

Christiansen, Arndt

Working Paper

Markt oder Politik – wer schützt den Verbraucher? Essay-Wettbewerb der Hayek-Gesellschaft 2004

Suggested Citation: Christiansen, Arndt (2004) : Markt oder Politik – wer schützt den Verbraucher? Essay-Wettbewerb der Hayek-Gesellschaft 2004, ZBW - Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268210>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

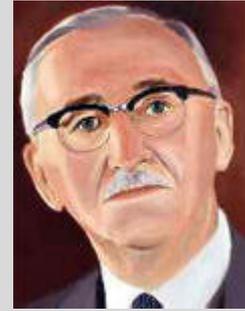
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

*Arndt Christiansen**

Markt oder Politik – wer schützt den Verbraucher?

Essay-Wettbewerb der Hayek-Gesellschaft 2004



Der Schutz des Verbrauchers ist für die Funktionsweise der Marktwirtschaft von eminenter Bedeutung, da es die Wünsche der Verbraucher sind, die letztlich über die volkswirtschaftliche Produktion bestimmen sollen. Zu klären ist daher zunächst, wie eine Wirtschaftsordnung aussehen muss, um der Erreichung dieses Zieles möglichst nahe kommt. Damit ist die Frage nach der Aufgabe der Politik bzw. des Staates aufgeworfen. Was kann die Politik zum Schutz des Verbrauchers beitragen und wo liegt die Grenze politischer Eingriffe? Mit diesen Fragen hat sich *F. A. von Hayek* zeitlebens beschäftigt. Deshalb sollen in diesem Essay seine wegweisenden Erkenntnisse zur Funktionsweise der Marktwirtschaft sowie zur Frage behandelt werden, welche Aufgabe der Politik allgemein in der Marktwirtschaft und speziell für den Schutz des Verbrauchers zukommt. Beides wird in enger Anlehnung an seine Originalwerke geschehen, angesichts der gebotenen Kürze allerdings nur anhand ausgewählter Aufsätze und der fundamentalen „Verfassung der Freiheit“. Auf Sekundärliteratur wird dagegen verzichtet.

Worin liegt für *Hayek* die Besonderheit der Marktwirtschaft? Dreh- und Angelpunkt ist die Feststellung, dass das ökonomisch relevante Wissen überwiegend in verstreuter Form vorliegt, wie er insbesondere im AER-

* *Diplom-Volkswirt Arndt Christiansen*
Fb. Wirtschaftswissenschaften, Abt. Wirtschaftspolitik
Am Plan 2
35032 Marburg
Tel.: (06421) 28 - 23166
E-Mail: christiansen@wiwi.uni-marburg.de

Aufsatz „The Use of Knowledge in Society“ betont. Gemeint ist damit die Kenntnis der besonderen Umstände von Raum und Zeit (1945, S. 521ff.), zu denen auch das Wissen um die Verwendungsmöglichkeiten einzelner Güter oder das Erkennen kurzfristig sich bietender Gelegenheiten gehören. Jedes Individuum besitzt deshalb einen spezifischen Vorteil gegenüber allen anderen in Form seines lokalen Wissens, das nur mit seiner aktiven Beteiligung genutzt werden kann. Deshalb sind die verstreuten Wissensbestände nicht aggregierbar und stehen nicht für die zentrale Planung an der Spitze eines Staates (oder einer Organisation) zur Verfügung. Mithin geht es um „eine Summe von Tatsachen, die in ihrer Gesamtheit weder dem wissenschaftlichen Beobachter noch irgendeinem anderen Einzelverstand bekannt sein können“ (1996a, S. 14). Zu dieser unüberwindbaren Dezentralität des Wissens kommt seine kontinuierliche Veränderung noch hinzu.

Das zentrale ökonomische Problem besteht deshalb darin, „wie es zustande gebracht werden kann, daß so viel wie möglich von den verfügbaren Kenntnissen genutzt wird“ (1952, S. 126). Die beste Lösung dafür bietet die Marktwirtschaft mit dezentraler Planung und Wettbewerb: „Competition [...] means decentralised planning by many separate persons“ (1945, S. 521). Das Preissystem wirkt dann als Kommunikationsmechanismus, der in der Lage ist, die Vielzahl verstreuter Informationen in komprimierter Form weiterzugeben. Insbesondere werden Veränderungen der relativen Knappheit einzelner Güter kommuniziert, ohne dass die Marktteilnehmer Kenntnis von den genauen Details haben müssen (1945, S. 525ff.). Beispielsweise signalisiert der gestiegene Preis eines Rohstoffs den Marktteilnehmern dessen zunehmende Knappheit, ohne sie über die dahinter liegenden Gründe – eine Naturkatastrophe oder schlicht gesteigener Bedarf – in Kenntnis setzen zu müssen. Dafür ist nicht einmal persönlicher Kontakt notwendig. Das Preissystem sorgt für den Wissenstransfer über große Distanzen und zwischen unbekanntem Personen. Diese „anonymen“

Informationen sind dennoch ausreichend, um die Handlungen der Wirtschaftssubjekte aufeinander abzustimmen, indem sie ihnen den Anreiz geben, sich den veränderten Knappheitsverhältnissen anzupassen. Die Preiserhöhung der Rohstoffe in unserem Beispiel wird dafür sorgen, dass die Nachfrager aus eigenem Antrieb nach Einsparmöglichkeiten suchen, um ihren Verbrauch zu senken, oder sich nach weniger knappen und daher günstigeren Alternativstoffen umsehen. Das Handeln der Individuen wird koordiniert, ohne dass ein übergreifender Plan vorliegt (1994a, S. 110f.). Der Wissenstransfer und die individuellen Anpassungen geschehen ohne konkrete Anweisung und auch weitgehend ohne ein entsprechendes Bewusstsein der Akteure. *Hayek* nennt dies „spontane Ordnung“ oder „Katallaxie“, „which man has learned to use [...] after he had stumbled upon it without understanding it“ (1945, S. 528).

In dieser „spontanen Ordnung“ der individuellen Handlungen gründet die Überlegenheit der Marktwirtschaft - oder wie *Hayek* selbst formuliert: „Daß in die Ordnung einer Marktwirtschaft viel mehr Wissen von Tatsachen eingeht, als irgendein einzelner Mensch oder selbst irgendeine Organisation wissen kann, ist der entscheidende Grund, weshalb die Marktwirtschaft mehr leistet als irgendeine andere Wirtschaftsform“ (1971, S. 11). An diese Einsicht schließt direkt die Frage an, „welche institutionellen Vorkehrungen notwendig sind, damit die unbekanntenen Personen, deren Wissen sich für eine bestimmte Aufgabe besonders eignet, am sichersten zu jener Aufgabe hingeführt werden“ (1952, S. 126). Als fundamental hat *Hayek* stets die Garantie individueller Freiheit hervorgehoben, verstanden als „Zustand, in dem ein Mensch nicht dem willkürlichen Zwang durch den Willen eines anderen oder anderer unterworfen ist“ (1971, S. 14). Freiheit ist insbesondere wegen der konstitutionellen Unwissenheit notwendig: „Weil jeder einzelne so wenig weiß und insbesondere, weil wir selten wissen, wer von uns etwas am besten weiß, vertrauen wir darauf, daß die unabhängigen und wettbewerblichen Bemühungen vieler die Dinge hervorbringen, die wir

wünschen" (1971, S. 38). Die Individuen nutzen also ihre Freiheit und versuchen, ihr Wissen und ihre Fähigkeiten möglichst gut einzusetzen. Sie treten damit in Wettbewerb mit Wissen und Fähigkeiten anderer.

Welche Folgerungen haben diese Erkenntnisse für die Aufgabe der Politik? *Hayeks* zentrale Erkenntnis besteht darin, dass sich staatliche Zwangsmaßnahmen auf das Setzen allgemeiner Regeln beschränken sollte. Solche Regeln zeichnen sich dadurch aus, dass sie - bei Vorliegen bestimmter Bedingungen - abstrakt und generell gelten, d. h. auf alle Individuen unterschiedslos anwendbar sowie in ihrer Geltung gewiss sind und keine konkrete Handlungen vorschreiben (1971, S. 178ff.). Solche von *Hayek* als „Gesetze“ bezeichneten Regeln sind für das handelnde Individuum - im Idealfall - lediglich weitere Daten ähnlich den natürlichen Umweltbedingungen, die es bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen hat. Zwangsausübung wird damit vermieden, der individuelle Freiheitsraum bleibt gewahrt. Eine genau umgekehrte Wirkung haben konkrete Handlungsanweisungen, von *Hayek* als „Befehle“ bezeichnet. Da sie sich notwendigerweise an bestimmte Personen oder Gruppen richten und zudem die vorzunehmende Handlung genau spezifizieren, sind sie unvereinbar mit der individuellen Freiheit. Darin liegt zugleich ihre Schwäche. „Gesetze“ ermöglichen es nämlich den Wirtschaftssubjekten, ihre individuellen Ziele zu verfolgen, und geben ihnen damit einen Anreiz, ihre individuellen Fähigkeiten und ihr lokales Wissen einzusetzen. Im Fall von „Befehlen“ werden dagegen nur die Zwecke des Befehlsgebers verfolgt, so dass - im Extremfall - auch nur sein Wissen genutzt werden kann. Aus diesem Grund stellen allgemeine Regeln die überlegene Rahmenbedingung für die Nutzung dezentralen Wissens in der Marktwirtschaft dar.

Neben der Verstreutheit des relevanten Wissens steht die Politik bei weitergehenden Steuerungsversuchen vor dem Problem der Komplexität der sozialen Strukturen, hervorgerufen durch die große Anzahl an Elementen,

aus denen ein einzelnes Muster besteht. Daher sind „die konkreten Umstände, von denen die individuellen Ereignisse abhängen, in der Regel so zahlreich [...], daß wir sie praktisch nie alle ermitteln können und daß folglich [...] das Ideal »Voraussage und Kontrolle« weitgehend unerreichbar ist“ (1996b, S. 295). Die (wissenschaftliche) Vorhersage konkreter Ergebnisse ist damit ebenso ausgeschlossen wie deren bewusste (politische) Planung. Beide Aspekte zusammen, die Verstreutheit des Wissens sowie die Komplexität der sozialen Realität, bedeuten eine deutliche Beschränkung des prinzipiell erreichbaren Wissens. Möglich ist einzig „eine Voraussage der Art der Struktur oder der abstrakten Ordnung“, eine sog. „Muster-Voraussage“ (z. B. 1994b, S. 251). Zugleich wird damit der Blick wiederum auf die Rahmenbedingungen der Marktprozesse gelenkt, denn „die Kenntnis der Bedingungen, unter denen ein bestimmtes Muster erscheint, und die Kenntnis dessen, wovon das Bestehenbleiben dieses Musters abhängt, können große praktische Bedeutung haben“ (1996b, S. 289).

In seiner Nobelpreis-Rede von 1974 macht *Hayek* deutlich, dass staatliche Zwanganwendung in mehrfacher Hinsicht einen Fehler begeht, wenn sie über die Aufstellung und Durchsetzung von allgemeinen Regeln hinausgeht. Sie ist immer mit der „Anmaßung von Wissen“ verbunden, indem sich die zentrale Stelle anmaßt, auf die Einbeziehung des dezentralen Wissens um die genauen Umstände vor Ort verzichten zu können. Weiterhin bedeutet sie eine unzulässig Ausübung von Zwang, denn „im Bereich der Gesellschaft wird der falsche Glaube, dass die Ausübung einer gewissen Macht vorteilhafte Folgen haben würde, dazu führen, dass einer Behörde eine neue Macht übertragen wird, auf andere Menschen Zwang auszuüben“ (1996a, S. 14). Statt dessen kann es nur das Ziel sein, „ein Wachsen zu kultivieren“, indem „die geeignete Umgebung“ geschaffen wird (jeweils 1996a, S. 14). Dann bildet sich „eine spontane Ordnung menschlicher Handlungen von weit größerer Komplexität, als sie je durch wohlbedachte Anordnung geschaffen werden könnte, ganz von selbst“ (1994a, S. 110). Insbesondere kommt es

durch die dezentrale Planung zu Wettbewerbsprozessen, die aufgrund der große Teilnehmerzahl und deren Disparität ebenfalls komplexe Phänomene darstellen (1996b, S. 297), so dass deren Verläufe oder gar Ergebnisse unvorhersehbar bleiben müssen. Wettbewerb versteht *Hayek* daher als „Forschungsreise ins Unbekannte, ein Versuch, neue Wege zu entdecken, wie die Dinge besser gemacht werden können als bisher“ (1952, S. 133). Für die Politik folgt daraus notwendigerweise die Aussichtslosigkeit des Versuchs, konkrete Marktergebnisse gezielt zu erreichen. Allenfalls darf erwartet werden, durch geeignete Rahmenbedingungen die Chancen aller Marktteilnehmer insgesamt zu erhöhen, ihre jeweiligen Ziele zu erreichen (1994a, S. 121).

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich, dass nach *Hayeks* Auffassung die Form der Politik entscheidend ist. Sein Anliegen ist eine Beschränkung der staatlichen Zwangsmaßnahmen auf die Durchsetzung allgemeiner Regeln als der einzigen mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft vereinbaren Form. Unter dieser Voraussetzung sind der „Bereich und die Vielfalt der staatlichen Tätigkeit, die zumindest im Prinzip mit einem freien System vereinbar ist, [...] ganz beträchtlich“ (1971, S. 296). Oberstes Ziel muss dabei die Garantie individueller Freiheit sein. Konkret zeigt sich dies beispielsweise an *Hayeks* Ausführungen zur Vertragsfreiheit, dem Kern der marktwirtschaftlichen Ordnung. Den Individuen steht es demnach frei, beiderseitig vorteilhafte Verträge zu schließen. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein festzulegen, welche Verträge die Marktteilnehmer im einzelnen schließen dürfen, denn dazu fehlt ihm das notwendige Wissen. Gesetzlich geregelt sehen möchte *Hayek* lediglich die Erzwingbarkeit von Verträgen, d. h. die Folgen, die sich aus dem freiwilligen Vertragsschluß für die Individuen ergeben. Zugleich können bestimmte Vertragsinhalte von der Erzwingbarkeit ausgeschlossen werden, so z. B. Verträge für „verbrecherische oder unmoralische Zwecke“. Entscheidend ist dabei wiederum, „daß die Statthaftigkeit eines bestimmten Aktes nur von

allgemeinen Regeln abhängt und nicht von einer speziellen Entscheidung durch eine Behörde“. So hält *Hayek* es für möglich, „daß das Recht nur jene Verträge anerkennt, die bestimmten allgemeinen Bedingungen genügen, oder daß der Staat Regeln zu Auslegung von Verträgen aufstellt“ (jeweils 1971, S. 296).

Wie lassen sich diese Erkenntnisse auf den Schutz des Verbrauchers anwenden? Im Lichte der bisherigen Ausführungen kann es nur darum gehen, die individuelle (Vertrags-)Freiheit des Verbrauchers sicherzustellen. Aussichtslos und nicht vereinbar mit der marktwirtschaftlichen Ordnung ist dagegen jeder staatliche Versuch, Verbraucher vor bestimmten, als politisch unerwünscht geltenden Marktergebnissen zu schützen. Dieses Risiko muss von den Marktteilnehmern selbst getragen werden, weil es zwingend aus der Offenheit der Wettbewerbsprozesse folgt: „In der Katallaxie, der spontanen Ordnung des Marktes, kann jedoch niemand vorhersehen, was jedes einzelne Mitglied erhalten wird [...], noch ist jemand dafür verantwortlich, daß bestimmte Leute auch bestimmte Dinge erhalten“ (1994a, S. 118). Dem Staat obliegt es lediglich, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen und zu erhalten. Insbesondere betrifft dies „die Bedingungen, die durch Gesetz herbeigeführt werden müssen, um den für die leistungsfähige Steuerung des Marktes notwendigen Grad von Wettbewerb zu sichern“ (1994a, S. 123). *Hayek* spricht damit den Bereich der Wettbewerbspolitik an, zu dem er sich an einigen Stellen in seinem Werk äußert, der aber keinen Hauptgegenstand seiner Arbeiten darstellt. In der „Verfassung der Freiheit“ verzichtet er ausdrücklich auf eine ausführliche Behandlung, übt aber zugleich harsche Kritik an der tatsächlich praktizierten Wettbewerbspolitik, die er wegen des zu großen Ermessensspielraums der Regierung als „Absurdität“ bezeichnet (1971, S. 336ff.). Ungeachtet dieser Skepsis gegenüber der praktizierten Wettbewerbspolitik formuliert *Hayek* konkrete Vorstellungen für eine freiheitssichernde Wettbewerbspolitik, auf die nun zum Abschluß des Essays eingegangen wird.

Eine freiheitssichernde Wettbewerbspolitik kann nach dem bisher Gesagten einzig aus allgemeinen Regeln bestehen. Darüber hinaus stellt *Hayek* fest: „Das Gesetz kann nicht Zustände verbieten, sondern nur Arten des Handelns“ (1971, S. 338). Auf dieser Grundlage formuliert er zwei einfache Regeln. Erstens fordert er, dass „alle Vereinbarungen über Handelsbeschränkungen ohne Ausnahme (nicht verboten, sondern nur) für unwirksam und nicht einklagbar erklärt würden“ (1994a, S. 124). Den Produzenten wird damit die Möglichkeit genommen, den Wettbewerb um die Gunst der Verbraucher durch Vereinbarungen oder Konkurrentenbehinderung zu unterlaufen. Dies schließt unmittelbar an die bereits diskutierte mögliche Einschränkung der Erzwingbarkeit von Verträgen an. Wettbewerbsbeschränkungen stellen keinen schützenswerten Vertragsinhalt dar und sollen deshalb auch nicht in den Genuss der staatlich garantierten Erzwingbarkeit über Gerichte kommen. Weiter hebt *Hayek* in Bezug auf private Monopole hervor, „daß das Schädliche nicht das Monopol als solches oder auch die Unternehmensgröße ist, sondern nur die Hindernisse gegen den Eintritt in eine Industrie oder einen Handelszweig und andere monopolistische Praktiken“ (1971, S. 337). Deshalb schlägt er als zweite Regel vor, dass „alle diskriminierenden oder andere gezielte Aktionen gegen einen tatsächlichen oder potentiellen Konkurrenten, die ihm ein bestimmtes Marktverhalten aufzwingen sollen, mit mehrfachem Schadensersatz bedroht würden“ (1994a, S. 124). Diese Regel richtet sich gegen diskriminierendes Marktverhalten wie z. B. Lieferboykotte, die einen schwerwiegenden Eingriff in die individuelle Freiheit der Betroffenen darstellen und daher die Androhung mehrfachen Schadensersatzes als einer ungleich schärferen Sanktion rechtfertigen. Insbesondere soll der freie Marktzugang gesichert bleiben, damit alle Marktteilnehmer die sich bietenden Möglichkeiten aufgrund ihres Wissens oder Fähigkeiten nutzen und so die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems erhöhen können (1971, S. 338 und 1994a, S. 122).

Beschränkt sich die staatliche Wettbewerbspolitik auf die Durchsetzung dieser einfachen Regeln, so ist dies mit der „Verfassung der Freiheit“ nicht nur vereinbar, sondern gehört sogar zu den Rahmenbedingungen, die der Entfaltung der „spontanen Ordnung“ förderlich sind. Zugleich ist damit dem Schutz des Verbrauchers am besten gedient. Dessen Freiheit ist dann weder durch staatliche Eingriffe noch durch private Wettbewerbsbeschränkungen gefährdet. Entscheidend bleibt dafür die unterschiedslose Anwendung der Regeln. Darin sieht *Hayek* einen großen Fortschritt gegenüber der von ihm kritisierten wettbewerbspolitischen Praxis mit weit ausgefeilteren Regeln, aber vielen Ausnahmen (1994a, S. 124). Dennoch sollte auch in diesem Bereich die Suche nach weiteren (institutionellen) Verbesserungen nicht aufgegeben werden. Diese Suche ist - zumindest in den Details - nicht abgeschlossen und kann es aufgrund der sich ständig ändernden Bedingungen auch niemals sein: „Wir können wahrscheinlich in keinem Stadium sicher sein, daß wir schon die besten Arrangements oder Institutionen gefunden haben, die die Marktwirtschaft zu der vorteilhaftesten Funktion bringen wird, deren sie fähig ist“. Daraus leitet sich die ausdrückliche Aufforderung ab zu „Experimentation und Verbesserung innerhalb des permanenten gesetzlichen Rahmens“, auch wenn etwaige Verbesserungen aller Voraussicht nach nur schrittweise vor sich gehen werden (jeweils 1971, S. 297). Im Ergebnis gleicht eben auch die Suche nach den geeigneten Regeln einer „Forschungsreise ins Unbekannte“.

Verwendete Schriften F.A. v. Hayeks

1945: The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, Vol. 35 (4), S.519-530.

1952: Der Sinn des Wettbewerbs, in: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach/Zürich, S. 122-140.

1971: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.

1994a: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen, S. 108-125.

1994b: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen, S. 249-265.

1996a: Die Anmaßung von Wissen, in: Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien. Hrsg. v. Wolfgang Kerber, Tübingen, S. 3-15.

1996b: Die Theorie komplexer Phänomene, in: Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien. Hrsg. v. Wolfgang Kerber, Tübingen, S. 281-306.