

jektiven Rechten“ (162), nämlich in dem Sinne, daß er „seinerseits Rechtspersonen sozusagen zum Objekt machen kann ... indem er den Rechtsstab für sich einspannt“ (162). Dieser Passus scheint im Widerspruch zu dem vorher Ausgeführten. Das Rechts-handeln des „Jedermann“ ist aber wohl als ein Tun zu interpretieren, das der Rechtsstab gleichfalls eröffnet und bestimmt, von ihm also ableitbar ist. Von diesen zwei Ausnahmen abgesehen, gilt aber: „Jedermannshandlungen sind ... keine Rechtshandlungen im Sinne der oben dargelegten Begriffe ... (es) steht der einzelne der Welt des Rechts verhältnismäßig fern“ (165). – A., der vom Strafrecht, also dem ausgeprägten Handeln des Rechtsstabes her denkt (und nicht etwa von den Menschen- und Grundrechten), schafft mit seiner Terminologie einen Begriffsraster, der es nicht mehr erlaubt zu sagen: „Ich habe ein Recht!“ oder „Der Rechtsstab steht in der Rechtspflicht, den Schutz der Rechte der einzelnen zu besorgen“. Eine Terminologie ist zu verantworten. Meine Frage betrifft auch den Rechtsbegriff selbst. Ist er deutlich von A. gefaßt? Recht sei Rechts-Handeln, so wird gesagt; dabei bleibt der Begriff „Recht“ ungeklärt. Rechtliches Handeln sei normmotiviertes Handeln, so A.: gibt es aber nicht anderes normmotiviertes Handeln außer dem des Recht-Handelns? Sicherlich. Was also ist das Spezifikum? Daß es das für den Rechtsstab typische Handeln ist. Wiederum tritt der Begriff „Recht“, jetzt im Begriff „Rechtsstab“ auf. Wenn A. aber von einem vorgängigen, nicht erläuterten Rechtsbegriff zehrt, warum wendet er sich diesem nicht zu? Wird die Absage A.s an die Komplexität bisherigen Rechtsverständnisses durch einen Gewinn an Autonomie, an Schutz und Gerechtigkeit für den Menschen aufgewogen? Führt die Suche nach Einfachheit auch schon zu einem Wahrheitsgewinn, oder ist auch ein Verlust an Wahrheit und ihre Verkürzung denkbar? Von dem Begriff „der normmotivierten Handlung als Schlüsselbegriff der Rechtsphilosophie“ und von der Behauptung, daß das Recht sich in realen Handlungen finde (164f.), ist m. E. kein direkt-schlüssiger Weg zu dem Ergebnis vorgezeichnet, daß Rechtshandeln nur noch im Handeln des Rechtsstabes vorliege. Es überrascht geradezu, auf die so grundlegend vorgetragene Handlungslehre die Begrenztheit ihres Auftretens folgen zu sehen. Damit kein Irrtum entsteht: die Lehre vom Rechtsstab und von der Vermitteltheit allen Rechtsdenkens über die Institutionen, die dem Recht seine Form geben und Rechtsansprüche vollziehen, hat zu einem Erkenntnis-(wieder-)gewinn beigetragen. Wäre aber eine Theorie, wonach der Rechtsstab dem normmotivierten Handeln des einzelnen, das als Rechtshandeln zu bezeichnen wäre, erfolgssichernd und garantierend zu Hilfe käme, zu komplex oder verwirrend? § 211 I StGB („Der Mörder wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft“) richtet sich an die Judikative. Ist es zu komplex, deswegen auch das Recht des Opfers auf Leben (und auch des Mörders) mitausgesagt und mitgeschützt zu sehen? Sind diese „Rechte“ nur Elemente der Sozialmoral (so 150)? Wie steht es mit der Gültigkeit der Rechtsnormen? Die Ausführungen auf S. 149 sind zu knapp. Es bleibt, daß von A. ein interessanter Begründungsversuch des Rechts unternommen wurde. Die Absage an eine Anthropologie und die Beschränkung auf die Handlung, die Ansiedlung des Rechtshandelns schließlich nur beim Rechtsstab stellen Engführungen dar. Sie dürfen allerdings nicht vergessen lassen, daß A. immer wieder – aber auch notgedrungen zwecks Füllung des Rechtsbegriffs – die Öffnung des Rechts auf die Moral und die Begründungsbedürftigkeit von ihr her betont.

N. BRIESKORN S. J.

ORDNUNGSPOLITIK. Herausgegeben von *Dieter Cassel, Bernd Thomas Ramb, Hans Jörg Thieme*. Mit Beiträgen von *Dieter Bender* u. a. München: Vahlen 1988. 342 S.

Bis zur Mitte der siebziger Jahre galt das neben der Stabilisierung des Geldwertes wichtigste wirtschaftspolitische Problem, die Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit, durch keynesianische Strategien als gelöst. Erst als diese Illusion zerfiel, wurde die Sache der „Ordnungspolitik“ wieder wichtig. Aber auch die Faszination der prozeßtheoretischen Modelle, die eine „Ableitung exakter Lösungen“ versprochen, verdrängte ordnungstheoretische Fragen weitgehend aus der Makroökonomie. Nachdem sich diese Modelle als wenig hilfreich für die Bewältigung makroökonomischer Probleme erwiesen, besann man sich wieder auf gute alte ordnungstheoretische Ansätze,

die zwar die Nationalökonomie aus der ersehnten Nähe der Naturwissenschaften wieder in die zur Politologie und Sozialphilosophie zurückführten, dafür aber fruchtbare Anregungen über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft zu geben versprochen, die keineswegs den keynesianischen Selbstverständlichkeiten entsprachen, sondern die Verteilungs- und Interventionspolitik des Staates eher kritisch bedachten. Damit war keineswegs schon eine Renaissance der Freiburger Schule verbunden. Es entwickelten sich vielmehr eine Mehrzahl ordnungstheoretischer Konzepte (die sich in der Regel selbst von diesem Begriff distanzieren), deren Attraktivität manches, was die Freiburger forderten, eher als hausbacken erscheinen ließen. So ist denn verständlich, daß die Mehrheit der dreizehn Beiträge des vorliegenden Sammelbandes eher dem Neuen Institutionalismus und der Neuen Politischen Ökonomie verpflichtet sind. – Besonders die Modellfigur des „allwissenden und wohlmeinenden Diktators“, die den Freiburgern gar nicht fremd ist, fand mancherlei Ablehnung. Einer der Gründe ist die Zurückweisung einer „organischen Staatstheorie“, die den Staat als handelndes Subjekt mit einer definierbaren Präferenzordnung versteht. Da nur Personen handeln können, setzt diese Position, wie G. Kirchgässner betont, die Identifikation des Staates mit einer Person (etwa dem wohlmeinenden Diktator) voraus als auch eine definierte und konsistente Präferenzordnung staatlichen Handelns (59). Beides aber ist den Vertretern einer ökonomischen Theorie der Politik nicht akzeptabel. Es sollte sich herumsprochen haben, daß das Arrow'sche Paradoxon, nach dem es in der Regel unmöglich ist, die Wertvorstellungen von vielen über demokratische Prozesse zu einer kollektiven Präferenzordnung zusammenzufügen, nicht widerlegt ist, sondern in den letzten Jahren sowohl theoretisch ausgebaut als auch empirisch bestätigt wurde. – *M. Tietzel* konstruiert in seinem Entwurf die Figur des „erklärenden und beratenden Beobachters“, die er den interagierenden Politikern und den Wirtschaftssubjekten beiseite stellt (78). Ob jedoch die realistische Interpretation des rationalen Handelns des Politikers, die schon J. A. Schumpeter 1942 einforderte, so relativiert werden kann, stellt auch der Autor in Frage. So weiß denn auch er sich der ökonomischen Theorie rationalen politischen Handelns verpflichtet, nach der der Politiker nicht anderes sucht als die Mehrung seines Eigenwohls. Sein öffentliches Handeln verfolgt also ausnahmslos private Ziele. Daß dieses Modell sehr viel zutreffender politische Entscheidungen deutet als eines, das dem Politiker eine Gemeinwohlorientierung auch dann zuspricht, wenn er in deren Verfolgung seinem Eigenwohl erheblich schadet, dürfte heute unstrittig sein. Das soll selbstredend nicht heißen, daß allen Politikern jederzeit dieser ihr Handeln leitende Mechanismus bewußt wäre. Aber die Interpretation des Gemeinwohlstrebens als Epiphänomen des Eigenwohlstrebens ist auch Gemeingut der psychoanalytischen Theorie (auf die die Autoren allerdings keinen Bezug nehmen). – Daß Wirtschaftssubjekte versuchen, eigenerzeugte Kosten auf andere abzuwälzen und fremderzeugte Leistungen sich möglichst kostenlos anzueignen, und so bereit sind zur „kollektiven Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils“ führt zu der an sich trivialen Einsicht, daß politische und ökonomische Rationalität an sich nicht ausreichen, um politische und ökonomische Prozesse zu optimieren. Es werden eben keine Null-Summen-Spiele gespielt. Eine Optimalisierung dürfte nur erreichbar sein, wenn neben die ökonomischen Güter auch moralische Güter treten, so daß die positiven Folgen des ökonomischen und politischen Handelns wenigstens teilweise bei einem anderen als dem Handelnden anfallen (an moralischen Gütern orientiertes Handeln als partielles Kollektivgut). – Da jedoch die ökonomische und die moralische Rationalität miteinander durchaus konkurrieren können, selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Handeln unterhalb des durch die Grenz-moral gezogenen Levels zu Reibungsverlusten mit der Umwelt führt (und „Interaktionskosten“ anfallen), die dazu führen können, die Meßlatte der Grenz-moral höher zu legen, führt zur Problematik des ökonomisch-rationalen Egoismus, zum Problem der Verteilung und Kontingenz öffentlicher Güter (etwa Umweltgüter). Sie werden durch die Interventionen des Staates (etwa Kosten für den Verbrauch von Umwelt oder Kosten für die Belastung von Umwelt) zu meritokratischen Gütern gewandelt. Hier scheint also staatliche Intervention unvermeidlich zu sein. Insofern jedoch ein Staat seine Existenz und seine Aktivitäten im Rahmen einer ökonomischen Theorie der Politik nur rechtfertigt, wenn er die Kosten für die Wahr-

nehmung von Rechtsansprüchen zwischen verschiedenen Subjekten (Transaktionskosten) senkt, wird selbst die Legitimation dieses Güterwandlungsprozesses einzufordern sein. Staatsinterventionen sind, selbst wenn sie haushaltstechnisch kostenneutral sind, stets mit der Mehrung von Opportunitätskosten für die verbunden, die bislang Öffentliche Güter (kostenlos) verwenden konnten. Sie bedürfen somit der Legitimation (Senkung der Transaktionskosten auch für die betroffenen Wirtschaftssubjekte). – Die staatlichen interventionistischen und umverteilenden Aktivitäten, die Politiker einleiten, nicht etwa – im Sinne der ökonomischen Theorie der Politik – um einem „Gerechtigkeitsprinzip“ zu folgen, sondern Wählerstimmen zu erhalten oder politisches Ansehen und politischen Einfluß zu mehren, führen notwendig zu einem Werte- und Verhaltenswandel der Wirtschaftssubjekte. Die Kompensation einer „defizitären Moral“ der Wirtschaftssubjekte führt dazu, prinzipiell nur das Eigenwohl zu suchen und dem Staat die Abwehr der Produktion reinen öffentlichen Übels zu überlassen. Die Moral wird damit privatisiert. Daß das nicht unbedingt wünschenswert ist, erscheint unstrittig. Andererseits scheint staatliche Intervention eingefordert, da im Fall negativer externer Effekte des ökonomischen Handelns des einzelnen nur unter völlig abstrakten Bedingungen (etwa fehlender Transaktionskosten) eine gesamtwirtschaftlich-positive Allokation auftreten kann („Theorem von Coase“). – Leider artikulieren die Autoren nicht die Konsequenz der Notwendigkeit einer Wirtschaftsmoral, die den einzelnen auch dann verpflichtet, wenn er dadurch in keiner Weise dem Eigenwohl dient. Dabei ist sich *G. Kirsch* in seinem sehr klugen und lesenswerten Beitrag durchaus darüber im klaren, daß der redistributionspolitische Interventionismus des Staates, der zur Kompensation moralischer Defizite individuell-handelnder Wirtschaftssubjekte gefordert zu sein scheint, früher oder später durch die Organisation von Interessenverbänden den Staat zunächst in eine Situation führt, in der ein Krieg aller gegen alle ausbricht, wenn es um die Verteilung von Geld und Macht geht, es sei denn, daß der „freiheitsverneinende“ Leviathan des Hobbes am Horizont auftaucht. Die „Regel des M. Olson“ (1982), nach der mit steigendem Organisationsgrad der Interessen das wirtschaftliche Wachstum abnimmt, hat einige Evidenz für sich. Jedenfalls stranguliert der freiheitliche Staat, der dem Organisationsgrad der Interessen keine Grenzen setzt, sich selbst. – Daß der Beitrag *Ingo Böbel*s über die soziale Marktwirtschaft vor dem Hintergrund dieser massiven Skepsis gegenüber allen ökonomischen Staatsaktivitäten recht schwach ausfällt, kann nicht wundernehmen. Die Vermutung *F. A. von Hayeks*, daß die soziale Marktwirtschaft nichts anderes sei als ein lebensunfähiger Zwitter, eine unter dem Pseudonym „Marktwirtschaft“ organisierte Planwirtschaft, kann nicht aus der Theorie widerlegt werden. Das ist nun keine Schwäche des Autors, sondern liegt im Versagen aller makroökonomischen Modelle (auch des der sozialen Marktwirtschaft zugrundeliegenden neokeynesianischen) begründet. Wir sollten uns damit abfinden, daß in großen Volkswirtschaften der Markt eine transrationale und überpersonale Ontologie entwickelte, auf die menschliche Rationalität bestenfalls als Störgröße (bis hin zur Vernichtung) einwirken kann. Der Versuch, durch staatliche Eingriffe eine vorhersehbare Marktreaktion erzeugen zu können, sollte als Illusion verstanden und akzeptiert werden. – Die Beiträge über die Ökonomik der Eigentumsrechte (*A. Schüller*), zur Regulierung der Gewaltenteilung in Unternehmen (*D. Schneider*), über die Aufgabe des Staates bei gestörten Marktprozessen (*B.-T. Ramb*), über die weltwirtschaftliche Verflechtung (*D. Bender*), über Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik (*D. Cassel*) sind lesenswert, gehen aber kaum über die bekannten Inhalte ordnungspolitischer Diskussion hinaus.

Interessant ist dagegen wieder die Lektüre des Beitrags von *H. Leipold* über eine Ökonomische Theorie der Verfassung. Der Autor bedenkt die Konsequenzen der Vereinigung der legislativen und exekutiven Staatsgewalt, auf Grund deren etwa die Parlamente bei wesentlichen politischen Entscheidungen nichts anderes tun als den Willen der Regierung (sei es des Kabinetts, sei es des Regierungschefs) zu exekutieren und formal zu legitimieren. Da aber auch die Exekutive mehr oder minder hilflos den organisierten Interessen von Verbänden, Parteien und der Bürokratie ausgesetzt ist, scheint das Ende einer demokratischen politischen Ordnung vorgegeben. Die Ökonomische Theorie der Verfassung versucht nun nicht nur diesen Sachverhalt als unausweichlich

vorzustellen, sondern sinn in nicht wenigen ihrer Vertreter auf Abhilfe. Noch immer diskutiert wird der Vorschlag von Hayeks, der den Einfluß dieser Gruppen auf die die Allgemeinheit betreffenden Gesetze bekanntlich durch die Einführung einer Legislativen Versammlung begrenzen will, deren Kandidaten von Altersgenossen auf 15 Jahre gewählt werden. Die Ökonomische Theorie der Verfassung versucht dagegen die Staatsaktivitäten anders zu disziplinieren: Die Steuer- und Ausgabenentscheidungen des Staates bedürfen, wenn sie mit eigentlichen Steuererhebungen verbunden sind, einer qualifizierten Mehrheit der Abgeordneten (etwa $\frac{2}{3}$), wenn sie Gesetz werden sollen. – Sicherlich ist die Gewaltenteilung das Problem auch unserer demokratischen Ordnung. Es kann nicht angehen, daß es das Parlament als wesentliche Aufgabe akzeptiert, der Exekutive das Regieren zu erleichtern. Der Fortfall des verfassungswidrigen faktischen Fraktionszwangs, der bei vielen Gesetzen durchaus gegeben ist, könnte etwa mittels einer entsprechend programmierten Anlage durch geheime Abstimmungen, deren Praxis durch die Technik heute erheblich erleichtert werden kann, erreicht werden.

Kritisch soll angemerkt werden, daß keiner der Autoren eine systemtheoretische Analyse ökonomischer und politischer Großsysteme vorstellt. Erst recht fehlt eine Darstellung eines ökonomisch-politischen Hypersystems. Die Analyse selbstreferentieller Prozesse in solchen Systemen, die zum einen vom Zustand informationeller Entropie weit entfernt und zu autopoietischen Prozessen in der Strukturbildung fähig sind, und zum anderen mit begrenzten (ökonomischen, politischen und informationellen) Ressourcen funktionieren müssen, hätte die von den Autoren behandelten Fragen erheblich vertieft und zu neuen, kreativen Problemlösungsvorschlägen führen können. Irgendwie scheinen die Gleichgewichtstheorien der makroökonomischen Modelle noch Nachwirkungen zu zeitigen. – Da es sich jedoch um das mit Vorsprung aufschlußreichste Buch zum Thema „Ordnungspolitik“ auf dem deutschen Markt handelt, kann sein Studium allen empfohlen werden, die an der Problematik der Verflechtung von Staat und Wirtschaft interessiert sind.

R. LAY S. J.