



Stiftung für
Ordnungspolitik
und Staatsrecht

Was meint und wozu dient Ordnungspolitik?

Eine Einführung von Michael Wohlgemuth

Was meint und wozu dient Ordnungspolitik?

Zusammenfassung:

- **Ordnungspolitik zielt ab auf die Gestaltung der Wirtschaftsordnung. Sie formuliert den Rahmen allgemeiner "Spielregeln", nach denen in Privatrechtsgesellschaft und Rechtsstaat gehandelt werden soll.**
- **Ordnungspolitik hat eine langfristig orientierte Leitbildfunktion. Sie dient den gemeinsamen Bürgerinteressen am Erhalt und Ausbau von Freiheit und Wohlstand.**
- **Das ordnungspolitische Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ hat in Nachkriegsdeutschland starken Einfluss gehabt und mit zum wirtschaftlichen und sozialen Erfolg der Ordnungspolitik beigetragen.**
- **Ordnungspolitik ist prinzipiengeleitete Politik. Sie fordert einen regelbasierten Wettbewerb, der Machtpositionen in der Wirtschaft verhindert, den Konsumenten dient und zu wirtschaftlichem Fortschritt antreibt.**
- **Konstituierende Prinzipien der Ordnungspolitik sind: Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung sowie Geldwertstabilität, offene Märkte und verlässliche wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen.**
- **Aufgrund der Interdependenz von wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Ordnung verfolgt Ordnungspolitik auch staatspolitische Grundsätze, so den Primat allgemeiner und gleicher Regeln vor interventionistischer Wirtschaftslenkung, das Zurückdrängen von Sonderinteressen, sowie die Selbstbindung der Politik an rechtsstaatliche Abwehrrechte und demokratische Kontrollrechte der Bürger.**
- **Wird ordnungspolitisch falsch oder inkonsistent entschieden, kommt es zu willkürlichen prozesspolitischen Interventionen und damit allzu oft zu Orientierungs-, Vertrauens- und Wohlstandsverlusten.**

Im Folgenden werden die ideengeschichtlichen und normativen Grundlagen der Ordnungspolitik sowie deren Relevanz für zentrale aktuelle wirtschaftspolitische Problemfelder kurz zusammengefasst. Die einzelnen Abschnitte bauen zwar etwas aufeinander auf, können aber auch für sich angesteuert werden. Jeweils können nur Grundaussagen grob skizziert werden. Weiterführende Literatur finden Sie am Ende.

Inhalt

1. Historische Wurzeln: Freiburger Schule und Ordo-Liberalismus
2. Ordnungspolitische Grundsätze (I): die Wettbewerbsordnung
3. Der Sinn des Wettbewerbs
4. *Exkurs: Europäische Ordnungspolitik in der Krise*
5. Ordnungspolitische Grundsätze (II): Staatsrecht und die Interdependenz der Ordnungen
6. Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft
7. Subsidiarität als Richtschnur
8. *Exkurs: Kant oder Krugman?*
9. Ordnungspolitik auf europäischer Ebene
10. Ordnungspolitik im Kleinstaat
11. Ordnungspolitik und Geldverfassung
12. Ordnungspolitik und Staatsverschuldung
13. Ordnungspolitik im Steuersystem
14. Ordnungspolitik auf den Finanzmärkten
15. Ordnungspolitik auf den Arbeitsmärkten
16. Ordnungspolitik im Bildungswesen
17. Ordnungspolitik im Gesundheitswesen
18. Ordnungspolitik in der Alterssicherung
19. Ordnungspolitik und Umweltschutz
20. *Schluss: Odysseus und die Sirenen: Ordnungspolitik als Selbstbindung*

Weiterführende Literatur

1. Historische Wurzeln: Freiburger Schule und Ordo-Liberalismus

Wirtschaftsordnung, Wirtschaftsverfassung und Ordnungspolitik sind Schlüsselbegriffe des Ordo-Liberalismus und damit vor allem der Freiburger Schule, also von Ökonomen und Juristen, die schon in den frühen 1930er Jahren über eine „funktionsfähige und menschenwürdige Wirtschaftsordnung“ (Walter Eucken) nachdachten. Sie taten dies auch in verschiedenen Zirkeln des Widerstands gegen die Nazi-Diktatur.

Auf den Grundideen der Ordo-Liberalen (aber auch anderer wie Wilhelm Röpke oder Alexander Rüstow) bauten schließlich Ludwig Erhards Vorstellungen einer Nachkriegsordnung auf, die er unter dem gewinnenden Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ zu einem großen Teil auch verwirklichen konnte.

Nach den Vorstellungen der „Freiburger“ muss die Wirtschaftsordnung staatlich gesetzt und garantiert werden. Die Idee eines *Laissez-faire*, einer sich im wesentlichen von selbst ordnenden Wirtschaftsordnung, wird abgelehnt. Der Staat habe indes sehr wohl eine Aufgabe: Die Setzung, Sicherung, Bewahrung und Durchsetzung bewährter und moralisch anerkannter Regeln als allgemeines Recht. Für diese – die Bedeutung der Rahmenordnung betonende – Konzeption stand auch der damals noch unbescholtene Name „Neoliberalismus“.

Das „Liberale“ besteht darin, dass man eine nach allgemeinen Regeln geordnete, nicht aber eine nach kollektiven Zwecken gesteuerte Wirtschaft anstrebt, in der alle ihre eigenen Fähigkeiten, ihr Wissen und Talent frei entfalten und nutzen können, solange sie nicht die gleichen Freiheitsrechte anderer damit verletzen. Das „Neue“ bestand darin, dass dem demokratischen Rechtsstaat eine wesentliche Rolle bei der Setzung und Durchsetzung der allgemeinen Spielregeln einer Wettbewerbsordnung zugewiesen und zugetraut wurde.

Die funktionsfähige und menschenwürdige Wirtschaftsordnung kann indes nach allen Erfahrungen mit anderen Wirtschaftssystemen nur eine marktwirtschaftliche Ordnung sein, keine Zentralplanwirtschaft. Geplant wird dennoch: Dem Staat obliegt die Planung und Durchsetzung der Regeln, innerhalb deren die Wirtschaftssubjekte ihre eigenen Pläne spontan und frei privatrechtlich koordinieren können. Nur: die Abläufe und Ergebnisse der Marktprozesse selbst werden nicht zentral „geplant“ – sie bleiben das spontane Ergebnis sozialer Interaktion und nicht kollektiven Entwurfs.

2. Ordnungspolitische Grundsätze I: die Wettbewerbsordnung

Ordnungspolitik meint somit die Setzung, Anpassung und Durchsetzung von Regelordnungen; von Spielregeln, nach denen sich sowohl die Wirtschaftsakteure als auch die politischen Akteure zu richten haben. Diese Regeln wiederum sollen einer Reihe konsistenter Prinzipien genügen. Die „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“,

die man auch als Leitlinien des Modells der Sozialen Marktwirtschaft interpretieren kann, hat Walter Eucken 1949 zusammengefasst.

Als Grundprinzip steht ein funktionierendes Preissystem bei möglichst vollständigem Wettbewerb im Zentrum. Nur unter Wettbewerbsbedingungen können Preise als Knappheitsindikatoren wirken und Ressourcen effizienten Verwendungen zuführen. Wettbewerb hat aber auch eine soziale Funktion: er reduziert private Marktmacht; er dient als „das genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte“, so der Jurist der Freiburger Schule, Franz Böhm. Damit ist Wettbewerb auch eine wesentliche Antwort auf die „soziale Frage“, die sich heute gerade dann stellt, wenn Nachfrager nach Gütern und Arbeitsplätzen wenigen und mächtigen Anbietern in einer vermachteten Wirtschaft gegenüber stehen (s.a. Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft).

Für die Funktionsfähigkeit einer solchen Wettbewerbsordnung ist vor allem die Einhaltung von drei rechtlichen und drei politischen **Grundsätzen** erforderlich.

- (1) *Privateigentum* ist als Voraussetzung einer funktionsfähigen und menschenwürdigen Marktordnung unverzichtbar.
- (2) *Vertragsfreiheit* ist ebenso unabdingbar für Privatautonomie und Selbstverantwortung. Freilich ist nicht jeder Vertrag kompatibel mit dem Erhalt der Wettbewerbsordnung. Dies gilt vor allem für Kartellverträge, die als Verträge zulasten Dritter (Konsumenten und Konkurrenten) unzulässig sein sollen.
- (3) *Haftung* soll die Eigenverantwortlichkeit der Akteure für ihre Handlungen garantieren und vermeiden, dass Risiken und Verluste (von Banken, Unternehmen oder Staaten) auf andere abgewälzt werden (s. hierzu auch Europäische Ordnungspolitik in der Krise).

Auf diesen Prinzipien baut die Wirtschaftsordnung einer „Privatrechtsgesellschaft“ auf, wie sie Franz Böhm nannte – einer Gesellschaft, in der die meisten Vorgänge des Wirtschaftslebens aus freiwilligen Vereinbarungen unter rechtlich Gleichgestellten hervorgehen. Direkter an die Politik gerichtet sind die nächsten drei Grundsätze:

- (4) *Geldwertstabilität* hat einen hohen Rang, weil sie erforderlich ist, um die gesparten Vermögen und die Kaufkraft der Bürger vor der schleichenden oder schlagartigen Entwertung durch Inflation zu schützen und zu gewährleisten, dass der Preismechanismus seine wichtigen Lenkungs- und Anreizfunktionen erfüllen kann (s.a. Ordnungspolitik und Geldverfassung).
- (5) *Freier Marktzutritt* umfasst die Beseitigung staatlicher wie auch privater Marktzutrittsbarrieren und ist wesentlich für eine dynamische Wettbewerbsordnung, die soziale Machtkontrolle ausüben und Innovationen anregen soll. Dies verlangt auch die Aufhebung von Zöllen, Quoten und anderen Hemmnissen im internationalen Handel, freie Berufswahl, Gewerbefreiheit, oder eine Begrenzung des Patentschutzes.

(6) *Konstanz der Wirtschaftspolitik* schließlich fordert eine Politik, die nicht hektisch und opportunistisch die Spielregeln ändert. Konstanz und Prinzipientreue vermeiden Verunsicherungen bei den Wirtschaftsakteuren und schaffen so vor allem für Investitionen (Real- und Humankapitalbildung) und private Daseinsvorsorge Rechtssicherheit und Vertrauensschutz.

3. Der Sinn des Wettbewerbs

Wettbewerb steht im Zentrum der konstituierenden Prinzipien marktwirtschaftlicher Ordnungen. Wettbewerb führt weitaus eher als andere Marktformen zu einer Einkommensverteilung nach Marktleistung und dazu, dass jene Güter angeboten werden, welche die Konsumenten wünschen; auch sorgt er für die Anpassung der Wirtschaft, wenn sich Wünsche und Kosten ändern. Zudem reizt er dazu an, Innovationen hervorzubringen. Deshalb kann die Wettbewerbsordnung als „Entdeckungsverfahren“ (F.A. von Hayek) angesehen werden, das es erlaubt, herauszufinden, welche Güter wie knapp und wertvoll sind, und nach welchen neuen Produkten, Verfahren und Problemlösungen es sich zu suchen lohnen dürfte.

Marktwirtschaft bedeutet Ordnung durch Wettbewerb, nicht aber Ordnung durch Kartelle oder Monopole. Weder eine "laissez-faire" Gesellschaft noch ein von Interessengruppen beherrschter Staat sind mit offenem Leistungswettbewerb vereinbar. Vielmehr bedarf es eines "starken Staats", der über den Einzelinteressen steht und die Spielregeln des Leistungswettbewerbs vorgibt, innerhalb derer die einzelnen über ihre Spielzüge entscheiden.

Wettbewerb und Freiheit sind zwei Seiten der gleichen Medaille. Wettbewerb ergibt sich aus der Wahrnehmung einer für alle gleichen Handlungsfreiheit unter Regeln, welche die Behinderung der Wettbewerbsfreiheit anderer verbieten.

4. Exkurs: Europäische Ordnungspolitik in der Krise

Die aktuelle Staatsschuldenkrise der Euro-Zone lässt sich auch als Folge einer Verletzung zentraler „konstituierender Prinzipien“ der Ordnungspolitik von Walter Eucken ([s.o.: Ordnungspolitische Grundsätze I](#)) beschreiben. Konkret geht es vor allem um die Prinzipien Geldwertstabilität, Verlässlichkeit und Haftung. Dass auch die Europäische Zentralbank (EZB) mit zu billigem Geld die (privat und staatlich) anwachsende Verschuldung mit zu verantworten hatte, tritt hinzu (z.B. [Sachverständigenrat 2010/11](#)). Die Währungsunion hat die EZB aber auch vor die Unmöglichkeit gestellt, einen passenden Leitzins für sich äußerst unterschiedlich entwickelnde Mitgliedsstaaten zu finden.

Vor allem an Konstanz und Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik im Sinne einer glaubwürdigen, gegenseitigen Selbstbindung der Haushaltspolitik der Euro-Mitgliedsstaaten hat es von Anfang an gefehlt. Die Richtwerte des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden beinahe permanent von einigen Staaten überschritten, ohne dass dies je wirksam sanktioniert worden wäre. Inzwischen ist informell der Ausnahmezustand erklärt, und

zentrale Elemente der Europäischen Verträge wurden faktisch außer Kraft gesetzt (vor allem das Verbot der Fremdhaftung und der Monetisierung von Schulden).

Ordnungspolitisch brisante Fragen betreffen aber auch die konstituierenden Rechtsgrundsätze Euckens. Was seit langem zu beobachten war, ist die Auflösung der zentralen Verknüpfung von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung. Wer an Kapitalmärkten (oder sonst wo) investiert, trägt das Risiko des Wertverlusts. Das ist die Grundlage einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. Jetzt erst bemühen sich die Euro-Mitgliedsländer, eine gewisse „Beteiligung“ privater Gläubiger an der von ihnen finanzierten Überschuldung mancher Staaten zu ermöglichen. Hierum wird noch immer heftig gestritten. Nicht aber um die Frage, weshalb unbeteiligte Dritte (Steuerzahler) selbstverständlich für Fehlverhalten anderer (Regierungen anderer Staaten) und Fehlinvestitionen anderer (Investoren) garantieren und am Ende zahlen sollen.

Das Prinzip der Haftung ist ordnungspolitisch und sozialetisch zentral. „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen“, so Eucken (1952). Und weiter: „Investitionen werden um so sorgfältiger gemacht, je mehr der Verantwortliche für diese Investitionen haftet. Die Haftung wirkt insofern prophylaktisch gegen eine Verschleuderung von Kapital und zwingt dazu, die Märkte sorgfältig abzutasten.“

Auch Ordnungspolitik – die Bindung an feste Grundsätze – wirkt prophylaktisch. Ohne die Verletzung der genannten Prinzipien wäre die Banken- und Staatsschuldenkrise wohl nicht entstanden und zur institutionellen Vertrauenskrise geraten. Jetzt muss die akute Krise überwunden werden – aber möglichst nicht in Form eines permanenten Ausnahmezustands, sondern durch glaubhafte Selbstbindung der Politik an ordnungspolitische Prinzipien.

5. Ordnungspolitische Grundsätze II: Staatsrecht und die Interdependenz der Ordnungen

Die Wettbewerbsordnung ist im Kern ein privatrechtlich geordnetes System, das aber eines staatlich geschützten Rahmens bedarf. Dem Individuum Privatautonomie und Freiheit zuzubilligen (oder: zuzumuten), heißt, dass die Sphäre eigenverantwortlichen Handelns vor Beeinträchtigungen sowohl durch andere Bürger als auch durch den Staat geschützt sein muss. Privatrechtsgesellschaft und Rechtsstaat haben somit das gleiche Ziel: die Bewahrung einer Gesellschaft freier Menschen. Es geht jeweils darum, die Herrschaft von Menschen über Menschen durch die Herrschaft des Rechts und damit allgemein anwendbarer und allgemein anerkannter Regeln gerechten Verhaltens abzulösen.

Das Problem sozialer Macht weist zwei Dimensionen auf: eine private (Marktmacht) und eine politische (Staatsmacht). Beide Dimensionen wiederum sind allzu oft interdependent, konkret: sie bestärken sich gegenseitig. Wirtschaftliche Macht lässt sich häufig auf staatliche Initiativen bzw. wettbewerbspolitische Unterlassungen zurückführen. Wirtschaftliche Machtgruppen wiederum stellen auch einen politischen Machtfaktor dar, sobald es ihnen gelingt, Privilegien über den politischen Prozess zu

erhalten und zu bewahren. Machtkontrolle wird deshalb sowohl im Bereich der Wirtschaft als auch des Staates zu einer Aufgabe der Rechtsordnung.

Dass jeder Staat Gefahr läuft, zum Spielball der Gruppeninteressen zu werden, haben die Ordo- oder „Neoliberalen“ schon in den 1930er Jahren erkannt. Deshalb stellt Walter Eucken auch seinen Prinzipien der Wirtschaftsverfassung (s.o.) zwei staatspolitische Grundsätze zur Seite, "damit ein unabhängiger Staat entsteht, der selbst eine ordnende Potenz werden kann". Demnach ist zum einen der Einfluss wirtschaftlicher Machtgruppen so weit wie möglich zu beschränken, während der Einfluss der Politik auf die Wirtschaft einem Primat allgemeiner Ordnungspolitik vor intervenierender Wirtschaftslenkung unterworfen werden soll. Nur so sei der Staat in der Lage, als Hüter einer freiheitlichen und sozialen Grundprinzipien folgenden Wirtschaftsordnung zu wirken: "Ohne eine Wettbewerbsordnung kann kein aktionsfähiger Staat entstehen und ohne einen aktionsfähigen Staat keine Wettbewerbsordnung".

6. Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft

Diese Grundsätze der Wettbewerbsordnung haben auch Ludwig Erhards Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in der deutschen Nachkriegszeit nachhaltig geprägt. Auf einen Satz gebracht meint Soziale Marktwirtschaft: „das Prinzip der Freiheit auf dem Märkte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“ (Müller-Armack).

Der Freiheit auf dem Märkte dienen neben den oben skizzierten privat- und staatsrechtlichen Grundsätzen auch Organisationen mit politischer Gestaltungsmacht, wie etwa unabhängige Kartellbehörden, unabhängige Zentralbanken, internationale Handelsorganisationen.

Ein guter Teil des „sozialen Ausgleichs“ wird ebenfalls zunächst von der Wettbewerbsordnung erwartet. Sie verhindert die Bildung und Verfestigung wirtschaftlicher Macht und politischer Privilegien und dient so bereits den Zielen sozialer Chancengerechtigkeit. Die Verteilung der Einkommen folgt auf offenen Wettbewerbsmärkten weitgehend dem Kriterium der Leistungsgerechtigkeit, die sich danach bemisst, wie gut ein Wirtschaftsakteur sein Können und Wissen zur Produktion von Gütern einsetzt, die den Bedürfnissen anderer Marktteilnehmer entsprechen.

Maßnahmen zum sozialen Ausgleich und zur Stabilisierung der Volkswirtschaft bleiben dennoch oft nötig oder wünschenswert. Sie sollten indes ordnungs- und marktkonform sein. Marktkonformität heißt: Der marktwirtschaftliche Preisbildungsprozess darf nicht blockiert werden. Mindestpreise, Höchstpreise, Mengenbeschränkungen sind nicht marktkonform; sie führen zu Fehlallokationen und verfehlen zudem regelmäßig ihre sozial- oder umweltpolitischen Zwecke (s.u.). Aber auch marktkonforme Eingriffe wie beispielsweise Steuern und Subventionen müssen

wohlbedacht und sparsam eingesetzt werden. Aufgabe der Ordnungspolitik ist es, ein dauerhaftes, überwiegend rechtlich kodifiziertes Regelsystem zu schaffen, anzuwenden und in der wirtschaftlichen Praxis durchzusetzen.

Soziale Marktwirtschaft ist keine Mischform aus Marktwirtschaft und Planwirtschaft. Soziale Marktwirtschaft ist eine Marktwirtschaft ohne Privilegien und mit offenem Leistungswettbewerb. Soziale Marktwirtschaft strebt Freiheit, Wohlstand und sozialen Ausgleich für alle in einer modernen Volkswirtschaft an. Freiheit erfordert die Einhegung von staatlicher und privater Macht. Das Mittel der ersten Wahl zur Einhegung von wirtschaftlicher Macht ist der Wettbewerb in einem System eigenverantwortlicher Haftung. Politische Macht wird am besten durch rechtsstaatliche Abwehrrechte und demokratische Kontrollrechte der Bürger in Schach gehalten. Soziale Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaat gehören zusammen. Dies ist die Interdependenz der Ordnungen.

7. Subsidiarität als Richtschnur

Ordnungspolitik setzt vorrangig nicht-interventionistische Instrumente ein, um Marktmängel zu beheben und soziale Nöte zu berücksichtigen. Im Zweifel gibt sie der individuellen Daseinsvorsorge den Vorzug gegenüber der kollektiven Umverteilung mit ihrer „verordneten Solidarität“: Individuelle Freiheit und Verantwortung soweit wie möglich, staatlicher Zwang soweit wie nötig. Diese ordnungspolitische Devise entspricht dem Subsidiaritätsprinzip, wonach größeren Kollektiven keine Aufgaben übertragen werden, die kleinere soziale Einheiten ebenso gut bewältigen könnten.

Der aktivierende Sozialstaat befähigt die Bürger zur Teilnahme am Marktgeschehen, etwa durch Bildungspolitik und Schutz vor unversicherbaren Risiken. Bei der Ordnungspolitik lösen präventive Ansätze therapeutische Ansätze der Sozialpolitik ab. Dies bedeutet Startgerechtigkeit durch offene Märkte, konsequenter Privilegienabbau und günstige Versorgung der Bevölkerung durch eine Politik der Wettbewerbsordnung. Die Autonomie der sozialen Selbstverwaltung gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist zu respektieren und die Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern.

8. Exkurs: Kant oder Krugman?

Einer der hartnäckigsten Kritiker deutscher Ordnungspolitik war und ist der amerikanische Nobelpreisträger Paul Krugman. 1999 erklärte er „[Why Germany Kant Kompete](#)“. Krugmans Kritik gilt der deutschen Obsession mit Prinzipien, kategorischen Imperativen. Die Deutschen seien schon einmal „konservativer“ als die Amerikaner, denn: „they do believe in sound money and sound budgets“. Der wahre Konflikt sei jedoch ein philosophischer: „it's not Karl Marx vs. Adam Smith, it's Kant's categorical imperative vs. William James' pragmatism“. Deutsche seien Prinzipienreiter; Amerikaner dagegen philosophisch und persönlich eher „sloppy“. Zwar seien die Deutschen damit bisher nicht allzu schlecht gefahren: dies zeigten

etwa die Exporterfolge deutscher Ingenieurskunst oder die geringere Inflation während der 1970er und 1980er Jahre. Heute (1999) sei die Welt aber eine andere, dynamische. Diese neue Welt belohne amerikanische „Flexibilität“ (bei Krugman eher stur: expansive Geld- und Fiskalpolitik) und mache deutsche Disziplin und ordnungspolitische Prinzipienreiterei zur Gefahr für das Projekt eines vereinten Europa.

Im Nachhinein ist es billig, zu konstatieren, dass Disziplin in der privaten wie öffentlichen Haushaltsführung Europa und sicher auch den USA als Bedingung der Möglichkeit, die letzten Schulden- und Überinvestitionskrisen zu vermeiden, geholfen hätte. Das Problem ist heute nicht mehr die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, sondern eher das Gegenteil, was in Teilen der EU als „unfair“ erachtet wird. Dieses Argument kann recht leicht widerlegt werden ([Wohlgemuth 2015](#)). Bleibt das Problem Kant.

Aus ordo-liberaler Sicht kann man auch deutschen Regierungen keine überbordende Obsession für eine prinzipiengeleitete Ordnungspolitik vorhalten. Dennoch legt man hier zumindest im Vergleich zu wichtigen europäischen Nachbarn etwas mehr Wert auf ordnungspolitische Selbstbindungen. Deutsche treten in der EU öfters als Spielverderber auf, wenn es um (noch) mehr Flexibilität und diskretionäre Handlungsspielräume bei der Festlegung und Interpretation wirtschaftspolitischer Programme und Regeln geht. Dies zeigt sich etwa im Wettbewerbsrecht, bei der „Schuldenbremse“ oder im zumindest anfänglichen Beharren auf einem regelgebundenen „Automatismus“ der Sanktionen für sich überschuldende Mitglieder des Euro-Clubs.

Der Pragmatismus von William James hat auch Vorteile – vor allem als dezentral experimentierendes Entdeckungsverfahren. Ordnungspolitik sollte sich nicht anmaßen, die „wahren“ Vernunftprinzipien der Wirtschaftsordnung in allen konkreten Ableitungen ein für alle mal zu kennen und einmal für alle („one size fits all“) verpflichtend zu machen. Auch helfen universalisierbare Prinzipien, selbst wenn sie Verfassungsrang erlangt haben, wenig, wenn sie nicht kulturell und politisch akzeptiert sind – wie sich nun anhand des fiskal- und geldpolitischen Ausnahmezustands der Eurozone zeigt.

Tatsächlich ist die deutsche Idee der Wirtschaftsordnung im Kern kantianisch. Kants Spätwerk „Zum ewigen Frieden“ (1795) behandelt nicht nur das Völkerrecht, sondern vor allem die Prinzipien einer „republikanischen Verfassung“. Deren „Witz“ liegt darin, dass sie nicht voraussetzen braucht, „es müsse ein Staat von Engeln sein“. Das Ordnungsproblem ist vielmehr „selbst für ein Volk von Teufeln (wenn sie nur Verstand haben) auflösbar und lautet so: ‚Eine Menge von vernünftigen Wesen, die insgesamt allgemeine Gesetze für ihre Erhaltung verlangen, deren jedes aber insgeheim sich davon auszunehmen geneigt sind, so zu ordnen und ihre Verfassung einzurichten, dass, obgleich sie in ihren Privatgesinnungen einander entgegen streben, diese einander doch so aufhalten, dass in ihrem öffentlichen Verhalten der Erfolg eben derselbe ist, als ob sie keine solche böse Gesinnung hätten.“

Kurz: glaubwürdige Selbstbindung (Ordnungspolitik) setzt keinen idealistischen Altruismus, sondern nur aufgeklärtes Selbstinteresse voraus ([s.a. Odysseus und die Sirenen: Ordnungspolitik als Selbstbindung](#)).

9. Ordnungspolitik auf europäischer Ebene

Aufgeklärtes Selbstinteresse an einer wechselseitigen Regelbindung zum gegenseitigen Vorteil kann, zumindest teilweise, auch für einen europäischen Gesellschaftsvertrag unterstellt werden. Die Grundelemente einer ordo-liberalen Wirtschaftsordnung: unverfälschter Wettbewerb, Reduzierung staatlicher Beihilfen und vor allem die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital) blieben nicht nur wohlfeile Absichtserklärungen der Römischen Verträge (1957). Hieraus sind spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1985) europäische Rechtsgrundsätze geworden, die von Kommission und Gerichtshof in vielen Fällen ordnungspolitisch konsequenter durchgesetzt wurden, als sie es wohl selbst in Deutschland je hätten werden können.

Vor allem können die Grundfreiheiten inzwischen von den Bürgern der Union gegen ihre Regierungen vor nationalen Gerichten oder vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) durchgesetzt werden – ein entscheidender Schritt hin zu einer (ordo-) liberalen Wirtschaftsverfassung auf europäischer Ebene. Zudem konnten oft erst über den europäischen Umweg die Mitgliedsländer bewogen oder gezwungen werden, (Staats-) Monopole in der Telekommunikation, Energieversorgung, bei Banken, oder im Verkehr aufzubrechen.

Gleichzeitig finden sich auf europäischer Ebene aber auch Elemente einer anderen Auffassung von Wirtschaftsordnung als Ergebnis politischen Planens, Umverteils und Vorschreibens. Dies lässt sich schon darin erkennen, dass die EU einen auf mittlerweile 100.000 Seiten Regelwerk geschätzten „Besitzstand“ (*acquis communautaire*) überwiegend wirtschaftsregulierender, EU-weit geltender Normen angehäuft hat. Auch das EU-Budget widmet mit Agrarpolitik, Regional- und Strukturfonds den überwiegenden Teil distributiven Zwecken.

Die europäische Wirtschaftsordnung war und ist also aus ordnungspolitischer Sicht ein gemischtes Ereignis. Dies sah schon Ludwig Erhard (1962) klar: „Man kann nicht auf der einen Seite Wettbewerb und auf der anderen Seite Planung, Planifikation oder Programmierung haben wollen.“ Die Bündelung nationaler Sonderinteressen in gemeinschaftlichen Politikpaketen ist es denn auch, die dazu führt, dass viele Maßnahmen beschlossen werden, die weit jenseits der Schnittmenge gemeinsamer Interessen liegen und jeweils für sich betrachtet sogar allein einer Minderheit nutzen.

Der jetzt geltende Lissabonner „Reformvertrag“ war auch kein ordnungspolitischer Meilenstein. Er schafft neue Interventions- und Zentralisierungsanlässe und macht eine „Integration von oben“ zudem dadurch wahrscheinlicher, dass qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in über 50 Bereichen das Paketschnüren auf Kosten einer Minderheit zusätzlich erleichtern dürften. Der Umstand, dass erstmals die „soziale Marktwirtschaft“ als Leitbild europäischer Wirtschaftspolitik vertraglich genannt wird, ist demgegenüber ordnungspolitisch wohl bedeutungslos.

10. Ordnungspolitik im Kleinstaat

Ordnungspolitik ist nicht nur für große Volkswirtschaften und Staatenbünde überaus relevant, sondern auch für kleine Staaten. Dort ist Ordnungspolitik sogar meist noch direkter für das Wohlergehen des Landes unabdingbar.

Schon Aristoteles, Plato, de Tocqueville, Humboldt sahen den kleinen Staat als „Wiege der Freiheit“, Hort der Demokratie, Kurator der Künste und natürlichen Verfechter von Frieden und Freihandel.

Heute kann man die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile des Kleinstaats auch empirisch nachweisen: Unter den 20 reichsten Ländern der Welt findet sich derzeit nur ein wirklich großes: die USA – auf Platz 20. Angeführt wird [die Liste](#) von Liechtenstein, gefolgt von Katar, Monaco und Luxemburg. Auch die [Rankings der wirtschaftlichen Freiheit](#) sehen fast ausschließlich kleine und mittelgroße Staaten vorne. Ähnlich sieht es bei [politischen und bürgerlichen Rechten](#) aus.

Die Großmacht-Argumente des 19. Jahrhunderts zugunsten der „economies of scale“ des großen Nationalstaats: Verteidigung durch große stehende Heere und Autarkie oder bessere marktwirtschaftliche Arbeitsteilung im großen eigenen „Binnenmarkt“ gelten heute kaum mehr: NATO, WTO (und EU) sei Dank.

Der Kleinstaat an sich bietet noch keine Garantie für Freiheit und Wohlstand, er bietet jedoch neben den traditionellen Herausforderungen auch politisch wirksame Anreize für eine freiheitliche, weltoffene, wettbewerbsfähige Ordnungspolitik:

Kleinstaat sind mehr als andere auf Freihandel nicht nur mit den direkten Nachbarn, sondern der ganzen Welt angewiesen. Kleinstaat müssen mehr als andere für attraktive Standortbedingungen für heimische und ausländische Investoren sorgen. Kleinstaat sind mehr als andere aber auch selbst politisch beweglich, um sowohl auf Herausforderungen von außen als auch auf Bürgerpräferenzen im Innern reagieren zu können.

Ordnungspolitisch fragwürdige und langfristig schädliche Politiken kann sich ein Kleinstaat schlicht deutlich weniger (lange) leisten als ein Großstaat, so etwa: eine protektionistische und interventionistische Wirtschaftspolitik; eine inflationäre und erratische Geldpolitik; eine schuldenanhäufende und konfiskatorische Fiskalpolitik; eine In- wie Ausländer bedingungs- und anforderungslos versorgende Sozialpolitik; eine In- wie Ausländer unterfordernde Bildungspolitik ... und vieles andere mehr. All dies würde im Kleinstaat schneller die jeweils negativen Folgen offenbaren und wirtschaftliche wie auch demokratische Konsequenzen zeitigen als in einem Großstaat oder einer kontinentalen Haftungsgemeinschaft.

Im Folgenden werden für einzelne wichtige Politikbereiche ordnungspolitische Grundsätze und -überlegungen grob skizziert. Eine detaillierte Analyse der wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Problemstellungen und möglichen ordnungspolitischen Problemlösungen in einem konkreten Land kann dies keinesfalls ersetzen. Es dient aber möglicherweise der Illustration allgemein ordnungspolitischer Grundsätze in Bereichen, wo nahezu allerorten Reformbedarf gesehen wird.

11. Ordnungspolitik und Geldverfassung

Die Geldordnung ist Teil der Wirtschaftsordnung, denn zu den konstitutiven Elementen der Sozialen Marktwirtschaft gehört ein funktionsfähiges Geldwesen. Dieses setzt eine strenge Geldverfassung voraus, welche keinen Spielraum für politische Willkür lässt. Aus ordnungspolitischen Gründen hat das Ziel "Geldwertstabilität" in einer solchen Verfassung Priorität. Inflation vernichtet Ersparnisse, verzerrt das Signalsystem relativer Preise und führt zu klammheimlichen Steuererhöhungen ohne Parlamentsbeschluss ("kalte Progression").

Deshalb ist es ordnungspolitisch konsequent, eine von Weisungen der Regierung unabhängige Zentralbank einzurichten, die (neben der Überwachung des Zahlungsverkehrs und evtl. auch der Bankenaufsicht) nur dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist.

Was sich in der Geschichte der deutschen Bundesbank recht gut bewährt hat, sollte auch für das Euro-System gelten. Da hier Länder mit sehr verschiedener Wettbewerbsfähigkeit und Staatsverschuldung einer einheitlichen Währung (und damit Geldpolitik) unterliegen, können Wechselkurse und Zinsen nicht mehr ausgleichend wirken. Umso wichtiger wird eine einheitliche Disziplin der Fiskal- und Ordnungspolitik. Dies sollte der Stabilitätspakt garantieren. Der konnte aber immer weniger wirken, weil die Mitgliedsregierungen sich selbst "kontrollieren" und keine unabhängige Instanz für Disziplin sorgt. Ohne ein glaubwürdiges und frühzeitiges Frühwarn- und Sanktionssystem droht die Euro-Zone endgültig zur Transfergemeinschaft zu werden (s.a. Ordnungspolitik in der Krise).

12. Ordnungspolitik und Staatsverschuldung

Wenn der Staat mehr ausgeben will als er einnimmt, muss er zum Haushaltsausgleich entweder die Steuern erhöhen, Vermögen veräußern oder Kredite aufnehmen. Im letzten Fall werden Zins und Tilgung erst zukünftig fällig, die Ausgaben aber sofort wirksam. Dies ist eine Lastenverschiebung in die Zukunft.

Wegen der zeitlichen Lastenverschiebung muss zwischen investiven und konsumtiven Staatsausgaben unterschieden werden. Kreditfinanzierung von Investitionen kann zu einer gerechten Lastenverteilung zwischen den Generationen beitragen, weil Nutzung und Finanzierung zeitlich zusammenfallen ("pay as you use").

Die laufende Staatstätigkeit dagegen sollte nicht durch Kredite finanziert werden. Die Kredite dürfen die Neuinvestitionen nicht überschreiten. Andernfalls müssen spätere Generationen Leistungen finanzieren, die nur der vorherigen Generation zugute gekommen sind. Damit wird die Entscheidungsfreiheit der zukünftigen Generationen unangemessen eingeschränkt. Intergenerative Gerechtigkeit erfordert, dass diejenigen, die aus den laufenden Staatsleistungen ihren Vorteil ziehen, sie auch bezahlen.

Ein wesentlicher Schritt in die ordnungspolitisch konsequente Richtung der glaubwürdigen Selbstbindung ist die "Schuldenbremse", wie sie in der Schweiz und in Deutschland etabliert wurde (s.o. zur List der Selbstbindung). Sie beinhaltet, dass neue Kredite, die nicht durch eine Rezession bedingt sind, nur noch einen sehr geringen Teil des Bruttoinlandsprodukts betragen dürfen. Überschüsse in „guten Zeiten“ wiederum sollen der Schuldentilgung dienen.

13. Ordnungspolitik im Steuersystem

Aus ordnungspolitischer Sicht sollte die Steuerpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft dirigistische Maßnahmen vermeiden, auf die Privatsphäre und die wirtschaftliche Handlungsfreiheit der Individuen Rücksicht nehmen und den Wettbewerb nicht verzerren. Steuerdirigismus bedeutet, dass einzelne Gruppen von der Steuerpolitik durch unterschiedliche Belastungen begünstigt oder benachteiligt werden. Meist ist dies ein Ergebnis des Kampfes von Interessengruppen. Steuerdirigismus führt zu einer Fehllenkung der Ressourcen, er bestraft die Tüchtigen und schenkt anderen Wettbewerbsvorteile zu; damit wirkt er sich für die Wirtschaftsordnung negativ aus.

Die Rücksicht auf die individuelle Freiheit der Besteuerten verlangt, dass die Offenlegung der persönlichen Verhältnisse zur Feststellung der steuerlichen Leistungsfähigkeit auf das unumgängliche Maß beschränkt wird, überflüssige oder gar schikanöse Eingriffe der Steuerbehörden sind auszuschließen. Dirigistische Steuern beschränken die Dispositionsfreiheit des einzelnen Haushalts und des einzelnen Unternehmens. Eine Steuerreform muss sich an den ordnungspolitischen Prinzipien der Klarheit, Einfachheit, Nachhaltigkeit, Willkürfreiheit und Wettbewerbsfähigkeit orientieren. Steuerwettbewerb ist dann im Interesse der Bürger, wenn er zu besseren Preis-Leistungsverhältnissen staatlicher Leistungen führt. Dies setzt voraus, dass die Gruppen der Steuerzahler, Nutznießer und Entscheidungsträger möglichst weitgehend zusammenfallen („institutionelle Kongruenz“).

Dieses Prinzip wird in vielen föderalen Gebilden häufig verletzt. Heikel ist aus ordnungspolitischer und staatsrechtlicher Sicht vor allem der Versuch, über nationale Jurisdiktionen hinaus steuerpolitisch aktiv zu werden. Das Haushalts- und Steuerrecht ist der „Kronjuwel“ der parlamentarischen Demokratie (Di Fabio). Hier gilt: „no taxation without representation“. Auf Ebene der EU sind einer weiterreichenden Steuerkompetenz (auch unter dem gewinnenden Begriff der „Harmonisierung“) oder einer eigenen Steuerhoheit deshalb enge Grenzen gesetzt – zumal das demokratische Grundprinzip der Wahlgleichheit („one man – one vote“) auch in europäischen Parlament nicht verwirklicht ist.

14. Ordnungspolitik auf den Finanzmärkten

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung erfolgt die Lenkung des Produktionsfaktors Kapital über Angebot und Nachfrage auf den Finanzmärkten, also den Geld- und Kreditmärkten sowie den Devisenmärkten.

Auf dem Kapitalmarkt finanzieren Unternehmen ihre mittel- und langfristigen Investitionen. Finanzmärkte senken Transaktionskosten und ermöglichen damit überhaupt erst eine dynamische Wirtschaftsentwicklung: Viele kleine Kreditangebote können zur Finanzierung hoher Investitionen zusammengefasst werden; unterschiedliche Fristigkeiten der Kreditangebote und der Kreditnachfrage werden abgestimmt; durch Zusammenfassung oder Aufspaltung von Krediten können unterschiedliche Risikobereitschaften der Akteure in Übereinstimmung gebracht werden. Die Ordnungspolitik hat die Aufgabe, diese Funktionen der Finanzmärkte sicherzustellen.

Finanzkrisen, also Zahlungsunfähigkeiten und Einbrüche bei den Vermögenswerten, können auf ein Fehlverhalten der Zentralbanken zurückgehen, beispielsweise auf zuviel Liquidität oder zu niedrige Zinsen. Aus ordnungspolitischer Sicht sollte die verantwortliche Zentralbank durch ihre Geldpolitik langfristig für stabile Erwartungen auf den Finanzmärkten sorgen und sich kurzfristiger Interventionen möglichst enthalten.

Auf schlecht geordneten Finanzmärkten hat die Spekulation fatale Auswirkungen. Zur effizienten Ordnung der Finanzmärkte gehören beispielsweise das Konkursrecht, die Haftung von Eigentümern und Investoren („bail-in“) sowie Rechnungslegungsstandards, Eigenkapitalvorschriften und Informationspflichten über verdeckte Risiken moderner Finanzprodukte. Es müssen globale Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche die Vorteile internationaler Finanzmärkte erhalten und andererseits exzessive Marktausschläge eindämmen. (s.a. Ordnungspolitik in der Krise)

15. Ordnungspolitik auf den Arbeitsmärkten

Eine effiziente, gerechte und freiheitliche Arbeitsmarktordnung bedarf einer klaren Zielstruktur: Offenheit, Mobilität, Verbesserung der Funktionsbedingungen des Arbeitsmarktes. Das wichtigste ordnungspolitische Merkmal der Arbeitsmarktpolitik ist die Tarifautonomie. Ordnungspolitik setzt auf die Stärkung der dezentralen Marktprozesse – also nicht auf gesetzlich vereinheitlichte Mindestlöhne – und die Verbesserung der Anreizstrukturen im System der sozialen Sicherung.

"Nicht-Arbeit" sollte auch nicht prämiert werden. Sozialleistungen ohne Gegenleistung des Empfängers oder die Förderung der "Frühverrentung" durch die Sozialsysteme sind Irrwege. Ordnungspolitisch zweckmäßig ist etwa das "Workfare-Prinzip" in der Grundsicherung, also die Koppelung der Grundsicherung an eine Gegenleistung von Arbeit oder Qualifizierungsanstrengungen. Transfer ohne Gegenleistung führt dazu, dass sich bei niedrigen Stundenlöhnen wegen des "Transferentzugs" mit einer Vollzeittätigkeit kein höheres Einkommen als mit einer geringfügigen Beschäftigung erzielen lässt. Zudem können Arbeitgeber bei "Aufstockern" niedrige Löhne auf Kosten der Solidargemeinschaft durchsetzen.

Hält Arbeitslosigkeit länger an, verlieren die Menschen den Anschluss an die Gesellschaft. Daher sollten Staat und Tarifparteien der Beschäftigung Vorrang geben. Ältere Arbeitslose, jugendliche Ausbildungsabbrecher, Ungelernte mit

Migrationshintergrund und Alleinerziehende sind besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Sie sollten unterstützt werden, aus den Sozialleistungssystemen herauszukommen, damit sie ihre Kinder nicht zu einer "Zweiten Generation" von Sozialleistungsempfängern erziehen. Deshalb greifen duale Bildungssysteme, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung ein, um einen sozialen Abstieg zu vermeiden.

16. Ordnungspolitik im Bildungswesen

Wissen ist eine zentrale Ressource des 21. Jahrhunderts. Zur Bildung gehören außer Wissen Urteilsvermögen, Reflexionsfähigkeit und Kritikfähigkeit. Bildung hat für die Soziale Marktwirtschaft eine zentrale Bedeutung, weil Chancengleichheit in der ordnungspolitischen Werteskala weit oben steht. Besonders bedeutsam ist die frühkindliche Bildung, denn frühe Benachteiligungen können später nur zu hohen Kosten ausgeglichen werden.

Die Bildungsverfassung garantiert die Schulwahlfreiheit und die freie Wahl des Ausbildungsplatzes. Der individuelle Nutzen der Bildung besteht in einer generell höheren Lebensqualität und -tüchtigkeit, höherem Einkommen und geringerem Arbeitsloskeitsrisiko. Dieser individuelle Nutzen rechtfertigt es, das Individuum an den Kosten seiner Bildung zu beteiligen. Bildung ist aber auch ein öffentliches Gut; sie fördert das Wirtschaftswachstum, reduziert die Kriminalität und verstärkt den sozialen Zusammenhalt. Wegen dieses sozialen Nutzens besteht die Gefahr der Unterinvestition in Bildung, wenn sie allein privat finanziert würde.

Der Staat versteht sich allerdings immer noch zu sehr als alleiniger Produzent von Bildung und Wissenschaft, was zu kreativitätshemmender Reglementierung und Uniformität führt. Es fehlt oft ein stärkerer Wettbewerb um Schüler und Studierende im Bildungssystem. Der Staat muss zwar allen Bürgern Bildungschancen eröffnen, aber nicht in jedem Fall selbst Bildung "produzieren".

17. Ordnungspolitik im Gesundheitswesen

Die Gesundheitssysteme befinden sich nahezu allerorten in einer Schieflage: Steigende Kosten treffen auf unzureichende Einnahmen. Eine Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip ist auch hier sinnvoll. Da in einer Marktwirtschaft der Preis das wichtigste Instrument der Knappheitsmessung ist, sollte auch im Gesundheitswesen Preiswettbewerb die Regel sein. Für chronisch Kranke und Einkommensschwache muss es Ausnahmeregelungen geben; aber auf diese Gruppen darf nicht die gesamte Ordnung des Gesundheitswesens ausgerichtet werden.

Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen geht vom Patienten als "Konsumenten", vom Arzt als "Verordner" und von der Krankenkasse als "Bezahler" aus. Der Arzt ist aber gleichzeitig auch Anbieter. Die EU-weite Niederlassungsfreiheit für Ärzte und die Beseitigung von Engpässen bei der Mediziner Ausbildung führen zu mehr Wettbewerb. Durch das "Sachleistungsprinzip" der Gesetzlichen Krankenversicherung geht allerdings für den Patienten die unmittelbare Beziehung

zwischen den Gesundheitsleistungen und ihren Kosten verloren. Eine effizient ausgestaltete Selbstbeteiligung schafft mehr Kostenbewusstsein.

Im Bereich der Krankenhäuser führt die Isolation von stationärer und ambulanter Behandlung zu Ressourcenverschwendung. In einer effizienten Ordnung sind beide integriert. Die Märkte für Arzneimittel müssen auf wettbewerbswidriges Verhalten überwacht werden. Zulassungsverfahren, die de facto Markteintrittsbarrieren für kleinere Arzneimittelanbieter darstellen, sollten vereinfacht werden.

18. Ordnungspolitik in der Alterssicherung

Alterseinkünfte sollten sich vorrangig aus geleisteten Beiträgen während der Erwerbsarbeitsphase ableiten. Zunächst kann durch Sparen ein Vermögen gebildet werden. Dafür wird keine Organisation benötigt, die einen Teil der Ersparnisse aufzehren würde. Dies verlangt allerdings einen gleich bleibenden Geldwert. In Ländern mit inflationärer Wirtschaftspolitik ist eigenverantwortliches Sparen gerade für die Masse der "kleinen Leute" oft wenig ergiebig. Es tritt hinzu, dass es manchen Menschen an Voraussicht und Selbstbeherrschung mangelt und das angesammelte Vermögen vorzeitig aufgebraucht werden könnte.

Die Gesetzliche Rentenversicherung mit Umlageverfahren hat den Vorteil, dass keine Kapitalbildung notwendig ist und den dreifachen Nachteil, dass sie eine teure Organisation benötigt, den Faktor Arbeit verteuert und besonders von der Alterung der Bevölkerung betroffen ist. Dies führt nolens volens zu staatlichen Sozialleistungen für jene, die sich nicht selbst helfen können.

Aus ordnungspolitischer Sicht soll der Staat innerhalb der Rentenversicherung auf Umverteilung verzichten. Für Umverteilung sind Steuern und Sozialleistungen einzusetzen. Beim Umlageverfahren treten Ansprüche ohne Kapitaldeckung an die Stelle privater Ersparnisse. Wesentlicher Vorteil des Kapitaldeckungsverfahrens ist, dass Vermögen gebildet wird, das für wachstumsfördernde Investitionen – auch international – zur Verfügung steht. Die angesparten Vermögen sollten nicht dem Zugriff des Staates ausgesetzt sein. Das Verfahren führt zu einer marktorientierten Lenkung der Ressourcen. Ordnungspolitisch ausgewogene Mischformen bestehen aus einer Grundsicherung durch staatliche, berufliche und private Vorsorgepläne, wie etwa nach dem Schweizer Drei-Säulen-Prinzip.

19. Ordnungspolitik und Umweltschutz

Auch in marktwirtschaftlichen Ordnungen erfordern Umweltbelastungen politische Maßnahmen, wenn die Aktivitäten der einzelnen mit Kosten verbunden sind, die nicht beim Verursacher, sondern bei Unbeteiligten anfallen („Externalitäten“). Zudem kann eine saubere Umwelt als öffentliches Gut angesehen werden, dessen Bereitstellung durch Märkte allein nur unzureichend erfolgt.

Zur Lösung von Umweltproblemen werden in der Praxis Ge- und Verbote, Umweltauflagen, Umweltabgaben bzw. -steuern und der Handel mit

Emissionsrechten angewandt. Ge- und Verbote passen indes nur selten in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Dass die Abgabe von Giften wie beispielsweise Dioxin verboten sein muss, ist unstrittig, aber kein Problem der Umweltpolitik, sondern der öffentlichen Sicherheit und des Strafrechts. Bei Auflagen setzt der Staat etwa Obergrenzen für Emissionen. Nachteilig ist dabei, dass die Akteure keinen Anreiz haben, die Standards von sich aus zu unterschreiten, dass einheitliche Standards bei einigen Unternehmen extrem hohe Kosten verursachen und dass das Verfahren mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden ist. Umweltabgaben sind zwar ein marktkonformes Instrument und regen zu umweltschonendem Verhalten und technischem Fortschritt an, aber die Berechnung ihrer optimalen Höhe ist nicht möglich.

Den marktwirtschaftlichen "Königsweg" stellen handelbare Emissionsrechte dar, deren Preis sich durch Angebot und Nachfrage bildet und der deshalb die Knappheit des Gutes saubere Umwelt anzeigt. Durch die Rechtsordnung werden funktionsfähige Märkte geschaffen. Der Staat legt durch die Ausgabe der Zertifikate die Obergrenze für Emissionen fest. Hinzu tritt der Vorteil, dass Unternehmen mit hohen "Vermeidungskosten" Rechte kaufen können und Unternehmen mit niedrigen Kosten ihre Emissionen besonders stark vermindern, um frei werdende Zertifikate am Markt verkaufen zu können.

20. Schluss: Odysseus und die Sirenen: Ordnungspolitik als Selbstbindung

Ordnungspolitik und Krisenmanagement sind letztlich Vertrauenssache. Gleichzeitig ist „Vertrauen“ die wohl am schwierigsten regenerierbare Ressource der Politik. Vertrauen zu genießen, wäre für Politiker, die nervöse Finanzmärkte beruhigen und besorgte Wähler gewinnen wollen, ein nahezu unübertrefflicher Vorteil gegenüber Rivalen, denen man misstraut. Politische Glaubwürdigkeit ist zudem ein entscheidender Standortfaktor. Rechtsstaaten, die sich einem „government under the law“ verpflichtet fühlen, und Demokratien, die zu einer ordnungspolitischen Selbstbindung fähig sind, sind auch erfolgreichere Marktwirtschaften ([OECD 2017](#)). Das Problem hierbei ist jedoch die Versuchung von Politikern, kurzfristige Vorteile höher einzuschätzen als das dauerhafte Gemeinwohl. Es geht also auch hier um eine „Willensschwäche“, deren sich freilich kluge Politiker auch ausgeliefert fühlen und entledigen möchten.

Im besten Falle geht es ihnen wie Odysseus, der vom betörenden Gesang der Sirenen erfahren hat, gleichzeitig aber auch weiß, dass es ihn und seine Mitreisenden ins Verderben führt, wenn er den Verlockungen des Augenblicks erliegt. Selbstbindung im politischen Prozess heißt nichts anderes, als dass sich Politiker an legale (Verfassungs-) Masten binden (lassen), die es ihnen ermöglichen, Vertrauen zu schaffen, indem sie ein Nachgeben gegenüber kurzfristigen Versuchungen (Inflation, Verschuldung, Subvention) konsequent ex ante verteuern. Es hilft Politikern wie dem Gemeinwohl, Anspruchsspiralen durch Ausschließen von Handlungsoptionen zu durchbrechen. Nur wer unter Verweis auf übergeordnete Regeln, Prinzipien oder Organisationen „Nein“ sagen muss, kann auch „Nein“ sagen.

Ordnungspolitik kann über den Weg der Selbstbindung gerade dadurch politisch nachhaltig gemacht werden, dass sie nicht nur als guter Vorsatz der momentanen Regierung, sondern gleichzeitig als Fremdbindung der folgenden Regierungen wirkt. Eine glaubhaft verbindliche Schuldenbremse etwa reduziert die Befürchtung einer Regierung, durch eigene Sanierungsanstrengungen nur die Kassen einer danach erfolgreichen Opposition zu füllen. Regierung wie Opposition, Mitgliedstaat 1 bis Mitgliedstaat n, können der gegenseitig glaubhaft verpflichtenden Regel aus eigenem Interesse eher zustimmen als diskretionären Handlungsspielräumen, die auch trittbrettfahrende Rivalen nutzen können.

Deshalb wäre es jetzt auch der falsche Weg, bei Kommission oder in Ministerräten eine Europäische „Wirtschaftsregierung“ zu etablieren, die von Fall zu Fall die parlamentarischen Haushaltsrechte der Mitgliedstaaten überstimmt und im Sinne einer „Globalsteuerung“ gesamtwirtschaftliche Gleichgewichte herbeizaubern soll. Es braucht im Prinzip „nur“ eine konsequente und glaubwürdige Selbstbindung an eine Schuldenbremse, die automatisch und ohne Verhandlung unter (potentiellen) Haushaltssündern Sanktionen erteilt. Der europäische Fiskalpakt schien dem zu genügen. Er wird aber, wie zu befürchten war, politisch nicht wirklich ernst genommen ([Wohlgemuth 2017](#)).

Es mag Nicht-Ökonomen paradox erscheinen, dass gerade die Interessen der Allgemeinheit etwa an Geldstabilität, geringer Staatsverschuldung, Schutz des Wettbewerbs und freiem Handel laufenden einfachen Mehrheitsentscheidungen entzogen werden müssen, um sie vor Vertretern des Volkes zu schützen. Selbstbindung ist aber demokratisch legitimierbar. Sie ist auch nicht schlicht gleichzusetzen mit einer Aufgabe, sondern vielmehr mit einer Ausübung nationalstaatlicher Souveränität. Selbstbindung setzt „souveräne“ Selbsterkenntnis geradezu voraus. Sie ist dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse sowohl von Politikern als auch von Wählern, die von ihren Schwächen wissen.

Weiterführende Literatur

Allgemein zur Ordnungspolitik:

Goldschmidt, N. / Wohlgemuth, M. (2017) (Hrsg.): *Soziale Marktwirtschaft. Grundtexte zur Ordnungsökonomik*, Tübingen: UTB

Zweynert, J. / Kolev, S. / Goldschmidt, N. (2016): *Neue Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck

Schlösser, H. J. / Schuhen, M. (2011): *Ordnungspolitik – Wozu? Ein Brevier*. Hrsg. vom Aktionskreis Freiburger Schule – Initiative für Ordnungspolitik, Freiburg.

Horn, K. (2010): *Die Soziale Marktwirtschaft*. Frankfurt a.M.: FAZ-Verlag.

Historische Wurzeln: Freiburger Schule und Ordo-Liberalismus

Kolev, S. (2017): *Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich*, Berlin: De Gruyter.

Goldschmidt, N. / Wohlgemuth M. (2008): *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Ordnungspolitische Grundsätze (I): die Wettbewerbsordnung

Vanberg, V.J. (2001): Konstitutionenökonomische Überlegungen zum Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: Goldschmidt, N. / Wohlgemuth M. (2008): *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 707-731.

Eucken, W. (1952): Die Politik der Wettbewerbsordnung – Die konstituierenden Prinzipien, in: Goldschmidt, N. / Wohlgemuth M. (2008): *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 197-220.

Der Sinn des Wettbewerbs

Wohlgemuth, M. (2012): Dimensionen des Wettbewerbs. Thesen, Theorien, Trugschlüsse, in: J. Starbatty / Vogt-Spira, G. / Wertheimer, J. (Hrsg.): *Kulturen des Wettbewerbs – Wettbewerb der Kulturen*, Stuttgart: Franz Steiner, S. 37-58.

Hayek, F.A.v. (1968): Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders., *Freiburger Studien*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 249-265).

Europäische Ordnungspolitik in der Krise

Wohlgemuth, M. (2015): Ist Deutschlands Außenhandelsüberschuss ungerecht?, in: H.-J. Blanke / Pilz, St. (Hrsg.): *Die ‚Fiskalunion‘*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 191-204.

Wohlgemuth, M. (2012): Soziale Marktwirtschaft für Europa? Ordnungspolitik in der Krise, in: Schuhen M. / Wohlgemuth, A. / Müller Ch. (Hrsg.), *Ökonomische Bildung und Wirtschaftsordnung*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 3-12.

Ordnungspolitische Grundsätze (II): Staatsrecht und die Interdependenz der Ordnungen

Streit, M.E. (1992): Die Interdependenz der Ordnungen – Eine Botschaft und ihre aktuelle Bedeutung, in: Walter Eucken Institut (Hrsg.): *Ordnung in Freiheit – Symposium aus Anlass des 100. Geburtstages von Walter Eucken*. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 5-29.

Böhm, F. (1971): Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, in: Goldschmidt, N. / Wohlgemuth M. (2008): *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 299-313.

Soziale Marktwirtschaft und Subsidiarität

Wohlgemuth, M. (2013): Der Sozialstaat in der Sozialen Marktwirtschaft, in: H.-G. Pöttering (Hrsg.), *Die Zukunft des Sozialstaats*, Freiburg: Herder, S.12-46.

Nothelle-Wildfeuer, U. (2004): Soziale Marktwirtschaft als subsidiaritäts-basierte Marktwirtschaft, in: N. Goldschmidt / M. Wohlgemuth (Hrsg.), *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 153-161.

Müller-Armack, A. (1966): *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Bern: Haupt.

Exkurs: Kant oder Krugman?

Wohlgemuth, M. (2011): Kant ist kein Prinzipienreiter, in: Guérot U. / Hénard, J. (Hrsg): *Was denkt Deutschland? Zehn Ansichten zu Europa mit einem Vorwort von Jürgen Habermas*, Wiesbaden 2011: Kommunal- und Schul-Verlag, S. 11-18.

Krugman, P. (1999): Why Germany Kant Kompete, *Fortune magazine*, July 19, 1999.

Europäische Ordnungspolitik

Wohlgemuth, M. (2017): Ein Europa der Zukunft. *Schweizer Monat* Sonderthema 33.

Wohlgemuth, M. (2008): 50 Jahre Europäische Ordnungspolitik. *ORDO Jahrbuch*, Bd. 59, S. 381-404.

Ordnungspolitik im Kleinstaat

Hummler, K. / Jäger, F. (2017, Hrsg.): *Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell?*, Zürich: NZZ Libro

Lichtenstein, Hans-Adam II v. (2010): *Der Staat im dritten Jahrtausend*, Bern: Stämpfli.

Streit, M.E. / M. Wohlgemuth (Hrsg., 1999): *Systemwettbewerb als Herausforderung an Politik und Theorie*, Baden-Baden: Nomos

Ordnungspolitik und Geldverfassung

Görgens, E./ Ruckriegel, K./ Seitz, F. (2008): *Europäische Geldpolitik*. 5. Aufl., Stuttgart: UTB.

Issing, O. (2007): *Einführung in die Geldpolitik*. 14. Aufl., München: Vahlen.

Ordnungspolitik und Staatsverschuldung

Blankart, B. (2017): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. 9. Aufl., München: Vahlen.

Wohlgemuth, M. (2009): *Avoiding the Debt Trap*, Brüssel: Centre for European Studies.

Ordnungspolitik im Steuersystem

Blankart, B. (2017): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*. 9. Aufl., München: Vahlen.

Fink, A. / Kappner, K. (2016): *Für eine verbrauchsorientierte Besteuerung. Investitionen entlasten, Konsum stärker belasten, Wachstum stärken*. Institute for Research in Economic and Fiscal Issues Policy Paper 2016-2.

Ordnungspolitik und Finanzmärkte

Feld, Lars P, C. Fuest u.a. (2014): *Europäische Bankenunion: Vom Prinzip Hoffnung zum Prinzip Haftung*, Berlin.

Schüller, A. (2009): Krisenprävention als ordnungspolitische Aufgabe. *ORDO Jahrbuch*, Bd. 60, S. 355-388.

Ordnungspolitik auf den Arbeitsmärkten

Franz, W. (2013): *Arbeitsmarktökonomik*. 8.Aufl., Berlin: Springer.

Kleinhenz, G.D. (1997): Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. In: ders. (Hrsg.): Sozialstaat Deutschland. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Bd. 216/4+5, S. 392-412.

Ordnungspolitik im Bildungswesen

Schuhlen, M. / Wohlgemuth, M. / Müller, Ch. (2012): *Ökonomische Bildung und Wirtschaftsordnung*. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft Bd. 96. Stuttgart: Lucius & Lucius.

Apolte, T. / Vollmer, U. (2010) (Hrsg.): Bildungspolitik und Soziale Marktwirtschaft. In: *Schriften zur Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Bd. 91, Stuttgart.

Ordnungspolitik im Gesundheitswesen

Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2012): *Wettbewerb an der Schnittstelle zwischen ambulanter und stationärer Gesundheitsversorgung*, Berlin.

Cassel, D. (2005): Ordnungspolitische Reformoptionen im deutschen Gesundheitswesen. Wo liegt Toulon?. In: Leipold, H. u.a. (Hrsg.): *Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung*. Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 243-61.

Ordnungspolitik in der Alterssicherung

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2016): *Reform der Alterssicherung. Populäre Thesen, empirische Befunde und normative Ableitungen*, Köln.

Lampert, H. / Althammer, J. (2014): *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 9. Aufl., Berlin: Springer.

Ordnungspolitik und Umweltschutz

Endres, A. (2013), *Umweltökonomie*, 4. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer

Gerken, L. / Schick, G. (2000) (Hrsg.): *Grüne Ordnungsökonomik: Eine Option moderner Wirtschaftspolitik?* Marburg: Metropolis.

Odysseus und die Sirenen: Ordnungspolitik als Selbstbindung

Wohlgemuth, M. (2007): Reformdynamik durch Selbstbindung – zur Politischen Ökonomie von Meinungen, Emotionen und Interessen, Wirtschaftsdienst. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 87(9), S. 571-575

Elster, J. (1984): *Ulysses and the Sirens*, Cambridge University Press.