

DEMOKRATIE UND WIRTSCHAFT

HANS TIETMEYER

SUMMARY

The academic debate addresses the relationship between democracy and economic activity primarily from the point of view of the interaction between the social and the economic constitution. In the eyes of the ordoliberal school, and of the regulatory concept of the 'social market economy', which is based on its ideas, democracy and the free-market economy belong logically together. Political democracy and economic efficiency (in the sense of welfare improvement and employment) are not contradictions; instead, the economic basic rights of freedom of consumption and freedom of economic activity are key components of the democratic system. In practice, however, increasing tensions have emerged in some Western-type democracies in recent years between the seemingly limited capacity of political democracy to carry out reforms and the pronounced adjustment pressures associated above all with the advance of the globalisation process. In public choice literature, which has a strong US bias, the interdependence of democracy and economic activity tends to be viewed with scepticism. Some representatives of institutional economics doubt whether decision-making rules based on theoretical ideas of democracy are useful and appropriate in economic terms. In their estimation, more democracy is often detrimental to economic efficiency. Hence protective and defence mechanisms and matching political rules and institutional arrangements are called for in order to curb the tendency towards short-termism, towards undue emphasis on minority interests and towards freedom- and prosperity-limiting regulations. The empirical connection between democracy and economic growth is at the forefront of more recent growth-theory research. Most findings suggest that there is a significant correlation between democracy and economic results. However, the economic literature does not provide a satisfactory answer to the question of the optimum relationship between democracy and economic activity. The concrete relationship between democracy and economic activity is determined by the given historical experience and the values prevailing, by the state of economic and political development, and not least by the personalities of those who bear political responsibility. Especially in a democracy, however, political leadership calls for an ethical orientation that takes due account of the laws of economics.

(AUSARBEITUNG FÜR DIE VI. PLENARSITZUNG DER PÄPSTLICHEN AKADEMIE FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN IN DER VATIKAN-STADT VOM 23. BIS 26. FEBRUAR 2000)

Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft betrifft viele Dimensionen, deren Bedeutung sich zudem aufgrund der Entwicklungen in beiden Bereichen ständig verändert. Deshalb ist es nur natürlich, daß dieses Verhältnis auch in der Wissenschaft, und zwar sowohl innerhalb der einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen als auch zwischen ihnen, ein in vielfältiger Hinsicht strittiges Thema ist. Es umfaßt insbesondere philosophische, rechtliche, politische und wirtschaftliche Fragestellungen, und zwar sowohl theoretischer als auch empirischer Natur.

In dieser Ausarbeitung können diese Fragestellungen nur teilweise behandelt werden, wobei die Auswahl insbesondere von grundsätzlichen Überlegungen zur Wirtschaftspolitik bestimmt wurde.

I. *Neue Aktualität in der politischen Praxis*

Für die politische Praxis hat das Thema im letzten Jahrzehnt offenkundig eine neue Aktualität gewonnen. Dabei spielen insbesondere folgende Vorgänge und Faktoren eine Rolle.

1. Die durch die progressive Öffnung nationaler Grenzen schon in den letzten Jahrzehnten ständig gewachsene, durch die sprunghafte Ausbreitung neuer Kommunikationstechniken in den letzten Jahren jedoch stark beschleunigte internationale Integration des Wirtschaftsgeschehens konfrontiert die bisher meist national dominierten politischen Systeme und gesellschaftlichen Strukturen zunehmend mit tiefgreifenden Anpassungs – und Veränderungs-zwängen. Die lange Zeit – in den meisten Ländern – vorherrschende räumliche Deckungsgleichheit von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Systemen wird durch die immer stärker werdenden internationalen Einflüsse und Beziehungen der Wirtschaft zunehmend aufgelöst. Die sogenannte Globalisierung der Wirtschaft begrenzt einerseits die eigenständigen Handlungs – und Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Ge-

sellschaften und Politiken und ihre bisher meist gewohnte primäre Orientierung an nationalen Traditionen und Wertvorstellungen. Andererseits stellen die neuen und sich ständig weiter verändernden wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen die gesellschaftlichen und politischen Kräfte in den Nationalstaaten vor immer neue Anpassungs – und Änderungsherausforderungen. Von diesen Globalisierungseffekten werden dabei praktisch alle Länder zunehmend betroffen. Das gilt gerade auch für die wirtschaftlich bereits fortgeschrittenen sog. Industrieländer. Die bei ihnen – zumeist in langer demokratische Praxis – entwickelten Werte und Strukturen werden heute ebenso mit neuen und vielfach tiefgreifenden wirtschaftlichen Veränderungen konfrontiert, wie das in anderer Weise für die sog. Entwicklungs – und Schwellenländer schon seit längerem geschieht. Das gilt insbesondere für große Teile der bisherigen gesellschaftlichen und staatlichen Sozialsysteme und den damit oft verbundenen sozialen Besitzständen sowie für viele bisherige wirtschaftliche Traditionen und Strukturen. In der globalisierten und sich technologisch teilweise revolutionär verändernden Wirtschaft sind nahezu alle bisherigen nationalen und individuellen Besitzstände einer permanenten neuen Bewährungsprobe ausgesetzt. Nicht nur für die nationalen Wirtschaften, sondern ebenso auch für die nationalen politischen Demokratien ist das eine in dieser Dimension bisher nicht gekannte Herausforderung.

2. Gleichzeitig stellt sich zunehmend die Frage, ob und in welcher Weise auf der internationalen oder gar supranationalen Ebene ein gemeinsames Regelwerk für nationale Grenzen überschreitende Wirtschaftsaktivitäten notwendig ist. Wenngleich z. B. über die Rolle des Staates in der Wirtschaft sowohl in den Industrieländern als auch in den verschiedenen Schwellen- und Entwicklungsländern nach wie vor erhebliche Auffassungsunterschiede bestehen, so hat sich andererseits doch im Laufe der Jahre ein gewisser Konsens darüber entwickelt, daß große Teile der Märkte für ihre Funktionsfähigkeit ein Mindestmaß an gemeinsamen oder vergleichbaren Rechtsgrundlagen sowie Ordnungs-

regeln benötigen. Ohne ein solches, in seiner konkreten Ausgestaltung natürlich außerordentlich streitiges Mindestmaß an gemeinsamer oder vergleichbarer Rechtsgrundlage und Rahmenordnung kann nicht nur die Entfaltung und Abwicklung der Märkte behindert werden, es können auch leicht – wie insbesondere jüngste Erfahrungen an den Finanzmärkten erneut gezeigt haben – durch sich gegenseitig kumulierende Ansteckungsvorgänge Gefährdungen für das Marktsystem mit krisenhaften Zuspitzungen entstehen. Schon allein von dorther wird auch im internationalen Bereich in den letzten Jahren vermehrt über den Ausbau und die Weiterentwicklung der bisher schon vorherrschenden Ansätze für Mindestregeln und Rahmenvorschriften diskutiert. Damit verbunden ist naturgemäß auch die Frage, wer die hierfür erforderliche fachliche und politische Kompetenz besitzt und wie ein solches Rahmenwerk im konkreten Fall tatsächlich angewandt werden kann. Sowohl bei internationalen Absprachen als erst recht bei der Schaffung bzw. Weiterentwicklung supranationaler Strukturen können jedoch die zwischen den Nationalstaaten vielfach divergierenden demokratischen Wertvorstellungen sowie die jeweiligen nationalen demokratischen Entscheidungssysteme erheblich betroffen werden. Es kann zu einer gewissen Erosion der auf nationaler Ebene demokratisch kontrollierten Kompetenzen kommen, ohne daß dem auf internationaler Ebene entsprechende demokratisch kontrollierte Institutionen und Regelungen gegenüberstehen. Jedenfalls sind im internationalen Bereich bisher die Möglichkeiten für eine demokratische Mitwirkung und demokratische Kontrolle erfahrungsgemäß weit stärker begrenzt als auf der nationalen Ebene.

3. Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft sowie ihre wechselseitigen Einflüsse und Abhängigkeiten hängen – wie viele empirische Untersuchungen zeigen – auch im erheblichen Maße vom jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstatus der einzelnen Länder ab. Die zunehmende Integration der sog. Schwellenländer in die Weltwirtschaft, die Frage nach der Weiterentwicklung der sog. Entwicklungsländer sowie die marktwirtschaftliche Transformation der

bis Ende der 80er Jahre weitgehend unter kommunistischen Einfluß stehenden sog. Zentralverwaltungswirtschaften unterstreichen die besondere Aktualität dieser Thematik. In nahezu allen Fällen stellt sich die Frage, inwieweit und in welcher Weise die Demokratie für den erwünschten wirtschaftlichen Aufhol – und Transformationsprozess hinderlich oder förderlich ist, wobei natürlich wechselseitige Einflüsse zu beachten sind. Letztlich handelt es sich hierbei vor allem um die stets neue Frage, welche gesellschaftlichen und politischen Strukturen im Hinblick auf die im Lande vorherrschenden politischen und wirtschaftlichen Zielvorstellungen am besten geeignet sind. Die Antwort auf diese Frage kann offenbar auch von der jeweiligen Ausgangslage des Landes und seinen Entwicklungstendenzen abhängen.

4. Besondere Aktualität hat das Thema Demokratie und Wirtschaft auch im Hinblick auf die Gestaltung internationaler oder supranationaler Regel – und Politiksysteme in einzelnen Regionen gewonnen. Ein aktuelles Beispiel ist der gegenwärtige Diskussionsprozeß über die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa. Alle bisher an der Europäischen Union beteiligten Länder gehören mehr oder minder zur Gruppe der entwickelten Industrieländer mit weitgehend demokratisch orientierten Gesellschaften und demokratisch bestimmten politischen Strukturen. Dennoch sind die gesellschaftlichen Traditionen und Strukturen sowie auch die politischen Entscheidungsstrukturen vor allem aufgrund unterschiedlicher historischer Entwicklungen zwischen den Teilnehmerländern teilweise sehr verschieden. Darüber hinaus ist auch die grundsätzliche Bereitschaft zur Entwicklung gemeinsamer und erst recht gemeinschaftlicher supranationaler Regeln und politischer Strukturen noch immer sehr unterschiedlich, von den unterschiedlichen Vorstellungen über ihre inhaltliche Ausgestaltung ganz abgesehen. Gerade auch bei der weiteren Gestaltung der supranationalen Regeln und Strukturen stellt sich die Frage nach dem Wie und dem Wie-weit der supranationalen Entscheidungsstruktur im besonderen Maße. Nach der Einführung der Gemeinschaftswährung Euro für zunächst elf Länder und der Übertragung der geldpolitischen Entscheidungskompetenz auf die supranationale Ebe-

ne hat das Thema Weiterentwicklung der Integration auch in anderen Bereichen der Politik neue Aktualität gewonnen. Hinzu kommt, daß die eingeleiteten Verhandlungen über eine Erweiterung der europäischen Union durch andere Länder neben wirtschaftlichen Voraussetzungen auch den Status und die Weiterentwicklung der Demokratie in den sog. Beitrittsländern betreffen.

Schon diese wenigen Hinweise verdeutlichen, wie aktuell und vieldimensional das Thema Demokratie und Wirtschaft ist.

II. *Kurze Erläuterung der Begriffe*

Im folgenden sollen einige grundsätzliche Fragen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen demokratischer Staatsordnung und freiheitlicher Wirtschaftsordnung sowie das Verhältnis von politischer Demokratie und dauerhafter wirtschaftlicher Effizienz behandelt werden. Den Ausgangspunkt dafür soll jedoch zunächst eine kurze Erläuterung der hier benutzten Begriffe Demokratie und Wirtschaft bilden.

Die Tatsache, daß Worte wie "Demokratie" und "demokratisch" heute zu den meist genutzten Begriffen in der politischen Alltagspraxis gehören, darf nicht über die offenkundige Mehrdeutigkeit des damit Gemeinten hinweg täuschen.¹ Dies macht schon die Grobeinteilung in einen engeren, primär auf die politische Organisation einer Gesellschaft bezogenen Demokratiebegriff sowie einen weiteren, im wesentlichen die Gestaltung großer Bereiche der Gesellschaft im vor- oder nicht-staatlichen Raum einbeziehenden Demokratiebegriff deutlich.

Demokratie im Sinne der politischen Organisation der Staaten meint vor allem die Herrschaft des Volkes auf der Grundlage von Mehrheitsentscheidungen innerhalb einer verfassungsrechtlich gesicherten rechtsstaatlichen Ordnung, die zugleich möglichst weitgehend persönliche Freiheit und rechtliche Gleichheit sichert. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Anwendungsarten des demokratischen Prinzips: Entweder ent-

¹ Die Vieldimensionalität und Unschärfe des Begriffes "Demokratie" ist ja auch schon in den Ausarbeitungen für die Plenar-Sitzung der Akademie im April 1998 sowie in der anschließenden Diskussion deutlich geworden. Vergleiche Proceedings, Vatikan City 1999.

scheidet das Volk selbst weitgehend die politischen Sachfragen (sog. plebiszitäre Demokratie) oder es entscheidet in Wahlen darüber, wer regieren soll (sog. repräsentative Demokratie). Die Praxis kennt natürlich viele Zwischenformen, wobei insbesondere die Partizipation an den politischen Entscheidungen über die Mitwirkung in den für die parlamentarische Mehrheitsbildung wichtigen Parteien, aber auch Gespräche und regelmäßige Kontakte der Abgeordneten mit ihren Wählern oft eine erhebliche Rolle spielen.

Demokratie als generelles Gestaltungsprinzip für die Gesellschaft und ihre verschiedenen Lebensbereiche geht jedoch über den unmittelbaren politischen und staatlichen Kompetenzbereich hinaus. Dieses Prinzip zielt darauf ab, auch im vorstaatlichen Bereich ein Höchstmaß an individueller Freiheit und Mitwirkungsmöglichkeit zu schaffen. Das mit der Demokratie im politischen Kompetenzbereich verbundene Mehrheitsprinzip bei Entscheidungen kann jedoch bei dieser weiteren Interpretation mit dem grundsätzlichen Freiheitspostulat für den Einzelnen, aber auch für die gesellschaftlichen Gruppen in Konflikt geraten. Außerdem kann die weitere Anwendung des demokratischen Prinzips insbesondere in wirtschaftsrelevanten Bereichen auch die dort für besonders notwendig gehaltene Effizienz gefährden, da Mehrheitsvoten den Handlungsraum Einzelner oder von Minoritäten und damit den Wettbewerb einengen können.

Auch der Begriff "Wirtschaft" ist nicht so eindeutig, wie er auf den ersten Blick erscheint. Das gilt insbesondere für die Abgrenzung des Bereichs Wirtschaft; es gilt aber in gewisser Weise auch für die Definition ihrer Zielsetzung.

Ausgangspunkt wirtschaftlicher Tätigkeit ist zwar stets die Knappheit von Gütern und Leistungen, gemessen an den Bedürfnissen der Menschen. Diese wirtschaftliche Knappheit soll durch (Mehr-) Produktion von Gütern und Leistungen sowie deren nachfrageorientierte Verwendung möglichst effizient reduziert bzw. überwunden werden. Insofern kann der Begriff Wirtschaft letztlich alle Tätigkeitsbereiche umfassen, die sich mit der Befriedigung von menschlichen und auch gesellschaftlichen Bedürfnissen materieller und auch immaterieller Natur befassen. Das Kriterium der Ef-

fizienz ist dabei jedoch stets von besonderer Bedeutung. Eine genaue Abgrenzung des Generalbegriffes Wirtschaft gegenüber anderen menschlichen Tätigkeitsbereichen ist allerdings kaum möglich.

In der arbeitsteiligen Welt von heute und morgen ist jedoch die Form des Mit-einanders der am Wirtschaftsprozess Beteiligten, also das geltende oder zumindest vorherrschende Wirtschaftssystem sowohl im Hinblick auf das demokratische Freiheitspostulat als auch für die nachhaltige Effizienz der Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Die in der heutigen Welt vorzufindenden Wirtschaftssysteme unterscheiden sich zwar alle deutlich von den beiden idealtypischen Extremformen der absolut freien Marktwirtschaft und der im vollen Umfange zentralgeleiteten Wirtschaft. Spätestens seit Beginn der 80er Jahre ist jedoch weltweit ein mehr oder minder starker Trend in Richtung Marktwirtschaft erkennbar. Neben dem Vordringen der Demokratie und der verstärkten Öffnung der Grenzen spielen dabei offenkundig auch Veränderungen im Wirtschaftsprozess selbst sowie die damit verbundenen Effizienzerfahrungen eine entscheidende Rolle.

III. *Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft sowie seine Bedeutung für die Effizienz des Systems*

Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft betrifft vor allem die Systemfrage, und zwar sowohl das innerhalb des jeweiligen Bereichs geltende System als auch das Miteinander und die wechselseitige Beeinflussung beider Systeme.

Orientierungsmaßstäbe für die Bewertung des Gesamtsystems müssen dabei einerseits die nachhaltige Realisierung demokratischer Grundwerte wie personale Freiheit, rechtliche Gleichheit und menschliche Solidarität sowie andererseits die Sicherung und Förderung der für die Wohlfahrt des Einzelnen und der Gesellschaft dauerhaft erforderlichen ökonomischen Effizienz sein.

Aus wirtschaftlicher Sicht steht damit im Mittelpunkt des Themas die Frage nach dem geeigneten Koordinationsprinzip für die Wirtschaft selbst sowie die Abgrenzung zum politischen/staatlichen Bereich und

insbesondere auch die Art der Wahrnehmung der dort anfallenden, die Wirtschaft betreffenden Aufgaben.

Nach den Erfahrungen mit zentralverwaltungswirtschaftlich dominierten Systemen sowohl kommunistischer als auch faschistischer Provenienz wird heute weltweit weitgehend anerkannt, daß wirtschaftliche Koordinierungsprozesse im allgemeinen am effizientesten über den Markt und die sich dort vollziehende wettbewerbliche Preisbildung wahrgenommen werden, und daß der Marktwettbewerb zugleich dem Postulat der personalen Freiheit am ehesten entspricht. Dabei besteht allerdings auch ein hohes Maß an Übereinstimmung darüber, daß der Staat grundsätzlich für ein Mindestmaß an rechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung der dauerhaften Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und zur Sicherstellung eines Mindestmaßes an Solidarität im Sinne des sozialen Ausgleichs und der Nachhaltigkeit der Umweltbedingungen sorgen muß. Über das genaue Ausmaß der staatlichen Aktivitäten und insbesondere über die Art und Weise ihrer Wahrnehmung gibt es allerdings erhebliche Meinungsunterschiede. Bei der Bewertung im einzelnen spielen dabei neben unterschiedlichen Effizienzerfahrungen nicht zuletzt auch die in den jeweiligen Nationen und Gesellschaften vorherrschenden Traditionen und Bewertungen der Wohlfahrtskriterien eine wichtige Rolle.

Von besonderer Bedeutung für die nachhaltige Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems ist die Verlässlichkeit und Kalkulierbarkeit der sog. staatlichen Rahmenbedingungen. Das gilt im besonderen Maße für das wirtschaftsrelevante Recht; es gilt aber auch für die sonstigen staatlichen Interventionen, von der Gestaltung der öffentlichen Budgets bis hin zu den wirtschaftlichen Eigenaktivitäten des Staates und den von ihm gesteuerten oder beeinflussten Institutionen. Unvorhersehbare Veränderungen und ständige ad-hoc-Interventionen des Staates bzw. der öffentlichen Hand können die Effizienz des marktwirtschaftlichen Koordinierungsprozesses außerordentlich schwächen. Die ohnehin am Markt vorhandenen "natürlichen" Unsicherheiten hinsichtlich des Verhaltens der Wettbewerber auf der Angebots- und Nachfrageseite, der Entwicklung der Finanzierungsbedingungen usw. kön-

nen nämlich durch unvorhergesehene staatliche Aktivitäten erheblich vergrößert werden. Übermäßige Unsicherheiten können die wirtschaftliche Effizienz jedoch stark belasten. Sie erschweren insbesondere längerfristig orientierte Investitionen, die für die Entwicklung des künftigen Produktionspotentials und damit auch für die Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung von großer Bedeutung sind.

Mindestens ebenso wichtig wie das Ausmaß bzw. die Begrenzung der staatlichen Aktivitäten ist deshalb das konkrete Wie ihrer Gestaltung. Genau hier liegt jedoch ein potentielles Spannungsfeld mit dem nach demokratischen Prinzipien operierenden Staatsbereich, wengleich die Erfahrungen je nach der Tradition und der Verfassung des jeweiligen Landes unterschiedlich sind.² Entscheidungen, die von Trägern zeitlich befristeter Mandate nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, unterliegen erfahrungsgemäß einer relativ großen Variabilität und Unsicherheit. Mehrheitsentscheidungen werden nicht nur durch die Ergebnisse von Wahlen und den daraus resultierenden Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse sondern im gewissen Umfange auch von Bewegungen in dem jeweils vorherrschenden öffentlichen Meinungsbild bestimmt. Das kann – vor allem in Vorwahlzeiten – leicht zu relativ kurzsichtigen Entscheidungen mit Begünstigungseffekten für einzelne Wählergruppen führen, die längerfristige ökonomische Wirkungen nicht selten vernachlässigen. Die Tatsache, daß die Begünstigten meist eindeutig zu definieren, die letztlich Belasteten dagegen zumindest kurzfristig kaum genau auszumachen sind, macht solche Entscheidungen in Demokratien unter wahlpolitischen Aspekten oft besonders attraktiv. Gerade der selbst in entwickelten politischen Demokratien nicht selten anzutreffenden Hang zu populistischem Nachgeben oder Draufgeben in Vorwahlzeiten kann ökonomische Entscheidungen, deren Wirkungen meist über die jeweiligen demokratischen Wahlperioden hinausgehen, erheblich belasten. Hinzu kommt, daß solche politischen Entscheidungen nicht selten später wegen ihrer negativen ökonomischen Effekte Korrekturen

² Die nachfolgenden Darlegungen sind insbesondere bezogen auf kontinental-europäische Erfahrungen in einigen größeren Ländern.

erforderlich machen, bei denen sich erfahrungs-gemäß politische Demokratien besonders schwer tun. Insbesondere dann, wenn durch frühere Entscheidungen geförderte oder geschützte Besitzstände für einzelne Gruppen entstanden sind, erweisen sich oft Korrekturen und erst recht grundlegenden Reformen nur schwer als durchsetzbar.

Diese Hinweise auf mögliche Spannungsfelder zwischen den Anforderungen des marktwirtschaftlichen Systems an den staatlichen Bereich und ihre oft unvollkommene Erfüllung im demokratischen Politiksystem markieren allerdings nur die eine Seite des Verhältnisses zwischen Marktwirtschaft und Demokratie. Dem steht gegenüber, daß Marktwirtschaft und politische Demokratie vor allem in der besonderen Betonung der Freiheit für den Einzelnen und für die Gesellschaft ein hohes Maß an Gemeinsamkeit und Komplementarität haben. In der öffentlichen Diskussion wird deswegen auch nicht selten von miteinander verbundenen Zwillingen gesprochen, deren Interdependenz nicht unterschätzt werden dürfe.

IV. Das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaft in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wird das Verhältnis zwischen Demokratie und Wirtschaft schon seit langem mit unterschiedlichen Ansätzen und Bewertungsmethoden behandelt.

Nachstehend sollen drei unterschiedliche Ansätze und Thesen kurz dargestellt werden:

1. Die ordoliberalen Interdependenzthese

Insbesondere die sogenannte ordoliberale Schule, die nach dem 2. Weltkrieg vor allem die deutsche wirtschaftspolitische Praxis unter Ludwig Erhard sowie das von ihm vertretene Ordnungskonzept der "Sozialen Marktwirtschaft" beeinflusst hat, betonte stets die These von der prinzipiellen Interdependenz der Teilordnungen für das freiheitli-

che politische und wirtschaftliche System und entwickelte daraus die Forderung nach einer weitgehenden Konformität von wirtschaftlicher und politischer Ordnung. Aufbauend insbesondere auf wissenschaftliche Arbeiten von Eucken, Müller-Armack, Röpke und Rüstow formulierte der politische Ökonom Ludwig Erhard: "Demokratie und freie Wirtschaft gehören logisch ebenso zusammen wie Diktatur und Staatswirtschaft."³ Die wirtschaftlichen Grundrechte der Konsumfreiheit und der Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung müssen nach ordoliberalem Verständnis Kernbestandteil einer demokratischen Ordnung sein.

Diese Interdependenz von freiheitlicher Wirtschaft und politischer Demokratie wurde jedoch in den vierziger und fünfziger Jahren vor allem als Postulat und weniger als empirisch gegründete Feststellung der Realität formuliert. Der Wiener Ökonom Erich Streißler vertritt dagegen in jüngerer Zeit – gerade auch im Lichte der Realität – eine differenziertere Position. Er spricht einerseits von einer weitgehenden Kongruenz von Marktwirtschaft und politischer Demokratie (und zwar unter Berufung auf die schon 1776 formulierte These von Adam Smith von dem "obvious and simple System of natural liberty" und auch auf die demokratischen Prinzipien der französischen Revolution "Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit – oder moderner formuliert: Solidarität"). Andererseits weist er aber auch auf die teilweise Gegensätzlichkeit von Marktwirtschaft und Demokratie hin.⁴ Die Gegensätzlichkeit sieht er vor allem in der unterschiedlichen Gewichtung des Postulats von Freiheit und Solidarität in der freiheitlichen parlamentarischen Demokratie einerseits und im marktwirtschaftlichen System andererseits.

Diese unterschiedliche Gewichtung ist ja wohl auch der Grund dafür, daß klassische Liberale wie von Hayeck, Friedman oder Buchanan Protagonisten der Marktwirtschaft als freier Unternehmerwirtschaft sind, zugleich aber der parlamentarischen Demokratie in vielerlei Hinsicht kritisch oder skeptisch gegenüberstehen. Die in Deutschland entwik-

³ Ludwig Erhard, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf-Berlin 1957, Seite 14

⁴ Erich Streißler, *Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie* (Symposium der Ludwig Erhard-Stiftung) Stuttgart-New York 1990, S.9 ff.

kelte sogenannte “Soziale Marktwirtschaft” mit ihrem wettbewerbsmäßigen und sozialen Sicherungen und Ergänzungen im Rahmen einer klaren rechtsstaatlichen Ordnung wird von Streißler als ein Kompromiß zwischen parlamentarischen Demokratie und Marktwirtschaft im Sinne der Unternehmerwirtschaft bezeichnet. Dieser Kompromiß zeigt allerdings in der Realität inzwischen – und zwar nicht nur in Deutschland – deutliche Schwächen. Der vor allem durch die parlamentarische Demokratie großzügig ausgebaute Sozialstaat hat offenbar das Anreiz- und Steuerungssystem der Marktwirtschaft zumindest teilweise geschwächt und viele rechtliche bzw. faktische Besitzstände geschaffen, die sich einer Anpassung an neue ökonomische Verhältnisse hartnäckig widersetzen, obgleich insbesondere die Globalisierung der Wirtschaft, aber auch technologische Neuerungen sowie Verschiebungen in den internen Angebots – und Nachfragestrukturen in einer Reihe von Bereichen Veränderungen außerordentlich dringend machen. Das Ergebnis ist eine Rigidisierung und Überlastung großer Teile der (ohnehin durch die Transformationsaufgaben in Ostdeutschland stark belasteten) deutschen Volkswirtschaft, was zu relativ niedrigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten, einer relativ hohen strukturellen Arbeitslosigkeit sowie zu zunehmenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Sozialsysteme geführt hat. Diese Entwicklung in Deutschland, aber auch in einigen anderen kontinental-europäischen Ländern zeigt, daß bei aller abstrakten Richtigkeit des Interdependenzpostulates in der Alltagsrealität sehr wohl Konfliktfelder oder Widersprüchlichkeiten entstehen können. Zwar gibt es in anderen demokratischen Ländern Europas – neben ähnlichen Erfahrungen wie in Deutschland – auch günstigere Entwicklungen. Aber auch dort zeigt sich allzuoft ein deutliches Spannungsfeld zwischen den mit der Wirtschaftsdynamik zusammenhängenden Anpassungs- und Veränderungserfordernissen einerseits und der offenbar begrenzten Reformfähigkeit der politischen Demokratie. Die jüngsten Erfahrungsunterschiede zwischen den Ländern zeigen aber auch, daß das Ausmaß der Reformfähigkeit einer parlamentarischen Demokratie wesentlich von ihrer konkreten Ausgestaltung sowie in ihr handelnden Parteien und Personen abhängt.

2. Tendenziell skeptische Positionen in der amerikanischen politischen Ökonomiewissenschaft

Anthony Downs hat schon in den 50er Jahren darauf hingewiesen, daß es – trotz der außerordentlichen Bedeutung von Regierungsentscheidungen für alle Bereiche des wirtschaftlichen Lebens – den Ökonomen bis dahin nicht gelungen sei, staatliche und private Entscheidungsträger in einer allgemeinen Gleichgewichtstheorie zu integrieren.⁵ Die meisten amerikanischen Wohlfahrtsökonomien und viele Theoretiker der öffentlichen Finanzwirtschaft hätten offenbar stets implizit angenommen, die "eigentliche" Funktion der Regierung bestehe darin, die soziale Wohlfahrt zu maximieren. Kenneth Arrows Feststellung, daß möglicherweise keine rationale Methode zur Maximierung der sozialen Wohlfahrt gefunden werden könne, es sei denn man beschränke die Präferenzordnungen der Individuen gewaltsam⁶, habe jedoch bereits Anfang der fünfziger Jahre die Komplexität dieser Annahme gezeigt. Aufgrund einer eingehenden Analyse des Verhaltens der politischen Parteien kommt Anthony Downs dann zu folgendem Schluß: "Als Ergebnis kann man festhalten, daß politische Systeme in der Demokratie gezwungen sind, mit weniger als maximaler Effizienz zu regieren. Die Regierung dient den Interessen der Mehrheit nicht so gut, wie sie es tun würde, wenn die Mehrheit gut informiert wäre. Das wird jedoch niemals der Fall sein. Sich gut zu informieren, erweist sich kollektiv zwar als rational, individuell jedoch als irrational. Fehlt ein Mechanismus zur Sicherung gemeinsamen Handelns, dann überwiegt die individuelle Rationalität."

In der amerikanischen Public-Choice-Literatur und der neuen Institutionenökonomik ist die Skepsis vor allem im Hinblick auf die ökonomische Effizienz demokratischer politischer Entscheidungen eher noch größer. Vor allem James M. Buchanan, Gordon Tullock⁷, aber

⁵ Anthony Downs, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, *The Journal of Political Economy* (University of Chicago Press, Vol. LXV (1957) p. 135 ff.

⁶ Kenneth Arrow, *Social Choice And Individual Values*, New York 1951.

⁷ J. M. Buchanan/G. Tullock, *The Calculus Of Consent*, The University of Michigan Press, 1962, p. 84

auch andere Autoren äußern immer wieder Zweifel, ob “Entscheidungsfindungsregeln, die traditionell sehr eng mit Demokratietheorien in Zusammenhang gebracht werden”, bei wirtschaftsrelevanten staatlichen Entscheidungen nützlich oder angemessen sind. Eine Reihe von Autoren halten zumindest Schutz – und Abwehrmechanismen sowie dazu passende politische Regeln und institutionelle Arrangements für erforderlich, um den nach ihrer Meinung freiheitsbeschränkenden und wohlstandsbeschränkenden Tendenzen der heutigen Demokratie westlicher Prägung einen festen Riegel vorzuschieben. In diesem Zusammenhang werden insbesondere vielfach explizitere Verfassungsregeln zur Beschränkung der staatlichen Aktivitäten gefordert.

3. Einige Ergebnisse aus dem Bereich der neueren Wachstumsforschung

In der neuen wachstumstheoretischen Forschung gibt es eine Reihe von Studien, die sich – meist gestützt auf ökonometrische Methoden – insbesondere mit der empirischen Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Demokratie und dem ökonomischen Wachstum aufgrund verschiedener länderbezogener Analysen befassen. Zwar kranken fast alle diese Analysen an der jeweils begrenzten Aussagekraft der zugrunde gelegten ökonomischen und politischen Daten – was insbesondere ihre Vergleichbarkeit beeinträchtigt –, doch dürfen ihre Ergebnisse nicht unterschätzt werden.

Schon zu Beginn der 80er Jahre hatte Erich Weede vom Forschungsinstitut für Soziologie der Universität Köln sich in einer mehrere Ländergruppen umfassenden vergleichenden Analyse von Daten der Weltbank mit dem Einfluß der Demokratie auf das Wirtschaftswachstum befaßt. Die Konklusion seiner Analyse hat er damals wie folgt zusammengefaßt: “If there is an incompatibility of goals, it is not between democracy and economic growth, as has so often been suggested in the literature. Instead, there might be a higher-order trade-off. If we want

to avoid the incompatibility of democracy and economic growth, we should rather limit government interference or (mis)management of the economy.”⁸

In den 90er Jahren hat Robert J. Barro (Harvard University) in einer vergleichenden Analyse die verschiedenen bis dahin in der Ökonomiewissenschaft vertretenen Thesen zum Thema Demokratie und Wirtschaft erneut aufgegriffen und sie durch eine eigene ökonometrische Analysen insbesondere im Hinblick auf die Frage ergänzt, ob für die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer ein Export demokratischer Institutionen aus den entwickelten westlichen Industrieländern in diese Länder wünschenswert sei. Sein Ergebnis am Schluß der Studie faßt er wie folgt zusammen:” The first lesson is that more democracy is not the key to economic growth, also it may have a weak positive effect for countries that start with few political rights. The second message is that political freedom tend to erode over time if they get out of line with country’s standard of living. The more general conclusion is that the advanced western countries would contribute more to the welfare of poor nations by exporting their economic Systems, notably property rights and free markets, rather than their political Systems, which typically developed after reasonable Standards of living had been attend.”⁹ Er bestätigt damit zumindest teilweise die schon 1959 von Seymour Martin Lipset¹⁰, entwickelte Hypothese, daß wirtschaftliche Prosperität die Demokratie fördert, während der umgekehrte Kausalzusammenhang zumindest umstritten ist.

Politikwissenschaftler scheinen hier jedoch bisweilen positivere Positionen zu vertreten als die meisten Ökonomen. So kommt Donald Wittman (University of California) in seiner Untersuchung “Why democracies produce the efficient results” zu der Wahrscheinlichkeits-

⁸ Erich Weede, *The Impact of Democracy on Economic Growth: Some evidence from Cross-National-analysis*, *Kyklos*, Vol. 36 (1983) p. 36

⁹ Robert J. Barro, *Democracy and Growth*, in: *Journal of Economic Growth* (March) 1996, p. 24.

¹⁰ Seymour Martin Lipset, *Some social requisites of democracy: Economic, Development and Political Legitimacy*, in: *American Political Science Review* 53 (1959), p. 69-105.

prognose “democratic governments will allocate to the economic markets those task in which the economic market is most efficient.”¹¹ Und den Ökonomen wirft er vor, zwar die Fehler der political markets hervorzuheben, die Irrtümer oder gelegentlichen pathologischen Verhaltensweisen an den ökonomischen Märkten jedoch nicht kritisch genug zu sehen.

In jüngster Zeit hat J. Benson Durharn (Columbia University) sich – ausgehend von der Frage: *Do dictatorships or democracies better promote economic growth?* –¹² in einer empirischen Studie auf der Grundlage von Daten für 105 Länder, eingehend mit dem generellen Thema “Economic Growth and Political Regimes” befaßt. Die Ergebnisse zeigen dabei ein sehr differenziertes Bild, das kaum honhsete Schlußfolgerungen zuläßt. In der Gesamtstudie zeigt sich nämlich kaum eine Korrelation zwischen den unterschiedlichen politischen Regimen einerseits sowie dem Wirtschaftswachstum und den Investitionen andererseits. “But considering develop-ments levels, some evidence indicates that discretion decreases growth in advanced areas, and, contrary to theory, inhibits invest-ment in poorer countries. Also, single party dictatorships have higher investment issues but do not grow faster than party-less regimes.” So unterschiedlich die Forschungsansätze und Methoden im einzelnen auch sind, und so fragwürdig das statistische Datenbild insbesondere in diktatorischen Regimen auch sein mag¹³, so deuten doch die meisten Ergebnisse darauf hin, daß es zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlichen Ergebnissen gibt. Dieser Zusammenhang ist aber alles andere als eindeutig. Sowohl die Richtung als auch

¹¹ Donald Wittmann, *Why democracy produce efficient results in: Journal of Political Economy*, 1989, Vol. 97, no6, p. 1421

¹² J. Benson Durham, *Economic Growth and Political Regimes*, in: *Journal of Economic Growth* 4, 1999, Boston, pp. 82-111

¹³ Die Verhandlungen über die Deutsche Wiedervereinigung, an denen der Verfasser dieses Papiers unmittelbar beteiligt war, haben beispielsweise gezeigt, wie wenig aussagekräftig und zutreffend die Statistiken in dem lange kommunistisch behensekten Ostdeutschland waren. Insbesondere die ökonomischen Statistikdaten waren nahezu alle deutlich, zum Teil sogar extrem überhöht.

die Intensität des Zusammenhangs ist jedoch in vielen Fällen sehr unterschiedlich. Ein positiver Zusammenhang hängt offenkundig wesentlich vor allem davon ab, wieviel Freiraum die Politik der Wirtschaft läßt, welchen Rechtsrahmen die Demokratie für die Wirtschaft schafft, wie stabil und dauerhaft das jeweilige demokratische Regime ist und wie transparent es seine Kompetenzen gegenüber der Wirtschaft wahrnimmt. Je mehr der demokratische Staat sich auf die Sicherung der Rechtstaatlichkeit, die Abwehr von wettbewerbsbehindernden Kräften sowie die Sicherung von rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen beschränkt, um so besser sind tendenziell die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse. Darüber hinaus spielt offensichtlich auch der unterschiedliche wirtschaftliche und politische Entwicklungsstand der Länder für die wechselseitige Beeinflussung eine wichtige Rolle. Die Entwicklungsländer benötigen für die Entwicklung ihrer Wirtschaften in besonderem Maße einen möglichst stabilen rechtsstaatlichen Rahmen.

V. *Einige Schlußfolgerungen*

Die bisherigen Darlegungen von verschiedenen Hypothesen, Thesen und Untersuchungsergebnissen machen deutlich, daß der Zusammenhang zwischen Demokratie und Wirtschaft alles andere als eindeutig ist. Weder ist die Intensität des Zusammenhangs überall gleich, noch sind die Kausalitäten generell vergleichbar. Der Zusammenhang ist offenbar von Land zu Land je nach Tradition, Struktur und wirtschaftlichem wie politischem Entwicklungsstand unterschiedlich.

Dennoch soll abschließend versucht werden, einige zusammenfassende Bewertungen vorzunehmen und einige Schlußfolgerungen zu ziehen, die insbesondere auch auf persönlichen Erfahrungen beruhen:

1. Das vor allem auf den Grundwerten der Freiheit und Gleichheit beruhende System der politischen Demokratie findet seine natürliche Entsprechung in einem Wirtschaftssystem, das auf möglichst weitgehende individuelle Freiheit im Sinne der freien wirtschaftlichen Be-

tätigung und der Konsumfreiheit für alle aufbaut. Zwischen der Demokratie und der auf Freiheit und Wettbewerb basierenden Marktwirtschaft besteht damit eine weitgehende Interdependenz, ja teilweise sogar Kongruenz.

Beide Bereiche brauchen jedoch eine rechtsstaatliche Rahmenordnung, die grundsätzlich alle Betroffenen gleich behandelt und die vor allem in ihrem Kernbereich auch dauerhaft wirksam sein muß. Für den Bereich der Wirtschaft muß diese Rahmenordnung einerseits die Mindestvorschriften für die Erhaltung des marktwirtschaftlichen Systems und seiner Effizienz festlegen, andererseits muß sie vor allem im Hinblick auf das Gleichheitspostulat auch soziale Mindestregeln und Schutzvorschriften festlegen, die jedoch die Effizienz des Wirtschaftssystems auf Dauer nicht gefährden dürfen.

Die in der Mehrheitsregel der politischen Demokratie liegende Freiheitsbeschränkung für Minderheiten darf jedoch im Marktgeschehen selbst grundsätzlich nicht angewandt werden, was allerdings Gruppenbildungen und Kooperationen in der Wirtschaft sowohl auf der Produzenten- als auch der Konsumentenseite solange nicht ausschließt, solange dies nicht zu nachhaltigen Wettbewerbsbeschränkungen führt. Die in der Demokratie durch die Wahl mit zeitlicher Mandatsbeschränkung und durch Mehrheitsentscheidungen zustande kommende Machtbegrenzung erfolgt in der Marktwirtschaft durch freien Marktzugang, Wettbewerb und freie Marktpreisbildung. Etwaigen wettbewerbsbeschränkenden Tendenzen im Marktprozeß selbst muß die staatliche Rahmenordnung jedoch durch Anwendung klarer Regeln Grenzen setzen. Das gilt auch für die Sicherung des von der Mehrheit der Wahlbevölkerung für erforderlich gehaltenen Mindestbestandes an Einkommenskorrekturen und Solidarhilfen, wobei allerdings sorgfältig darauf zu achten ist, daß die erforderlichen Incentives für die eigendynamischen Innovationskräfte in der Gesamtwirtschaft nicht gefährdet werden. Maßgebendes Kriterium für staatliche Interventionen sollte ihre sogenannte Ordnungskonformität mildem marktwirtschaftlichen System sein.

2. Diese positive Interdependenz bzw. Kongruenz und Ergänzung kann sich jedoch zu einer Antagonie entwickeln, wenn das demokrati-

sche Politiksystem sich nicht in der Lage erweist, eine klare Rechtsordnung mit den notwendigen Freiheitsräumen zu schaffen und sie dauerhaft zu sichern. Für die Dynamik und Effizienz der Wirtschaft ist kaum etwas gefährlicher als permanente Unsicherheit hinsichtlich den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen. Das marktwirtschaftliche System braucht für seine Funktionsfähigkeit sowie die damit zu erzielende wirtschaftliche Effizienz bei der Bedürfnisbefriedigung eine politische und staatliche Ordnung, die einerseits eine klare Rahmenordnung für die Wirtschaft setzt und für ihre tatsächliche Anwendung sorgt (sog. starker Staat), die aber andererseits auch dem Marktgeschehen genügend Freiraum gibt und staatliche Interventionen auf ihre nachhaltige Ordnungskonformität begrenzt (sog. sich selbst limitierender Staat).

Die genauen Abgrenzungen der Kompetenzbereiche können dabei je nach Tradition und Kultur im einzelnen differieren, wie auch die historischen Erfahrungen in unterschiedlichen Ländern und Ländergruppen zeigen. Entscheidend ist jedoch, daß die interne und externe Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Ökonomie nicht gefährdet wird. Im Umfeld der auch künftig fortschreitenden Globalisierung großer Bereiche des Wirtschaftsgeschehens ist die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit für die künftige Wirtschafts – und Wohlstandsentwicklung aller Länder und Ländergruppen von zentraler und wachsender Bedeutung.

3. Die politischen Demokratiesysteme in den sog. entwickelten Industrieländern haben zwar zumeist relativ stabile, sowohl verfassungsmäßig als auch durch entsprechende Staatspraxis abgesicherte politische und rechtliche Rahmenordnungen für die Wirtschaft in ihren Staatsgebieten. Auch die Wirtschaft dieser Länder ist jedoch vielfach besonders mit zwei Herausforderungen konfrontiert:

Einerseits trifft sie mit ihrer wachsenden Aktivität außerhalb des eigenen Landes zunehmend auf verschiedenartige Rechts – und Politiksysteme, die zwar oft die wirtschaftliche Alltagspraxis erschweren, aber nicht selten auch neue Möglichkeiten zur (Aus)Nutzung dieser

Unterschiede geben. Dies kann sich wettbewerbs- und damit letztlich wohlförderungsfördernd auswirken; es kann aber auch zu problematischen Wettbewerbsverzerrungen auf einzelnen Märkten bis hin zu Gefährdungen für die Funktionsfähigkeit des internationalen Systems führen. Bei allem Wettbewerb auch der Politiksysteme stellt sich deshalb im internationalen Bereich zunehmend die Frage nach internationalen Mindestregeln und die Art ihrer konkreten Durchsetzung. Eine Klärung dieser Thematik ist nicht nur für die Funktionsfähigkeit des künftigen internationalen Wirtschaftssystems zunehmend von Bedeutung. Angesichts der bisherigen begrenzten demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Bereich internationaler oder regionaler Organisationen stellt dies auch die demokratischen politischen Systeme in den einzelnen Ländern – nicht nur in den Industrieländern – vor neue Herausforderungen. Zumindest tut sich hier ein potentiell Spannungsfeld auf, für das sich bisher noch keine überzeugenden Lösungen abzeichnen.

Andererseits stellen aber auch die zunehmend sowohl in der eigenen Wirtschaft als auch in der eigenen Gesellschaft wirksamen Veränderungen die politische Demokratie vor neue Herausforderungen. Der sich verschärfende Wettbewerb, Veränderungen in der demographischen Struktur und in den Verhaltensweisen der Menschen fordern in vielen Bereichen, für die das politische Demokratiesystem zuständig ist, wie z. B. im Steuerrecht und der Budgetgestaltung, bei den sozialen Umverteilungs- und Sicherungssystemen und vor allem auch im Bildungswesen, vielfach tiefgreifende Reformen. Solche Reformen, bei denen es nicht selten um die Korrektur von sog. sozialen Besitzständen geht, sind in demokratischen Systemen erfahrungsgemäß nur schwer durchsetzbar. Demokratische Wahlen, parlamentarische Mehrheitserfordernisse und politische Mandate auf Zeit verzögern nicht selten die Realisierung notwendiger Korrekturen und Reformen. Zumindest zeigt sich hier ein Spannungsfeld, das auf Dauer die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft und damit auch der Demokratie in einzelnen Ländern gefährden kann.

4. Die vor allem in "jungen" Demokratien oft zu findende politische Instabilität belastet nicht selten die wirtschaftliche Entwicklung insbesondere in den sog. Entwicklungs- und Transformationsländern.

Gerade in diesen Ländern braucht die Wirtschaft im besonderen Maße stabile und dauerhaft wettbewerbsorientierte rechtliche und politische Rahmenbedingungen, um die für den wirtschaftlichen Aufholprozeß notwendige Dynamik entfalten zu können. Das ist besonders wichtig für Auslandsinvestitionen, auf die diese Länder so sehr angewiesen sind. Die politischen Demokratiesysteme haben in diesen Ländern jedoch häufig noch keine etablierten Traditionen und sind nicht selten im besonderen Maße instabil.

Einerseits können politische Demokratie und freiheitliche Wirtschaft sich beim Entwicklungs- und Transformationsprozeß wechselseitig unterstützen und verstärken. Andererseits ist die Demokratie ohne den Rückhalt einer etablierten Tradition bei der Schaffung neuer, verlässlicher rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen für den wirtschaftlichen Entscheidungsprozeß leicht überfordert. Dieses besondere Spannungsverhältnis hat gerade auch bei Ökonomen nicht selten zu der Schlußfolgerung geführt, zumindest der wirtschaftliche Übergangs- und Entwicklungsprozeß könne durch weniger demokratische Systeme besser gefördert werden als durch den sofortigen Übergang zur vollentwickelten Demokratie. Bei einer solchen Schlußfolgerung ist jedoch Vorsicht geboten. Abgesehen davon, daß es fraglich ist, ob der Demokratisierungsprozeß in einem Land tatsächlich über eine längere Zeit progressiv realisiert werden kann, sollte das Konfliktpotential, das in einem Abkoppeln zwischen dem Aufbau des marktwirtschaftlichen und des politisch-demokratischen Systems liegt, nicht unterschätzt werden. Wirtschaftliche Entwicklungsprozesse, die auf einem möglichst großen Maß an wirtschaftlicher Freiheit basieren, drängen erfahrungsgemäß auch auf politische Demokratisierung, wenngleich die Stärke dieses Druckes sicher auch von den unterschiedlichen Traditionen und Wertvorstellungen in den betreffenden Ländern oder Ländergruppen beeinflusst wird. Auf Dauer erweist sich jedoch wirtschaftliche Freiheit kaum als von der politischen Freiheit teilbar.

5. Insgesamt ist eine allgemein gültige Antwort auf die Frage nach dem optimalen Verhältnis zwischen Demokratie und Wirtschaft wohl nicht möglich. Die Antwort dürfte vor allem abhängen von den jewei-

ligen historischen Erfahrung und den vorherrschenden Wertvorstellungen, dem jeweiligen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsstand und nicht zuletzt von dem Verhalten der führenden politischen Verantwortungsträger selbst. Politische Führung verlangt gerade auch in der Demokratie eine verantwortungsethische Orientierung, die den längerfristigen Sachgesetzmäßigkeiten der Wirtschaft angemessen Rechnung trägt. Es mag sein, daß in bestimmten Situationen nur der Benign Dictator die vermeintlich besten Bedingungen für den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß schaffen kann. Vor allem im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit als auch die Dauerhaftigkeit der jeweils besten Entscheidung ist das jedoch zunehmend zweifelhaft, von der eigenständigen Werthaftigkeit der politischen Demokratie ganz abgesehen. Das oft zitierte Urteil von Sir Winston Churchill, wonach die Demokratie zwar die schlechteste aller Regierungsformen sei, es eine bessere jedoch auch nicht gebe, enthält jedenfalls viel Erfahrungsweisheit.

Gewiß, der Auf- und Ausbau der Demokratie ist und bleibt immer auch ein Prozeß des trial and error, der auf ständiges Lernen und Innovationsbereitschaft setzt. Insbesondere erfordert er auch eine breit angelegte Erziehung zum verantwortungsbewußten demokratischen Verhalten der Wähler, der Parteien und der Amtsträger. Eine dauerhafte Alternative zur Demokratie ist jedoch weder aus politischen noch aus wirtschaftlichen Erwägungen erkennbar und sinnvoll.

Umgekehrt ist allerdings für die Demokratie in Anbetracht der grundsätzlichen Unteilbarkeit der Freiheit und Gleichheit sowie der notwendigen wirtschaftlichen Effizienz im Sinne einer nachhaltigen Wohlfahrtssteigerung und eines hohen Beschäftigungsstandes auch keine Alternative zum freiheitlichen marktwirtschaftlichen System mit einer politisch und rechtlich gesicherten Rahmenordnung erkennbar und sinnvoll. Das gilt insbesondere auch in der zunehmend global orientierten Wirtschaftswelt. Die Gefahr eines einseitigen Diktates des Marktes kann durch eine ordnungskonforme Gestaltung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie durch Interventionen des Staates und mehr Transparenz über voraussehbare Entwicklungen begrenzt werden. Diese Aktivitäten müs-

sen jedoch so gestaltet werden, daß sie nicht das Anreizsystem des Marktes gefährden. Wilhelm Röpke hat die wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates und der Staaten im marktwirtschaftlichen System einmal so formuliert: "Der Staat muß den Kapitalismus gegen die Kapitalisten verteidigen und sie daran hindern, sich einen bequemeren Weg als den durch das Leistungsprinzip vorgezeichneten zur Rentabilität zu bahnen und ihre Verluste auf die Allgemeinheit abzuwälzen."¹⁴ Der Staat kann hierbei nur erfolgreich sein, wenn er für eine entsprechende Gestaltung der Rahmenbedingungen für das marktwirtschaftliche Geschehen sorgt.

Darüber hinaus ist auch in der Marktwirtschaft eine überproportionale Belastung der Schwachen keine unausweichliche Konsequenz. Ein nachhaltig die wirtschaftliche Effizienz förderndes marktwirtschaftliche System bietet vielmehr die besten Voraussetzungen dafür, daß alle Leistungsfähigen und – willigen in geeigneter Weise am wachsenden Wohlstand und am Wirtschaftsprozeß teilhaben können. Ein die ökonomischen Gesetze beachtendes ergänzendes Sozial- und Solidarsystem ist durchaus kein Widerspruch zur freiheitlichen Wirtschaftsordnung, wohl aber eine ständige Herausforderung an die Politikgestalter, die es den sich verändernden Bedingungen rechtzeitig anpassen müssen. Auch die Demokratie muß hinreichend innovationsfähig sein.

Literature Liste

- Arrow, K. (1951), *Social Choice and Individual Values*, New York.
Barro, R. J. (1996), "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1,1-27.
Buchanan, J. M., and R. E. Ragner (1977), *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
Buchanan, J. M., and G. Tullock (1962), "A Generalized Theory of Constitutions".
Chap. 6: *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press: Ann Arbor

¹⁴ Zitiert nach Manfred Görtemaker, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, München 1999, S. 135

- Paperback 1962, 63-84. Translated as “Eine allgemeine ökonomische Theorie der Verfassung” and published in H. P. Widmaier (ed.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt 1974, 67-87.
- Buchanan, J. M. (1991), *Constitutional Economics*, Oxford.
- Downs, A. (1957), “An Economic Theory of Democracy”, *Journal of Political Economy* 65, 135-150. Translated as “Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie” and published in H. P. Widmaier (ed.), *Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt 1974, 121-139.
- Durham, J. B. (1999), “Economic Growth and Political Regimes”, *Journal of Economic Growth* 4, 81-111.
- Erhard, L. (1957), *Wohlstand für alle*, Düsseldorf, Wien: Econ Verlag.
- Hayek, F. A. (1971), *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Kirchgässner, G. (1994), “Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules”, *Kyklos* 47, 321-339.
- Lipset, S. M. (1959), Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review* 53, 69-105.
- Radnitzky, G. (1996), “Mehr Gerechtigkeit für die Freiheit. Eine Analyse der beiden Grundbegriffe der politischen Theorie”. *Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 47, 149-167.
- Streissler, E. (1990), “Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie. Die ökonomischen Aspekte”, *Soziale Marktwirtschaft und Parlamentarische Demokratie*, Ludwig-Erhard-Stiftung, Stuttgart, New York.
- Weede, E. (1983), “The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis”, *Kyklos* 36, 21-39.
- Wittman, D. (1989), “Why Democracies Produce Efficient Results”, *Journal of Political Economy* 97, 1395-1424.