

Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie II

Von

Hans Christoph Binswanger, Reinhard Blum,
Alfred Bürgin, Christian Dirninger, Josef Wysocki

Herausgegeben von Fritz Neumark



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 115/II

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 115 / II

Studien zur Entwicklung
der ökonomischen Theorie II



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie II

Von

Hans Christoph Binswanger, Reinhard Blum,
Alfred Bürgin, Christian Dirninger, Josef Wysocki

Herausgegeben von Fritz Neumark



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05110 6

Vorwort

Dem vor etwas mehr als Jahresfrist erschienenen ersten Band der „Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie“ (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 115/I, Berlin 1981) folgt nun, mit einer kleinen Verspätung, der zweite. Er gibt — teilweise in nicht unwesentlich erweiterter Form — die Referate wieder, die auf der Salzburger Tagung des Dogmengeschichtlichen Ausschusses vom 26. - 27. März 1981 gehalten wurden.

Das Generalthema dieser Tagung lautete „Studien zur Entwicklung der Geschichte merkantilistischer Ideen und Praktiken“. Die Referenten haben, wie aus den Beiträgen zu dem vorliegenden Bande hervorgeht, sich teils mit allgemeinen, teils mit speziellen Aspekten und Problemen des Merkantilismus beschäftigt. Dabei standen in mehreren Referaten neben im engeren Sinne dogmengeschichtlichen Fragen wirtschaftshistorische in etwas stärkerem Maße als bei den Gießener Verhandlungen von 1970 im Mittelpunkt der Untersuchungen, was sich bis zu einem gewissen Grade aus dem Objekt der diesmaligen Tagung erklären dürfte. Die mündlichen Diskussionen waren wiederum recht lebhaft und fanden teilweise ihren Niederschlag in Ergänzungen und/oder Modifikationen des ursprünglichen Textes der Referate.

Erfreulicherweise bereitete es keinerlei Schwierigkeiten, für die kommende Tagung des Ausschusses, die am 25. - 26. März 1982 in Basel stattfinden wird, geeignete Themen und Bearbeiter zu finden. Die Themen gruppieren sich um die dogmengeschichtliche Bedeutung und Fortwirkung der Physiokratie, die, lange Zeit im Vergleich zur Klassik unterschätzt, in der modernen Wirtschaftstheorie nicht zuletzt wegen der Wiederbelebung kreislauftheoretischer Gedanken seit einigen Jahrzehnten starke Beachtung gefunden hat.

Die bisherigen zwei Tagungen des Ausschusses und die Vorbereitung der dritten haben gezeigt, daß nach einer langen Zeit des Stillstands dogmenhistorischer Untersuchungen das Interesse an diesen wieder im Wachsen begriffen ist. Da der Unterzeichnete glaubt, mit seiner Initiative die erhoffte „Anstoßwirkung“ erreicht zu haben, legt er, wie geplant, den Vorsitz des Ausschusses mit der Herausgabe des vorliegenden Bandes in der Hoffnung nieder, daß die künftigen Arbeiten

die Berechtigung seiner Anregung zur Ausschußgründung in womöglich noch größerem Maße als die der letzten zwei Jahre erweisen werden. Im übrigen benutzt er diese Gelegenheit, um seinen engsten Mitarbeitern, H. Scherff und B. Schefold, sowie allen Mitgliedern des Ausschusses für ihre wertvolle Unterstützung seiner Bemühungen herzlichst zu danken.

Frankfurt/Main, 8. 2. 1982

Fritz Neumark
(Ausschußvorsitzender)

Inhaltsverzeichnis

Merkantilismus: Eine neue Lehre von der Wirtschaft und der Anfang der politischen Ökonomie	
Von <i>Alfred Bürgin</i> , Basel	9
Neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven in der modernen Wirtschaftspolitik	
Von <i>Reinhard Blum</i> , Augsburg	63
Geld und Wirtschaft im Verständnis des Merkantilismus	
Von <i>Hans Christoph Binswanger</i> , St. Gallen	93
Zur kameralistischen Theorie der Besteuerung von Grund und Vermögen unter Bezug auf die Reform Josefs II.	
Von <i>Josef Wysocki</i> , Salzburg	131
Die Salzburger Grundsteuerreform 1778 als Beispiel einer erfolgreichen Steuerreform in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts	
Von <i>Christian Dirninger</i> , Salzburg	149

Neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven in der modernen Wirtschaftspolitik

Von Reinhard Blum, Augsburg

Einleitung

Neomerkantilistische und neoklassische Perspektiven stehen in diesem Beitrag für die zyklische Wiederkehr von Lehren, die sich mit den Vor- und Nachteilen einer „individualistisch-freien ‚marktwirtschaftlichen‘ Ordnung“ einerseits und einer „obrigkeitlich gelenkten, plan- und (demgemäß) zentralverwaltungswirtschaftlich organisierten Ordnung“ andererseits auseinandersetzen¹. Diese Unterscheidung teilt auch die Rationalität der Ökonomen in Markt- und Planrationalität. Die Wirklichkeit repräsentiert sich danach als Misch-System. Insbesondere die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland möchte bewußt ein „dritter Weg“ zwischen Markt- und Planwirtschaft, Kapitalismus und Sozialismus sein. Daran wird bereits deutlich, daß das neomerkantilistische Denkmuster in der modernen Wirtschaftspolitik mit dem sozialistischen in Konkurrenz tritt. Hinzu kommt, daß ein neuer Wirtschaftsliberalismus (insbesondere in der Form des Ordo-Liberalismus) staatliche Eingriffe ebenfalls zuläßt und die Grenzen zu dem, was früher neomerkantilistisch erschien, ungenau werden läßt. Um so problematischer wird dann die scharfe Trennung der traditionellen „Theorie der Wirtschaftssysteme“ zwischen Marktwirtschaft und Planwirtschaft bzw. freier Verkehrswirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft. Das führt in der Wirtschaftspolitik zu „ordnungspolitischen Problemen“ sowie zu Erörterungen über die Möglichkeit einer „Annäherung der Systeme“.

Im folgenden wird die Antwort auf diese Frage als ein einzel- und volkswirtschaftliches Organisationsproblem betrachtet, für das Neomerkantilismus und Neoklassik aus der historischen Entwicklung entstandene Denkmuster (Paradigmata, mit einem Begriff der modernen Wissenschaftstheorie) liefern. Es geht um die Einordnung des wirt-

¹ F. Neumark, *Zyklen in der Geschichte ökonomischer Ideen*, in: „Kyklos“, Basel Vol. 28 (1975), Fasc. 2, S. 258; siehe auch G. Myrdal, *Crisis and Cycles in the Development of Economics*, in: „The Political Quarterly“, London Vol. 44 (1973), S. 9 ff., sowie J. Robinson, *The New Mercantilism*, in: *Dieselbe*, „Collected Economic Papers“, Oxford Vol. 4 (1973), S. 1 ff. (Essays 1965 - 1972).

schaftlichen Teilbereiches (Teilsystems) der Gesellschaft in die gesamte „soziale Organisation“. Nicht zufällig entsteht mit der Verselbständigung der Wirtschaft, speziell des Handels, als Objekt einer eigenen Wissenschaft im Merkantil-System auch gleichzeitig die Kennzeichnung der Wirtschaftswissenschaft als „Politische Ökonomie“. Die (marktwirtschaftliche) Wirtschaftstheorie reduziert diese „gesellschaftliche Anbindung“ des wirtschaftlichen Teilsystems auf den Nachweis, daß einzelwirtschaftliche Nutzen- und Gewinnmaximierung durch Wettbewerb auf dem Markt das Gemeinwohl, die „soziale Wohlfahrtsfunktion“ maximiert (neoklassische Perspektive der Wirtschaftspolitik). Dabei geht unbemerkt das merkantilistische Denkmuster, das die Interessen der Feudalherren mit dem Gemeinwohl des Staates identifiziert, auf das Unternehmen, den Unternehmer in der marktwirtschaftlichen Ordnung über (freie Marktwirtschaft). Der traditionelle Idealtyp für die Unternehmensführung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht die Planwirtschaft. Erst in der modernen Betriebswirtschaftslehre der letzten Jahrzehnte kommt es auch in der Betriebswirtschaftslehre zu einer „Annäherung der Systeme“, d. h. zur Entdeckung der Dezentralisierung, der marktwirtschaftlichen Prinzipien im Unternehmen.

I. Neomerkantilismus als Sammelbegriff für staatliche Aktivität in der Wirtschaft

Die Anerkennung von Fehlentwicklungen marktwirtschaftlicher Ordnung im politischen Bewußtsein der Gesellschaft läßt staatliche Eingriffe als pragmatische Wirtschaftspolitik erscheinen und ruft — aus klassischer Perspektive — Erinnerungen an den Merkantilismus wach. Die Konkurrenz merkantilistischer, sozialistischer und neoliberaler Denkmuster für die Rolle des Staates in der Wirtschaft verdrängt andererseits zunehmend die Kennzeichnung stärkerer staatlicher Aktivität in der und für die Wirtschaft als neomerkantilistisch. Lediglich im außenwirtschaftlichen Bereich behält dieser Begriff eine größere Bedeutung.

1. Politische Ökonomie als „gesellschaftliche Anbindung“ des Merkantil-Systems

Antike und Mittelalter, soweit sie unsere Bildung geprägt haben, behandeln den wirtschaftlichen Bereich als Teil einer nicht von wirtschaftlichen Beurteilungsmaßstäben bestimmten Einheit der Gesellschaft². Versuche, aus ihr auszubrechen, gab es bereits in der Antike

² Vgl. dazu E. Salin, Politische Ökonomie, Geschichte der wirtschaftspolitischen Ideen von Platon bis zur Gegenwart, 5. erw. Aufl. der Geschichte der Volkswirtschaftslehre, Tübingen, Zürich 1967, S. 1 ff.

mit einer Art „naturrechtlicher Argumentation“. Sie stellte den Gesetzen als Schöpfung der schwachen Menschen und der Masse das „Naturrecht als Recht der Starken“ gegenüber. Dem Ausspruch *Solons* am Beginn des Aufschwungs athenischer Macht, daß „keine Grenzen des Reichtums sichtbar den Menschen gesetzt“, begegneten die späteren Philosophen mit der Ächtung des Gelderwerbs um seiner selbst willen („Chrematistik“ der Griechen). Das Maß des Reichtums, so meinte *Aristoteles*, besteht in den in Haus und Garten benötigten Geräten. Diese Vorstellung prägte auch das christliche Mittelalter. Sie fand besonderen Ausdruck in der Lehre vom „gerechten Preis“. Die Scholastik des *Albertus Magnus* und *Thomas von Aquin* als wichtige Kirchenlehre fragte nicht nach einer besonderen „inneren Ordnung der Wirtschaft“. Wirtschaft ist dagegen wie alles andere soziale Leben „praktische Theologie“. Dieser Hintergrund verdeutlicht erst das Aufsehen, das die weltliche Macht der Nationalstaaten in einer auf das Jenseits und geoffenbarte Wahrheiten ausgerichteten (holistischen) Welt mit dem Anspruch auslöste, nicht mehr „Herrscher von Gottes Gnaden“ allein zu sein. Macht verlieh auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ihrer Staaten, die Verfügbarkeit von Geld, d. h. damals von Edelmetallen.

Zur Mithilfe bei dieser Machtentfaltung bot sich eine seit der Antike und dem Christentum wenig geschätzte wirtschaftliche Gruppe an, nämlich die Händler. Gott *Merkur* war nicht zufällig gleichzeitig der Beschützer der Wegelagerer und der Kaufleute. Für die Anfänge der Industrialisierung spielen sie keine unwichtige Rolle. Sie waren es, die die Nachfrage des Nationalstaates nach „Massengütern“ — z. B. für das stehende Heer — durch Erfindung des „Verlagssystems“ und der Produktion in Fabriken befriedigten. Dies geschah häufig außerhalb der von den Zünften und ihren restriktiven Ordnungen beherrschten Städte. Im übrigen ist interessant, daß der Merkantilismus je nach der besonderen Situation der einzelnen Staaten ein anderes Gesicht — eine andere „Organisation“ — hatte: Holland forderte die Freiheit der Meere, England schützte sich vor der Stärke der holländischen Seemacht durch protektionistische Maßnahmen, Frankreich förderte die gewerbliche und industrielle Produktion (Colbertismus), Deutschland — durch den 30jährigen Krieg entvölkert — sorgte sich um Besiedlung des Staatsgebietes sowie um die Ordnung in den Staatsfinanzen (Kameralismus).

Wenn diese Bestrebungen, wirtschaftliches Handeln aus der Theologie zu lösen und es zum selbständigen Gegenstand systematischer, d. h. wissenschaftlicher, Erörterungen zu machen, mit „Merkantil-System“ oder „Merkantilismus“ bezeichnet wurden, so erschließt sich diese Begriffswahl am besten durch einen anderen, heute gebräuch-

licheren Begriff, nämlich „Materialismus“ als Gegenteil zum „Idealismus“. Er befaßt sich nicht nur mit dem christlichen, sondern auch mit dem weltlichen Geist. Diese Gegenposition entstand aus der wachsenden Vorherrschaft der Naturwissenschaften und ihres Glaubens an die naturgesetzliche Steuerung der Welt. Die „Geisteswissenschaften“ stellten sich gegen die Naturwissenschaft, weil sie mehr sein wollten als Systematisierung der Gesetze der Mechanik in der Natur. Denn der Mensch unterschied sich davon durch zusätzliche „Vitalkräfte“ (Entelechie). In der Wirtschaftswissenschaft entstand daraus die Diskussion um analytische, den Naturwissenschaften folgende, und „verstehende“ Methoden (Hermeneutik) der Geisteswissenschaft.

Die Lösung wirtschaftlicher Überlegungen aus der durch die Theologie überwachten Einheit der Welt als „holistische Ganzheit“ erforderte angesichts der traditionellen Ächtung des Gelderwerbs um seiner selbst willen eine neue, weltliche Rechtfertigung. Sie ergab sich aus dem Anspruch weltlicher Herrschaft, durch und aus Gottes Gnaden Hüter des Gemeinwohls und „weltlicher Vater“ der Untertanen zu sein. Die Bezeichnung Politische Ökonomie erhält damit in moderner Begriffsbildung eine ähnliche Bedeutung wie „gesellschaftliche Anbindung“ von Teilbereichen des Gesellschaftssystems, z. B. des Bereichs der Wissenschaft, der Wirtschaft. Hinter dieser Anbindung steht als Inbegriff der Institutionen und Machtmittel (Sanktionsmechanismus) jeder Gesellschaft das, was als „Staat“ zusammengefaßt wird. Die staatliche Verantwortung für Recht und Ordnung sowie Gemeinwohl ist bis heute unbestritten. Gegensätzliche Meinungen gibt es nur über die „Legitimation“ dieser notwendigen staatlichen Autorität. Lediglich — und das ist aufschlußreich — in der klassischen „freien Marktwirtschaft“ und der kommunistischen Gesellschaft gibt es die Utopie eines Teiles bzw. der ganzen Gesellschaft ohne kollektive Gewalt, d. h. ohne Staat (Anarchie). Die ersten klassischen Ökonomen, die das Merkantilsystem durch ein besseres, den wirtschaftlichen Wohlstand und die individuelle (wirtschaftliche) Freiheit gleichzeitig verbindendes System ersetzen wollten, hielten am Begriff der Politischen Ökonomie fest. Ein flüchtiger Blick auf die Titel ihrer Werke belegt das. Das ändert sich eigentlich erst, als Marx der Politischen Ökonomie eine andere Stoßrichtung gab. Aus dieser Perspektive erscheint auch der Marxismus als eine Variante des „Neomerkantilismus“.

Diese Interpretation widerspricht nicht, wie sich in den folgenden Abschnitten noch zeigt, dem späteren Sprachgebrauch von Neomerkantilismus. Auf dem Weg von der merkantilistischen zur klassischen Perspektive verliert die Wirtschaftswissenschaft die Rechtfertigung aus der Politik. Durch Fehlentwicklungen herausgeforderte Eingriffe

des Staates erscheinen dann als Rückfall in den Merkantilismus, als Neomerkantilismus.

2. Neomerkantilismus als pragmatische Wirtschaftspolitik

Bei seiner Analyse der Konjunkturzyklen nennt *Schumpeter*³ „in Ermangelung einer treffenderen Kennzeichnung“ die dritte, u. a. von der Erfindung der Elektrizität getragene, lange Welle der wirtschaftlichen Entwicklung (seit 1896) den „neumerkantilistischen Kondratieff“. Dies rechtfertigt er mit dem Hinweis, daß sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts die „soziale Atmosphäre“ charakteristisch wandelt. Einmal meint er damit eine „Versteifung“ der politischen Haltung zugunsten von mehr Protektionismus und größerer Rüstungsausgaben, zum anderen einen „neuen Geist in der Steuer- und Sozialgesetzgebung“, einen „anwachsenden politischen Radikalismus und Sozialismus, ein Anwachsen und eine sich wandelnde Einstellung der Gewerkschaftsbewegung usw.“. Später fügt *Schumpeter* erläuternd hinzu: Diese Tendenzen sahen „wie eine Revolte gegen die rationale oder rationalistische Kultur jener Zeit aus“. Er entschuldigt die Bezeichnung „Neomerkantilismus“ erneut damit, daß es nicht gelungen ist, die Entwicklung zur eigenen Zufriedenheit zu deuten.

Selbstsicherer erscheint da *Predöhl*⁴, wenn er mit der Bezeichnung „Neomerkantilismus“ an die historische Perspektive anknüpft, daß es 200 Jahre merkantilistischer Vorbereitung für die Marktwirtschaft in Europa bedurfte. *Schumpeter's* Kennzeichnung der Entwicklung seit Ende des 19. Jahrhunderts als Neomerkantilismus schließt sich *Predöhl* an, weil damit zum Ausdruck kommt, was er selbst ebenfalls für entscheidend hält: wirtschaftliche Entwicklung unter Führung der Staaten. Während *Schumpeter* dies jedoch (exogen) aus den Veränderungen des politischen und sozialen Klimas erklärt, findet *Predöhl* eine (endogene) ökonomische Begründung: die „Verdichtung der Weltwirtschaft“ statt weiterer Ausdehnung, intensivere Nutzung der Ressourcen statt der vorübergehenden extensiven Nutzung. Nach *Predöhl*, der einen größeren Zeitraum überblickte als *Schumpeter*, beginnt die neomerkantilistische Entwicklung nach der Jahrhundertwende, verstärkt sich bis zum ersten Weltkrieg und führt in der Weltwirtschaftskrise zu einem regelrechten Umbruch.

³ J. A. *Schumpeter*, *Konjunkturzyklen, Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses*, 2 Bde., Göttingen 1961, Bd. I S. 410 und Bd. II S. 715.

⁴ A. *Predöhl*, *Das Ende der Weltwirtschaftskrise, Eine Einführung in die Probleme der Weltwirtschaft*, Reinbek bei Hamburg 1962, S. 90 ff.

In konsequenter Fortsetzung dieser Einordnung zunehmender staatlicher Aktivität in das historische Muster des Merkantilismus mündet der Neomerkantilismus bei *Giersch*⁵ ein in Autarkiebemühungen des Nationalsozialismus sowie ihre „Kriegsplanwirtschaft“. Darin setzt sich *Schumpeter's* Sicht fort⁶, der zwischen 1870 und 1914 über alle trennenden ökonomischen und politischen Ansichten hinweg im Bekenntnis zur Nation, zum Nationalstaat, ein einigendes Band sieht. Diese Tendenzen würden gewöhnlich als „nationalistisch“, „neo-merkantilistisch“ oder „imperialistisch“ bezeichnet. Den Begriff „Neomerkantilismus“ hält *Giersch* aber vor allem deshalb für nicht ganz zutreffend, weil bis 1914 der liberale Charakter der nationalen Wirtschaftsordnungen unangestastet blieb.

Mit der Frage, ob Merkantilismus und Neomerkantilismus in der Hauptsache Autarkie meinen, setzt sich *Niehans* auseinander. Sein Buch gilt häufig als der „Klassiker“ zum Neomerkantilismus. Er bedeutet danach zwar nicht nur Autarkie in historischer Perspektive, mit ihm sei aber im 20. Jahrhundert der Autarkiegedanke entstanden⁷. Demgegenüber kennzeichne den Merkantilismus gerade, daß er „handelsbesessen“ gewesen sei. Das „Ideal des Merkantilismus“ war die „volkswirtschaftliche Erziehung für den Welthandel“ in einer Zeit des wirtschaftlichen Optimismus⁸. Die „handelspolitische Autarkie“ des Neomerkantilismus sieht *Niehans* dagegen aus „Zusammenbruchstheorien“ entstehen, als Ergebnis von „weltwirtschaftlichem Pessimismus“⁹. Alter und neuer Merkantilismus hätten jedoch gemeinsam, daß sie „Systeme“ darstellten, „für deren Leitsätze keine wirtschaftlichen Zielsetzungen anerkannt werden, sondern deren oberstes Ziel ‚Staatsräson‘ als Ganzes, d. h. Machtsteigerung und, letzten Endes, die Kriegsbereitschaft ist“. Vom Merkantilismus zum Neomerkantilismus wandelt sich der Autarkiegedanke so von einer Vorstufe der wirtschaftlichen Entwicklung zum Freihandel (analog zu *Lists* Erziehungszoll-Idee) zur Autarkie-Ideologie gemäß der politischen Ideologie des Absolutismus¹⁰.

⁵ *H. Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 168 ff.

⁶ *J. A. Schumpeter*, Geschichte der ökonomischen Analyse, nach dem Manuskript herausgegeben von *E. B. Schumpeter*, 2 Bde., Göttingen 1965, Bd. II, S. 933.

⁷ *J. Niehans*, Der Gedanke der Autarkie im Merkantilismus von einst und im Neomerkantilismus von gestern, Zürich 1945, S. 7.

⁸ Ebenda, S. 30 f. und S. 231.

⁹ Ebenda, S. 110 und S. 248.

¹⁰ Ebenda, Vorwort S. IV, S. 33 f. und S. 230 f. Ähnlich nennt *J. Robinson* (The New Mercantilism, a.a.O., S. 5) das Ziel der Staaten, ihr Gewicht in der Welt zu erhöhen, „neuen Merkantilismus“.

Um den nicht-wirtschaftlichen Autarkiegedanken endgültig ökonomisch als unsinnig zu beweisen, definiert *Niehans* einen „Idealtyp Autarkie“ als vollständige Selbstversorgung¹¹. Darauf läßt sich dann das Argumentationsgebäude der klassischen und neoklassischen „reinen Theorie“ anwenden. Es geht statt um Marktwirtschaft und Planwirtschaft um Freihandel oder Autarkie. Nicht die Wirkung der Autarkieidee auf die tatsächliche Wirtschaftsgestaltung steht zur Diskussion, sondern „die Stellung in den ökonomischen Lehren“, die sich „dogmenhistorisch aus den jeweiligen Forderungen und Leitsätzen der wirtschaftspolitischen Literatur“ ergibt, nicht aus der „tatsächlichen Wirtschaftspolitik“. Am Anfang der Analyse steht jedoch die Überzeugung, daß die Autarkieidee für den ökonomischen Theoretiker „unbegreiflich“, für den Statistiker „unmöglich“ und für den Wirtschaftspolitiker unzweckmäßig ist. Autarkieargumente sind Ausdruck „nationalökonomischer Pathologie“¹². Dieses Urteil ist für die tatsächliche Wirtschaftspolitik heute vor allem deshalb problematisch, weil Autarkie mit der „Idee der Selbstgenügsamkeit“ gleichgesetzt wird¹³. Sie aber spielt in der neuen sozial- bzw. „bedürfnisorientierten Strategie“ der Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle („self reliance“).

Den Neomerkantilismus kennzeichnen unter diesen Blickwinkeln vier Aspekte: 1. nationalistisches Denken; 2. sozialpolitisches Denken, das sich bis zum modernen Wohlfahrtsstaat der Gegenwart fortsetzen läßt; 3. ein wachstumspolitischer Aspekt, der den Rahmen betrifft, in dem sich wirtschaftliches Wachstum vollzieht. Er braucht von Zeit zu Zeit eine Erweiterung bzw. Ergänzung durch staatliche Eingriffe. Diese Blickrichtung umfaßt einerseits in modernen Begriffen die Struktur-, insbesondere Infrastrukturpolitik, Bildungs- und Technologiepolitik (Bildungsökonomie) sowie die seit den 60er Jahren besonders aktuelle Umweltpolitik (Ordnungspolitik, Rahmenpolitik, Grundlagenpolitik). Andererseits meint der Umbruch in der Wirtschaftspolitik mit der Weltwirtschaftskrise die staatlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Nachfrage, also „keynesianische Politik“. Ihre Einordnung als Neomerkantilismus ließe sich aus der engen Verwendung des Begriffs Neoklassik in der Wirtschaftstheorie verstehen, nicht aber aus der hier gewählten Perspektive einer Wiederbelebung klassischer bzw. wirtschaftsliberaler Wirtschaftspolitik unter neuen Ausgangsbedingungen. Danach wäre der Keynesianismus als Neoliberalismus einzuordnen. Schließlich bietet sich 4. Neomerkantilismus als Denkmuster für eine

¹¹ J. Niehans, *Der Gedanke ...*, a.a.O., S. 11 f. Entsprechend den Mischsystemen werden die Abweichungen der Wirklichkeit vom „reinen“ Idealtyp als „Mittellösungen“ diskutiert (S. 83 ff. und S. 191 ff.).

¹² Ebenda, Vorwort S. IV, III und VI.

¹³ Ebenda, Vorwort S. V, S. 3 ff.; insbesondere S. 6.

außenwirtschaftlich orientierte nationale Wirtschaftspolitik an. Das bedeutet jedoch nach *Niehans*¹⁴ keine Gleichsetzung mit Nationalismus. Auch durch „Autarkieverzicht“ ließe sich eine Machtstellung stärken. Merkantilismus bildet dann nicht nur eine Vorstufe zum Freihandel, sondern dieser kann auch Instrument (neo)-merkantilistischer Wirtschaftspolitik sein. Diese „Politik der Stärke“ durch Freihandel bleibt bei den Betroffenen nicht ohne Reaktion. Daraus entsteht ebenfalls „neomerkantilistische Wirtschaftspolitik“. Dafür benutzt *Lorenz*¹⁵ den Begriff „Liberalisierungs-Merkantilismus“ und möchte nur ihn als Neomerkantilismus gelten lassen, um ihn gegenüber der Protektion abzugrenzen.

Diese wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Abgrenzungsschwierigkeiten sind der Grund dafür, daß hier vereinfachend von neoklassischer und neomerkantilistischer „Perspektive“ gesprochen wird. Hinzu kommt, daß, anders als in der Wirtschaftstheorie, die „sozialistische Perspektive“ in der Wirtschaftspolitik ein bedeutendes Gewicht erhält. Nicht die Einordnung als neomerkantilistisch besitzt besondere Aktualität, sondern die Einordnung als marktwirtschaftlich (klassisch oder neoklassisch) oder sozialistisch. Das führt zu folgender Situation: In der Wirtschaftstheorie wird der Keynesianismus eine Herausforderung für klassisches, mikroökonomisches Denken. Eine Einordnung als „Neomerkantilismus“ bietet sich nicht an, weil es keine eigenständige merkantilistische Theorie als Vorbild gibt. In der Wirtschaftspolitik, in der seit dem Umbruch der Weltwirtschaftskrise nicht zuletzt die Nationalsozialisten in Deutschland „keynesianische Politik“ betrieben, bevor *Keynes* seine Erklärung der Wirtschaftskrise beendete¹⁶, erforderte ein „sozialistischer Zeitgeist“ die Abgrenzung zum Sozialismus. Da erwiesen sich die Lehren aus der Weltwirtschaftskrise und auch die von *Keynes* als ein gutes Argument, daß der „neue Wirtschaftsliberalismus“ nicht Wiedergeburt des „Laisser-faire“ bedeutete (Neoliberalismus, Ordo-Liberalismus).

Die daraus entstehende neue (neoklassische) „Theorie der Wirtschaftspolitik“ zog Vorteile sowohl aus der (neoklassischen) mikroökonomischen Theorie als auch aus der neuen, keynesianischen Makro-

¹⁴ Ebenda, S. 230 f.

¹⁵ *D. Lorenz*, Ursachen und Konsequenzen des Neomerkantilismus, in: *A. Woll* (Hrsg.), Internationale Anpassungsprozesse, Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1981, N. F. Bd. 114, S. 15.

¹⁶ *J. Robinson*, The Second Crisis of Economic Theory, in: „The American Economic Review“, Chicago III., Papers and Proceedings, Vol. LXII (1972), S. 1 ff.; insbesondere S. 8; siehe dazu auch *G. Bombach* u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus II. Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland, Wirtschaftspolitische Studien, Berlin, Heidelberg, New York 1976.

theorie. Die wirtschaftspolitische Folgerung aus dem klassischen theoretischen Gebäude hieß: Keine Wirtschaftspolitik ist die beste Wirtschaftspolitik. Die „neoklassische Theorie“ lieferte Begründungen für staatliche Korrekturen aufgrund von „Marktversagen“ (klassische Theorie der Wirtschaftspolitik). Der funktionsfähige Wettbewerb wird zur staatlichen Aufgabe. *Keynes* dagegen verkehrt die Grundüberzeugung: Marktwirtschaftliche Prozesse kennzeichnet in der Wirklichkeit eine Tendenz zum Ungleichgewicht, nicht zum Gleichgewicht. Die Stabilität wird zur Aufgabe des Staates (neoklassische Theorie der Wirtschaftspolitik).

3. Protektionismus als Neomerkantilismus

Bei Verstößen des Staates gegen das Freihandelsprinzip, d. h. Eingriffen in den außenwirtschaftlichen Verkehr, hält sich die Bezeichnung „Neomerkantilismus“ offenbar am längsten. Die Abstempelung als „sozialistisch“ wäre abwegig, da solche Eingriffe in allen marktwirtschaftlich regierten Ländern vorkommen. Deshalb bietet sich hier der Hinweis auf den Merkantilismus eher an. Außerdem gilt es als sein besonderes Merkmal, die Erzielung von Zahlungsbilanzüberschüssen durch staatliche Eingriffe zu fördern. Auch das an der Praxis orientierte Denken von *Adam Smith* macht einige Einschränkungen bei der Behandlung des Außenhandels. Grundsätzlich gilt das „natürliche System der Freiheit“ auch im außenwirtschaftlichen Verkehr. Dies reicht den meisten Autoren, um *Smith* auch bereits zum Vater der Freihandelslehre zu machen¹⁷. Dagegen spricht aber zweierlei¹⁸:

Für *Smith* ist der Schutz des eigenen Handels immer ein wesentlicher Teil der Staatsverteidigung gewesen. Darin schlägt sich die englische Praxis während des Merkantilsystems nieder. Der Export, so argumentiert *Smith*, sei auf Dauer nicht ohne ein Handelsmonopol für eine Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Schlechte Erfahrungen damit werden freimütig eingestanden. Für einen „neuen Handel“ auf „eigene Gefahr und Kosten“ einer privaten Gesellschaft seien vorübergehende Handelsmonopole aber unerlässlich: „Dies ist der leichteste und natürlichste Weg, wie der Staat sie für einen gefährlichen und kostspieligen Versuch, zu welchem das Publikum später die Früchte einzuernten

¹⁷ Vgl. *J. Krompardt*, Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus — von seiner Entstehung bis zur Gegenwart, Göttingen 1980, S. 81 ff.; *Niehans* trägt Zweifeln Rechnung, indem er die Betonung des Binnenhandels bei *Smith* als Reaktion auf „merkantilistische Außenhandelsüberschätzung“ erklärt (*J. Niehans*, *Der Gedanke* . . . , a.a.O., S. 30).

¹⁸ Vgl. *R. Blum*, Die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie, Schmollers Jahrbuch, Berlin Jg. 89 (1969), S. 385 ff.

haben wird, zu entschädigen vermag“¹⁹. Diese Einstellung ist um so erstaunlicher, als es im 16., 17. und 18. Jahrhundert in England und auf dem Kontinent ständig Diskussionen um das Monopolproblem gab, sogar Monopolverbote. Die eigentliche Begeisterung für den Freihandel unter den englischen Wirtschaftstheoretikern ergibt sich erst mit steigender Industrialisierung und dem Drang der englischen Fabrikanten nach neuen Absatzmärkten. Deshalb spielt das Freihandelsprinzip im 19. Jahrhundert in den Auseinandersetzungen zwischen Fabrikanten und Landadel um die Getreidezölle (Manchester-Liberalismus) eine viel größere Rolle. Die Grundlagen der „reinen Außenhandelstheorie“ entstehen in dieser Zeit.

Diese historische Relativierung des Freihandelsprinzips als „merkantilistischer Rest“ bzw. situationsabhängiges Organisationsprinzip ist nützlich, weil ähnliche pragmatische Überlegungen in den Anfängen der deutschen Industrialisierung einen Schutz heimischer junger Industrie gegenüber der überlegenen englischen Konkurrenz begründen. Einer der Vorläufer der deutschen Historischen Schule, *Friedrich List*, schafft mit seinem „nationalen System der politischen Ökonomie“ die theoretischen Grundlagen einer Politischen Ökonomie als „National-ökonomie“. Die Freihandelstheorie englischer Ökonomen nennt *List* deshalb folgerichtig eine „nationale Theorie“: Das Ziel Freihandel setzt somit Merkantilismus voraus. Diese Folgerung stimmt überein mit *Niehans'* Interpretation des Merkantilismus und *Predöhl's* Interpretation von Neomerkantilismus. *Niehans* ökonomisches „Un-Werturteil“ über die Autarkie erlaubt jedoch keine angemessene theoretische Würdigung dieser wirtschaftspolitischen Entwicklung.

Die Zwiespältigkeit der neoklassischen Perspektive wird bis heute an der Behandlung der außenwirtschaftlichen Freiheit deutlich. Wirtschaftlich starke Länder bekennen sich zum Freihandel²⁰, die Schwachen verlangen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, nach einem „fairen Freihandel“. Französische Außenwirtschaftsexperten forderten vor einiger Zeit im Zusammenhang mit den Diskussionen um das neue „Welt-Textilabkommen“ einen „organisierten Freihandel“ statt des traditionellen Freihandels. Dieser Neomerkantilismus findet aber Ablehnung auf der Basis der klassischen Freihandelstheorie. *Niehans* bietet

¹⁹ A. Smith, Der Reichtum der Nationen, Nach der Übersetzung von Max Stirner und der engl. Ausgabe von Cannon (1904), H. Schmidt (Hrsg.), Erster Band, Leipzig o. J., S. 582.

²⁰ J. Robinson spricht in diesem Zusammenhang von der „Fassade eines Dogmas mit soliden Interessen dahinter“ (The New Mercantilism, a.a.O., S. 3). In Bezug auf die Entwicklungsländer heißt es, daß der „neue Merkantilismus“ für sie ein „brutales zerstörerisches System“ (brutally abstructive) ist (ebenda, S. 12).

ein frühes Beispiel dafür, die neuere Literatur setzt die Kritik aus derselben klassischen Perspektive fort. Sie trifft die Versuche regionaler Integration (wie die Europäische Gemeinschaft) ebenso, wie die protektionistische Agrarpolitik Europas in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft²¹. Für die klassische und neoklassische Perspektive ist Neomerkantilismus Ausfluß ökonomischer Dummheit. Das ist so sicher, daß die Problematik „zweitbesten Lösungen“ in einer nicht im Sinne des Freihandels vollkommenen Welt gar nicht in den Blick gerät. Davon ist noch unter der neoklassischen Perspektive zu sprechen.

II. Die wirtschaftspolitische Rolle des Staates in neoklassischer Perspektive

Die dogmenhistorische Literatur scheint sich einiger darüber zu sein, wo die klassische Theorie aufhört, als darüber, was als Neoklassik zu gelten hat²². Um diese Feinheiten der Abgrenzung geht es im folgenden nicht. Wichtig ist für die klassische und neoklassische Perspektive in der Wirtschaftspolitik die Begründung einer Wirtschaftspolitik auf der Grundlage des neoklassischen theoretischen Gebäudes.

1. Neoklassische Wirtschaftstheorie als „klassische Theorie der Wirtschaftspolitik“

Es gibt inzwischen auch schon die Begriffsbildung „Neo-Neoklassik“²³ mit speziellen wirtschaftspolitischen Konsequenzen. Nicht sie, sondern nur jene wiederkehrende Grundtendenz gilt es herauszustellen, die zu wirtschaftspolitischen Strategien der größeren Freiheit der Wirtschaft vom Staat führt bzw. zu neuen Begründungen der Strategie gerade im Hinblick auf neomerkantilistische oder sozialistische Lösungsvorschläge in der Praxis. Die Wirtschaftstheorie in klassischer Tradition setzt sich damit auseinander, warum es zu Fehlentwicklungen in der Wirklichkeit

²¹ H. G. Johnson, Mercantilism: Past, Present and Future, in: „Journal of World Trade Law“, Vol. 8 (1974), S. 1 ff.

²² Entsprechend der Abgrenzung von Marx endet die Klassik mit dem Werk von J. W. Cairnes, *Some Leading Principles of Political Economy* (1874); vgl. dazu L. J. Zimmermann, *Geschichte der theoretischen Volkswirtschaftslehre*, Köln-Deutz 1954, S. 52. Für Schumpeter scheint die Klassik mit J. St. Mill's „schwankendem Gebäude“ zu enden; Neoklassik im Sinne einer „Revolution“ der Wirtschaftswissenschaften bezieht Schumpeter lediglich auf die „Marginalisten“, sonst möchte er lieber von „moderner Theorie“ sprechen (vgl. J. A. Schumpeter, *Geschichte der ökonomischen Analyse*, a.a.O., Band II, S. 1119 f.); aus der Perspektive von J. M. Keynes ist alle Wirtschaftstheorie vor ihm klassisch; dieser Einordnung folgt auch P. A. Samuelson, *Volkswirtschaftslehre*, Eine Einführung, 2 Bde., Köln 1975, Bd. II, S. 608.

²³ Vgl. B. S. Frey, *Die Renaissance der politischen Ökonomie*, in: „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik“, Bern, Bd. 110 (1979), S. 357.

kommt. Das führt zu der Rechtfertigung alter Prinzipien, aber auch zur Rechenschaft darüber, unter welchen Voraussetzungen sie in der Wirklichkeit die dem Modell entsprechenden Ergebnisse bringen. Diese Neu-besinnung bildet die Grundlage für die Wiederkehr der klassischen Perspektive als Leitbild für wirtschaftspolitische Strategien. Wirtschaftspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung erhält durch die neoklassische Wirtschaftstheorie überhaupt erst eine theoretische Begründung. Denn die Rechtfertigung der marktwirtschaftlichen Ordnung trotz der Fehlentwicklung der „freien Marktwirtschaft“ in der Wirklichkeit führt auch gleichzeitig zur Rechenschaft darüber, welche Voraussetzungen eigentlich erfüllt sein müßten, damit solche Fehlentwicklungen gemäß der Theorie nicht auftreten. Es entsteht auf diese Weise eine „marktwirtschaftliche Begründung für Wirtschaftspolitik“, eine „marktwirtschaftliche Theorie der Wirtschaftspolitik“. Sie gründet sich auf den theoretischen Nachweis von „Marktversagen“ und „Praxisversagen“, d. h. unvollständige Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsmechanismus. Das bedeutet für die Frage nach der neoklassischen Perspektive der Wirtschaftspolitik: Neoklassische Wirtschaftstheorie dient als Grundlage für eine Art „klassische Theorie der Wirtschaftspolitik“.

Die Ältere Wohlfahrtstheorie, insbesondere verbunden mit dem Namen *Pigou*, entdeckt in Fortführung der „externen Effekte“ des Neoklassikers *Alfred Marshall* neu, daß ungleiche Verteilung und volkswirtschaftliche Kosten Marktversagen verursachen. Die Neuere Wohlfahrtstheorie offenbart das „Praxisversagen“. Sie bestätigt ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht der Marktwirtschaft als Wohlfahrtsmaximum (Rechtfertigung) nur unter der Voraussetzung „vollständiger Konkurrenz“ (Rechenschaft). Der Neoliberalismus (insbesondere als *Ordo-Liberalismus*) mit seiner Forderung nach Wirtschaftsordnungspolitik und Wettbewerbspolitik zur Kontrolle unvollkommenen Wettbewerbs erhält damit eine theoretische Grundlage. Aus dieser „klassischen Theorie der Wirtschaftspolitik“ folgt der „Wettbewerb als staatliche Aufgabe (*Miksch*). Der „Konkurrenzsozialismus“ (*Oskar Lange*) sieht eine Lösung dieser Aufgabe nur in einer sozialistischen Gesellschaftsordnung gewährleistet. *J. M. Keynes* folgert aus der mangelnden Flexibilität von Preisen und Löhnen, daß die Stabilität der Marktprozesse Aufgabe staatlicher Wirtschaftspolitik (Stabilisierungspolitik, Globalsteuerung) sein muß (neoklassische Theorie der Wirtschaftspolitik).

2. Makroökonomische Theorie als „neoklassische Theorie der Wirtschaftspolitik“ oder Neomerkantilismus

Die wirtschaftstheoretisch bzw. neoklassisch denkenden Zeitgenossen von *Keynes* hatten zunächst Schwierigkeiten, ihn noch als „Liberalen“, als Marktwirtschaftler zu akzeptieren. Eine Wirtschaftstheorie, die vom Staat ausgeht und nicht von den einzelnen Marktteilnehmern, verkehrte in der Tat die Perspektive klassischer Wirtschaftstheorie und schien eher geeignet, einen neuen Merkantilismus zu begründen. Für *Keynes* selbst jedoch stand fest, daß gerade die Erhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung angesichts der in der Weltwirtschaftskrise besonders deutlich gewordenen Mängel ein neues wirtschaftliches Denken notwendig machte. Dies sah er durchaus in klassischer bzw. neoklassischer Perspektive gemäß dem hier gebrauchten Sinn, aber nicht mehr als Klassik im Sinne der traditionellen mikroökonomischen Wirtschaftstheorie²⁴. Wie sehr die praktische Wirtschaftspolitik in allen Ländern mit einem Bekenntnis zur marktwirtschaftlichen Ordnung einer neuen theoretischen Fundierung bedurfte, bewiesen die neomerkantilistisch erscheinenden Eingriffe des Staates zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise. *Keynes* lieferte auf der Basis klassischen wirtschaftlichen Denkens eine Erklärung, warum solche staatliche Stützung marktwirtschaftlicher Prozesse keine vorübergehende Erscheinung ist, sondern — unter den gegebenen Bedingungen der Wirklichkeit — eine wichtige Voraussetzung funktionsfähiger Marktwirtschaft.

Diese neue Theorie der Wirtschaftspolitik, die von der grundsätzlichen Instabilität marktwirtschaftlicher Prozesse in der Wirklichkeit ausging, fand wenig Sympathie bei den Begründern der „klassischen Theorie der Wirtschaftspolitik“ auf der Basis der neoklassischen Wirtschaftstheorie. Sie unterstellte als „klassischen Kern“ die Stabilität marktwirtschaftlicher Prozesse. Diesen Kern stellte *Keynes* in Frage — nicht grundsätzlich, sondern unter den in der Wirklichkeit gegebenen Bedingungen. Inzwischen ist die keynesianische, makroökonomische Theorie zum selbstverständlichen Bestandteil marktwirtschaftlicher

²⁴ Vgl. dazu O. Landmann, *Keynes in der heutigen Wirtschaftstheorie*, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.), *Der Keynesianismus I, Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik*, Berlin, Heidelberg, New York 1976, Teil B S. 133 ff., insbes. S. 203 Fußnote 3: „... was Keynes ‚klassische Theorie‘ nannte, ist eigentlich weitgehend Gedankengut, das die Dogmenhistoriker ‚neoklassisch‘ nennen würden ...“. Insofern knüpft die Kennzeichnung keynesianischer Theorie als ‚neoklassische Theorie der Wirtschaftspolitik‘ an die ‚klassische Theorie der Wirtschaftspolitik‘ an und setzt den Neoliberalismus fort. Siehe dazu auch J. M. Keynes, *Bin ich ein Liberaler? Ansprache an die liberale Sommerschule in Cambridge 1929*, in: *Politik und Wissenschaft. Männer und Probleme. Ausgewählte Aufsätze von J. M. Keynes*. Übertragen durch E. Rosenbaum, Tübingen, Zürich 1956, S. 246 ff.

Wirtschaftstheorie geworden. Die Globalsteuerung auf ihrer Grundlage stellt ein neues Instrument marktwirtschaftlicher Wirtschaftspolitik dar. In der Bundesrepublik entsteht in diesem Zusammenhang sogar die Begriffsbildung „rationale Wirtschaftspolitik“. Sie erhält eine eigene gesetzliche Grundlage in dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ von 1967. Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik bekommt damit neben dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine zweite gesetzliche Säule. Man könnte sie ein „Grundgesetz der Prozeßpolitik“ nennen, obgleich die Ordoliberalen Autoren bei dieser Differenzierung zwischen Ordnungs- und Prozeßpolitik an eine solche Art „quantitativer Rahmenordnung“ noch nicht gedacht hatten. Im Gegenteil, die keynesschen Gedanken stießen zunächst auf Mißtrauen.

Bei den — theoretisch — klassisch und neoklassisch denkenden Ökonomen und Politikern erregte bereits die Nutzung des keynesianischen „volkswirtschaftlichen Kreislaufs“ als Rahmen für eine „volkswirtschaftliche Buchhaltung“ den Verdacht, Anfang der Planwirtschaft zu sein²⁵. Heute gehört die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zum selbstverständlichen Rüstzeug der Wirtschaftspolitik. Die makroökonomische Theorie wurde zum „Entscheidungsmodell“ für die Wirtschaftspolitik und bildet zusammen mit der Ökonometrie die Grundlage einer „quantitativen Theorie der Wirtschaftspolitik“. *Jan Tinbergen* und *Ragnar Frisch* erhalten dafür gemeinsam im Jahre 1969 den ersten Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Die schwedische Reichsbank stiftete ihn 1968 aus Anlaß ihres 300jährigen Bestehens, um Leistungen auf wirtschaftlichem Gebiet „mit größtem Nutzen für die Menschheit“ zu ehren. Diese Ehrung galt der „wissenschaftlichen Begründung“ der Wirtschaftspolitik durch *Tinbergen* und *Frisch*. Dafür, diese neue Theorie der Wirtschaftspolitik als „neoklassische Theorie der Wirtschaftspolitik“ zu charakterisieren, spricht nicht zuletzt die Tatsache, daß sich liberale Autoren jetzt gerne daran erinnern, daß Konjunkturpolitik und Globalsteuerung bereits vor *Keynes* in Deutschland Gegenstand wissenschaftlicher Abhandlungen waren²⁶. Damit fehlen inzwischen die Voraussetzungen für eine Einordnung keynesianischer Politik als „neomerkantilistisch“. Demgegenüber gibt es Versuche, in der

²⁵ Als ich 1963 meinem Chef im Bundeswirtschaftsministerium in Bonn eröffnete, daß ich zurück zur Universität, zu *W. G. Hoffmann* nach Münster gehen wollte, rief er aus: „Was, zu dem roten Hoffmann wollen Sie?“ Die Erklärung war einfach, die ich dann später von meinem Lehrer erhielt: Er hatte sich bereits Ende der 50er Jahre in Vorträgen vor Verwaltungsbeamten in Bonn für eine Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung eingesetzt.

²⁶ Siehe z. B. *A. Müller-Armack*, Artikel „Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik“, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband, Jena 1926, S. 645 ff.

Verbindung der traditionellen Mikro- mit der Makrotheorie eine „neoklassische Synthese“ zu sehen²⁷.

Dagegen formiert sich der Monetarismus als „neoklassische Antithese“, als „monetaristische Konterrevolution“ gegen die „keynesianische Revolution“²⁸. In der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik findet die neoklassische Perspektive als „radikale Umkehr“ der Wirtschaftspolitik Ausdruck in dem Schlagwort der „angebotsorientierten Ökonomie“. Sie ist eine Wiederentdeckung des *Sayschen* Gesetzes der Klassik. Dabei erhält die Investitionstätigkeit der Unternehmen ihre zentrale Bedeutung für die Schaffung von Angebot zurück. Hohe Löhne, hohe Steuern und zu geringe Gewinne behindern aber die Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Die Diskussionen erreichen damit wieder das klassische theoretische Niveau: Arbeitslosigkeit — abgesehen von einer „natürlichen Arbeitslosigkeit“ — ist ein Problem der Reallöhne.

In der Bundesrepublik ließen sich unter „neoklassischer Antithese“ auch Autoren fassen, die der Wettbewerbspolitik durch eine „neoklassische Wettbewerbstheorie“²⁹ wieder eine stärkere klassische Perspektive geben möchten. Sie reicht so weit, daß der Staat wieder aus der Wirtschaft hinauskomplimentiert wird; denn er könne keine wirtschaftspolitischen Ziele haben, Ziele hätten nur die Individuen. Diese neoklassische Perspektive bedient sich zudem noch des irreführenden berühmten ordoliberalen Titels „Wettbewerb als Aufgabe“ (*Miksch*, 1937, 1947), ohne diesen Anknüpfungspunkt zu würdigen³⁰. Die „neoklassische Wettbewerbstheorie“ richtet sich gegen eine neue Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, die „zweitbeste Lösungen“ für „funktionsfähigen“ statt „vollständigen Wettbewerb“ daran orientiert, daß die Marktprozesse empirischen Tests auf bestimmte Verhaltensnormen, Strukturen und Ergebnisse genügen.

²⁷ P. A. Samuelson, Volkswirtschaftslehre, a.a.O., 2. Auflage 1955, S. 385, S. 12, S. 44, S. 714. In neueren Auflagen wird der Begriff vermieden (siehe derselbe, a.a.O., 1975, Bd. I S. 442).

²⁸ Siehe H. G. Johnson, Die keynesianische Revolution und die monetaristische Konterrevolution, in: T. Kallenbach (Hrsg.), Der neue Monetarismus, München 1973, S. 196 ff.

²⁹ Siehe z. B. E. Hoppmann, Neue Wettbewerbspolitik: Vom Wettbewerb zur staatlichen Mikrosteuerung, in: „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, Stuttgart, Bd. 184 (1970), S. 412 ff.; H. Bartling, Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 41 ff.

³⁰ Siehe D. Schmidtchen, Wettbewerbspolitik als Aufgabe, Baden-Baden 1978, insbesondere S. 21; kritisch dazu H. O. Lenel, Mehr Laissez-faire?, in: „Ordo, Zeitschrift für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, Stuttgart, New York, Bd. 31 (1980), S. 51 ff.

3. Neomerkantilismus als „zweitbeste Lösung“

Angesichts der unvollständigen Wirklichkeit erhebt sich die Frage, ob eine Reduzierung der Zahl der Unvollkommenheiten zu einer Annäherung an die Optimallösung (beste Lösung) führt. Dieses Problem warf zuerst die „Theorie des funktionsfähigen Wettbewerbs“ („workable competition“) auf. Beinahe 20 Jahre später erfolgte die Verallgemeinerung als „Theorie des Zweitbesten“³¹. Sie zerstörte die in der neoklassischen Perspektive genährte Erwartung, sich durch Annäherung an die Voraussetzungen der „vollständigen Konkurrenz“ gemäß den theoretischen Modellen auch mit Sicherheit der optimalen, „erstbesten Lösung“ anzunähern. Noch größere Unvollkommenheit, z. B. durch staatliche Eingriffe, bietet evtl. einen besseren Weg, sich unter unvollkommenen Voraussetzungen dem Wohlfahrtsmaximum zu nähern. Der Staat übernimmt dann in der marktwirtschaftlichen Ordnung die Rolle des Arztes in der Medizin: Durch Anwendung von therapeutischen Mitteln als „Gegengift“ werden die Selbstheilungskräfte gestärkt, bzw. ihnen wird der Weg geebnet. Auch wenn nur eine Unvollkommenheit in den Voraussetzungen „vollständiger Konkurrenz“ besteht, könnte ein Abweichen von der neoklassischen Perspektive eine bessere Annäherung an das Wohlfahrtsmaximum darstellen.

Am Beispiel des als Neomerkantilismus verstandenen Protektionismus hieße das: Die vom Freihandel erwartete Wohlfahrtssteigerung wäre nicht durch mehr Freihandel, sondern evtl. durch mehr Protektion besser zu garantieren. Protektion stellt somit in einer unvollkommenen Welt (auf dem Hintergrund der Freihandelstheorie) eine zweitbeste Lösung für eine Weltwirtschaft dar, in der die Freihandelsprinzipien nicht vollständig verwirklicht sind. Mehr Freihandel, mehr Liberalisierung in einer solchen Welt erzeugt dann, wie die Theorie des Zweitbesten begründet, zusätzlichen „Liberalisierungs-Merkantilismus“ als Heilmittel gegen „zu viel Freihandel“ in einer nicht vollständig nach dem Freihandelsprinzip organisierten Welt. Wer trotzdem mehr Freihandel fordert, ohne sich ständig zu vergewissern, ob die Wohlfahrtswirkungen wirklich eintreten, benutzt marktwirtschaftliche Prinzipien nicht zur Erreichung von Gemeinwohl (volkswirtschaftlich oder weltwirtschaftlich), sondern als „Politik der Stärke“ im nationalen (Neomerkantilismus) oder einzelwirtschaftlichen Interesse (Kapitalismus). Der traditionelle Maßstab kluger ökonomischer (Außenwirtschafts-) Politik, die Freihandelstheorie, versagt dann als zuverlässige Orientierung. Protektionismus ist nicht, wie es *Niehans* und mit ihm klassische und neoklassische Wirtschaftstheorie darstellen, „nationalökonomische

³¹ Siehe K. Lancaster und R. G. Lipsey, *The General Theory of the Second Best*, in: „Review of Economic Studies“, London, Bd. 24 (1956/57), S. 11 ff.

Pathologie“, sondern pragmatische Vernunft in einer nicht modellmäßigen Welt. Das übersieht *H. G. Johnson*³², wenn er bissig und mit durch traditionelle mikroökonomische Theorie gestärktem Selbstbewußtsein feststellt: „Das fundamentale Problem ist bei allen zweitbesten Argumenten, daß die Bestimmung von Bedingungen, unter denen eine zweitbeste Politik in der Wirklichkeit zu einer Verbesserung der sozialen Wohlfahrt führt, detaillierte theoretische und empirische Untersuchungen durch einen erstbesten Ökonomen erfordert. Unglücklicherweise wird jedoch Politik im allgemeinen durch viertbeste Ökonomen formuliert und durch drittbeste Ökonomen realisiert; es ist daher sehr unwahrscheinlich, daß ein zweitbestes Wohlfahrtsoptimum aus einer auf zweitbeste Argumente gegründeten Politik hervorgeht.“

In einem Teilsystem der Wirtschaft, den Unternehmen, ließe sich ein Beispiel für „erstbeste Lösungen“ nach merkantilistischer Perspektive, planwirtschaftlichem Ideal aus traditioneller volkswirtschaftlicher Sicht, sehen. Auch hier führt die Praxis zu „Mischsystemen“, zu marktwirtschaftlichen Prinzipien im (grundsätzlich hierarchisch gelenkten) Unternehmen. Die betriebswirtschaftliche Organisationstheorie vermeidet aber den Prinzipienstreit der traditionellen (volkswirtschaftlichen) „Theorie der Wirtschaftssysteme“ und macht aus der Entscheidung für Markt- oder Planrationalität ein situationsabhängiges Organisationsproblem.

III. Neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven als Organisationsproblem

In den Anfängen klassischer Wirtschaftstheorie, bei *Adam Smith*, prägte noch die Erfahrung des Familienvaters, des Haushaltsvorstandes das volkswirtschaftliche Denken. Ebenso entstand die Volkswirtschaft als Politische Ökonomie aus der Übertragung der Hauswirtschaft und ihrer traditionellen Ordnung (griechisch: oikos) auf die politische Organisation griechischer Stadtstaaten (polis). Der Merkantilismus bezog seine Idee der Selbstversorgung, der Autarkie des Staates, folgerichtig aus der politischen Ideologie des Absolutismus. Darauf verweist *Niehans*³³ bei seinem Versuch, den ökonomischen Gehalt des Merkantilismus von der „politischen Ideologie“ zu trennen. Der Wirtschaftsliberalismus löst die Wirtschaft mit dem Idealtyp der Marktwirtschaft (vom Neoliberalismus zur Abgrenzung auch als „freie Marktwirtschaft“ ge-

³² *H. G. Johnson*, The Efficiency and Welfare Implications of the International Cooperation, in: *J. A. McDougall* and *R. H. Snape* (Eds.), *Studies in International Economics* (Monash Conference Papers), Amsterdam, London 1970, S. 101 (Übersetzung durch den Verfasser).

³³ *J. Niehans*, Der Gedanke . . . a.a.O. S. 224 ff.

kennzeichnet) aus der „Staatsräson“ des Merkantil-Systems. Wirtschaftswissenschaft als Politische Ökonomie meint in der klassischen und neoklassischen Wirtschaftstheorie lediglich den Nachweis, daß eine Maximierung einzelwirtschaftlicher Vorteile durch Wettbewerb und Markt auch zu einem Wohlfahrtsmaximum für die Volkswirtschaft führt. Selbst der demokratische Staat wird in diesem Leitbild zum „Störfaktor“ bei Verfolgung des Gemeinwohls. In der klassischen und neoklassischen Perspektive gilt in der freiheitlich-demokratischen Ordnung — zumindest ökonomisch — ein Konsens über wirtschaftspolitische Ziele sowohl theoretisch als auch praktisch als unmöglich bzw. unzweckmäßig. Die traditionelle „Theorie der Wirtschaftssysteme“ warnt sogar vor dem „Weg zur Knechtschaft“ (*von Hayek*), wenn planwirtschaftliche Elemente (neomerkantilistische Perspektive) sich mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien (neoklassische Perspektive) mischen. Genau der entgegengesetzte Idealtyp, die Planwirtschaft, beherrscht als Denkmodell die Betriebswirtschaftslehre.

1. Mikroökonomische Theorie als volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Entscheidungslogik

Gemeinsam ist traditioneller Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre dieselbe (mikroökonomische) Entscheidungslogik nach dem ökonomischen Prinzip. Nicht zufällig beginnt *Schmalenbachs* Versuch einer „wissenschaftlichen Betriebswirtschaftslehre“ mit Anleihen bei der Volkswirtschaftslehre. Seine „pretiale Lenkung“ benutzt das Marktmodell als „betriebswirtschaftliches Entscheidungsmodell“ für die hierarchisch entscheidende Unternehmensleitung. Dasselbe rationale Verhalten der Organisationsmitglieder, das im Unternehmen zum Gewinnmaximum führt, steuert die Volkswirtschaft über den Marktmechanismus zum Wohlfahrtsmaximum. Die volkswirtschaftliche Wohlfahrtstheorie begnügt sich jedoch mit diesem Nachweis und verbietet es, die dafür benutzte Theorie als Entscheidungsmodell der Wirtschaftspolitik zu benutzen. In der Betriebswirtschaftslehre ist unternehmenspolitische Nutzung der Wirtschaftstheorie selbstverständliches Ziel theoretischer Überlegungen. Die Umsetzung in Regeln für praktisches Handeln scheitert aber an der „beschränkten Rationalität“ des „dispositiven Faktors“, Informationen rational zu verarbeiten und die entsprechenden Informationen zu beschaffen. Erleichterung verschafft der „organisierte Mensch“ („administrative man“)³⁴, die Organisation verursacht jedoch Kosten. Auf diese Weise ergibt sich ein Zwang zur Dezentralisierung als Entlastung der Unternehmensleitung für koordinierende und kreative Tätigkeit. Die im Interesse der Gewinnmaximie-

³⁴ H. A. Simon, *Administrative Behaviour*, 3. Aufl., New York 1949.

nung notwendige Minimierung auch der „Informations- und Transformationskosten“ führt andererseits zu einer Tendenz moderner Großunternehmen, ihre Organisation auszudehnen, z. B. Markttransaktionen durch hierarchische Koordinierung zu ersetzen³⁵. Das erklärt die Konzentration in der Volkswirtschaft nicht aufgrund der Erfordernisse technologischer Prozesse, sondern aufgrund organisatorischer Überlegungen. Ein großer Marktanteil bietet die größte Chance, mehr (Planungs-)Sicherheit durch Beherrschung des Marktes zu erhalten³⁶. Dezentralisierung verursacht aber im Gegensatz zur volkswirtschaftlichen Perspektive zusätzliche „Dezentralisierungskosten“.

Es gehört nicht viel Phantasie dazu, moderne unternehmenspolitische Strategien der Liquiditätssicherung durch Gewinne und größere Organisation in Analogie zur merkantilistischen Strategie der Zahlungsbilanzüberschüsse zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Staates zu sehen. Dies gilt insbesondere, wenn man *Joan Robinsons* Definition des Neomerkantilismus als Drang der Länder zur Vergrößerung des eigenen „Anteils an der Weltaktivität“ und der Zahlungsbilanzüberschüsse zugrunde legt³⁷.

2. Das moderne Großunternehmen als „merkantilistischer Idealtyp“

Die betriebswirtschaftliche Analogie zur volkswirtschaftlichen Perspektive des Neomerkantilismus läßt sich weiterführen: Auf dem Hintergrund der modernen Organisationstheorie leuchtet es immer weniger ein, eine soziale Organisation wie das moderne Großunternehmen mit zehntausenden von Mitgliedern bis hin zur Größenordnung von Kleinstaaten grundsätzlich unter völlig entgegengesetzten Organisationsmustern (Marktwirtschaft oder Planwirtschaft) zu analysieren. Wenn dies bis heute noch in der Betriebswirtschaftslehre und vor allem in der Volkswirtschaftslehre geschieht, so erhält sich darin ein Denkmuster, das auch den Merkantilismus als „politische Ideologie“ — wie *Niehans* differenziert — prägt. Die „Staatsräson“, die Identifizierung der Interessen der Feudalherren mit denen des Staates, ließe sich auch

³⁵ O. E. *Williamson*, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, London 1975; O. E. *Poensgen*, *Between Market and Hierarchy — The Role of Interlocking Directorates*, in: „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, Tübingen, Bd. 136 (1980), S. 209 ff.; F. M. *Scherer* u. a., *The Economics of Multi-Plant Operation, An International Comparisons Study*, Cambridge Mass., London 1975.

³⁶ Zu den wettbewerbspolitischen Konsequenzen siehe R. *Blum*, *Wettbewerb als Freiheitsnorm und Organisationsprinzip, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe der Universität Augsburg, Beitrag Nr. 14*, Augsburg 1980; K. E. *Schenk*, *Märkte, Hierarchien und Wettbewerb, Elemente einer Theorie der Wirtschaftsordnung*, München 1981.

³⁷ J. *Robinson*, *The New Mercantilism*, a.a.O., S. 5.

in der „Unternehmensphilosophie“ moderner Großunternehmen wiederfinden. Was General Motors nutzt, nutzt auch den Vereinigten Staaten — auf diese kurze Formel brachte es ein amerikanischer Präsident. Der gegenwärtige amerikanische Präsident *Reagan* scheint dieser Maxime ebenfalls zu folgen. Heute rütteln insbesondere die multi- bzw. transnationalen Ölkonzerne an diesem Glauben, daß privatwirtschaftliche Gewinne großer Unternehmen auch dem (nationalen) Gemeinwohl dienen. Ähnlich den aufgezeigten merkantilistischen Zügen des Freihandelsprinzips, der Forderung nach wirtschaftlicher Freiheit, besitzt auch die Reduzierung marktwirtschaftlicher Prinzipien auf „unternehmerische Freiheit“ für moderne, multi- bzw. transnationale Großunternehmen „feudalistische“ Züge, wie sie den Merkantilismus prägten.

Ordo-liberale Autoren sprachen deshalb nicht zufällig auch von „Feudalismus in der Marktwirtschaft“³⁸ oder „Industriefeudalismus“. Das Privateigentum an Produktionsmitteln tritt an die Stelle der feudalen Rechte aus dem Eigentum an Grund und Boden. Die Preisforderungen moderner Großunternehmen ähneln mehr und mehr auch „privater Besteuerung“. Sie richten sich nach der „Belastbarkeit“ (ökonomisch und politisch) der Bürger mit neuen Ansprüchen der einzelwirtschaftlichen Organisation. Diese rechtfertigt ihre Aktivität mit volkswirtschafts- und „staatserhaltenden Zwecken“ (Zukunftsinvestitionen). Dies gilt insbesondere, wenn Großunternehmen (wie z. B. die multinationalen Ölkonzerne) — entgegen dem marktwirtschaftlichen Prinzip der Verwirklichung der Konsumentensouveränität über Güter- und Kapitalmärkte — (große) Gewinne mit „Zukunftsinvestitionen“ rechtfertigen. Die klassische und neoklassische Wirtschaftstheorie rechtfertigt dagegen einzelwirtschaftliche Gewinne mit dem Wettbewerb, der sie in niedrigeren Preisen und größeren Einkommen an die einzelnen Endverbraucher weitergibt.

Entsprechend war der Unternehmer auch in der Version des „dynamischen Unternehmers“ von *Schumpeter* selbst als Großunternehmer ein Eigentümer-Unternehmer, der sein privates Eigentum und seine Preispolitik nicht mit Zukunftsinvestitionen im Interesse der Unternehmens- und Staatserhaltung rechtfertigen konnte, sondern nur durch bessere, größere Leistung im ständigen Wettbewerb bei unbeschränkter Haftung mit dem Privatvermögen für die gewinnorientierten geschäftlichen Entscheidungen. Die Ausstattung einzelwirtschaftlicher

³⁸ Vgl. A. Rüstow, Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: „Ordo, Zeitschrift für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, Godesberg, Bd. 2 (1949), S. 152. Siehe dazu auch O. von Nell-Breuning, Neufeudalismus, in: „Die neue Ordnung in Kirche, Staat, Gesellschaft, Kultur“, Paderborn Jg. 20 (1966), S. 114 ff.

Großorganisationen als „juristische Personen“ mit individuellen Persönlichkeitsrechten bei beschränkter Haftung kennzeichnet den „Industriefeudalismus“. Ähnlich feudalistisch und merkantilistisch mutet die — angebots-orientierte — Vorstellung an, niedrigere Reallöhne sicherten Vollbeschäftigung, Exportfähigkeit und Gemeinwohl. Für den Merkantilismus garantierten „arme Einwohner“ einen „reichen Staat“. Je weniger sie konsumierten, desto mehr blieb für den Export und die Ansammlung von (Staats-)Vermögen³⁹.

Die neoklassische Perspektive als Prinzip der „unternehmerischen Freiheit“ wird zur „Organisationsfreiheit“ für einzelwirtschaftliche Interessen, repräsentiert durch große einzelwirtschaftliche Organisationen (Unternehmen und ihre Verbände). Politische Organisation, wie sie die ursprüngliche Perspektive der Wirtschaftswissenschaften als Politische Ökonomie mit der Verselbständigung der Wirtschaft im Merkantil-System verlangte, erscheint als neomerkantilistisch oder aktueller als sozialistisch und wird durch „privatwirtschaftliche Organisation“ ersetzt. Ordo-liberale Autoren sprechen folgerichtig von „privatem Kollektivismus“ oder von der Gefahr des „Wirtschaftsstaates“⁴⁰. Ein amerikanischer Autor der „neuen Historischen Schule“, J. K. Galbraith⁴¹, spricht vom „Industriesystem“ als militärisch-wirtschaftlichem Komplex. Hier berühren sich Analysen aus klassischer bzw. neoklassischer und sozialistischer (neomarxistischer) Perspektive. Aus letzterer entstehen Kennzeichnungen der marktwirtschaftlichen Ordnung der Industrieländer als „Monopolkapitalismus“ oder „staatsmonopolistischer Kapitalismus“.

3. Neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven in der modernen Organisationstheorie

In der wirtschafts- und unternehmenspolitischen Praxis kommt es sowohl in der Volkswirtschaftslehre und der Betriebswirtschaftslehre als auch zwischen Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre

³⁹ Vgl. R. Lekachman, Mercantilism, in: C. Walton and R. Eells (Eds.), The Business System. Readings in Ideas and Concepts, New York, London Vol. 1 (1967), S. 90 f. (Wiederabdruck aus R. Lekachman, A History of Economic Ideas, New York 1959, S. 37 - 49).

⁴⁰ Siehe W. Röpke, Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949, S. 214 f.; W. Eucken, Staatliche Strukturwandlung und die Krise des Kapitalismus, in: „Weltwirtschaftliches Archiv“, Hamburg, Bd. 36 (1932/II), S. 301 ff.

⁴¹ J. K. Galbraith, Die moderne Industriegesellschaft (The New Industrial State, 1967), München, Zürich 1968, insbesondere S. 332 ff.; siehe dazu kritisch G. Gäfgen, Neo-Institutionalismus — Ein Weg zur Analyse und Reform zeitgenössischer Gesellschaften? Betrachtungen am Beispiel von J. K. Galbraith, in: „Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“, Tübingen, 22. Jahr (1977), S. 151 ff.

zu einer „Annäherung der Systeme“. Sie findet volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich in der traditionellen Theorie der Wirtschaftssysteme eine schlechte theoretische Grundlage — eben nur als „zweitbeste Lösung“.

Die organisationstheoretischen Konzepte der modernen Betriebswirtschaftslehre⁴² liefern dagegen eine bessere, situationsabhängige („situative Betriebswirtschaftslehre“) Fundierung der Wirtschafts- und Unternehmenspolitik, in der sich neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven verbinden. Die Idealtypen Marktwirtschaft und Planwirtschaft finden in der modernen Organisationstheorie auch eine Analogie in den Extremfällen „Menschen ohne Organisation“ und „Organisation ohne Menschen“. Die ersten wissenschaftlichen Management-Konzepte der Betriebswirtschaftslehre ignorieren den Menschen bzw. versuchen, ihn wie eine Maschine in die zentrale Lenkung durch die Unternehmensführung einzupassen („scientific management“). Selbst die Entdeckung der zwischenmenschlichen Beziehungen als Bestimmungsfaktor wirtschaftlicher Leistung („Human-Relations“-Bewegung) bedeutet lediglich, daß die Unternehmensleitung bei ihren zentralen Entscheidungen die Einsicht berücksichtigt, daß Leistungssteigerung durch größere Zufriedenheit erreichbar ist. Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen dient der Entlastung der Unternehmensleitung von Routineaufgaben, um Entscheidungskapazität der Unternehmensleitung für „kreative Aufgaben“ freizumachen, verursacht aber „Dezentralisierungskosten“. Ansprüche auf Selbstverwirklichung der Masse der übrigen Mitglieder der einzelwirtschaftlichen Organisation haben sich der Unternehmens-Disziplin (analog zur merkantilistischen „Staatsräson“) unterzuordnen.

In der modernen Betriebswirtschaftslehre hat sich jedoch ein Wandel von der traditionellen „entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre“, die in der mikroökonomischen Wirtschaftstheorie mit der Volkswirtschaftslehre eine gemeinsame Grundlage hatte, zur „systemorientierten Betriebswirtschaftslehre“ vollzogen. Hier stehen nicht Entscheidungsprinzipien im Vordergrund, sondern entsprechend der modernen, fachübergreifenden „Allgemeinen Systemtheorie“ Regelungsprozesse oder Regelungskreise. Dieser „System-Ansatz“ erlaubt es, das moderne Unternehmen realistischer als „soziale Organisation“, als „produktives soziales System“⁴³ zu analysieren und bei dieser Analyse von den Aufgabenstellungen moderner Unternehmen und nicht von dem Wunsch

⁴² Siehe z. B. H. Jacob, *Unternehmungsorganisation, Gestaltung und Entwicklung sozio-technischer Systeme*, Stuttgart 1980. Eine Übersicht über die ideengeschichtliche Entwicklung gibt F. Hoffmann, *Entwicklung der Organisationsforschung*, 3. durchges. Aufl., Wiesbaden 1976.

auszugehen, das gesamte Geschehen als eine nach einem Prinzip geordnete „Ganzheit“ (Holismus) anzusehen. Unternehmen und Umwelt ähneln eher einem „schwarzen Kasten“ („black box“). Aufgrund der Erfahrung läßt sich feststellen, welche Steuerungsimpulse, die hineingehen („inputs“), welche Wirkungen („outputs“) auslösen. Während die traditionelle Betriebswirtschaftslehre als Entscheidungslogik angeben wollte, wie eine bestimmte Sache richtig zu tun ist, wird es viel wichtiger, die richtige Sache erst einmal ausfindigzumachen. Die traditionelle Entscheidungslogik erwartet Annäherung an die Wirklichkeit durch immer komplexere und kompliziertere Modelle, der systemorientierte Ansatz fordert auf, die Komplexität dadurch zu reduzieren, daß die relevanten Regelkreise isoliert werden, die für die Gestaltungsaufgabe wichtig erscheinen. Ob sie mit komplizierten Modellen abgebildet werden müssen, hängt davon ab, ob auch der Unternehmenspolitik Instrumente zur Verfügung stehen, die solche komplizierten Entscheidungsmodelle rechtfertigen. Der Ausgangspunkt in der Gestaltungsaufgabe und den Gestaltungsmöglichkeiten löst somit eine Tendenz zur Reduktion von Komplexität aus, während das traditionelle entscheidungsorientierte Denken der Vorstellung Vorschub leistet, durch größere Kompliziertheit ließe sich mehr Wirklichkeitsnähe bei der Erklärung wirtschaftlichen Geschehens erreichen.

Auf der anderen Seite erhalten in der modernen Unternehmensorganisation und ihrer Erklärung durch verhaltenswissenschaftliche Ansätze die einzelnen Mitglieder der Organisation ein eigenständiges Gewicht. Statt der „Organisation ohne Menschen“ der traditionellen Betriebswirtschaftslehre werden — ginge es nach den Ansätzen der Psychologen und Soziologen — „Menschen ohne Organisation“ zum Leitbild einer Leistungsgesellschaft. Die Mitarbeiter eines Unternehmens wandeln sich vom „Befehlsempfänger“ der Unternehmensleitung zum selbständigen „Suchmechanismus“ bei der Erfüllung der Unternehmensziele und des Unternehmenszwecks. Dezentralisierung von Entscheidungen erfolgt nicht — wie in der traditionellen entscheidungsorientierten Perspektive — zur Entlastung des „dispositiven Faktors“ in Gestalt der Unternehmensleitung und ihrer „begrenzten Lenkungs-kapazität“, sondern zur Nutzung der Kreativität der einzelnen Mitglieder der Organisation.

⁴³ Siehe dazu *H. Ulrich*, Die Unternehmung als produktives soziales System, Grundlagen der allgemeinen Unternehmungslehre, 2. überarb. Aufl., Bern, Stuttgart 1970; *H. Jacob*, Unternehmungsorganisation, a.a.O., insbes. S. 25 ff.; zur methodologischen Einordnung des „System-Ansatzes“ in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften siehe *J. Krompardt*, *P. Clever* und *H. Kilppert*, Methoden der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Eine wissenschaftskritische Einführung, Lehrmaterial der Fernuniversität Hagen, Wiesbaden 1979, insbes. S. 74 ff. und S. 193 ff.

Aus dieser Sicht löst sich auch das moderne Großunternehmen in einzelne Gewinnzentren auf, die durch „Rahmenpolitik“ auf die Unternehmensziele (aus dem Unternehmen stammend) und Unternehmenszwecke (von der Umwelt vorgegeben) ausgerichtet sind. Volkswirtschaftliche Begriffe aus dem Ordo-Liberalismus, wie Ordnungs-(Struktur-) und Ablaufs-(Prozeß-)Politik, finden eine Entsprechung in der „Aufbau- und Ablauforganisation“ (Aufbau- und Ablaufsstruktur) der modernen Betriebswirtschaftslehre. Es fällt nicht mehr schwer, sich das traditionelle Bild der marktwirtschaftlichen Volkswirtschaft in Analogie zu dem Großunternehmen als eine Organisation selbständiger Gewinnzentren (in der Volkswirtschaft die Unternehmen als einzelwirtschaftliche Organisation) vorzustellen. In dieser Analogie verlieren die Alternativen der traditionellen „Theorie der Wirtschaftssysteme“ ihre Bedeutung. Volkswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftslehre einen nicht die Prinzipien der individuellen Gewinn- und Nutzenmaximierung, sondern die gemeinsamen Ziele und Zwecke der Unternehmen und der Volkswirtschaft als „soziale Organisation“, als „produktives soziales System“.

Die vorhandene wirtschaftliche Lage sowie der politische (aus demokratischen Entscheidungsprozessen hervorgegangene) Konsens über Ziele und Zwecke bestimmt die wirtschaftliche „Situation“ (in Analogie zur „situativen Betriebswirtschaftslehre“), nach der geeignete Organisationskonzepte zu wählen und im Konfliktfall gegenüber „Werten“ der Gesellschaft abzuwägen sind (z. B. Vorrang individueller Verantwortung in der freiheitlich-demokratischen Ordnung). Wirtschaftspolitik wird dann analog zur modernen, systemorientierten Betriebswirtschaftslehre zur „volkswirtschaftlichen strategischen Planung“, Marktwirtschaft zur „Strategie der volkswirtschaftlichen Organisationsentwicklung“ („organizational development“), bei der die Kreativität aller Mitglieder der wirtschaftlichen Organisation sich am besten entfalten und besonders Talentierten unter den Organisationsmitgliedern die Chance gegeben werden soll, in die Leitung der Organisation aufzusteigen oder sich mit einer eigenen „Organisation“, einem unabhängigen Unternehmen, selbständig zu machen.

Damit verlieren neoklassische und neomerkantilistische Denkmuster ihre prägende Kraft. Es ist dann eine Frage der „politischen Ideologie“ und nicht der „ökonomischen Gesetzmäßigkeit“, ob es eine Annäherung der „Systeme“ gibt bzw. geben darf. Dabei scheint es so, daß gerade Verfechter der klassischen bzw. neoklassischen Perspektive für die Volkswirtschaft (mehr Markt) in der Unternehmenspolitik zum „merkantilistischen Ideal“ der „Staatsräson“ in doppelter Weise neigen: Im Unternehmen gilt die Souveränität des Unternehmers, die hierarchische

Organisation, in der Politik dagegen gilt es, Recht und Ordnung, staatlicher Autorität Respekt zu verschaffen. Demokratische Entscheidungen geraten leicht in den Verdacht, unsachlich, eben „politisch“ zu sein. Diese Einstellung schlägt sich in der Maxime nieder: Demokratie ist gut in der Politik, aber nicht in der Gesellschaft. Andererseits fördert die klassische und neoklassische Perspektive mit der Betonung der wirtschaftlichen Freiheit als „Freiheit vom Staat“ die häufig kritisierte „Staatsmüdigkeit“ bzw. den „Autoritätsverlust“ des Staates, wenn der Staat aus wirtschaftlicher Perspektive als „Störfaktor“ individueller Freiheit und individueller Leistung und staatliche Bürokratie als unproduktiv und ineffizient abgestempelt wird. Besonders schwerwiegend ist dies in einer Gesellschaft, in der Leistung mit wirtschaftlicher Leistung gleichgesetzt wird und freiheitlich-demokratische Ordnung mit marktwirtschaftlicher Ordnung. Entsprechend konzentrieren sich wirtschaftspolitische Diskussionen auf die Alternative mehr Markt (neoklassische Perspektive) oder mehr Staat (neomerkantilistische oder sozialistische Perspektive). Eigentlich sollte es aber um bessere Politik gehen, d. h. eine bessere Abstimmung und Organisation von Unternehmens- und Wirtschaftspolitik.

Hier liegt auch der eigentliche Kern der viel diskutierten und beklagten „japanischen Herausforderung“. In Japan gilt — zumindest für den Weltmarkt — der Staat nicht als „Störfaktor“ wie in der neoklassischen Perspektive. Wirtschafts- und Unternehmenspolitik unterliegen derselben „strategischen Planung“ privater Unternehmen sowie staatlicher Organisation. Sowohl die japanischen Unternehmen als auch die japanische Wirtschaftspolitik orientiert sich seit Jahrzehnten an modernen Konzepten der (systemorientierten) betriebswirtschaftlichen Organisationstheorie. Dafür stehen Schlagworte wie „strategische Planung“ (statt taktischer, operativer Planung) und „Organisationsentwicklung“. In Japan wuchsen diese Einsichten organisch aus dem traditionellen Denken von der Familie her.

4. Strategie der Organisationsentwicklung und strategische Planung als organisationstheoretische Synthese aus Markt- und Planrationalität

Die organisationstheoretische, systemorientierte Betrachtung in Analogie zur modernen Betriebswirtschaftslehre erlaubt es, die traditionellen Gegensätze Markt- und Planrationalität in der neoklassischen und neomerkantilistischen Perspektive zu einer neuen Synthese zu verbinden, die den „Misch-Systemen“ der Wirklichkeit, der Leitidee der Sozialen Marktwirtschaft als „drittem Weg“ zwischen Sozialismus und Kapitalismus, eine moderne Begründung liefert. Der Vater der

Sozialen Marktwirtschaft, *Alfred Müller-Armack*, beklagte rückblickend⁴⁴, daß das politische Gewicht des Begriffs Soziale Marktwirtschaft zwar anerkannt wird, es aber an der Bereitschaft gemangelt habe, an der „gedanklichen Fassung weiterzuarbeiten“. Ein Beitrag dazu könnte die moderne Organisationstheorie leisten. Der „Wettbewerb als Aufgabe“, als „staatliche Veranstaltung“ verliert dann seinen aus der neoklassischen bzw. neomerkantilistischen Perspektive abgeleiteten abschreckenden Charakter. Marktwirtschaft erweist sich als Organisationsproblem.

Seine Lösung macht auch weiterhin unterschiedliche Organisationskonzepte für Unternehmens- und Wirtschaftspolitik wahrscheinlich. Markt und Plan verlieren aber ihre Unvereinbarkeit und Ausschließlichkeit als volkswirtschaftliches und einzelwirtschaftliches Organisationsprinzip. Kein Unternehmen muß automatisch im Chaos (Menschen ohne Organisation) versinken, wenn es Planung mit marktwirtschaftlichen Prinzipien der Selbststeuerung im Unternehmen verbindet, keine Volkswirtschaft bewegt sich automatisch auf einem „Weg zur Knechtschaft“, wenn sie marktwirtschaftliche Prinzipien mit wirtschaftspolitischer Planung in der Volkswirtschaft verbindet. In Übereinstimmung mit der Wirklichkeit ergibt sich Gemeinwohl nicht entsprechend der „reinen Wirtschaftstheorie“ und der traditionellen „Theorie der Wirtschaftssysteme“ entweder aus der Markt- oder der Planrationalität. Beide wirken in marktwirtschaftlichen und demokratischen Prozessen zusammen. Die wirtschaftliche Situation bestimmt neben den „gesellschaftlichen Grundwerten“ als Rahmen sozialer Organisation, nach welchen Organisationskonzepten die aktuellen Aufgaben zu meistern sind. Menschen ohne Organisation als Idealtyp sind dabei genauso unrealistisch in der bestehenden freiheitlich-demokratischen Ordnung wie soziale Organisation ohne Menschen.

Die organisationstheoretische Interpretation der konflikträchtigen ordnungspolitischen Problematik in der Volkswirtschaftslehre schmälert nicht das Gewicht der marktwirtschaftlichen Ordnung für die Abstimmung des wirtschaftlichen Geschehens. Im Gegenteil, die marktwirtschaftliche Ordnung erhält in der Form, in der sie in der Wirklichkeit organisch gewachsen ist, eine glaubwürdigere Grundlage als durch die traditionelle „Theorie der Wirtschaftssysteme“. Organisatorische Impulse durch den Staat in den Verdacht der „Systemüberwindung“ zu bringen, schützt nicht vor kollektiver privater Organisation — wie

⁴⁴ A. Müller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Bd. 4*, Freiburg im Breisgau 1966, Vorwort S. 11.

sich ergab. Das lehrt die praktische Erfahrung mit der Konzentration und auch die kurz charakterisierte betriebswirtschaftliche Organisationstheorie. In dieser Situation marktwirtschaftliche Ordnung mit „privatwirtschaftlicher Organisationsfreiheit“ zu verwechseln, hieße denselben Fehler zu begehen, wie fast ein Jahrhundert vorher mit der „Koalitionsfreiheit“. Sie gefährdete die marktwirtschaftliche Ordnung. Dasselbe gilt für eine Rolle des Staates, der — als Neomerkantilismus getarnt — lediglich die Aufgabe erhält, der unternehmerischen Freiheit den richtigen, d. h. gewinnträchtigen, Rahmen zu geben. Dann wird Politische Ökonomie, die am Anfang der Eigenständigkeit der Wirtschaftswissenschaften stand, zur „ökonomischen Politik“ (vgl. Feudalismus in der Marktwirtschaft, Wirtschaftsstaat, militärisch-wirtschaftlicher Komplex).

Die wirtschaftliche Organisationsfreiheit stellt die Priorität des politischen Regelkreises über den ökonomischen Regelkreis als „Sachgesetzlichkeit“ eines gesellschaftlichen Teilsystems in Frage. Der Hinweis auf diese Gefahr bildet die wichtigste Botschaft des neuen Wirtschaftsliberalismus. Seitdem ist die Konzentration in der Wirtschaft ein wichtiges „ordnungspolitisches Problem“. Durch die Orientierung an alten Denkmustern entsprechend Neoklassik und Neomerkantilismus bzw. Sozialismus lassen sich jedoch volkswirtschaftlich angemessene Lösungen nicht mehr rational begründen. Angesichts dieser Entwicklungen ist eine Neubesinnung auf die Politische Ökonomie am Anfang der Wirtschaftswissenschaft als eigenständige wissenschaftliche Disziplin unbedingt erforderlich. Für die Politische Ökonomie bietet sich lediglich die ursprüngliche, merkantilistische Perspektive an. In dieser Form unterscheidet sie sich aber nicht von der neoliberalen, hier auch neoklassisch genannten Perspektive: In der freiheitlich-demokratischen Ordnung erhebt der demokratisch legitimierte Staat auch den Anspruch, wirtschaftliche Teilsysteme der Gesellschaft, ihren Regeln, Normen und Erwartungen, wie sie sich in politischen Entscheidungsprozessen ergeben, zu unterwerfen. Die moderne Organisationstheorie zeigt, daß es dabei klug ist, wirtschaftspolitische Eingriffe auf strategische Weichenstellungen zu beschränken und der marktwirtschaftlichen Koordinierung als Organisationsentwicklung von unten her so weit wie möglich Spielraum zu lassen. Diese Notwendigkeit wächst mit der Größe der Organisation und mit zunehmender Reduktion der Ziele auf Teilsysteme und ihre Nutzen- und Gewinnmaximierung. Dem politischen Regelkreis bleibt z. B. als wichtige Aufgabe die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und mit welchem Gewicht die Allokation der Ressourcen in der Gesellschaft dem Abstimmungsmechanismus gemäß der Kaufkraft, d. h. den Marktprozessen überlassen bleibt.

Wie weit die nach „Sachgesetzlichkeiten“ urteilenden Experten bei demokratischen Entscheidungen den Ausschlag geben — durch hierarchische, planwirtschaftliche Entscheidungen —, hängt wesentlich auch davon ab, welche und wie viele Ziele sich eine Gesellschaft setzt und in welchem Umfang ein Ziel-Konsens in demokratischen Entscheidungsprozessen erreichbar ist. Das aber — und hier vereinigen sich der marktwirtschaftliche und der demokratische, politische Regelkreis zu einem „geschlossenen System“ — hängt auch davon ab, in welchem Umfang die Bürger bereit sind, Marktergebnisse als unabänderlich zu akzeptieren, wirtschaftliche Sachgesetzlichkeit als allein maßgebend anzuerkennen. Die neoklassische Perspektive führt durch mechanistisches Fortdenken nach einem Prinzip „rein theoretisch“ zur Erhaltung des Marktmechanismus. In welchem Umfang er jedoch dem Gemeinwohl in der Wirklichkeit dient, bestimmt in immer größerem Umfang die „soziale Wohlfahrtsfunktion“ als Ausdruck der neomerkantilistischen Perspektive in der staatlichen Wirtschaftspolitik. Dabei muß jedoch daran erinnert werden, daß sich der merkantilistische Staat zu einer freiheitlich-demokratischen Ordnung gewandelt hat: „Die Parole: Mehr Autonomie, weniger Staat ist kein fortschrittlicher Schlachtruf mehr, seit der Staat nicht mehr der Gegner der Freiheit, sondern durch Konstitutionalisierung, parlamentarische und richterliche Kontrolle ihr stärkster Hort ist.“ Diese Begründung eines Kultusministers⁴⁵ für die Notwendigkeit einer stärkeren „gesellschaftlichen Anbindung“ der vom Grundgesetz garantierten Freiheit von Forschung und Lehre gilt auch für die Wirtschaftspolitik. Dies geht in der neoklassischen bzw. neomerkantilistischen Perspektive leicht verloren.

In der modernen Wirtschaft ergibt sich die paradoxe Situation, daß die neoklassische Perspektive für die wirtschaftliche Organisation das klassische „marktwirtschaftliche Ideal“, für den Staat aber, die politische Organisation der Gesellschaft, das absolutistische „merkantilistische Ideal“ des 17. und 18. Jahrhunderts konserviert. Das Denkmuster des Neomerkantilismus verschleiert die Korrekturen der neoklassischen Perspektive durch den Neoliberalismus, insbesondere den Ordo-Liberalismus, in dem ein „starker Staat“ eine wesentliche Voraussetzung funktionsfähiger Marktwirtschaft ist. Ja, es entsteht sogar die Gefahr, daß der „starke Staat“ nicht als bessere Politik interpretiert wird, sondern als „mehr Staat“, mehr Sozialismus. Um jedoch sozialistische Denkmuster sowie auch ihre „Ursachen“ in Fehlentwicklungen durch Vorherrschen neoklassischer Perspektiven zu vermeiden, entstand der Ordo-Liberalismus. Das Denkmuster des Neomerkantilismus behindert

⁴⁵ Der Bayerische Staatsminister für Unterricht und Kultus zur Hochschulreform 1975 in einer Schrift „Information für Studenten“.

eine entsprechende Neubesinnung als „Neo-Ordo-Liberalismus“. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Die Idee eines „sozialen Freihandels“ in Analogie zur Sozialen Marktwirtschaft findet noch wenig Anklang. Der „Abstand“ äußert sich auch darin, daß sich die Abstempelung staatlicher Reglementierung als Neomerkantilismus besonders als Charakterisierung der Außenwirtschaftspolitik hält.