

EINLEITUNG

DER STAAT UND DIE ORDNUNG DER WIRTSCHAFT. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Werner Plumpe / Joachim Scholtyseck

Der Staat und die Ordnung der Wirtschaft – das ist, möchte man mit Theodor Fontane fast resigniert sagen, ein weites Feld. Seit mindestens 300 Jahren zerbricht sich die okzidentale Welt den Kopf darüber, was Obrigkeit und Staat können und sollen, was die Wirtschaft und ihre Akteure dürfen und wollen – und in welchem Verhältnis das alles zueinander steht. In diesen Jahren sind wahrscheinlich alle möglichen Varianten durchdacht und die meisten von ihnen auch ausprobiert worden. Eine befriedigende, zumindest eine unwidersprochene Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft scheint bisher nicht gelungen und zeichnet sich auch nicht ab – gleichwohl hat die Bedeutung des Staates in den vergangenen Jahrhunderten sukzessive zugenommen. Lag der Staatsanteil am Bruttosozialprodukt vor 1914 um die 14 Prozent, so betrug er in den 1920er und den 1950er Jahren jeweils bereits deutlich mehr als 30 Prozent, um schließlich seit den 1970er Jahren auf nunmehr, wenn auch schwankende 50 Prozent der Wirtschaftsleistung anzusteigen. Dass es hier zu einem dauernden Rückgang kommt, kann als ausgeschlossen gelten. Es scheint, als habe die gesellschaftliche Praxis selbst – jenseits aller Debatten – entschieden, dass ein einigermaßen funktionierendes modernes Wirtschaftssystem nur mit einer starken, wachsenden Staatstätigkeit möglich ist, auch wenn sich angesichts der weltweiten Verschuldungskrise ganz aktuell die Frage stellt, ob diese Entwicklung nicht doch an eine schwer zu überwindende Barriere gelangt ist.

Man kann daher zunächst, unabhängig von allen Grundsatzstreitereien, festhalten, dass die Bedeutung der wirtschaftlichen Rolle des Staates in den letzten beiden Jahrhunderten kontinuierlich gewachsen ist; eine Beobachtung, die im Übrigen der preußische Ökonom und Staatssozialist Adolph Wagner bereits im 19. Jahrhundert gemacht hatte und die als „Wagnersches Gesetz“ in die Geschichte der Volkswirtschaftslehre einging. Ordnungspolitisch muss diese Feststellung indes noch nicht viel bedeuten: Die hier interessierende Frage bezüglich der Ordnung der Wirtschaft ist bestenfalls die, ab welchem Prozentsatz staatlicher Inanspruchnahme der Wirtschaftsleistung eine Wirtschaftsordnung ihren Charakter ändert. Manche behaupten bereits heute, die

Bundesrepublik habe im Grunde längst eine sozialistische Ordnung, auch wenn dies wohl eine Minderheitsmeinung vor allem radikal-libertärer Publizisten sein mag.

Die Masse der Beobachter, auch aus der Zunft der professionellen Marktbeobachter, hingegen würde der Bundesrepublik wohl eine kapitalistische Ordnung der Wirtschaft attestieren. Ihr zumeist ja politischer Streit drehte und dreht sich auch gar nicht mehr um Grundsatzfragen, auch wenn diese als Grundierung stets eine Rolle spielen (können). Ganz im Gegenteil drehen sich die Auseinandersetzungen um die Fragen der Art und Weise der staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft. Dabei lassen sich in der Diskussion – ähnlich wie in der wirtschaftlichen Entwicklung und parallel zu ihr – semantische Dominanzen beobachten, die zwischen einem Vorherrschen keynesianischen und neoliberalen Denkens oszillieren. Die Wendepunkte in diesen Schwankungen bilden offenbar tiefere Wirtschaftskrisen, die bis dato dominante Konzepte der Staatstätigkeit delegitimieren und konkurrierenden Überlegungen Nachdruck verleihen. Dabei sind diese mit Krisen einsetzenden beziehungsweise verbundenen Orientierungskrisen nicht simple Scharniere; zumeist verbinden sich mit ihnen Phasen heftigen politischen und theoretischen Streits, wie das gerade seit der Pleite des Investmentbankhauses Lehman Brothers im Jahr 2008 und den aktuellen Debatten um den Erhalt des Euro als gemeinschaftlicher Währung sowohl in den USA wie in Europa anschaulich beobachtet werden kann. Die Wahrnehmbarkeit des Wechsels ist zumeist etwas, das sich erst im Nachhinein einstellt – etwa der Aufstieg der Sozialpolitik nach 1873 oder die Blüte des Keynesianismus nach 1929.

Es gibt also offenkundig regelmäßig Streit um die Wirtschaftspolitik, der allerdings nicht zwangsläufig mit Grundsatzfragen verbunden sein muss. So gibt es zwar derzeit eine heftige Auseinandersetzung über die Rolle des Staates, aber der Kapitalismus selbst wird, sieht man einmal von den charakteristischerweise ausgesprochen diffusen Vorstellungen der Anhänger der Occupy-Bewegung oder den politischen Konzepten der Linkspartei ab, kaum in Frage gestellt. Der gegenwärtige Antikapitalismus, soweit er sich in der Publizistik findet, hat überdies etwas ausgesprochen Rhetorisches; wirkliche Ordnungsalternativen verbinden sich mit ihm nicht. Dies war in der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts definitiv anders, als die politischen und ökonomischen Krisen die etablierte liberale Ordnung der Wirtschaft grundsätzlich in Frage stellten und alternative Ordnungsentwürfe provozierten. Nun geht der heutige Streit aber, auch wenn er diesseits der Ordnungsschwelle ausgetragen wird, nicht allein um Fragen der Wirtschaftspolitik in einem strukturellen oder prozessualen Sinne, also um Fragen der Struktur- und der Konjunkturpolitik; es werden auch jeweils ordnungspolitische Fragen berührt. Dabei zeigen sich ebenfalls alte Konzeptionen in jeweils neuem Gewand, aber es kommen auch neue Themen und Probleme hinzu. Überdies ist der Streit im Kern ein politi-

scher, in dem allerdings durchweg ökonomische Argumente verwendet werden. Allen, auch den Liberalen, geht es um Staatshandeln!

Schon Ende des 18. und Anfang des 19. Jahrhunderts waren derartige Fragen aktuell, vor allen Dingen jene nach der Freiheit der ökonomischen Akteure, sieht man einmal von den Grundsatzfragen der Begründung der Rolle des Staates (Vertrags- versus Staatstheorie) ab. Der radikale Liberalismus etwa der Physiokraten forderte auf naturrechtlicher Grundlage die völlige Freigabe des wirtschaftlichen Handelns. Die an Adam Smith angelehnten Ökonomen und Wirtschaftspolitiker konnten diesem Ansinnen nur bedingt zustimmen, sahen aber immerhin, dass völlig freie Märkte Tendenzen zur Selbstblockade entwickeln würden (Georg Friedrich Sartorius). Insofern müsse der als autonom gedachte Staat hier ordnend eingreifen. An diese ordnungspolitische Überlegung konnte man später, seit den 1850er Jahren anknüpfen, als sich die negativen Folgen freien ökonomischen Handelns nicht nur ordnungspolitisch, sondern auch sozial zeigten.

Spätestens seit jenen Auseinandersetzungen um die „Soziale Frage“, wurde vom Staat verlangt, dass er nicht nur die Ordnung der Märkte, sondern auch die soziale Integration des Kapitalismus und die soziale Disziplinierung der Unternehmer zu leisten habe. Die bis heute anhaltende Diskussion, welche Mittel dafür eingesetzt werden sollten, kennzeichnete und prägte die ordnungspolitischen Debatten der folgenden Jahrzehnte. Während der Fortschrittsoptimismus, der sich auch auf ökonomische Aspekte bezogen hatte, Zug um Zug verloren ging, brachte das Ende des Ersten Weltkrieges eine merkliche Polarisierung mit sich, in der nicht nur das liberale System grundsätzlich in Frage gestellt wurde, sondern auch von ihren Verfechtern wie den Schülern Gustav Schmollers oder John Maynard Keynes' alternative Lösungsmodelle präferiert wurden.

Schließlich kam mit der Weltwirtschaftskrise noch die Erfahrung des, frei formuliert, Kapitalistenstreiks hinzu, die Keynes' außerordentlich erfolgreiche Parole vom „Deficit Spending“ befeuerte, die in der Nachkriegszeit in der sogenannten neoklassischen Synthese dann der Globalsteuerung das Wort redete. Ordnungspolitik, Sozialpolitik, Konjunkturpolitik: Aus diesen drei teilweise deckungsgleichen, teilweise konkurrierenden Feldern besteht der Streit um die Rolle des Staates bei der Ordnung der Wirtschaft. Dabei haben sich bestimmte Leitsemantiken durchgesetzt, die in Krisenzeiten Auf- oder Abstiegserlebnisse haben. Aber allein die Tatsache, dass wir um die Historizität der Debatten wissen, verhindert, dass wir sie jeweils einfach wiederholen. Auch in diesen Entwicklungen findet sich historischer Wandel, dem es nachzuspüren lohnt.

Grund genug also, um auf einer Tagung das changierende Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der *longue durée* des 19. und 20. Jahrhunderts etwas genauer unter die Lupe zu nehmen. Die hier vorliegenden Beiträge dokumentieren die Ergebnisse einer Tagung, die die Stiftung Bundespräsident-Theo-

dor-Heuss-Haus vom 28. bis 30. Oktober 2010 in Stuttgart-Hohenheim veranstaltet hat.

Zunächst schildert *Werner Plumpe*, gleichsam in die Problematik einführend, den „Gründerkrach“ der frühen 1870er Jahre, die Krise des liberalen Paradigmas und den Aufstieg des „Kathedersozialismus“ als den Versuch, die sich auftürmenden sozialen Krisen einer sich ausdifferenzierenden modernen Industriegesellschaft zu bewältigen. Mit dem Ersten Weltkrieg – und erst recht mit seinem Ende 1918 – schienen diese Versuche weitgehend gescheitert, zumal das liberale Modell mit seinen traditionellen Rezepten europaweit an seine Grenzen gekommen zu sein schien und zunehmend autoritäre Wirtschaftslösungen als universelle Rettungsmaßnahmen offeriert wurden, die den bisherigen Ansätzen diametral entgegenstanden.

Hieran anknüpfend betrachtet *Roman Köster* den Untergang der kaiserzeitlichen Ordnung und die – weitgehend ergebnislose – Suche nach einem neuen Muster in den Jahren der Inflation und der Weltwirtschaftskrise. Die Folge war nicht nur eine Ratlosigkeit in der nationalökonomischen Debatte, sondern auch eine praktische Unfähigkeit, der Weltwirtschaftskrise mit wirksamen Rezepten entgegenzutreten. Solche Rezepte wurden allerdings lauthals von Adolf Hitler und seinen „Wirtschaftsexperten“ verkündet und angekündigt. *Jochen Streb* widmet sich der Frage, ob der Nationalsozialismus mit seinem radikalen politischen Programm in ökonomischer Hinsicht eine neue Wirtschaftsordnung auf den Weg zu bringen versuchte: Seine Überlegungen kreisen um die auch heute noch umstrittene Frage, ob die „braune Diktatur“ nun eine Art indirekter Sozialismus, eine gelenkte Marktwirtschaft oder eine vorgezogene Kriegswirtschaft darstellte. *Michael Kießner* hingegen betrachtet die Gegenentwürfe zu den nationalsozialistischen Vorstellungen. Er analysiert die alternativen wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen der Widerstandskreise und des „anderen Deutschland“: Verschiedene „dritte Wege“, die beispielsweise von den Freiburger Kreisen in aller Heimlichkeit skizziert und entwickelt wurden und gerade angesichts der NS-Politik Monopole und Kartelle, seien sie privater oder staatlicher Provenienz, verhindern und einen zukunftsfähigen ordnungspolitisch eingehegten Kapitalismus in der Zeit nach Hitler ermöglichen wollten.

Diese disparaten Modelle kamen bekanntlich nicht zum Zug; ganz im Gegenteil waren es zunächst die Alliierten, die nach 1945 ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen dem besiegten Feindstaat aufzwingen konnten – zumindest schien es so: *Joachim Scholtyseck* stellt vor diesem Hintergrund Ludwig Erhards Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsinnovation vor und verbindet die theoretischen Debatten der Nachkriegszeit mit der Realität des „Wirtschaftswunders“ der 1950er Jahre. *Alexander Nützenadel* untersucht die „kurze Blüte von Keynesianismus und Globalsteuerung“, die mit einer charakteristischen, durch NS-Regime und Zweiten Weltkrieg verursachten, Verzögerung auch in der Bundesrepublik einsetzte, zugleich jedoch durch eine

spezifisch deutsche Komponente ausgezeichnet war, weil gerade der Faktor Stabilität tief ins deutsche kollektive Gedächtnis eingegraben war. Spätestens seit der Ölkrise 1973 und dem Ende der Planungseuphorie gehörten die damit verbundenen optimistischen Annahmen der makroökonomischen Steuerbarkeit definitiv der Vergangenheit an. Allerdings gilt diese Feststellung vor allem für die ordnungspolitische Diskussion. *Andreas Wirsching* wirft nämlich einen nüchternen Blick auf den „Neoliberalismus“ der 1980er Jahre und stellt fest, wie wirkungsmächtig die Residuen des Keynesianismus in der Ära Kohl blieben. *André Steiner* wiederum schaut auf die andere Seite des Eisernen Vorhangs. Er betrachtet das im ökonomischen Desaster endende Konkurrenzmodell der DDR und ermöglicht einen Vergleich zum bundesrepublikanischen Beispiel: Ordnungspolitische Debatten, wie sie für westliche Demokratien kennzeichnend waren, durften allerdings in der SED-Diktatur ohnehin nicht geführt werden. *Karl-Heinz Paqué* wiederum wirft einen Blick auf die ordnungspolitischen Vorstellungen, die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung zum Tragen kamen. Er fragt nach dem langfristigen „Erfolg“ dieses Modells und stellt die wirtschaftspolitische Dynamik der reindustrialisierten „neuen Länder“ Ostdeutschlands in die Zusammenhänge der gesamten Entwicklung der mittel- und mitteleuropäischen Staaten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion als östlicher Führungsmacht. Den Abschluss des Bandes bietet ein Aufsatz von *Karen Horn*, der schließlich ganz grundsätzlich fragt: „Was kann der Staat, was darf die Wirtschaft?“ Sie stellt durchaus provozierend fest, dass der moderne marktwirtschaftliche Staat des 21. Jahrhunderts in der Lage ist, Regelvertrauen zu gewähren, wobei er zugleich den Bürger auszuplündern versteht, während die Wirtschaft sich zum unausgesprochenen Grundsatz zu machen scheint, alles unternehmen zu dürfen, was nicht ausführlich verboten ist. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang freilich, dass über diese jüngsten Entwicklungen kaum ernsthafte ordnungspolitische Debatten geführt werden, wie dies seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland die Norm war und wie der vorliegende Band nachzeichnen möchte.