

## ÖKOLOGIE – ORDNUNGSPOLITIK

### Ordnungspolitik

Arbeitsmarkt; Bankenmacht; Demokratie; Eigentum; Investition, Investitionslenkung; Liberalismus; Markt; Marktversagen; Marktwirtschaft; Mitbestimmung; Öffentliche Güter, meritokratische Güter; Ökologie; Politik; Recht; Staat; Strukturpolitik; Subsidiarität; Subvention; Verbraucherschutz; Wettbewerb; Wirtschaftsethik.

#### *Die Begründung durch Walter Eucken*

Der Begriff Ordnungspolitik ist typisch für die deutschsprachige wirtschaftspolitische Diskussion seit den 40er Jahren und hat keine unmittelbare Entsprechung in der angelsächsischen Literatur. Er wurde wesentlich von W. Eucken in seinen beiden Hauptwerken „Grundlagen der Nationalökonomie“ (1940) und „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ (1952) geprägt. Ordnungspolitik ist vor allem als ein Versuch Euckens zu verstehen, wichtige wirtschaftspolitische Erfahrungen der letzten 100 Jahre (wie Konzentration und Monopolisierung, die zentralen Planwirtschaften in der Sowjetunion und in den osteuropäischen Ländern, die deutsche Hyperinflation 1923 und die Weltwirtschaftskrise 1929–1933) produktiv aufzunehmen und in die liberale ökonomische Theorie zu integrieren. Im Gegensatz zum klassischen Liberalismus, etwa Adam Smiths *System der natürlichen Freiheit* (1776), geht Eucken (1952, 373) nicht davon aus, daß sich die Wettbewerbsordnung von selbst herausbildet, so daß es genügen würde, „gewisse Prinzipien des Rechts zu verwirklichen und im übrigen die Entwicklung der Wirtschaftsordnung sich selbst zu überlassen“. Es bedarf also einer spezifischen Ordnungspolitik, welche die Bedingungen dafür schafft, daß „die starken Tendenzen zur Wirkung [kommen], die auch in der industriellen Wirtschaft zur vollständigen Konkurrenz drängen“. Dabei verwendet Eucken den Begriff „Ordnung“ in einem doppelten Sinn: Als „Wirtschaftsordnung“ ist sie „die Gesamtheit der realisierten Formen, in denen in concreto jeweils der alltägliche Wirtschaftsprozeß abläuft ... Die Analyse dieser Ordnungen ist die Basis für die

Ordnungspolitik“ (1952, 372). Gleichzeitig versteht er sie aber auch als eine „Ordnung, die dem Wesen des Menschen und der Sache entspricht ..., in der Maß und Gleichgewicht bestehen“. Damit knüpft Eucken ganz bewußt an den mittelalterlichen Begriff des „Ordo“ an, den er nun allerdings nicht mehr als gottgewollte Ordnung versteht, sondern als eine auf analytischer Grundlage beruhende und gestaltete „*sinnvolle* Zusammenfügung des Mannigfaltigen zu einem Ganzen“. Dabei sind beide Begriffe – „Ordnungen als individuelle, wechselnde Tatbestände der Geschichte und Ordnung als Ordo“ – wechselseitig aufeinander bezogen: „Der Mensch will wissen, wie die konkreten Ordnungen sind, und er sucht eine bessere Ordnung“.

Zentrales Merkmal der Wirtschaftsordnung ist die *Interdependenz*, und zwar zum einen als wechselseitige Abhängigkeit „aller wirtschaftlichen Erscheinungen, aller Bewertungen, aller Handlungen“, und zum anderen als wechselseitige Abhängigkeit der Wirtschaftsordnung insgesamt wie ihrer Teilordnungen mit allen übrigen (staatlichen, gesellschaftlichen, kulturellen usw.) Ordnungen.

In diesem Beziehungsfeld stellt sich nun die zentrale ethische „Frage: Wie kann der modernen industrialisierten Wirtschaft eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung gegeben werden?“ (1952, 14). Eucken weist die klassisch-liberale „Wirtschaftspolitik des Laissez-faire“ (die in der Realität doch immer wieder mit interessegeleiteten Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß verbunden war) aufgrund seiner Ordnungskonzeption ebenso zurück wie die traditionelle Praxis staatlicher Interventionen in wirtschaftliche Abläufe, da diese – eben aufgrund der Interdependenz der Ordnungen – meist nicht nur zu hohen Reibungsverlusten in den ökonomischen Abläufen führt, sondern darüber hinaus auch insgesamt ungewollte ökonomische und gesellschaftliche Resultate hervorbringt. Entscheidend ist daher eine Wirtschaftspolitik, die sich im wesentli-

chen auf die aktive Gestaltung und Aufrechterhaltung einer sinnvollen *Rahmenordnung* für den Wirtschaftsprozeß konzentriert; im Hinblick auf die notwendige Stabilität dieser Rahmenbedingungen und die langfristigen Erwartungen der am Wirtschaftsleben Beteiligten ist dabei eine „Konstanz der Wirtschaftspolitik“ von entscheidender Bedeutung: „Die Wirtschaftspolitik stelle einen brauchbaren wirtschaftsverfassungsrechtlichen Rahmen für den Wirtschaftsprozeß her; an diesem Rahmen halte sie beharrlich fest und ändere nur mit Vorsicht“ (1952, 289). Diesem *Primat der Rahmenordnung* für eine ethisch verantwortbare Gestaltung der Wirtschaft entspricht der *Vorrang der konstituierenden Prinzipien* der Wirtschafts-, insbesondere der Wettbewerbsordnung, durch die zentrale moralische Ideen wie Freiheit, Gleichheit, Solidarität und Frieden verwirklicht werden sollen. Nur dann, wenn die Gestaltung dieser Rahmenbedingungen nicht ausreicht, sei es aufgrund von Besonderheiten einzelner Bereiche, z. B. des Arbeitsmarktes, oder aufgrund unmittelbarer Notlage, treten ergänzend *regulierende Prinzipien* hinzu, die auch in diesen konkreten Fällen zu einer ethisch verantwortbaren Lösung führen. Es ist daher – bei aller möglichen Kritik am Detail – das Verdienst Euckens, eine klare und systematische ordnungspolitische Konzeption entwickelt zu haben, die sich zugleich erforderlichem Handeln im Einzelfalle nicht um der Systematik willen verschließt.

#### *Konstituierende und regulierende Prinzipien*

*Wirtschaftsverfassungsrechtliches Grundprinzip* ist die Beurteilung jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme im Hinblick darauf, ob und wie sie zur „Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz“ (1952, 254) beiträgt, und zwar nicht nur als negatives Prinzip (Verbot von Subventionen, Kartellen, Preisfixierungen usw.), sondern als eine positive, die Marktform der vollstän-

digen Konkurrenz fördernde Wirtschaftsverfassungspolitik. In ethischer Perspektive kommt dem von Eucken hier indirekt angesprochenen *allgemeinen Konkurrenzgleichgewicht* eine zentrale Bedeutung als „Referenzsystem“ (Sohmen 11) zu, da die Zurechnung von Handlungsfolgen über (Gleichgewichts-)Preise als eine ökonomische Wahrnehmung von *Verantwortung* durch monetäre Abgeltung der positiven und negativen Konsequenzen ökonomischer Entscheidungen betrachtet werden kann (vgl. Nutzinger in: Aktuelle Probleme der Wirtschaftsethik).

Als entscheidende Voraussetzung eines funktionsfähigen Preissystems sieht nun Eucken die *Währungsstabilität* („Primat der Währungspolitik“) mit der Folge, daß der Zentralbank eine von staatlichen Einflüssen autonome Stellung eingeräumt werden muß. Die Währungsstabilität ist nicht nur – ähnlich wie die von Eucken ebenfalls geforderte *Freiheit des Marktzugangs* – eine wichtige Voraussetzung für eine funktionierende Wettbewerbsordnung, sondern sie sichert darüber hinaus den Wert der Geldvermögensbestände und damit das Vertrauen der Menschen in die Wirtschaftsordnung.

Die in einer Marktwirtschaft erforderliche dezentrale und eigenverantwortliche Verfügung über Produktionsmittel setzt *Privateigentum* an den Produktionsmitteln voraus, das seinerseits nur dadurch gerechtfertigt ist, daß zwischen den Eigentümern sowie den anderen am Wirtschaftsleben Beteiligten Wettbewerb herrscht, der einer mißbräuchlichen Verwendung des Eigentums entgegenwirkt. Das unmittelbare Zusammenwirken der Wirtschaftssubjekte geschieht i. d. R. durch freiwillige, dem wechselseitigen Vorteil der Beteiligten dienende Vereinbarungen, so daß *Vertragsfreiheit* gleichfalls zentrale Voraussetzung dezentraler Entscheidungen darstellt; diese soll allerdings ihre Grenze dort finden, wo sie zur Beschränkung des Wettbewerbs mißbraucht wird.

Die zentrale ethische Kategorie der *Verantwortung* zeigt sich auch im konstitu-

ierenden Prinzip *Haftung* als „Voraussetzung für die Wirtschaftsordnung des Wettbewerbes ... [und] überhaupt für eine Gesellschaftsordnung, in der Freiheit und Selbstverantwortung herrschen“ (1952, 285). Bei der schon erwähnten *Konstanz der Wirtschaftspolitik* ist in ethischer Perspektive vor allem das *Verbot des Vertrauensbruchs* – jenseits der Kalkulierbarkeit langfristiger Entscheidungen – von zentraler Bedeutung.

Auch die Korrektur von Defiziten der Wettbewerbsordnung durch die regulierenden Prinzipien basiert auf ethischen Grundsätzen: Während die *monopolverhindernde Wettbewerbspolitik* vor allem auf die Erhaltung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung zielt, drücken sich *Gerechtigkeitsvorstellungen* einer Gesellschaft u. a. in der *Korrektur der primären Einkommensverteilung* am Markt durch eine *progressive Besteuerung* aus.

Die *Berücksichtigung nicht nur der betrieblichen, sondern der gesamtwirtschaftlichen Kosten in der Wirtschaftsrechnung*, also die *Internalisierung externer Effekte*, ist ethisch dadurch begründet, daß sie eine Abwälzung von Kosten auf andere oder eine Erlangung ungerechtfertigter und unbezahlter Sondervorteile vermeidet. Diese Problematik hat heute eine ungeahnte Bedeutung erlangt, und sie weist auch auf ein Konfliktfeld in Euckens Ordnungskonzeption hin. Für den Arbeitsmarkt schließlich wird eine *Korrektur anomalen Verhaltens des Angebotes* (z. B. durch staatliche Mindestlöhne oder -preise) gefordert, die verhindert, daß sinkende Löhne zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots führen; dies würde nicht nur die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarkts beeinträchtigen, sondern darüber hinaus auch auf eine ökonomische Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft hinauslaufen.

*Probleme bei der praktischen Umsetzung der Ordnungspolitik*

Durch die Wirtschaftspolitik von L. Erhard, deren Prinzipien schon im „Leitsatzgesetz“ vom 18. 6. 1948 deutlich wur-

den, ist die ordoliberalen Konzeption in Deutschland wenigstens z. T. verwirklicht worden; verbleibende Umsetzungsdefizite (z. B. im *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, 1957/1966/1973) beruhen weniger auf Schwächen der zugrundeliegenden Konzeption, sondern primär auf interessebedingten politischen und wirtschaftlichen Widerständen. Auch der immer wieder in Wirtschaft und Wissenschaft erhobene Einwand, das zugrundeliegende *allgemeine Konkurrenzgleichgewicht* sei ein längst überholter statischer „Schlafmützenwettbewerb“ und daher wirtschaftspolitisch unbrauchbar, ist letztlich unhaltbar; er verweist lediglich auf die Notwendigkeit, bei der praktischen Handhabung der Wettbewerbspolitik (z. B. durch das Bundeskartellamt) den dynamischen Charakter des Wettbewerbsprozesses, z. B. die auf vielen Märkten stattfindende Konkurrenz großer Anbieter, angemessen zu berücksichtigen.

Wichtigere Einwände gegen die Ordnungspolitik ergeben sich dagegen aus dem von Eucken selbst thematisierten Problem der *externen Effekte*. Dies gilt vor allem in zweierlei Hinsicht:

(1) Gegenwärtig immer drängender werdende Probleme der Ökologie beruhen nicht nur auf dem massenhaften Verbrauch von Umwelt- und Naturressourcen aufgrund fehlender oder zu niedriger Preise (und werden daher durch das konstituierende Prinzip der *korrekten Wirtschaftsrechnung* erfaßt), sondern auch darauf, daß die globalen Auswirkungen vieler ökologischer Probleme (Ozonloch, Treibhauseffekt, Artenschwund usw.) nur durch umfassende internationale Vereinbarungen gelöst werden können, bei denen auch Gerechtigkeitsaspekte im Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu berücksichtigen sind (vgl. Loske). Darüber hinaus wird angesichts des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern und der massiven Bedürfnisausweitung in den Industrieländern eine ethisch begründete *Selbstbeschränkung* der Menschen im Hinblick

auf die Begrenztheit der Erde und die Nutzungschancen künftiger Generationen unumgänglich; die Notwendigkeit einer *nachhaltigen Wirtschaftsweise* (*sustainable development*) kann im Rahmen der traditionellen Ordnungspolitik nicht ausreichend zur Geltung gebracht werden.

(2) Durch den Arbeitsvertrag unterwirft sich der Arbeitnehmer einem kontraktlich und gesetzlich limitierten Weisungsrecht des Arbeitgebers; er kann daher wirtschaftliche Nachteile durch Entscheidungen der Unternehmensleitung (z. B. Arbeitsplatzverlust durch Betriebsstilllegung) erleiden, auf die er im traditionellen Unternehmensmodell keinen Einfluß hat. Die Korrektur dieser potentiellen negativen Externalität durch Mitbestimmung, wie sie z. B. in Deutschland praktiziert wird, steht in einem gewissen Konflikt zu der von Eucken geforderten „Klarheit der Betriebsführung“. Hier ist es Aufgabe der Ordnungspolitik, eine vernünftige Abwägung zwischen der Interessenvertretung der Beschäftigten und der Handlungsfähigkeit der Unternehmen zu ermöglichen und zu unterstützen.

Bei der praktischen Umsetzung der Ordnungspolitik in Deutschland hat sich gezeigt, daß ihre Orientierung an der Wettbewerbsordnung zwar sinnvoll, aber nicht ausreichend ist: Euckens Grundsatz, daß niemand mehr oder weniger Macht besitzen darf als notwendig ist, um eine Wettbewerbsordnung zu verwirklichen (vgl. 1952, 376), bedarf in den verschiedensten Bereichen (Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Sozialleistungssystem usw.) der Konkretion und der Ergänzung durch weitere situationsspezifische Überlegungen. Auch die Behandlung der distributiven Gerechtigkeit allein über eine progressive Besteuerung wird den Anforderungen eines „demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (Art. 20 GG) nicht vollkommen gerecht. Daher hat sich vor allem unter dem Einfluß von A. Müller-Armack (1966) sowohl theoretisch als auch in der praktischen Wirtschaftspolitik

das Konzept einer sozialen Ausgleichspolitik als *Soziale Marktwirtschaft* entwickelt, die dem Gedanken der *Solidariüt* und der *Subsidiarität* verpflichtet ist. Die Denkschrift der EKD (1991) sieht die Komponenten „sozial“ und „Marktwirtschaft“ sogar als gleichgewichtig und betont, daß die *notwendige Balance* zwischen Marktwirtschaft und Sozialpolitik sowohl durch eine Politik des Sozialabbaus wie durch eine Überforderung von Staat und Wirtschaft mit sozialen Leistungen gefährdet werden kann. Indem die Studie auf die „oft nur mühsam aufrecht zu erhaltende Balance“ (55) hinweist, verweist sie zugleich auf die Vorläufigkeit und potentielle Brüchigkeit dieses zumindest für entwickelte Länder ansprechenden „Erfolgsmodells“. In ähnlicher Weise betont die Enzyklika „*Centesimus Annus*“ (1991, 50) „die positive Bedeutung des Marktes und des Unternehmens“ und weist zugleich darauf hin, „daß beide unbedingt auf das Gemeinwohl ausgerichtet sein müssen“. Beide Studien stimmen darin überein, daß die traditionelle und im Kontext der Industrieländer durchaus erfolgreiche Ordnungspolitik im Hinblick auf Ökologie und weltweite Beziehungen bisher noch keine befriedigenden Lösungen anzubieten vermag.

#### *Ordnungspolitik in internationaler Perspektive*

Die Frage, inwieweit die besonders in Deutschland erfolgreiche Ordnungspolitik für andere Länder nützlich sein kann, muß differenziert beantwortet werden:

(1) Die Ordnungspolitik gibt sicherlich nützliche wirtschaftspolitische Orientierungen für die gegenwärtig stattfindende Transformation der sowjetischen und osteuropäischen Kommando- in moderne Marktwirtschaften; da aber in diesen Ländern viele grundlegenden Institutionen und Normen einer Marktwirtschaft, welche die Ordnungspolitik implizit voraussetzt, so gut wie gar nicht vorhanden sind, muß dem Aufbau dieser fundamentalen Elemente und der Entwicklung eines ent-

sprechenden individuellen und gesellschaftlichen Bewußtseins besonderes Gewicht beigemessen werden, bevor unmittelbar auf konkrete ordnungspolitische Empfehlungen zurückgegriffen werden kann.

(2) Die Ordnungspolitik ist von Eucken und seinen Nachfolgern vor allem im nationalstaatlichen Kontext entwickelt worden; ihre Übertragbarkeit auf größere Einheiten ist u. a. deswegen problematisch, weil die in größeren Wirtschaftsräumen (etwa der EG) weiterhin bestehenden nationalstaatlichen Ordnungen anderer Lebensbereiche sehr stark differieren, so daß aufgrund der Interdependenz der Ordnungen eine „harmonische Zusammenführung“ der wirtschaftlichen Ordnung auf supranationaler Ebene zumindest erschwert wird; hinzu kommt bei supranationalen Einheiten, wie etwa der EG, das Problem der bislang unzureichenden demokratischen Legitimation und Kontrolle dieser größeren Wirtschaftseinheiten.

(3) Gerade das Beispiel der sog. Entwicklungsländer zeigt, wie wichtig eine sinnvolle Gestaltung der verschiedenen Lebensordnungen für eine sinnvolle Wirtschaftsordnung ist; zugleich aber ist es nicht nur wegen der unterschiedlichen historischen und kulturellen Voraussetzungen dieser Länder, sondern insbesondere auch wegen des enormen Wohlstands-, Wissens- und auch Machtgefälles zwischen den Ländern der „Ersten“ und der „Dritten“ Welt außerordentlich schwierig, hier vernünftige Empfehlungen „von außen“ zu geben, die von den Entwicklungsländern aufgegriffen werden können. In diesem Kontext ist auch die (Neu-)Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu sehen.

(4) Vor allem in den Vereinigten Staaten hat sich mit der von J. M. Buchanan und anderen begründeten „constitutional economics“ ein von der Ordnungspolitik verschiedener Ansatz entwickelt, der stärker in der Tradition der klassischen Politischen Ökonomie seit Adam Smith

(1776) steht. Dieser Ansatz versucht, die Funktionseigenschaften alternativer gesetzlicher, institutioneller und konstitutioneller Arrangements unter Verwendung des mikroökonomischen Maximierungsansatzes zu erklären. Speziell bei Buchanan geht es dabei vor allem darum, die Frage der Rahmenordnung bereits auf der Ebene der *Verfassung (constitution)* zu regeln, so daß gegenüber der Ordnungspolitik die Eingriffstiefe staatlicher Wirtschaftspolitik deutlich zurückgeht. Gleichwohl sind zentrale Befunde beider Ansätze – insbesondere die Empfehlung an die staatliche Wirtschaftspolitik, sich interventionistischer Eingriffe in wirtschaftliche Abläufe weitgehend zu enthalten – in beiden Denkrichtungen durchaus verwandt. Auch der zugrunde liegende ethische Ansatz, die Aufstellung von Regeln für die Gestaltung einer sinnvollen, menschenwürdigen und leistungsfähigen gesellschaftlichen Ordnung, ist in beiden Denkrichtungen zu entdecken; die Ordnungspolitik teilt aber nicht mehr den Smithschen Optimismus eines „Systems der natürlichen Freiheit“, der in der angelsächsischen *constitutional economics* bis heute zu erkennen ist.

**Literatur:**

Aktuelle Probleme der Wirtschaftsethik. Hg. K. Homann, Berlin 1992 (Lit.); G. Brennan/J. M. Buchanan, *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge 1980 (dt.: *Besteuerung und Staatsgewalt*, Hamburg 1988); *dies.*, *The reason of rules. Constitutional political economy*, Cambridge 1985; J. M. Buchanan/R. E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York 1977; *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Hg. D. Grosser, Opladen 1985 (Lit.); Enzyklika „*Centesimus Annus*“ Seiner Heiligkeit Papst Johannes Paul II. zum 100. Jahrestag von „*Rerum Novarum*“, Bonn 1991; W. Eucken, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena 1940, Berlin, Heidelberg 1965; *ders.*, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952, 1975; *Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)*, *Gemeinwohl und Eigennutz. Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft*, Gütersloh 1991; H.-J. Harborth, *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbsterstörung. Eine Einführung in das Konzept des „sustainable development“*, Berlin 1991 (Lit.); P. H. Köppinger, *Die Zukunft der Sozialen*

*Marktwirtschaft. Ordnungspolitik aus der Sicht christlicher Soziallehre*, Königswinter 1979; *Liberalismus im Kreuzfeuer. Thesen und Gegenthesen zu den Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Hg. H. G. Nutzinger, Frankfurt/M. 1986; R. Loske, *Wege zur Klimastabilisierung. Atmosphärenschutz als Herausforderung an Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*, Köln 1991; A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947; *ders.*, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, Bern, Stuttgart 1974; *ders.*, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*, Freiburg/Br. 1966, Bern, Stuttgart 1976; *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Freiburg/Br. 1948ff.; A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 2 Bde., London 1776, 1786; dt.: *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München 1978; E. Sohmen, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1976 (Lit.); *The New Institutional Economics – A Symposium*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics* 140 (März 1984); 2nd Symposium on the New Institutional Economics, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics* 141 (März 1985); V. Vanberg, „*Ordnungstheorie*“ as *Constitutional Economics – The German Conception of a „Social Market Economy“*, in: *Ordo* 39 (1988) 17–31; *Wirtschaft und Ethik*. Hg. H. G. Nutzinger, Wiesbaden 1991.

HANS G. NUTZINGER