

F.A.
HAYEK

*Wirtschaft,
Wissenschaft
und Politik*

*Aufsätze zur
Wirtschaftspolitik*



MOHR SIEBECK

Hayek
Gesammelte Schriften
in deutscher Sprache

A 6



Friedrich A. von Hayek

Gesammelte Schriften
in deutscher Sprache

herausgegeben von
Alfred Bosch, Manfred E. Streit,
Viktor Vanberg, Reinhold Veit

mit Unterstützung von
Friedrich A. von Hayek-Gesellschaft
und
Walter Eucken Institut

Abteilung A: Aufsätze
Band 6

Mohr Siebeck

Friedrich A. von Hayek

Wirtschaft, Wissenschaft
und Politik

Aufsätze zur Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von Viktor Vanberg

Mohr Siebeck

Redaktion: Wendula Gräfin v. Klinckowstroem im Walter Eucken Institut

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Hayek, Friedrich A. /von

Gesammelte Schriften in deutscher Sprache / Friedrich A. von Hayek. – Tübingen :
Mohr Siebeck

Bd. A 6. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik : Aufsätze zur Wirtschaftspolitik. –
2001

ISBN 3-16-147460-0 / eISBN 978-3-16-162259-5 unveränderte eBook-Ausgabe 2023

© 2001 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

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

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden. Umschlagentwurf von Uli Gleis in Tübingen.

Inhalt

Abgekürzt zitierte Sammlungen	VII
-------------------------------------	-----

Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik

1. Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik (1953)	3
2. Strukturpolitik und Wettbewerbswirtschaft (1959)	15
3. Gewerkschaften, Inflation und Gewinne (1959)	30
4. Die Aktiengesellschaft in einer demokratischen Gesellschaft: In wessen Interesse sollte sie und wird sie geführt werden? (1960) ...	46
5. Der Trugschluß des »Abhängigkeitseffekts« (1961)	60
6. Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (1962)	65
7. Marktwirtschaft oder Syndikalismus? (1969)	83

Zu Fragen der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik

8. Vollbeschäftigung, Planwirtschaft und Inflation (1950)	91
9. Inflation als Folge der Lohnstarrheit nach unten (1958)	101
10. Alte Wahrheiten und neue Irrtümer (1963)	106
11. Der Feldzug gegen die keynesianische Inflation (1978)	121
12. Der Strom der Güter und Leistungen (1984)	161

Wirtschaftspolitische Einzelfragen

13. Das Mieterschutzproblem (1928)	181
14. Wirkungen der Mietzinsbeschränkungen (1930)	208
15. Probleme und Schwierigkeiten der englischen Wirtschaft (1947)	224
16. Die Ökonomie der Erschließungsgebühren (1949)	240
17. Die Ungerechtigkeit der Steuerprogression (1952)	259
Bibliographisches Nachwort	269
Namenregister	273
Sachregister	275

Abgekürzt zitierte Sammlungen

Hayek, *Schriften* A 1 ff. bzw. B 1 ff., 2001 ff.

F. A. von Hayek, *Gesammelte Schriften in deutscher Sprache*, hrsg. von Alfred Bosch, Manfred E. Streit, Viktor Vanberg und Reinhold Veit, Tübingen 2001 ff.

Hayek, *Works* Iff., 1988 ff.

F. A. Hayek, *The Collected Works of F. A. Hayek*, edited by W. W. Bartley III et al., Chicago und London 1988 ff.

Hayek, *Profits*, 1939

F. A. Hayek, *Profits, Interest and Investment: and Other Essays on The Theory of Industrial Fluctuations*. London 1939. – Reprinted: New York 1969, 1970; Clifton, NJ 1975.

Hayek, *Individualism*, 1948

Friedrich August Hayek, *Individualism and economic order*, Chicago 1948. – Gateway edition: Chicago 1972. – Midway reprint: Chicago [?] 1980.

Hayek, *Individualismus*, 1952

Friedrich August Hayek, *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung* [Originaltitel: *Individualism and economic order*], übersetzt von [Helene] Hayek, Erlenbach-Zürich 1952. – 2., erweiterte Aufl., fotomechanischer Nachdruck der 1. Aufl. 1952 mit einem bibliographischen Anhang von Kurt R. Leube. Salzburg 1976.

Hayek, *Studies*, 1967

Friedrich A. von Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago 1967.

Hayek, *Freiburger Studien*, 1969

F. A. von Hayek, *Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze*, Tübingen 1969. – 2. Aufl., fotomechanischer Nachdruck der 1. Aufl. 1969, Tübingen 1994.

Hayek, *Drei Vorlesungen*, 1977

Friedrich A. von Hayek, *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*, Tübingen 1977.

Hayek, *New Studies*, 1978

F. A. Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Chicago 1978.

Hayek, *Money*, 1984

F. A. Hayek, *Money, Capital and Fluctuations: Early Essays*, translated and edited by Roy McCloughry. London 1984.

Hayek, *Anmaßung*, 1996

F. A. von Hayek, *Die Anmaßung von Wissen: Neue Freiburger Studien*, hrsg. von Wolfgang Kerber. Tübingen 1996.

Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik

Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik*

Wenn wir heute auf die wirtschaftspolitischen Diskussionen des 19. Jahrhunderts zurückblicken, in denen viele der Begriffe gebildet wurden, deren wir uns immer noch bedienen, so sehen wir, daß in einem entscheidenden Punkte eine uns heute kaum mehr verständliche Verwirrung herrschte. Die große Streitfrage, die scheinbar die Geister trennte, war, ob der Staat das Wirtschaftsleben kontrollieren oder ob er sich jeder Einflußnahme darauf enthalten sollte: Hie Lenkung der Wirtschaft durch den Staat, hie »Laissez faire« -, so spiegelte sich wenigstens im Denken der großen Menge der entscheidende Gegensatz wider, der den wirtschaftlichen Liberalismus von den interventionistischen Bestrebungen konservativer oder sozialistischer Prägung trennte. Allerdings hat kein Nationalökonom von Ansehen je ernstlich das Prinzip des Laissez-faire im wörtlichen Sinn verteidigt, sondern sie haben alle gesehen, daß das Funktionieren einer »freien« Wirtschaft ganz bestimmte Tätigkeiten des Staates voraussetzt und erfordert. Aber eine wirklich befriedigende Unterscheidung zwischen jenen Staatstätigkeiten, die eine freie Wirtschaft erforderte oder die zumindest mit ihr vereinbar waren, und jenen, die als »Intervention« mit ihr unvereinbar waren, haben uns jene Theoretiker des klassischen Wirtschaftsliberalismus nicht hinterlassen. Ganz im Gegenteil zu ihrem heutigen Rufe als Doktrinäre waren die meisten von ihnen sehr vernünftige, ja in einem Sinne des Wortes viel *zu* »vernünftige« Leute, die bei aller prinzipiellen Gegnerschaft gegen Staatsintervention oft nur zu bereit waren zuzugeben, daß in dem besonderen Falle die Umstände eine Ausnahme rechtfertigten.

Dieser Mangel eines klaren Prinzips hat sich schwer gerächt. Wenn jede wirtschaftspolitische Maßnahme ausschließlich nach ihrem unmittelbaren Zweck und nach keiner Gesamtkonzeption des erwünschten Wirtschaftssystems entschieden wurde, so war es unvermeidlich, daß das Ergebnis ganz etwas anderes war, als man angestrebt hatte. Man flickte an einem im Grunde vom Wettbewerb in Gang gehaltenem Ganzen so lange herum, bis weder der Wettbewerb noch irgendein anderes Ordnungsprinzip seine regulierende

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten im Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln am 20. Juli 1953.

Funktion wirklich erfüllen konnte. Daß dabei die Wirtschaftspolitik vorwiegend von anti-liberalen Gedanken geleitet wurde, war eigentlich unvermeidlich, denn es gab keine wirklichen Prinzipien einer liberalen Wirtschaftspolitik: Wirtschaftspolitik treiben, schien im Gegensatz zu den Grundprinzipien des Liberalismus zu stehen, ganz besonders dann, wenn sie sich Sozialpolitik nannte. Nichtstun kann kaum als Politik bezeichnet werden – und es ist gewiß kein rational zu rechtfertigendes Prinzip, wenn es in der Praxis bedeutet, daß die historisch gegebene rechtliche Ordnung und damit viele tief in das Wirtschaftsleben einschneidende Zwangsmaßnahmen des Staates als selbstverständlich stillschweigend hingenommen werden.

Es war darum eine ganz wichtige Tat, auch wenn sie im Grunde nur die systematische Anwendung alter Erkenntnisse bedeutete, wenn schon vor dem Kriege vor allem der so schwer vermißte Walter Eucken und eine Gruppe um ihn die bewußte Verwendung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip der Wirtschaft zum Grundstein eines Neuliberalen Programms machten und die Aufgaben der Wirtschaftspolitik vor allem darin sahen, die Bedingungen zu schaffen, unter denen der Wettbewerb sich so wohltätig und störungsfrei wie möglich auswirken könne. Die Bemühungen dieser deutschen Gruppe trafen dabei mit ähnlichen Bemühungen in anderen Ländern, besonders in Österreich, England und Amerika, zusammen und heute ist über die sich aus diesem Programm ergebenden Probleme eine lebhaft internationale Diskussion im Gange. In Deutschland scheinen die Ziele dieser Bewegung unter dem, ich glaube von Müller-Armack geprägten, Namen »Soziale Marktwirtschaft« schon in erfreulich weiten Kreisen bekannt geworden zu sein.

All das heißt natürlich nicht, daß der Klärungsprozeß der Grundbegriffe wirklich schon zum Abschluß gekommen ist und wir uns jetzt ganz der Ausarbeitung der konkreten Anwendungen der allgemeinen Prinzipien zuwenden können. Im Gegenteil, manche der alten Gegensätze treten nun wieder in neuer Form auf und das gilt insbesondere auch für die Frage, in welchem Sinne eine Wettbewerbsordnung eine laufende Kontrolle durch die Wirtschaftspolitik erfordert. Das Problem, mit dem ich mich hier besonders auseinandersetzen will, ist vor allem, ob die Annahme des Prinzips der Marktwirtschaft nur bedeutet, daß das *Ziel* der Wirtschaftspolitik ein anderes geworden ist, aber dem Staat (oder besser gesagt der Verwaltung) grundsätzlich dieselben Machtmittel zustehen wie in der Vergangenheit, oder ob die Wettbewerbswirtschaft auch eine allgemeine Beschränkung der *Art* von Maßnahmen bedeutet, die der Staat vornehmen darf.

Da ich mich hier besonders an deutsche Leser wende, möchte ich noch kurz erklären, von welchem Standpunkt ich das Problem behandeln will – und *allein* kann: Ich spreche in einem ganz bestimmten Sinn als Theoretiker. Ich bin nicht nur mit besonderen Problemen Deutschlands wenig vertraut, sondern auch

nicht in erster Linie an den unmittelbaren Problemen der Praxis interessiert. Der eigentliche Wirtschaftspolitiker muß sich mit dem befassen, was im bestehenden Zustand der öffentlichen Meinung politisch möglich ist. Er muß ständig Kompromisse schließen zwischen dem, was ihm eigentlich richtig erscheint und dem, was unter den gegebenen Umständen praktikabel ist. Ja er wird es als verlorene Mühe betrachten, sich lange den Kopf darüber zu zerbrechen, was eigentlich richtig wäre, wenn ihn das offenbar zu Empfehlungen führt, die in naher Frist keinerlei Aussicht auf Verwirklichung haben. Es ist das für den, der praktische Entscheidungen zu fällen hat, eine durchaus richtige Einstellung. Ich habe keinen Zweifel, daß, wenn äußere Umstände mich nicht auf die Bahn des Theoretikers gedrängt hätten, ich, um Einfluß auf die wichtigen Entscheidungen des Augenblicks zu gewinnen, ebenso bereit gewesen wäre, in den reinen Wein meiner Prinzipien viel Wasser zu gießen, wie das jeder Politiker, auch der akademische Wirtschaftspolitiker, tun muß.

In der Versuchung, die der Umstand ausübt, daß der Weg zu Einfluß und damit zur Chance, unmittelbar Gutes zu wirken, beim Kompromiß liegt, verbirgt sich aber eine ernste Gefahr: Es gibt nämlich noch eine andere und auf lange Frist mindestens ebenso wichtige Aufgabe wie die, praktische Lösungen zu finden. Es ist die Aufgabe, langsam auf die öffentliche Meinung so einzuwirken, daß das Richtige, was heute politisch unmöglich ist, politisch möglich wird. Hier liegt meiner Ansicht nach die vorzügliche Aufgabe des akademischen Volkswirts. Das ist, was ich in diesem Zusammenhang mit »theoretisch« gemeint habe und was mir als eine der wichtigsten Aufgaben erscheint. Ich darf das sagen, weil, wie ich schon angedeutet habe, es äußere Umstände waren, die mich auf das Studium der allgemeinen Prinzipien verwiesen haben. Ich habe mich infolge meiner Wanderungen, erst nach England und dann in die Vereinigten Staaten, immer wieder in der Lage befunden, in der ich mich auch jetzt wieder befinde: Daß ich mich an Leser wandte, die über die konkreten Umstände, die die praktischen Probleme des Tages bestimmten, viel mehr wußten als ich. Der Beitrag, den ich leisten konnte, beruhte so stets darauf, daß meine Unbeschwertheit von lokalen und zeitgebundenen Problemen mir mehr Zeit gelassen hatte, mich mit den allgemeinsten, gewissermaßen zeit- und ortlosen Problemen zu befassen. In diesem Sinn will ich auch hier über die allgemeinsten Prinzipien einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung sprechen.

Das zentrale Problem, das ich schon angedeutet habe, läßt sich vielleicht am besten präzisieren, wenn ich die Bedeutung zweier viel gebräuchter Ausdrücke näher untersuche: Auch wenn wir uns darüber einig sind, daß das Ziel eine gut funktionierende Wettbewerbswirtschaft ist, so gibt es doch noch einen wichtigen Unterschied zwischen jenen, die hier die Rolle des Staates auf die Schaffung eines angemessenen permanenten rechtlichen Rahmens beschränken möchten, und jenen, die glauben, daß die Erhaltung des Wettbewerbs darüber hinaus

noch ständige Eingriffe der Staatsgewalt erforderlich macht. Was bedeutet nun aber eigentlich dieser Gegensatz zwischen »*permanentem Rahmen*« und »*Eingriffen*«? Sind wir damit nicht zurück beim alten Gegensatz zwischen »*laissez faire*« und Interventionismus? In gewissem Sinne, ja! Nur können wir jetzt den Sinn, der diesem Wortpaar unterliegt, genauer bestimmen; oder vielleicht sollte ich richtiger sagen, wir können jetzt den Sinn wieder erkennen, den diese Unterscheidung für eine Generation haben mußte, der gewisse rechtliche Begriffe noch Selbstverständlichkeiten waren, die seither sehr unklar geworden sind, wenn nicht sogar vergessen wurden.

Je mehr ich über diese Probleme nachdenke, desto mehr bin ich nämlich überzeugt, daß jene wirtschaftspolitischen Unterscheidungen nur im Rahmen jener allgemeinen juristischen Begriffe verständlich sind, die einmal durch die Ausdrücke »Rechtsstaat« und »Herrschaft des Gesetzes« umschrieben wurden. »Freiheit« und daher auch »Freiheit der Wirtschaft« bedeutete eben für die freiheitliche Bewegung, daß der einzelne nur durch jene Regeln gebunden war, die in gleicher Weise für alle Menschen und zu jeder Zeit gelten, und daß er keinerlei an ihn persönlich oder nur an eine bestimmte Gruppe von Menschen gerichteten Befehlen oder Verboten zu gehorchen hatte. Ja, ich möchte sogar noch weiter gehen und behaupten, daß die Wirtschaftsfreiheit, wie sie wahrscheinlich zum erstenmal im England des 18. Jahrhunderts verwirklicht war, zunächst einfach eine Folge der Verwirklichung des Rechtsstaates war, und daß erst als sich ihre wohltätigen Folgen gezeigt hatten, Adam Smith und andere die gleiche Freiheit für die wenigen noch beschränkt gebliebenen Gebiete, wie insbesondere den Außenhandel, forderten.

Ich habe schon vor zehn Jahren im »Weg zur Knechtschaft« auf den engen Zusammenhang zwischen dem Rechtsstaatsbegriff und einer Wirtschaftsfreiheit gewährenden Rechtsordnung hingewiesen und in diesem Zusammenhang den Begriff der Herrschaft des Gesetzes oder der »*rule of law*« in einer Weise interpretiert, in der ich wohl glaubte, daß er zu Beginn des liberalen Zeitalters verstanden wurde, ohne daß ich diese Definition irgendwo ausdrücklich ausgesprochen gefunden hatte. Meine Interpretation des Rechtsstaatsbegriffs ist dann oft angegriffen worden. Ich habe mich darum besonders gefreut, als ich vor einiger Zeit bei einem englischen Sozialphilosophen des späten 18. Jahrhunderts, bei William Paley, alle mir wesentlichen Punkte dieses Rechtsstaatsbegriffs zusammengefaßt fand. Da dies für das Folgende wesentlich ist, will ich hier die wesentlichsten Stellen in deutscher Übersetzung anführen:

»Der erste Grundsatz eines freien Staates ist, daß die Gesetze von einer Gruppe von Männern gemacht und von einer anderen angewendet werden; in anderen Worten, daß die Funktion des Gesetzgebers und die des Rechtes gesondert sind. Wenn diese Aufgaben in der gleichen Person oder Versammlung vereinigt sind, so werden für besondere Fälle besondere Gesetze gemacht, die

oft von praktischen Motiven bestimmt werden und persönlichen Zwecken dienen; wenn sie gesondert sind, wird *eine Gruppe* von Männern allgemeine Gesetze erlassen, ohne voraussehen zu können, wen sie betreffen werden; und wenn sie erlassen sind, so müssen sie von der anderen Gruppe angewendet werden, wen immer sie auch treffen.«

»... Wären die Gruppen und Interessen bekannt, die die Gesetze berühren, so würden die Neigungen der Gesetzgeber sich unvermeidlich der einen oder der anderen Seite zuwenden; und wenn es keine festen Regeln gäbe, die ihre Entscheidungen bestimmen, noch eine höhere Gewalt, die ihre Verhandlungen überwacht, so würden diese Neigungen die Integrität der Rechtsprechung stören. Die Folge davon wäre, daß die Staatsbürger unter einer solchen Verfassung entweder ohne feste Gesetze leben würden, d.h. ohne irgendwelche bekannte vorher niedergelegte Regeln der Rechtsprechung; oder daß sie unter Gesetzen leben, die für bestimmte Personen erlassen wurden und die all die Widersprüche und Unbilligkeiten der Motive widerspiegeln, denen sie ihren Ursprung verdanken.«

»Dieser Gefahr ist bei uns durch die Trennung der gesetzgebenden und der rechtsprechenden Funktion wirksam vorgebeugt. Das Parlament weiß nicht, wer die Individuen sind, auf die seine Gesetze Anwendung finden werden; es hat keine konkreten Fälle oder Parteien vor sich; es dient keinen privaten Plänen. Die Folge davon ist, daß seine Entschlüsse durch Überlegungen der universellen Wirkungen und Tendenzen bestimmt werden, Überlegungen, die immer zu unparteiischen und meist zu vorteilhaften Regelungen führen.«¹

Man ist vielleicht zunächst geneigt, über die naive Zuversicht zu lächeln, die aus diesen Worten spricht. Aber bei sorgfältigerer Überlegung müssen wir uns fragen, ob nicht wir es sind, die infolge beharrlicher Vernachlässigung dieser Prinzipien das echte Rechtsgefühl verloren haben, das aus jenen Worten spricht. Wenn wir dazu bedenken, daß sie vor der Französischen Revolution und vor Kants Behandlung dieser Probleme geschrieben wurden, so müssen wir sie schon mit einigem Respekt betrachten. Tatsächlich enthalten diese wenigen Sätze nahezu alle wesentlichen Punkte einer zureichenden Definition der »rule of law« oder des Rechtsstaates.

Was hat das nun mit meinem Hauptthema, den verschiedenen Verfahren zur Sicherung der Konkurrenz, der angemessenen Gestaltung des permanenten gesetzlichen Rahmens einerseits und dem ad hoc Eingriff andererseits zu tun? Zunächst bietet uns diese Lehre eine wirkliche Unterscheidung zwischen dem,

¹ William Paley, »*The Principles of Moral and Political Philosophy*«, (1785) Ausgabe von 1824, Seite 348f. Für den Originaltext und die ganze Diskussion jener Zeit siehe auch meinen Aufsatz »Entstehung und Verfall des Rechtsstaatsideals« in *Wirtschaft ohne Wunder*, Zürich: Eugen Rentsch Verlag, 1953.

was ich das rechtliche Rahmenwerk und was ich spezifische Eingriffe genannt habe: Was in auf lange Sicht festgesetzten, in gleicher Weise für alle Personen geltenden und von den Gerichten anzuwendenden Rechtsregeln niedergelegt werden kann, ist nicht nur mit dem Rechtsstaat vereinbar, sondern schließt auch das, was im wirtschaftspolitischen Sinn als »Eingriff« zu bezeichnen ist, aus. Ein »Eingriff« in diesem Sinn ist nicht die Erzwingung einer allgemeinen Rechtsregel, sondern nur die auf Zweckmäßigkeitserwägungen und daher notwendig auf Ermessen begründete Verwaltungsentscheidung: die besonderen Befehle oder Verbote an bestimmte Personen oder Unternehmungen, die ihrer Natur nach unvorausehbar sind.

Der letzte Punkt ist von besonderer Wichtigkeit für uns. Das Funktionieren der Marktwirtschaft verlangt, daß wirklich vermeidbare Ungewißheit auf ein Minimum herabgesetzt wird. Das ist letzten Endes die wirtschaftliche Hauptaufgabe des Rechts und des Staates. Dies wird aber nur erreicht, wenn der Staat in der Anwendung seiner Zwangsgewalt an feste allgemeine Regeln gebunden ist und hauptsächlich dadurch wirkt, daß sich die Unternehmen an diesen voraussehbaren Tätigkeiten orientieren. Das Wesentliche ist, daß in diesem Falle nicht der Staat die konkreten Ziele der Wirtschaft bestimmt, sondern die einzelnen die Maschine des Staates für *ihre* Zwecke verwenden können. Das aber ist gerade das Wesen einer freien Wirtschaftsordnung.

Was ist nun die Konsequenz, die wir aus all dem für eine auf Erhaltung der Wettbewerbswirtschaft gerichteten Politik ziehen müssen? Auch da können wir uns natürlich der einen oder der anderen oder beider Arten von Verfahren bedienen: Wir können uns entweder darauf beschränken, die allgemeine Rechtsordnung so zu gestalten, daß eine Unterbindung der Konkurrenz schwierig oder unmöglich wird, oder wir können Behörden mit Ermessensvollmachten ausstatten, die jeweils zweckmäßigen Maßnahmen zu ergreifen, um, wo es für wünschenswert gehalten wird, Konkurrenz oder konkurrenzähnliche Zustände zu erzwingen. Ich brauche hier nur an die Geschichte der Kartellgesetzgebung in Deutschland oder der Anti-Trustgesetzgebung in den Vereinigten Staaten zu erinnern, um zu zeigen, wie die beiden Gesichtspunkte einander abgelöst beziehungsweise ineinander gespielt haben. Dasselbe gilt für das zweite Hauptgebiet, die Regelung des Gewerkschaftswesens. Auf diesen beiden (und den meisten anderen) Gebieten kann man sagen, daß man im 19. Jahrhundert im wesentlichen hoffte, durch eine entsprechende Gestaltung der allgemeinen Rechtsregeln die Bedingungen zu schaffen, die die Erhaltung der Konkurrenz sichern würden, während das 20. Jahrhundert vorwiegend zu Spezialmaßnahmen Zuflucht genommen hat, die man vielleicht im engeren Sinne des Wortes als »Marktpolizei« bezeichnen kann.

Ich will nun sofort gestehen, daß mir scheint, daß das 19. Jahrhundert da, wenn es seine Prinzipien auch nicht richtig durchgedacht hat, im Grunde auf

dem richtigen Wege war, daß wir eine befriedigend funktionierende Marktwirtschaft nur dann bekommen werden, wenn sich die staatliche »Regelung« auf die Festsetzung allgemeiner, von den ordentlichen *Gerichten* zu erzwingender Gesetze beschränkt und den Verwaltungsbehörden die Macht genommen ist, unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit nach Ermessensgrundsätzen einzugreifen. Ich glaube insbesondere, daß die Spezialbehörden, seien es Kartell- oder Arbeitsämter, denen wir heute die »Regelung« der Konkurrenz anvertrauen, grundsätzlich mit den eigentlichen Ordnungsprinzipien einer echten Wettbewerbswirtschaft unverträglich sind.

Mit anderen Worten: Ich glaube, daß wir das erzielbare Optimum der Wettbewerbsordnung erhalten, wenn sich der Staat einerseits, was selbstverständlich sein sollte, aller Konkurrenzbeschränkungen enthält (was insbesondere Enthaltung von jeder Schutzzollpolitik, jedes Bewilligungs- und Konzessionszwanges bedeutet) und andererseits das allgemeine Recht, insbesondere das Vertrags-, Gesellschafts- und Patentrecht so gestaltet wird, daß sie den Wettbewerb überall begünstigen und Wettbewerbsbeschränkungen verhindern. Ich glaube, daß, wenn diese Bedingungen erfüllt sind, Sondermaßnahmen zur Erhaltung des Wettbewerbes nicht nur nicht notwendig, sondern sogar schädlich sind; aber wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, sich eine befriedigende Wettbewerbswirtschaft auch nicht durch eine auf direkte Aufsicht und Ermessensentscheidungen gegründete »Marktpolizei« herstellen läßt.

Ich bin mir natürlich völlig darüber im klaren, daß ich mich mit dieser Einstellung der gesamten modernen Entwicklungstendenz entgegenstelle. Ich will darum sofort die Gründe betrachten, aus denen die vorherrschende Meinung wenig Vertrauen in die Wirkung einer entsprechenden Gestaltung der allgemeinen Rechtsordnung setzt und fast durchweg Spezialregelungen durch Aufsichtsbehörden bevorzugt. Diese Gründe scheinen mir in zwei ganz verschiedene und zum Teil sogar widersprechende Gruppen zu fallen, die trotzdem in eigenartiger Weise zusammenarbeiten: Einerseits hofft man nämlich, besonders in neuester Zeit, einen Grad der Annäherung an das theoretische Modell der vollkommenen Konkurrenz herzustellen, das zweifellos durch eine bloße Befreiung der Konkurrenz von willkürlichen Beschränkungen nicht erzielt werden würde. Andererseits aber wollte man gar nicht *alle* Wirkungen der freien Konkurrenz zulassen, sondern nur jene, die die jeweils herrschenden Anschauungen als ersprießlich betrachteten, und *das* läßt sich schon gar nicht durch eine bloße Erzwingung allgemeiner Regeln erzielen.

Betrachten wir zuerst das erste dieser beiden Argumente. Es leitet sich vorwiegend aus der modernen Theorie der vollkommenen Konkurrenz ab. Diese Theorie bezeichnet als vollkommenen Wettbewerb einen Zustand, in dem völlig gleichartige Waren von einer Vielheit von Konkurrenten auf den Markt gebracht werden und der einzelne auf den Preis keinerlei Einfluß ausüben kann.

So ein Zustand kann auf manchen Gebieten, sagen wir dem Weizenmarkt, bestehen. Aber er kann nicht nur auf den meisten Gebieten gar nicht hergestellt werden, sondern er schließt komischerweise sogar die meisten Tätigkeiten aus, die wir in der gewöhnlichen Sprache als Konkurrenz bezeichnen, wie Produktverbesserungen, Reklame, persönliche Beziehungen zwischen Händlern und Konsumenten usw. Der *Prozeß* des Wettbewerbs und die meisten der wohltätigen Wirkungen des Wettbewerbs beruhen jedoch gerade darauf, daß der erfolgreiche Unternehmer zeitweilige Vorteile genießt, daß der Preis zwar ständig zu den Kosten tendiert, aber das Kriterium des Erfolges – und auch des Erfolges vom wirtschaftlichen Standpunkt – gerade darin besteht, daß der erfolgreiche Unternehmer überdurchschnittliche Gewinne macht. Der »Preis der vollkommenen Konkurrenz« ist auf so einem Markt eine rein fiktive Größe, etwas, das sich nur feststellen ließe, wenn nicht die Organisation des Marktes, sondern die realen Produktionsbedingungen anders wären, als sie es tatsächlich sind. Es ist eine reine Illusion zu glauben, daß irgendeine Marktaufsicht oder Marktkontrolle es zustande bringen könnte, daß die Marktpreise denen entsprechen, die bestünden, *wenn* vollkommene Konkurrenz herrschte – oder daß dies auch nur wünschenswert wäre². Diese Illusion hat sich nichts destoweniger als sehr machtvoll erwiesen und übt ihren Einfluß heute besonders in jenen sozialistischen Kreisen aus, die unter dem Druck der Kritik die planwirtschaftlichen Ziele aufgegeben haben und angeblich eine wirkliche Konkurrenzwirtschaft anstreben. Ich fürchte, diese »Konkurrenzwirtschaft«, wenn sie je verwirklicht würde, würde sich als ebenso (wenn nicht noch mehr) von staatlicher Kontrolle abhängig erweisen wie die interventionistischen und planwirtschaftlichen Experimente der Vergangenheit.

Es handelt sich aber, meiner Ansicht nach, gar nicht darum, auf *allen* Märkten tatsächlich die Konkurrenz ständig in Gang zu erhalten. Was wir wollen, ist nicht universelle Konkurrenz, sondern universelle *Möglichkeit* der Konkurrenz. Ich sehe keine ernstlichen Bedenken dagegen, daß ein einziges Unternehmen in einem Artikel tatsächlich eine Monopolstellung hat und sogar durch lange Frist Monopolgewinne macht, weil es etwa einzigartige Vorteile der Lage oder der Begabungen der Unternehmer oder dergleichen besitzt – solange es nur jederzeit jedem, der noch billiger produzieren kann, freisteht, in die Konkurrenz einzutreten. Solange ein solches Unternehmen unter dem Druck potentieller Konkurrenz seinen Vorsprung bewahrt und billiger liefert, als es irgend jemand anderes könnte, sind die wesentlichen Funktionen des Wettbewerbs nicht außer Spiel gesetzt, auch wenn das Unternehmen über seine Kosten hinaus noch einen Monopolgewinn macht. Die ganze Menge dieses Artikels wird auf die billigste

² Vgl. zu dem Vorangegangenen meinen Aufsatz »Der Sinn des Wettbewerbs«, in: Hayek, *Individualismus*, 1952.

bekannte Methode hergestellt, und wenn auch etwas weniger von dem Artikel hergestellt werden wird, als zu einem diesen geringen Kosten entsprechenden Preis verkauft werden könnte, so scheint mir das doch ein geringes Übel im Vergleich mit der entscheidenden Tatsache, daß immer noch mehr abgesetzt wird als zu irgendeinem Preis, zu dem ein anderer Produzent konkurrenzfähig wäre.

Der Leser wird vielleicht einwenden, daß ich mich hier allzu ausschließlich auf wirtschaftliche Gesichtspunkte beschränke und übersehe, daß die übermäßige Größe der einzelnen Unternehmen schon allein ein ernstes Problem »wirtschaftlicher Macht« aufwirft. Ich muß gestehen, daß mir dieses Modewort heute arg mißbraucht zu werden scheint. Wenn es nur ein anderer Ausdruck für die wirtschaftlichen Wirkungen des Monopols ist, brauchen wir ihn nicht, und die einzige wirkliche »Macht«, die solche Großbetriebe ausüben, ist ja gerade ihr Einfluß auf die Wirtschaftspolitik des Staates im engeren Sinne, d. h. auf jene Maßnahmen, bei denen der Staat *nicht* an feste Regeln gebunden ist, sondern bei denen die Verwaltungsbehörden nach ihrem Ermessen handeln können. Diese Macht beschränken wir aber am wirksamsten, indem wir den wirtschaftspolitischen Behörden die Macht nehmen, nach Zweckmäßigkeitsüberlegungen zu handeln.

Ich darf aber nicht zu lange bei diesem Argument verweilen, das sich das Ziel der Wettbewerbssicherung zu hoch stellt. Von viel größerer praktischer Bedeutung war wohl immer die Überlegung – nicht, daß der Staat, wenn er auf die Erzwingung allgemeiner Regeln beschränkt wäre, *nicht genug* zur Erhaltung des Wettbewerbs tun könnte, sondern –, daß er *gezwungen* wäre, *zu viel* zu seiner Erhaltung zu tun. Es liegt ja im Wesen allgemeiner Regeln, daß sie nicht nur dort Anwendung finden, wo die unmittelbaren Wirkungen offensichtlich wohltätig sind, sondern auch dort, wo ihre Anwendung für gewisse und vielleicht einflußreiche Gruppen unangenehm und schmerzhaft ist. Die Erzwingung allgemeiner Regeln hat sich in gewissem Sinn nicht als zu wenig wirksam, sondern als *zu* wirksam erwiesen: denn die Regeln erlauben nicht, zwischen Konkurrenzbeschränkungen zu unterscheiden, die jeweils für wünschenswert und jenen, die unter den besonderen Umständen für schädlich gehalten werden.

Die Mittel, die uns das gemeine Recht bietet oder bieten könnte, wurden darum nie zureichend ausgenutzt, einerseits weil sich damit nicht der ideale Zustand erzwingen zu lassen schien, der der radikalen Gruppe vorschwebte, andererseits, weil weder die öffentliche Meinung noch die Gerichte je bereit waren, konsequent alle jene Mittel zur Unterdrückung der Konkurrenzverhinderung anzuwenden, die das gemeine Recht zur Verfügung stellte. Tatsächlich hat sich im 19. Jahrhundert, als die Richter noch jede Verhinderung der Konkurrenz als gemeinschädlich betrachteten, insbesondere das Verbot jedes »restraint of trade« des englischen common law als ein wesentlich wirksameres Mittel zur Erhaltung der Wettbewerbswirtschaft erwiesen als die spätere Spezialgesetzge-

bung, die sich gegen gewisse, als schädlich herausgehobene Monopolformen richtete und dabei nicht nur die Entscheidung darüber, was schädlich war, an mit Ermessensvollmachten ausgestattete Behörden übertrug, sondern im Effekt auch noch die nicht ausdrücklich verbotenen Monopolformen implizite *legitimierte*. Wenn man die Geschichte der wirtschaftlichen Rechtsprechung in den letzten hundert Jahren in irgendeinem der großen Länder Europas oder in den Vereinigten Staaten betrachtet, so wird man fast überall finden, daß die wichtigsten monopolistischen Entwicklungen durch gerichtliche Entscheidungen gegen Ende des vorigen Jahrhunderts ermöglicht wurden – Entscheidungen, die fünfzig Jahre früher wohl anders ausgefallen wären, aber zu jener Zeit unter dem Druck einer monopolfreundlichen oder doch konkurrenzfeindlichen öffentlichen Meinung zustande kamen und zweifellos durch eine entsprechende Fassung des Gesetzes zu verhindern oder doch umzukehren gewesen wären.

Im Rahmen dieser kurzen Skizze kann ich nicht versuchen, im einzelnen zu zeigen, wie die Bestimmungen des allgemeinen Rechtes bzw. ihre Auslegung in viel weitreichenderem Maße, als dies heute verstanden wird, dazu dienen können, den Wettbewerb entweder zu fördern oder zu unterbinden. Nur als Beispiel will ich auf die Geschichte der Gesetzgebung bezüglich der Gewerkschaften hinweisen, deren Marktposition im wesentlichen – ich denke da zunächst an England und die Vereinigten Staaten, die deutsche Geschichte kenne ich nicht gut genug – dadurch geschaffen wurde, daß sie von der normalen Haftung für Schadenersatz, für Vertragsbruch oder Gewaltanwendung befreit wurden. Ich muß den verbleibenden Raum vielmehr dazu verwenden, auf die prinzipielle Frage etwas näher einzugehen, ob, wenn wir uns einmal für die Wettbewerbswirtschaft entschieden haben, es dann noch konsequent ist, zwischen wohlütigem und schädlichem Wettbewerb zu unterscheiden und Beschränkungen des Wettbewerbs ausdrücklich zuzulassen, wo sie vermeintlich im volkswirtschaftlichen Interesse liegen.

Ich brauche wohl nicht zu betonen, daß ich damit nicht die Notwendigkeit einer Unterdrückung des *unlauteren Wettbewerbs* im strengen und ursprünglichen Sinne dieses Ausdruckes in Zweifel ziehen will. Daß es Aufgabe des Rechtes ist, Betrug, Täuschung und Irreführung in jeder Form zu verhindern, steht natürlich außer Frage. Ja, selbst die Fälle, in denen Preisunterbietungen nachweisbar nur den Zweck haben, den Konkurrenten zu schädigen, mögen zweckmäßiger und wohlütiger gesetzlicher Regelung zugänglich sein. Aber sowohl der Begriff unlauterer Wettbewerb wie insbesondere der englische Ausdruck »cutthroat competition« werden heute oft in einer Weise gebraucht, in der sie die Unterbindung aller echten Konkurrenz rechtfertigen würden.

Das konkrete Problem, um das es sich hier handelt und bezüglich dessen die populäre Auffassung über das, was im volkswirtschaftlichen Interesse liegt, und das wirkliche volkswirtschaftliche Interesse auseinandergehen, ist der Fall,

in dem der Wettbewerb dazu führt, daß für eine Ware durch längere Zeit Preise bestehen, die die Gesamtkosten nicht decken. Dies ist der Fall, für den die öffentliche Meinung heute Konkurrenzbeschränkungen als wünschenswert ansieht und für den Rechtsprechung und Gesetzgebung nach und nach alle jene Ausnahmen geschaffen haben, denen wir die Mehrzahl der heute bestehenden monopolistischen Organisationen verdanken.

Die Fälle, um die es sich hier handelt, lassen sich praktisch alle auf das Schema zurückführen, daß auf irgendeinem Gebiet durch Überinvestitionen eine Produktionskapazität geschaffen wurde, deren Gesamtprodukte nicht mehr zu Preisen abgesetzt werden können, die die Gesamtkosten einschließlich Amortisation und Verzinsung des Kapitals decken. Es besteht da nun die Vorstellung, daß ein allgemein wirtschaftliches Interesse daran bestünde, die in solchen Fällen eintretende Zerstörung von Kapitalwerten dadurch zu verhindern, daß die Produktion durch Vereinbarung oder Zwang auf ein Ausmaß eingeschränkt wird, bei dem die Preise über die laufenden Betriebskosten hinaus doch noch einen nennenswerten Ertrag für das Kapital abwerfen. Das einzelne, im Wettbewerb stehende Unternehmen hat natürlich ein Interesse, seine Produktion auszudehnen, solange der Erlös die Grenzkosten übersteigt. Das, wie man meint, schädliche Ergebnis davon ist, daß vielleicht der ganze Industriezweig auf Jahre hinaus in einem Zustand finanzieller Schwierigkeiten ist, der erst durch langsame Abnutzung und Nichterneuerung der Anlagen und finanzielle Reorganisation behoben werden kann.

Tatsächlich ist jedoch, und das kann nicht oft genug betont werden, der geschilderte Prozeß der einzige, durch den die Volkswirtschaft aus den mißgelenkten Kapitalien wenigstens einen gewissen Vorteil zieht, wenn einmal eine solche Überexpansion eines Industriezweiges stattgefunden hat. Wenn die Fehlinvestitionen einmal geschehen und die zu großen Anlagen (seien das nun Fabriken oder Gebäude oder landwirtschaftliche Meliorationen und dergleichen) da sind, dann liegt es im Interesse von jedermann (außer den Besitzern oder Gläubigern dieser Unternehmen), daß diese Anlagen bis zu dem Punkte ausgenutzt werden, an dem die laufenden Ausgaben des Betriebes gerade noch durch den Erlös gedeckt werden. Für die gegenwärtige Wirtschaftlichkeit einer Entscheidung ist die Vergangenheit immer irrelevant. In der einmal gegebenen Situation werden die Anlagen volkswirtschaftlich vielleicht am besten ausgenutzt sein, wenn das Kapital sogar gar keinen Ertrag mehr bringt.

Man spricht da gewöhnlich von »notleidenden Industrien«, die durch Kontrolle, d.h. durch Begrenzung der Produktion »saniert« werden können. Man bedenke jedoch, *was* da saniert wird: Die Produktion und damit die laufenden Ausgaben und die Beschäftigung sollen eingeschränkt werden. »Saniert«, gesund gemacht, werden nur die Anlagen, indem sie künstlich knapp gemacht werden, d.h. die Volkswirtschaft von ihnen nicht einmal die Dienste erhält, zu

denen sie fähig wären. Ich kenne kein volkswirtschaftliches Argument, das dies rechtfertigen würde.

Wenn trotzdem wirtschaftspolitisch solche Maßnahmen meist unvermeidlich sind, so liegt das an der öffentlichen Meinung, die irrtümlich glaubt, oder sich überreden läßt, daß in diesem Fall die Konkurrenz schädlich wäre. Daß sie das nicht ist, sondern daß sie im Gegenteil gerade das herbeiführt, was ein weiser Wirtschaftsdiktator herbeiführen müßte, wenn er es könnte, erfordert eine Einsicht in Zusammenhänge, die nicht ohne weiteres zu durchschauen sind.

Insbesondere ist die ständig gehörte Behauptung falsch, daß in einem solchen Fall die Gefahr besteht, daß die Konkurrenz zur Zerstörung von Produktionskapazitäten führen könnte, die die Wirtschaft später vielleicht wieder brauchen kann. Die Konkurrenz kann nun wohl in einem gewissen Sinn »Werte zerstören«, d. h. es augenscheinlich machen, daß die Anlagen tatsächlich nicht so viel wert sind, als infolge eines Irrtums in sie hineingesteckt wurde. Aber sie kann nie physische Anlagen zerstören. Diese Anlagen werden wohl oft zu billigem Preis in andere Hände übergehen; aber solange Aussicht besteht, daß sie noch einmal einen Ertrag bringen werden, dessen gegenwärtiger Wert größer ist als der Erlös ihrer Verschrottung, werden sie bestehen bleiben. Der wirkliche Grund der Bedenken, die sie hervorrufen, ist ja gerade, daß ihr bloßes Bestehen die Periode niedriger Preise des Produkts – und die Chancen neuer Investitionsgelegenheiten in der betreffenden Industrie – noch weiter hinausschiebt, als dies ohne das Bestehen dieser Anlagen der Fall wäre. Das ist aber wieder, was vom volkswirtschaftlichen Standpunkt in der gegebenen Situation wünschenswert ist. Wenn aber der gegenwärtige Wert der zu erwartenden künftigen Erträge wirklich geringer ist als der Verschrottungswert der Anlagen, dann ist es allerdings auch im volkswirtschaftlichen Interesse, daß, wie es dann unter Konkurrenz auch geschehen wird, die in den Anlagen verkörperten Materialien jenen anderen Zwecken zugeführt werden, für die sie eben dringend benötigt werden.

Aus all diesem geht wohl hervor, daß wir keine echte Wettbewerbswirtschaft haben werden, solange die öffentliche Meinung nicht die Wohltätigkeit der Konkurrenz unter allen Umständen anerkennt. Solange das Gesetz und die öffentliche Meinung die Möglichkeit einräumen, daß es Fälle gebe, in denen die Konkurrenz im öffentlichen Interesse beschränkt werden sollte, wird die Zahl der Fälle, in denen eine Rechtfertigung für solche Konkurrenzbeschränkungen vorgebracht werden kann, immer größer sein als die, wo Konkurrenzbeschränkungen fehlen. Der praktische Wirtschaftspolitiker wird keine Wahl haben, als sich der öffentlichen Meinung zu beugen. Die langfristige Aufgabe der Erziehung der öffentlichen Meinung durch Aufklärung, um möglich zu machen, was heute unmöglich ist, bleibt so im Grunde die entscheidende Aufgabe, von deren Erfolg oder Mißerfolg die künftige Entwicklung abhängt.

Strukturpolitik und Wettbewerbswirtschaft*

Für jemanden, dem die Erhaltung einer freien Wirtschaft und einer freien Gesellschaft am Herzen liegt, kann es kaum eine willkommenere Zuhörerschaft geben als eine repräsentative Gruppe selbständiger Unternehmer. So sehr natürlich auch jeder von Ihnen seine legitimen Sonderinteressen hat, so sehr glaube ich ehrlich, daß es wahrscheinlich keine andere Gruppe gibt, deren gemeinsame Interessen und deren in ihrer Position erworbene Einsichten sich in der heutigen Situation in so hohem Maße mit den besten Interessen der großen Masse decken, als die der selbständigen Unternehmer. Ich bin nicht nur überzeugt, daß die Wohlfahrt aller von der Erhaltung der Marktwirtschaft abhängt, sondern auch, daß auf die Dauer eine befriedigend funktionierende Marktwirtschaft vom Fortbestand einer großen Gruppe prosperierender, selbständiger, persönlicher Unternehmer abhängt – »Eigentumsunternehmer«, wie sie wohl mit einem Ausdruck, den ich eben erst kennengelernt habe, am besten bezeichnet sind. Ich glaube, wir können alle Gefahren einer Verknöcherung und Bürokratisierung der Wirtschaftsstruktur durch die Riesenorganisationen, die Managerial Revolution, vermeiden so lange, aber nur so lange, als es neben diesen Organisationen eine ebenso große und ebenso einflußreiche Gruppe individueller Unternehmerpersönlichkeiten gibt, die gelernt hat, auf eigene Verantwortung und auf eigenes Risiko große Werte einzusetzen. Ich glaube auch, daß dies die Gruppe ist, die durch die Tendenzen der modernen Wirtschaftspolitik mehr bedroht ist als irgendeine andere und daß es darum in höchstem Maße im öffentlichen Interesse liegt, daß ihre Probleme mehr Verständnis finden, als es – aus Gründen, die Ihnen allen bekannt sind – in der Regel der Fall ist.

Wenn ich trotzdem zuerst gezögert habe, die ebenso ehrende wie willkommene Einladung zu diesem Vortrag anzunehmen, so waren der Anlaß dazu nur Zweifel, ob ich zu den spezifischen Problemen, die Sie vor allem beschäftigen, genug beizutragen habe. Ich habe nie in Deutschland gelebt oder an der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion teilgenommen, und habe die letzten 28 Jahre in England und Amerika verbracht. Ich glaube noch immer, daß ich, wenn die Veranstalter wüßten, wie wenig ich von den besonderen Problemen

* Erstveröffentlichung in: *Die Aussprache* 9, 1959, 215–220.

weiß, die Sie zu lösen haben, jetzt nicht an dieser Stelle stünde. Aber so sehr auch die konkreten Umstände die besondere Lösung der Probleme bestimmen müssen, so scheint mir das Thema dieser Eröffnungssitzung doch auch Prinzipienfragen von universeller Bedeutung aufzuwerfen, die mich lange beschäftigt haben und zu denen ich hoffen darf, Überlegungen beizutragen, die für Sie von Interesse sind. Wenn ich den Ausdruck »Strukturpolitik« richtig verstehe, so bezeichnet er sogar gerade jenes Problem, das mich in den letzten zehn Jahren mehr als irgendein anderes beschäftigt hat; und je mehr ich über jene Probleme nachdenke, desto mehr bin ich davon überzeugt, daß eine freiheitliche Lösung der Probleme der praktischen Wirtschaftspolitik in der Anwendung allgemeiner Prinzipien auf besondere Umstände beruhen muß. Wenn ich es auch Ihnen überlassen muß, die Prinzipien auf die besonderen Umstände anzuwenden, so darf ich es wohl als meine Aufgabe betrachten, die für den Problemkreis, an dem Sie besonders interessiert sind, wichtigsten allgemeinen Prinzipien so klar wie möglich herauszuarbeiten. Was ich darüber hinaus beitragen kann, sind einige konkrete Schlußfolgerungen aus der amerikanischen und englischen Erfahrung, die Lehren bieten, die ernste Betrachtung verdienen.

Strukturpolitik – eine sehr alte Aufgabe

Zunächst zum Begriff der Strukturpolitik, einem Ausdruck, der mir im wesentlichen nur ein neuer Name für eine sehr alte, vielleicht zeitweise vergessene Aufgabe zu sein scheint. Es ist üblich geworden, diese Strukturpolitik des »Neo-Liberalismus« mit einem angeblichen Laissez-faire des Altliberalismus zu kontrastieren. Das ist, sofern es sich um ernste Denker und nicht um populäre Vereinfachungen der Lehren des klassischen Liberalismus handelt, ein Mißverständnis. Die Freiheit, die Adam Smith und seine Nachfolger vertraten, war immer Freiheit unter dem Gesetz, Freiheit, die dadurch gesichert war, daß der Staat in jeder Zwangsausübung durch allgemeine Regeln gebunden war. Sie waren sich der Notwendigkeit solcher allgemeiner Regeln völlig bewußt und an ihrer langsamen Verbesserung durchaus interessiert. Ein »Eingriff« war für sie keineswegs jede auf die Wirtschaft bezügliche Handlung des Staates, sondern nur, ganz buchstäblich, ein Eingriff in die durch das Gesetz geschützte private Sphäre des Einzelnen, sofern ein solcher Eingriff nicht selbst durch allgemeine, für alle gleich geltende Regeln begründet war.

Eine Beschränkung der Wirtschaftspolitik auf die Durchsetzung bestimmter Regeln bedeutet freilich auch eine gewisse Beschränkung dessen, was der Staat erreichen kann. Sie bedeutet insbesondere, daß er nur Bedingungen schaffen kann, die im ganzen der Erreichung bestimmter Ziele günstig sind, aber nicht gewährleisten kann, daß in jedem einzelnen Fall genau das geschieht, was

erwünscht scheint. Soweit der Staat nicht die ihm zur Verwaltung übertragenen Mittel verwendet, sondern die Wirtschaftstätigkeit anderer beeinflusst, kann er das nur durch Festsetzung der allgemeinen Bedingungen, aber nicht durch besondere Verfügungen tun. Konkreter gesprochen und in besonderem Hinblick auf Monopol- und Machtpositionen: Es ist nicht nur vereinbar mit einer freien Wirtschaftsordnung, sondern sogar erforderlich, daß die allgemeinen Regeln des Gesetzes so gestaltet werden, daß sie dem Wettbewerb günstig und dem Monopol ungünstig sind, aber wir können auf diese Weise Monopole nicht völlig verhindern. Die Bindung der Staatsgewalt an allgemeine Regeln bedeutet, daß der Staatsbürger diese Regeln für seine Zwecke verwenden kann und der Staat nicht frei ist, jeweils jene Maßnahmen zu ergreifen, die in den besonderen Umständen erforderlich wären, um einen bestimmten Zweck zu erreichen. Das heißt insbesondere, daß in der Ausübung seiner Zwangsgewalt der Staat kein Ermessen walten lassen, nicht von Zweckmäßigkeitsüberlegungen im einzelnen Fall, sondern nur von für alle gleich geltenden Regeln geleitet werden darf. Eine Folge davon ist, daß das Gesetz nur bestimmte Arten von Handlungen, aber nicht Zustände verbieten kann: Wenn wir z. B. Monopolpositionen soweit wie möglich verhindern wollen, müssen wir gewisse Handlungsweisen, die leicht zu solchen Positionen führen, allgemein verbieten, ohne Rücksicht darauf, wie weit das im besonderen Fall zutrifft. Nur auf diese Weise läßt sich das Ideal des Rechtsstaates verwirklichen, das im wesentlichen identisch ist mit dem Ideal einer Strukturpolitik im Gegensatz zu einer dirigistischen Politik.

Monopolpositionen auf ein Minimum beschränken

Bevor ich weiter gehe, muß ich kurz auf die allgemeine Frage eingehen, wie weit es möglich und wünschenswert ist, Monopole und Machtpositionen allgemein zu verhindern. Ich habe keinen Zweifel, daß Monopole *immer* unerwünscht sind, und ich kann keinen Grund sehen, zwischen »guten« und »schlechten« Monopolen zu unterscheiden. Aber das heißt nicht, daß wir es immer verhindern *können*. Monopole sind in genau dem gleichen Sinn unerwünscht wie Knappheit von Gütern; und so wie es die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist, Bedingungen zu schaffen, unter denen die Knappheit von Gütern so gering wie möglich ist, aber nicht die Knappheit zu verhindern, so kann es auch nur ihre Aufgabe sein, Bedingungen zu schaffen, unter denen Monopolpositionen und ihre Macht auf ein Minimum beschränkt, nicht aber völlig beseitigt sind. Es ist nun einmal so, daß gewisse Umstände wie persönliche Gaben, Vorteile der Lage, eigenartige Kombinationen von Wissen und Erfahrung und selbst Traditionen von bestimmten Organisationen sich nicht duplizieren lassen und oft einem Unternehmen einen Vorsprung gewähren, der viel-

leicht nicht wettgemacht werden kann, bis irgendwo anders ein ganz anderer, ebenso einzigartiger Vorteil auftaucht, der es möglich macht, ersteren auszugleichen. In solchen Fällen könnte die Staatsgewalt Wettbewerb nur dadurch erzeugen, daß sie solche Vorteile irgendwie beseitigt, und damit würde sie nur Schaden anrichten; und solange solche besonderen Umstände bestehen, sind Bemühungen, solche Preise oder Produktionsmengen zu sichern, »als ob« Wettbewerb bestünde, einfach sinnlos. Alles, was wir hoffen und wünschen können, ist, daß solche Monopole nicht länger bestehen als die wirklichen Vorsprünge, die Anlaß zu ihnen gegeben haben, und daß niemand verhindert werden kann, der glaubt, die Leistung besser und billiger bieten zu können.

Vernünftige Gestaltung des gesetzlichen Rahmenwerkes

Monopole und Machtpositionen sind daher nicht etwas, was wir direkt verbieten oder verhindern können. Was wir tun können, ist, dem ganzen gesetzlichen Rahmenwerk eine solche Gestalt zu geben, daß die Chancen für die Entstehung und den längeren Bestand von Monopolen so gering wie möglich sind. Dazu bedarf es nicht vor allem – und vielleicht überhaupt nicht – Gesetze, die sich direkt mit Monopol- und Machtpositionen befassen, sondern vor allem einer solchen Ordnung aller Rechtsgebiete, daß sie niemandem Sondervorteile bietet, die ein Wachstum einzelner Unternehmungen über jenes Maß fördern, das durch die materiellen Umstände oder die besonderen Fähigkeiten des Personals bestimmt ist.

Es gehört leider zu den charakteristischen Zügen unserer Zeit, daß, wo immer unerwünschte Dinge auftreten, die erste Reaktion der meisten Menschen ist: »Das sollte doch verboten sein«, und sie sehr oft nicht bedenken, daß das, was sie nicht mögen, die Folge von anderen Maßnahmen ist, die sie selbst gewünscht haben. Andererseits gehört es zum Wesen einer freien Gesellschaft, daß sie sich so wenig wie möglich besonderer Gebote und Verbote bedient, sondern allgemeine Bedingungen zu schaffen versucht, unter denen das Ergebnis der eigennützigen Bemühungen des Einzelnen so sehr wie möglich zum Gemeinwohl beiträgt. Eine liberale Politik beruht in dieser Hinsicht auf einer Art »strategy of indirect approach«: Die Aufgabe des Staates ist nicht zu ordnen, sondern Bedingungen zu schaffen, unter denen sich eine wohlthätige Ordnung von selbst herstellt. Eine erfolgreiche Verfolgung einer solchen Politik verlangt aber wirkliche Einsicht in die Zusammenhänge gesellschaftlichen Geschehens. Nichts gibt mir mehr Vertrauen, daß Sie auf dem richtigen Wege sind, als daß Sie in den verschiedenen Denkschriften und Vorträgen, die mir zur Verfügung standen, die Betonung so sehr nicht auf die direkte Bekämpfung bestimmter Übelstände, sondern auf die Beseitigung der verschiedenen Privilegien und Vorteile legen,

durch die die Gesetzgebung und Politik oft unwissentlich die Monopolbildung gefördert haben. Es scheint mir tatsächlich sehr wahrscheinlich, daß wir durch eine vernünftige Gestaltung des gesetzlichen Rahmenwerkes Monopole zwar nicht ganz beseitigen, aber in ihrer Bedeutung und Dauer auf Dimensionen beschränken können, in denen sie uns keine Sorge zu bereiten brauchen.

Steuergesetzgebung und Zollschutz

Die Bereiche der Gesetzgebung, die in dieser Richtung vor allem wichtig sind, sind die der Zoll-, der Körperschafts-, der Patent- und der Steuergesetzgebung. Sie haben sicher recht, wenn Sie unter diesen die Steuergesetzgebung besonders hervorheben; ja ich möchte in dieser Beziehung vielleicht sogar noch weiter gehen als Sie. Nichts scheint mir einen lebendigen Wettbewerb und besonders den Aufstieg neuer, junger Unternehmer mehr zu behindern und die Position der alt-etablierten und besonders der körperschaftlich organisierten Unternehmungen gegen Konkurrenz mehr zu schützen als der progressive Charakter der Personaleinkommensteuer. Eine Wettbewerbsgesellschaft ist nur zu rechtfertigen, wenn der Erfolgreiche schnell zum selbständigen Unternehmer aufsteigen und der erfolgreiche Unternehmer aus seinen Gewinnen rasch sein Unternehmen vergrößern kann. Eine progressive Einkommensteuer gibt in dieser Hinsicht dem schon Arrivierten gegenüber dem neu Beginnenden einen Vorzug, der zu einer Verknöcherung der Gesellschaftsstruktur führt und das Reichsein wirklich zu einem Privileg derer macht, deren Vorfahren vor Bestehen der heutigen Einkommensteuersätze sich ein großes Vermögen erwerben konnten.

Daß ein Großteil der bestehenden Monopole nur durch Zollschutz möglich gemacht wird, brauche ich wohl nicht weiter zu betonen. Die Patentgesetzgebung ist ein zu komplexes Gebiet, als daß ich in ein paar Worten etwas Nützliches darüber sagen könnte. Ich will nur darauf hinweisen, daß hier die Gesetzgebung bewußt Monopole schafft und man wohl fragen darf, ob sie nicht in machen Punkten weiter gegangen ist, als wünschenswert ist.

Körperschaftsrecht

Das interessanteste Gebiet der Rahmengesetzgebung ist gewiß das Körperschaftsrecht. Seine Entwicklung war in hohem Maße eine automatische Übertragung aller Rechte der natürlichen Person auf die juristische Person der Aktiengesellschaft. Das ist keineswegs eine notwendige Folge liberaler Prinzipien. Welche Rechte eine Aktiengesellschaft haben soll, ist ausschließlich eine

Zweckmäßigkeit- und nicht eine Prinzipienfrage. Wenn es z.B. auch gute Gründe gibt, warum eine Aktiengesellschaft als Anlage Aktien einer anderen Gesellschaft besitzen darf, so muß ich gestehen, daß ich bis heute noch keinen überzeugenden Grund entdeckt habe, warum Aktiengesellschaften auch ein Stimmrecht in anderen Gesellschaften haben sollen, deren Aktien sie besitzen. Wir sind so daran gewöhnt, daß die Frage einer Beschränkung des Stimmrechts auf natürliche Personen – und die damit notwendig verbundene Beschränkung des Anteils der Aktien einer Gesellschaft, die von anderen Aktiengesellschaften besessen werden können – kaum je ernstlich erwogen wird. Sie scheint mir sorgfältiger Betrachtung wert und eröffnet jedenfalls Perspektiven, mit denen wir gedanklich experimentieren sollten. Ich will jedoch betonen, daß ich nicht bereit bin, heute solche drastischen Maßnahmen zu empfehlen und ich würde jeden Politiker, der sich diesbezüglich auf meine Unterstützung beruft, sofort desavouieren. Aber auf lange Sicht bieten sich hier Möglichkeiten einer Änderung unserer Institutionen, die wir sorgfältig durchdenken sollten.

Die Bemühungen, das Funktionieren des Marktes durch die Gestaltung des Rahmenwerkes zu beeinflussen, haben natürlich den Nachteil, daß eine solche Verbesserung nur langsam und schrittweise vor sich gehen kann, in dem Maße, wie wir Erfahrung erwerben und neue Ideen ausprobieren. Das hat vor allem die Folge, daß dieser Weg wenig Anziehungskraft für die ungeduldigen Besserer hat, die alle Mängel der bestehenden Wirtschaftsordnung mit ein paar Federstrichen beseitigen wollen. Ich glaube jedoch, daß auf lange Sicht unsere Hoffnungen und Bemühungen hauptsächlich auf diese langsame Verbesserung des gesetzlichen Rahmens und nicht auf eine spezielle Anti-Monopol- oder Anti-Machtposition-Gesetzgebung gerichtet werden müssen.

Gegen Ermessensvollmachten der Monopolbehörden

Ich möchte die Frage, ob nach aller Verbesserung des allgemeinen Rahmens nicht immer noch ein Rest von Monopol- und Machtpositionen verbleiben würde, den wir direkt angehen müssen, nicht allzu kategorisch beantworten. Was wir auf jene Weise erreichen können, ist gewiß beschränkt, und ich sehe keinerlei Wahrscheinlichkeit, daß wir auch durch eine ideale Gestaltung des Rahmenwerkes *alle* unerwünschten Monopole und Machtpositionen verhindern können. Aber ein Regime der Freiheit bedeutet nun einmal, daß wir nicht alles Unerwünschte verhindern können – daß wir die Gewalt des Staates nicht gebrauchen dürfen, um im einzelnen Falle das Wünschenswerte zu sichern und das Unerwünschte zu verbieten, sondern daß wir nur im ganzen und großen günstige Bedingungen schaffen können. Was mir vor allem mit einer freien Gesellschaftsordnung unvereinbar scheint, ist eine mit Ermessensvollmachten