirtschaftsbereiches beherrscht werden, soll hier genügen. In der zentralen Planwirtschaft, die konzeptionell eine Allmacht des Staates gegenüber der Wirtschaft behauptet, wird dieser Zusammenhang keineswegs aufgehoben. Bei der Aufstellung und Einhaltung der Pläne haben sich faktisch die Interessen der Betriebe häufig zu einem dominierenden Einfluss entwickelt.

Der politische Wille vermag im Guten wie im Schlechten das Wirken ökonomischer Gesetzmäßigkeiten in verschiedene Richtungen zu lenken. Die Beziehungen sind freilich nicht einseitig. Staatliche Ordnung, politischer Wille und Wirtschaftsordnung sind nicht unabhängig voneinander. Ist der politische Wille darauf gerichtet, die wirtschaftliche Freiheit der Individuen einzuschränken und ökonomische Gesetzmäßigkeiten auszuschalten, werden die dafür erforderlichen Zwangsmaßnahmen auf Dauer auch die staatliche Ordnung und den Charakter der Gesellschaft verändern. Walter Eucken spricht in diesem Zusammenhang von der „Interdependenz der Wirtschaftsordnung und Staatsordnung.“²² Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten spielen in dieser Interdependenz eine wichtige Rolle.

²² W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Tübingen 1955, S. 332 ff.

CFS Working Paper Series:

No.	Author(s)	Title
2009/23	Nikolaus Hautsch Ruihong Huang	The Market Impact of a Limit Order
2009/22	Christian Laux Christian Leuz	Did Fair-Value Accounting Contribute to the Financial Crisis?
2009/21	John B. Taylor Volker Wieland	Surprising Comparative Properties of Monetary Models: Results from a New Data Base
2009/20	Nikolaus Hautsch Lada M. Kyj Roel C.A. Oomen	A blocking and regularization approach to high dimensional realized covariance estimation
2009/19	Guenter W. Beck Volker Wieland	Money in Monetary Policy Design: Monetary Cross-Checking in the New-Keynesian Model
2009/18	Wolfgang Karl Härdle Nikolaus Hautsch Andrija Mihoci	Modelling and Forecasting Liquidity Supply Using Semiparametric Factor Dynamics
2009/17	John F. Cogan Tobias Cwik John B. Taylor Volker Wieland	New Keynesian versus Old Keynesian Government Spending Multipliers
2009/16	Christopher D. Carroll	Precautionary Saving and the Marginal Propensity to Consume Out of Permanent Income
2009/15	Christopher D. Carroll Olivier Jeanne	A Tractable Model of Precautionary Reserves, Net Foreign Assets, or Sovereign Wealth Funds
2009/14	Christopher D. Carroll Patrick Toche	A Tractable Model of Buffer Stock Saving

Copies of working papers can be downloaded at <http://www.ifk-cfs.de>