

Becker, Rudolf

Article — Digitized Version

Wandel der ordnungspolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Becker, Rudolf (1977) : Wandel der ordnungspolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 10, pp. 505-513

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135121>

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.

Wandel der ordnungspolitischen Vorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland

Rudolf Becker, Berlin

Trotz des weitgehend einmütigen Bekenntnisses zur Marktwirtschaft unterlagen die ordnungspolitischen Vorstellungen seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland einem stetigen Wandel. Professor Becker stellt die verschiedenen ordnungspolitischen Konzeptionen im historischen Kontext dar, zeigt die wichtigsten ordnungspolitischen Streitpunkte auf und stellt die aufgezeigte Entwicklungstendenz in einigen Thesen heraus.

Die weitreichende Einmütigkeit im Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft ist eine bemerkenswerte Erscheinung der Bundesrepublik. Zu erklären ist diese Gemeinsamkeit letztlich wohl nur aus der stets lebendigen Auseinandersetzung mit der ordnungspolitischen Lösung im anderen deutschen Staat. Gemäß dem pluralistischen Charakter dieser Gesellschaft handelt es sich freilich um eine Übereinstimmung in Vielstimmigkeit. Das Spektrum der Meinungsvielfalt zeigt sich in den Diskussionen zur Lösung drängender Probleme, vor allem wenn in Situationen wirtschaftlicher oder sozialer Ungleichgewichte die Frage der Verbesserungsbedürftigkeit und der Verbesserungsfähigkeit der Ordnung selbst ansteht.

Der Wandel der ordnungspolitischen Vorstellungen spiegelt somit auch ein Stück Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik wider. Es ist daher zweckmäßig, den Wandel zunächst im historischen Kontext darzustellen, wobei sich die Ausführungen allerdings hauptsächlich auf die wirtschaftspolitisch relevant gewordenen Auffassungen beschränken müssen. Im Anschluß daran soll versucht werden, die wichtigsten ordnungspolitischen Streitpunkte tabellarisch zu erfassen und die aufgezeigte Entwicklungstendenz in einigen Thesen zusammenfassend herauszustellen.

Die nähere Prüfung der Ordnungspolitik im Lichte ordoliberaler Konzeption führt zu einer erstaunlichen Feststellung: So viel des überschwenglichen Lobes und der Anerkennung dieser Konzeption

anhaltend gezollt wurde, so wenig ist getan worden, um sie zu realisieren. Die große Zustimmung mag einerseits auf der Anziehungskraft der vorgestellten heilen Welt beruhen, sie ist aber ansonsten wohl nur geschichtlich zu verstehen: als überzeugende Antwort auf die Nöte und Sehnsüchte der Zeit ihrer Entstehung. Zuerst in den Kriegsjahren entwickelt, war sie Ausdruck des geistigen Widerstandes gegen eine unmenschliche Umwelt, in der wirtschaftliche und politische Macht wie nie zuvor extrem mißbraucht worden sind. In den ersten Nachkriegsjahren konnte sie aus trostlosen Bedingungen im Geiste des Morgenthau-Planes Hoffnung schöpfen: Demontagen, Dekartellierung, Entflechtung von Großunternehmen und politische Dezentralisation erschienen aus ordoliberaler Sicht geradezu als Grundsteinlegung der bestmöglichen Wirtschaftsordnung.

Nach ordoliberaler Konzeption kann nämlich eine freie Wirtschaft auf die Dauer nur bestehen, wenn in allen Wirtschaftsbereichen die Klein- und Mittelbetriebe bei der Marktversorgung dominieren. Die Großunternehmen mit ihren monopolistischen und oligopolistischen Markteinflüssen werden für die wesentlichen Schäden am Wirtschaftskörper verantwortlich gemacht: für die konjunkturellen Schwankungen, die unglückliche soziale Schichtung und die vielfältigen „sozialen Kosten“ (regionale Unausgeglichheiten, Umweltschäden usw.), welche „die Gesundheit der Gesellschaft in ihrer Struktur“ treffen¹⁾. Solange die „radikale Dezentralisation der gewerblichen Produktion“ ausbleibt, muß die Tendenz zur Gleichgewichtslosigkeit zunehmende staatliche Interventionen herausfordern, die das marktwirtschaftliche System auszehren und unaufhaltsam den Weg in

Prof. Dr. Rudolf Becker ist Ordinarius am Institut für Volks- und Weltwirtschaft – Fachrichtung Weltwirtschaft – der Freien Universität Berlin.

¹⁾ W. Röpke: Klein- und Mittelbetrieb in der Volkswirtschaft, in: ORDO, Bd. 1 (1948), S. 165.

die Zentralverwaltungswirtschaft bahnen. So faßt Röpke den ordoliberalen Standpunkt zugleich warnend und hoffnungsvoll in der Feststellung zusammen, daß „alle großen Probleme so gut wie unlösbar geworden sind: die Probleme der Freiheit, der Ordnung und der Sicherheit. Sie werden lösbar, wenn wir erkannt haben, daß das Kernübel mit einem einzigen Wort gekennzeichnet werden kann: Konzentration“²⁾.

Revolutionierung der Unternehmensstrukturen

In der radikal dezentralisierten Wirtschaft erschienen alle wirtschaftlichen und sozialen Probleme automatisch gelöst. Weil kleine Unternehmen nur kleine Fehlentscheidungen treffen können, die auf dem wettbewerblichen Markt rasch erkannt und sofort korrigiert werden, ist die ständige Tendenz zum Gleichgewicht gesichert. Indem die Unternehmer sich tagtäglich an der Nachfrage der Konsumenten orientieren müssen, wird im Wettbewerbsprozeß auch die Verwendung der wirtschaftlichen Ressourcen entsprechend der Dringlichkeit der individuellen Bedürfnisse, also die optimale Lösung des wirtschaftlichen Problems, ermöglicht. Die soziale Frage ist schon wegen der breiten Streuung des Unternehmereigentums wesentlich entschärft. Den Unselbständigen wird eine Wirtschaft, die sich stets nur in unmittelbarer Nachbarschaft des Gleichgewichtes bewegt, Vollbeschäftigung, leistungsgerechte Entlohnung und nicht zuletzt die größere Chance zur eigenen Selbständigkeit bieten.

Die geforderte Revolutionierung der Unternehmensstrukturen ist in den ersten Nachkriegsjahren zielstrebig eingeleitet worden. Auch der „starke“ Staat, der den „ordoliberalen Interventionismus“ (Predöhl), also die dauernde Erhaltung der dezentralisierten Wettbewerbsordnung tragen könnte, zeichnete sich bereits ab: ein unter alliierter Kontrolle stehender föderativer deutscher Staat. Im Kampf gegen jegliche Konzentration konnte von diesem Staat die notwendige Entschiedenheit und Stärke erwartet werden, da alliierter Befehl dahinter stand. Zu eigenen interventionistischen Ambitionen hätte hingegen diese sozusagen nur geliehene Macht nicht verwendet werden können.

Als jedoch im verschärften Ost-West-Konflikt die Politik der „ökonomischen Abrüstung“ Deutschlands aufgegeben wurde und die amerikanische Führung entschlossen war, „das gesamte westliche Besatzungsgebiet zu einem Modellfall für westliche Ordnungsprinzipien“ in ganz Europa zu machen, war das Ordnungsproblem neu gestellt³⁾. Die ordoliberale Konzeption stand dem Bestreben der führenden Besatzungsmacht gegenüber, „der amerikanischen ‚Wirtschaftsphilosophie‘ in Deutschland zum Durchbruch zu verhelfen“⁴⁾. Für

die deutsche Wirtschaft bedeutete das vor allem die Reintegration in die Weltwirtschaft. Sie mußte sich nun dem internationalen technischen und wirtschaftlichen Wettbewerbsprozeß stellen. Die Wiederherstellung der deutschen Wirtschaftskraft in einem raschen Wachstumsprozeß war die Voraussetzung.

Unterschiedliche Leitbilder

In der neuen Situation war der Ordoliberalismus herausgefordert, zum Problem des wirtschaftlichen und technischen Fortschritts Stellung zu nehmen. Die sehr verschiedenartigen Antworten zeigen, daß selbst die führenden Vertreter der Konzeption unterschiedlichen Leitbildern anhängen. Übereinstimmung bestand zwar darin, daß die ordoliberale Ordnung auch in der Dynamik ökonomisch sinnvoll sei, aber die Lösungsversuche offenbarten verschiedene Welten. So meint Eucken, daß die moderne Technik auch oder gerade mit dem Klein- und Mittelbetrieb voll vereinbar sei. Zumindest würde, wegen der Interdependenz von Technik und Unternehmensgröße, durch entsprechende Anpassung der Technik die Produktivitätsentwicklung auch bei konsequenter Durchsetzung ordoliberaler Prinzipien eher gefördert als beeinträchtigt⁵⁾.

Röpke hingegen meint, daß vor allem der „Großbetrieb mit seinem Riesenaufwand an Maschinen und Organisation“ technisch „Märchenhaftes“ zu leisten vermag, dabei aber letztlich den Zweck verfehlt, um dessentwillen die Menschen produzieren: die bestmögliche Befriedigung der subjektiven Bedürfnisse⁶⁾. Der Konsument, wenn er „vernünftig“ ist, wird es nach ihm stets vorziehen, „für einen Maßanzug zu sparen“, anstatt sich in den „Konfektionssälen“ zu bedienen, die von Großunternehmen beschickt werden. Sein Traum war die Gesellschaft von Handwerkern und Bauern, die er durch eine entsprechende „moralische Umwälzung“ stabilisieren wollte⁷⁾.

Auch Rüstow, der dritte große Vertreter der Richtung, erwartete von einer „dauernd gesteigerten großbetrieblichen Industrialisierung“ Unheil, da sie zu wachsender Verstädterung, Proletarisierung und Vermassung führe. Auf den wirtschaftlichen und technischen Fortschritt braucht die Gesellschaft aber deshalb nicht zu verzichten. Doch gehört nach ihm technischer Fortschritt, „der immer länger und immer kostspieliger wird“, nicht in die Hände privater Unternehmer, sondern

2) Ebenda, S. 170.

3) R. Blum: Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus, Tübingen 1969, S. 199.

4) Ebenda, S. 161.

5) Vgl. W. Eucken: Technik, Konzentration und Ordnung der Wirtschaft, in: ORDO, Bd. 3 (1950), S. 14.

6) W. Röpke: Klein- und Mittelbetrieb . . . , a. a. O., S. 161.

7) Ebenda, S. 161.

in die „öffentliche Hand“. So hat, wie er meint, „die Gesellschaft das Recht und die Pflicht, sich einzuschalten und verantwortlich zu überlegen, in welcher Richtung und für welche Zwecke“ die Mittel für Forschung und Entwicklung verwendet werden sollen⁸⁾.

Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft

Diese ordoliberalen Vorschläge waren an idealen Leitbildvorstellungen orientiert und entsprachen daher nicht einer „Gesellschaftspolitik“, „die wirklich aus der aktuellen Situation heraus“ gestalten muß⁹⁾. Der Wachstumsprozeß konnte nur in Anknüpfung an bestehende Wirtschaftsstrukturen in Gang kommen. Er erforderte deshalb eine mildere Beurteilung der Großunternehmen und eine positive Einschätzung des dort erzeugten technischen Fortschritts. In der Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ vollzog Müller-Armack die der neuen Situation angemessene „wirtschaftspolitische Synthese“¹⁰⁾.

⁸⁾ A. Rüstow: Kritik des technischen Fortschritts, in: ORDO, Bd. 4 (1951), S. 380, 394.

⁹⁾ A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg im Breisgau 1966, S. 274.

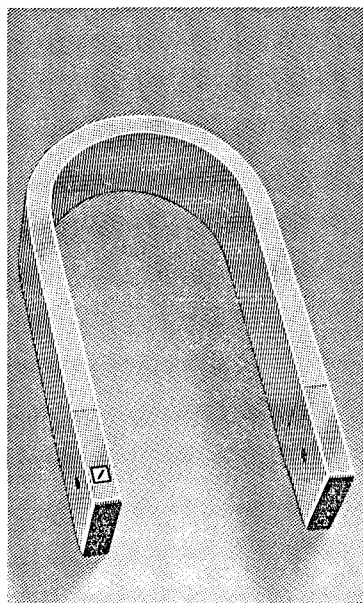
¹⁰⁾ Ebenda, S. 109.

Die Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ war als Ausdruck einer „synthetischen Denkweise“ dazu bestimmt, die verschiedenen geistigen Strömungen (vor allem neo- und ordoliberale sowie christlich-soziale) in einer „konstruktiven Lösung“ zusammenzuführen. Daher ist für Müller-Armack die Frage der Wirtschaftsordnung „kein Problem einer weltanschaulichen Option für letzte Ziele: Sie ist in ihrem Kern eine fachlich wissenschaftliche Frage“¹¹⁾. Als solche kann sie „nicht aus dem individuellen Einfall“ gelöst werden, sondern muß „aus einer geistigen Zusammenarbeit hervorgehen, deren Voraussetzung wieder ist, daß man die hier gegebene Ausgangssituation anerkennt und von ihr aus weiterdenkt“¹²⁾.

Müller-Armack geht es darum, die ordnungspolitischen Ziele des Ordoliberalismus auf einem politisch gangbaren Weg anzusteuern. Von den Vertretern des Ordoliberalismus, die sich mit seiner Konzeption jedenfalls am Anfang identifizierten, ist sie wohl als eine solche realistische Variante ordoliberaler Vorstellungen gesehen worden. Doch darf der bedeutende Unterschied nicht

¹¹⁾ Ebenda, S. 86.

¹²⁾ Ebenda, S. 109.



Anziehung kommt nicht von Kraft allein.

Neben dem Potential unseres Geschäftsvolumens haben uns Tradition, Erfahrung und Zuverlässigkeit

zu unserer heutigen Bedeutung verholfen. Nicht nur zu Hause.

Seit 1870 sind wir international. Über 1200 Geschäftsstellen im Inland sorgen für die Verbindung zu unseren Niederlassungen und Experten in 46 Ländern der Welt.

Da wir mit den Wirkungsweisen und Wechselbeziehungen der verschiedenen internationalen Finanzierungsinstrumente aufs beste vertraut sind, können Sie von uns maßgeschneiderte Lösungen und Risikobereitschaft für Ihr Auslandsgeschäft erwarten.

Deutsche Bank, die internationale Adresse

Unsere Mitarbeiter sind es gewohnt, auf unterschiedliche Anforderungen flexibel zu reagieren und schnell zu entscheiden.

Unserer weltweiten Präsenz verdanken wir genaue Kenntnisse des internationalen Marktgeschehens, unserer Tradition gute Kontakte.

Und solche Kontakte vererbten sich nun mal.

Auch zum Nutzen Ihres Auslandsgeschäfts.



Deutsche Bank

In Berlin: Berliner Disconto Bank.
Im Saarland: Saarländische Kreditbank.

übersehen werden: Die „staatliche Planung der Formen“ (Eucken) ist nicht mehr in ordoliberaler Strenge an ein eindeutiges Leitbild gebunden, sondern als ein mehr empirisch orientiertes „Organisationsprinzip“ konzipiert, „welches vielfältiger Abwandlungen zugänglich ist“¹³⁾. Zwar will auch Müller-Armack „dem Klein- und Mittelbetrieb eine echte Chance“ geben, „sein Gewicht im sozialen Gesamtkörper zu erhöhen“. Er hält es aber für abwegig, „einen programmatischen Kampf gegen die sogenannte Machtkonzentration in der Wirtschaft aufzunehmen“¹⁴⁾. Die „Großorganisation der Wirtschaft“ gilt ihm als eine „in der heutigen Zeit einfach hinzunehmende“ Erscheinung.

Pragmatische Wendung

Die Ordnungspolitik erhält also eine pragmatische Wendung, indem das Hauptaugenmerk nun auf das hier und heute Gewollte und Machbare gerichtet ist. Sie verwandelt sich sozusagen in eine Art Ordnungspolitik „mit leichter Hand“. Die Probleme des wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichtes sind nun allerdings nicht mehr automatisch gelöst, sondern bedürfen einer Ergänzung durch konjunkturelle und soziale Steuerung und anderer gesellschaftspolitischer Maßnahmen. Im Wachstumsprozeß wird diese Steuerung immer komplexer und schwieriger, so daß stets „Methoden aufgegeben werden müssen, um gleichzeitig neue, noch unausgeschöpfte Möglichkeiten zu gewinnen“¹⁵⁾.

In den fünfziger Jahren gewann die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, durch den wirtschaftlichen Aufschwung glänzend bestätigt, die grundsätzliche Zustimmung fast aller weltanschaulichen Richtungen. Die Diskussion verlagerte sich weg von den Grundsatzfragen hin zu den Problemen der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung. Es ging darum, die sozialen Probleme auch unter den Bedingungen einer im raschen Wachstum befindlichen und zuweilen zu sprunghaftem Strukturwandel neigenden Wirtschaft befriedigend zu lösen.

Nach Müller-Armack sollte die der jeweiligen Situation angemessene soziale Steuerung am Prinzip der Stilleinheit orientiert sein: Entsprechend dem ordoliberalen Postulat der „Einheit der Wirtschaftspolitik“ wollte er die sozialen Probleme ausschließlich marktwirtschaftlich angesteuert wissen, wenn auch situationsbedingt „in sehr verschiedener Weise“. In der Wiederaufbauphase, so meinte er, genüge bereits die „einfachste Lösung“. Sie lag nach ihm in der neoliberalen „Einsicht beschlossen, daß eine funktionsfähige Marktwirtschaft durch die Anregung der

Produktion, die Erhöhung der Erzeugung, die Steigerung der Beschäftigung an sich schon... wesentliche soziale Fortschritte enthält, gleichsam als Nebenprodukt der marktwirtschaftlichen Funktionen“¹⁶⁾. In einer zweiten Phase sollten dann die bis dahin vernachlässigten übrigen sozialen Probleme angegangen werden.

Übergang zur aufgeklärten Marktwirtschaft

Hier kann auf dieses stark ordoliberalen Vorstellungen verhaftete Programm für die Herbeiführung einer „klassenlosen Gesellschaft“ nicht näher eingegangen werden¹⁷⁾. Es war jedoch eine Illusion zu glauben, daß man die wirtschaftlichen Probleme in der einen, die sozialen dann in einer zweiten Phase getrennt lösen könnte¹⁸⁾. Nach der Entscheidung für die Machtkonzentration mußte man nun auch der dreidimensionalen Aufgabe ordnungspolitischer Steuerung unter den gegebenen Strukturbedingungen gerecht werden: Sicherung einer hohen wirtschaftlichen Wachstumsrate, Gewährleistung einer marktwirtschaftlich effizienten Nutzung der Ressourcen und Durchsetzung einer wirksamen sozialen Steuerung. Eine marktmäßige Lenkung reichte hierzu allein nicht aus.

In konsequenter Fortsetzung des Müller-Armackschen Leitsatzes, „wirklich aus der aktuellen Situation heraus“ zu gestalten, suchte Schiller, wie er es nannte, im Übergang von der „naiven“ zur „aufgeklärten Marktwirtschaft“ einen Ausweg. Ihm galt es vor allem, einige rückwärts gewandte Dogmatismen ordoliberaler Denkweise zu überwinden.

Der vielleicht wichtigste Ansatz im ordnungspolitischen Umdenken ist die nun deutliche „Legitimierung“ des Groß- und Größtunternehmens. Zumindest in bestimmten führenden Wirtschaftssektoren wird selbst das Größtunternehmen nicht mehr als „Fremdkörper“ der marktwirtschaftlichen Ordnung und auch nicht resignierend als „einfach hinzunehmender“ Tatbestand gesehen, der ordnungspolitisches Unbehagen auslöst¹⁹⁾. In „unse-

¹⁶⁾ Ebenda, S. 253.

¹⁷⁾ Vgl. ebenda, S. 275 ff.

¹⁸⁾ Tuchtfeldt glaubt, daß die „systemverbessernden Reformen“ der „zweiten Phase“ „wegen des zunehmenden Einflusses der organisierten Gruppen“ gescheitert sind. Zu bedenken aber ist, daß das Programm der „zweiten Phase“ einer ordoliberalen Revolution sehr nahe gekommen wäre, weil sich die großindustriellen Strukturen, wie es bei Giersch heißt, bereits „verfestigt und verhärtet, wenn nicht gar verkrustet“ hatten. Giersch bekennt sich allerdings zu solch einem radikalen Eingriff zwecks Wiederherstellung der Marktwirtschaft, wenn er meint: „Vielleicht ist es besser, diese als eine andere Revolution zu bekommen“. E. Tuchtfeldt: Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: E. Tuchtfeldt (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg im Breisgau-Rombach 1973, S. 164, 182. H. Giersch: Eine Ordnung ohne Willkür, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 7. 1973.

¹⁹⁾ „Größtunternehmen“ haben in der „freiheitlich-demokratischen Gesellschaft“ nach Biedenkopf „den Charakter eines Fremdkörpers“. K. Biedenkopf: Reformen der Unternehmensverfassung zur Demokratisierung der Wirtschaft, in: D. Casse, G. Gutmann, H. J. Thiem (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 417.

¹³⁾ Ebenda, S. 167.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 274.

¹⁵⁾ Ebenda, S. 133.

rer Expansivgesellschaft“, so meint Schiller, können wir in „bestimmten Sektoren unserer Wirtschaft... nun einmal im internationalen Wettbewerb nur mit sehr großen Unternehmenseinheiten bestehen“. „Technologische Entwicklung und wachsende Märkte verlangen in den modernen Wachstums- und Fortschrittsindustrien häufig Betriebs- und Unternehmensgrößen, wie sie in der Bundesrepublik in jenen Bereichen bisher nicht immer erreicht sind.“²⁰⁾ Ganz „im Gegensatz zu gewissen Modellen“ kann heute „gerade von einem wagemutigen Oligopolisten“ der bedeutendere Beitrag zur „Dynamik des Marktes“ erwartet werden²¹⁾. Die ordnungspolitischen Konsequenzen des somit erwünschten wachsenden Gewichtes der Großunternehmen in der Wirtschaft werden nicht mehr verschleiert, sondern klar ausgesprochen: „Solche Konzentrationsvorgänge“, so heißt es, „verändern in der Tat unsere politische und gesellschaftliche Industrielandschaft“, aber, so fügt Schiller hinzu: „Ich glaube, auch hier sollten wir uns von dogmatischen Urteilen fernhalten und mehr Pragmatismus üben.“²²⁾

Ordnungspolitische Vorstellungen

Nun bedarf allerdings auch eine pragmatisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik einer ordnungspolitischen Orientierung, da sonst zweckgerichtetes Handeln unmöglich wird. Schiller sieht in der von ihm eingeleiteten „weiteren Phase der Wirtschaftspolitik“ ordnungspolitisch eine „Synthese von Eucken und Keynes“, hat dabei jedoch ausdrücklich das Stabilisierungsgesetz im Auge. Berücksichtigt man die anderen, insbesondere die strukturpolitischen Maßnahmen, dann läßt der neue Ansatz zumindest auch noch einen gehörigen Schuß Galbraith erkennen, und die Synthese steht insgesamt unter der Schillerschen Devise: „Wettbewerb soweit wie möglich – Planung soweit wie nötig!“ Mögliche Konflikte wollte Schiller durch eine „klare Arbeitsteilung von Marktwirtschaft und staatlicher Politik“ ausgeräumt wissen: „Wir trennen zwei Bereiche: die einzelwirtschaftlichen Beziehungen, die der Markt zu regeln hat, und die Verantwortung und Aktivität des Staates“ für „gesamtwirtschaftliche Problembereiche und Ziele“²³⁾. Solche typisch Schillerschen Formulierungen sind freilich deutungsfähig und hinzunehmen als das, was sie sind: hohe politische Formulierungskunst. Hier ist zu fragen, welche ordnungspolitischen Vorstellungen dahinter stehen.

Die Anerkennung des Großunternehmens als legitimen Bestandteil der Wirtschaftsordnung verlangt neue Überlegungen bei der Gestaltung der Rah-

menbedingungen. Da die Pläne der Großunternehmen nur bedingt über die Kräfte des Marktes gesteuert werden, der Markt aber stets durch die Unternehmenspläne strukturell vorgeprägt ist, kann die marktmäßige wirtschafts- und sozialpolitische Steuerung zur Behebung von Ungleichgewichten allein nicht mehr genügen.

Den in der modernen Industriegesellschaft gegebenen vielfältigen Gefahren größerer Ungleichgewichtssituationen und Störungen im stetigen Wachstumsprozeß kann mit Aussicht auf Erfolg nur begegnet werden, wenn der Ordnungsrahmen auch direkte Einflußnahme auf die Unternehmenspläne vorsieht. Erforderlich ist eine gewisse Ex-ante-Abstimmung der langfristigen Wirtschaftspläne und eine entsprechende Koordination der Verhaltensweisen der wichtigen sozialen Gruppen in pluralistischer Gesellschaft.

Charakteristische Merkmale

Die Schillersche Konzeption zielt auf eine Verbesserung der Marktordnung und deren Ergänzung durch einen Steuerungsmechanismus, der eine kontinuierliche und flexible gegenseitige Anpassung der Erwartungen und Pläne langfristiger Entscheidungsträger ermöglicht. Von den Unternehmern erwartet Schiller ein hohes „Maß an Kooperationsbereitschaft“, ohne damit allerdings ihre Unabhängigkeit und Dispositionsfreiheit schmälern zu wollen. Für den neuen Wirtschaftsmechanismus sind folgende ordnungspolitisch relevante Merkmale charakteristisch:

- Ausweitung der Publizität und der gegenseitigen Information in allen langfristig wirksamen Handlungsbereichen (hierzu gehört vor allem die längerfristige Orientierung und Koordination der staatlichen Haushaltspolitik);
- Schaffung eines Diskussionsforums der organisierten Gruppen für die „Vorformung der Wirtschaftspolitik“ in der sogenannten Konzertierte Aktion;
- staatliche Stützung und Förderung des Strukturwandels unter wachstums- und sozialpolitischen Aspekten (gezielte Beeinflussung der Pläne);
- Sicherung der Makroziele der Wirtschaftspolitik durch Globalsteuerung der Marktprozesse;
- Hebung des „Status des Arbeitnehmers in der modernen, technisierten, industriellen Gesellschaft“ durch breite Vermögensbildung, Mitbestimmung und Teilnahme an den „Auseinandersetzungen über Rahmenplanung“²⁴⁾.

Auf eine Analyse dieses Programms im einzelnen muß hier verzichtet werden. Ohne weiteres ist aber zu erkennen, daß die einzelnen Programm-

²⁰⁾ K. Schiller: Reden zur Wirtschaftspolitik, Bonn, BMWI Texte 5 (1968), S. 130; Texte 6 (1969), S. 55; Texte 3 (1968), S. 123.

²¹⁾ Ebenda, Texte 3 (1968), S. 108.

²²⁾ Ebenda, Texte 6 (1969), S. 55.

²³⁾ Ebenda, Texte 5 (1968), S. 80.

²⁴⁾ Ebenda, Texte 5 (1968), S. 160 ff.

punkte in enger Beziehung zueinander stehen. Nur in gegenseitiger Abstimmung aller Maßnahmen mag ein Weg gebahnt werden, der aus dem „Gestrüpp der Einzeldirigismen“ (Schiller) herausführen kann. Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des gesamten Programms ist der vorgesehene „Plankoordinationsmechanismus“: Ausweitung und Verbesserung der gegenseitigen Information aller Träger langfristiger Entscheidungen; öffentliche Diskussion des Horizontes offener Möglichkeiten und entsprechender Abstimmung der Verhaltensweisen, also die „Auseinandersetzung über die Rahmenplanung“ (Schiller); staatliche Stützung der strukturellen Wandlungsprozesse zwecks Vergrößerung des zeitlichen Planhorizontes der Gesamtwirtschaft und Verstetigung der Wachstumsprozesse bei einer optimalen Ausrichtung an den Bedürfnissen.

Erst wenn diese Plankoordination den Spielraum für mögliche Abweichungen vom „Pfad der Tugend“, wie Schiller den optimalen Gleichgewichtspfad bei angemessener Wachstumsrate nennt, erfolgreich eingeengt hat, kann über die vieldiskutierte laufende Globalsteuerung der marktmäßigen Makrorelationen die erwünschte Stabilisierung der Prozesse erreicht werden. Die sozial gesteuerte Marktwirtschaft verliert durch diese marktergänzende Koordination nicht im geringsten, sondern ganz im Gegenteil: „Der marktwirtschaftliche Prozeß soll ja gerade in dieser neuen Phase der Wirtschaftspolitik lebendig bleiben, ja noch lebendiger sein als früher, aber er soll eben auch unter den neuen Bedingungen der technologisch beeinflussten Gesellschaft weiterleben können.“²⁵⁾

Soziale Marktwirtschaft in der Krise

Die Durchsetzung des Programms der „aufgeklärten Marktwirtschaft“ erfordert einen langfristigen Lernprozeß in Kooperation von Staat, Unternehmen und sozialen Verbänden. Die Zeit der Bewährung war viel zu kurz. Inzwischen hat sich jedoch in der wirtschaftlichen und politischen Landschaft einiges verändert, wodurch aufgeklärte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht gerade erleichtert worden ist.

Seit dem Abgang Schillers ist es um die grundlegenden ordnungspolitischen Fragen wieder ziemlich still geworden. Unverkennbar ist eine gewisse Resignation derjenigen, die von der Verbesserungsbedürftigkeit und der Verbesserungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft überzeugt sind. Hat doch auch aufgeklärte Politik mit „modernstem“ wirtschaftspolitischem Instrumentarium nicht halten können, was sie versprach: Infolge verschiedener Einwirkungen ist bisher weder eine stetige noch eine sozialpolitisch wirk-

lich befriedigende Entwicklung erreicht worden. Wie so oft in der Geschichte haben unvorhersehbare Zufälle vieles anders kommen lassen. Der schwachen wirtschaftspolitischen Führung nach Schiller und der verbliebenen Anhänglichkeit an überholte Dogmatismen ist zudem manches wirtschaftspolitische Versäumnis zuzuschreiben. So ist in der Weltwirtschaftskrise das letztlich wichtigste Stabilitätsziel, die Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte, auch in der Bundesrepublik verlorengegangen; und nach nun schon bald vier Jahren ist immer noch kein Ausweg in Sicht.

Strategie der starken Nerven

Der Kerngedanke Müller-Armacks und Schillers, daß die wichtigen aktuellen Probleme zwar stets pragmatisch, aber in schöpferischer Anwendung einer ordnungspolitischen Gesamtkonzeption zu lösen sind, scheint aus dem momentanen wirtschaftspolitischen Bewußtsein etwas verdrängt worden zu sein. Dafür hat es eine gewisse Rückbesinnung auf eine mehr konservativ liberalistische Programmatik gegeben. Gegen eine solche „Strategie der starken Nerven“, wie sie Gutowski nennt, ist vorübergehend, bis zur ordnungspolitischen Neubesinnung, gewiß nichts einzuwenden. Sie ist vor allem wichtig, um die „Selbstheilungskräfte des Marktes“ zu mobilisieren und damit einerseits die tatsächliche Leistungsfähigkeit, andererseits aber auch die Grenzen der reinen Marktsteuerung realistisch einschätzen zu können. Vor allem aber kann die Marktwirtschaft so vielleicht vor unnötigem Interventionismus bewahrt werden, der die Antriebs- und Leistungskräfte schmälert und letztlich die Effizienz des Gesamtsystems verderben kann. Nicht minder wichtig ist allerdings, darauf zu achten, daß die notwendige soziale Gegensteuerung nicht zu lange hinausgezögert wird. Zu Recht warnt Gutowski vor der Gefahr, „daß die bisher eingeschlagene Strategie der starken Nerven in eine Politik umschlägt, die die Nerven verliert; das wäre allerdings verhängnisvoll“²⁶⁾.

Schiller empfahl, „dem Markte“ zu geben, „was des Marktes ist“, ihm somit aber auch keine Aufgaben anzuvertrauen, denen er nicht gewachsen ist. Marktsteuerung ist nun aber – der Ordoliberalismus hat dies, wie dargestellt, erkannt – ihrer Natur nach kurzsichtig: Sie orientiert sich stets nur an der unmittelbaren Vergangenheit und an der unmittelbaren Zukunft. Gegenüber strukturellen Fehlentscheidungen der Vergangenheit kennt der Markt kein Erbarmen, und die entferntere Zukunft kann er ohne äußere Lenkung nicht berücksichtigen. Um einen größeren Zeithorizont nach rück-

²⁵⁾ Ebenda, Texte 6 (1969), S. 17.

²⁶⁾ A. G u t o w s k i : Patentrezepte gibt es nicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. August 1977.

wärts und vor allem nach vorn in das Marktgeschehen mit einzubeziehen, ist die soziale Steuerung der Wirtschaft unentbehrlich. Nach rückwärts müssen die Fehlentscheidungen der Vergangenheit, wie Perroux es ausdrückt, mit den „geringsten menschlichen Kosten“ ausgeglichen werden; nach vorn hingegen sind alle verfügbaren Kenntnisse über die Zukunft auszuwerten, um die Volkswirtschaft möglichst entlang eines sozial optimalen volkswirtschaftlichen Gleichgewichtspfades zu steuern. Gerade weil Soziale Marktwirtschaft interventionistische Planung vermeiden will, muß die ordnungspolitische Gestaltung um so deutlicher an den jeweils anstehenden langfristigen Aufgaben flexibel orientiert sein.

Mitbestimmte Soziale Marktwirtschaft

Die soziale Steuerung der Marktwirtschaft wird nun in Zukunft vermutlich noch um einiges schwieriger als in der Vergangenheit. Bei wahrscheinlich geringerem gesamtwirtschaftlichen Wachstum dürfte zukünftig die Vollbeschäftigung im Prozeß des strukturellen Wandels nur mit einer erhöhten Investitionsquote zu erreichen sein. Hinzu kommt die Belastung der Volkswirtschaft mit steigenden Aufwendungen für vielfältige nichtkonsumtive Zwecke wie Umweltschutz, Forschungs- und Bildungsaufgaben usw. Diese vordringlichen Aufgaben dürften einen stetigen Umverteilungsprozeß zugunsten der (Groß-)Unternehmen und des Staates erfordern. Zudem rechnet der Sachverständigenrat damit, daß sich im Prozeß des verstärkten Strukturwandels auch noch das Risiko der Investitionen erhöht, daß also der Anteil der Fehlinvestitionen wahrscheinlich zunehmen wird. Zur Förderung der Investitionstätigkeit auf das volkswirtschaftlich gebotene Maß empfiehlt er deshalb eine breitere Streuung des Risikos.

Gutowski schlägt vor, auch die Arbeitnehmer am Risiko zu beteiligen, „indem sie tariflich einen Teil ihres Einkommenszuwaches unter Vorbehalt stellen, daß Gewinne erzielt werden“²⁷⁾. Die Arbeitnehmer würden dann mit einem Teil ihres Lohnes zu Quasi-Verleihern von Risikokapital werden. Mit einem solchen, heute vielleicht noch befremdlichen Vorschlag wird man sich leichter anfreunden, wenn man die Alternative bedenkt: Austragung von Verteilungskonflikten über inflationäre Prozesse. Diese Alternative, an der letztlich niemand gewinnen, die Volkswirtschaft aber unendlich verlieren kann, ist kaum zu vermeiden, wenn, wie vermutet, eine erhöhte Investitionsquote bei steigendem Risiko notwendig wird. Die unglücklichen Erfahrungen anderer Volkswirtschaften mit anhaltenden Verteilungskämpfen sind Warnung genug, um auch in bisher ungewohnten Bahnen nach neuen Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

Soziale Marktwirtschaft verlangt allerdings bei jeder denkbaren Lösung die Einhaltung einer klaren ordnungspolitischen Linie. Bei tariflicher Beteiligung der Arbeitnehmer am Investitionsrisiko muß ihnen, wie jedem anderen Träger von Kapitalrisiken, ein entsprechendes Mitentscheidungsrecht über die von ihnen mitfinanzierten Investitionen eingeräumt werden. Ebenso wird den Arbeitnehmern bei den Umweltinvestitionen ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen sein, soweit diese auf Kosten der „sozialen Symmetrie“ (Schiller), also durch Lohnverzicht, finanziert werden sollten. Wenn also zur Lösung der anstehenden Probleme die Reallöhne künftig hinter der volkswirtschaftlichen Produktivität zurückbleiben müssen, dann ist es heute ordnungspolitisch aufgegeben, die „aufgeklärte Marktwirtschaft“ zur „mitbestimmten sozialen Marktwirtschaft“ weiterzuentwickeln.

Es ist zweckmäßig, in einem Überblick die vier wichtigsten ordnungspolitischen Streitpunkte zusammenzufassen. Jeder Streitpunkt soll mit einer These abgeschlossen werden, die aus theoretischer Sicht die Wandlungstendenz im ordnungspolitischen Verständnis beleuchtet. Die vier Streitpunkte sind:

- Bedeutung des ordnungspolitischen Leitbildes,
- Verhältnis von Markt und Plan,
- Verhältnis von Ökonomie und Politik,
- Pluralismus.

Bedeutung des ordnungspolitischen Leitbildes

Die ordnungspolitischen Leitbild- und Orientierungsvorstellungen lassen sich unterteilen in:

- Leitbildorientierung (z. B. Eucken),
- Prozeßorientierung (z. B. Hayek),
- pragmatische Orientierung (z. B. Müller-Armack, Schiller),
- gesellschaftsanalytische Orientierung (z. B. Schiller).

Die Leitbildorientierung verlangt die Ausrichtung staatlicher Ordnungspolitik an einem allgemein gültigen Idealtypus. So fordert z. B. der Ordoliberalismus, daß an jedem Ort und zu jeder Zeit die historisch mögliche Annäherung an das Ideal des vollständigen Wettbewerbs realisiert wird.

Die prozeßorientierte Ordnungspolitik glaubt weder über optimale Ergebnisse noch über optimale Formen Endgültiges aussagen zu können. Nach dem individualistischen Neoliberalismus sind z. B. sowohl die Formen wirtschaftlicher Handlungen wie die Ergebnisse dem wettbewerblichen Prozeß anzuvertrauen („Politik der starken Nerven“). Die

²⁷⁾ Ebenda.

staatliche Ordnungspolitik soll daher lediglich die im Wettbewerbsprozeß aufkommenden Restriktionen und Hemmungen beseitigen, also für die ständige Offenheit wettbewerblicher Prozesse sorgen.

Die pragmatische Orientierung versucht die beiden Auffassungen in gewissem Umfang zu versöhnen, indem sie die Offenheit der Wettbewerbsprozesse an einem Maßstab beurteilt, z. B. an dem funktionsfähigen Wettbewerb. An die Stelle des Leitbildes tritt damit ein mehr oder minder flexibles und nur historisch gültiges Orientierungsbild.

Die gesellschaftsanalytische Orientierung erkennt die Ordnungspolitik als ein Problem der gesellschaftlichen Planung. Das für einen historischen Entwicklungsabschnitt gültige Orientierungsbild wird analytisch gewonnen: unter Beachtung der historisch offenen Möglichkeiten, der sozialen Ungleichgewichte und der gesellschaftlichen Bedürfnisse.

These 1: Der Wandel der Leitbildvorstellungen in der Bundesrepublik läßt eine deutliche Tendenz erkennen, die weg von starren Leitbildern und unkontrollierten Prozessen über die pragmatische hin zur gesellschaftsanalytischen Orientierung der Ordnungspolitik führt.

Verhältnis von Markt und Plan

Das *Verhältnis von Markt und Plan* kann gesehen werden als:

- alternative Steuerung (z. B. Eucken, Hayek),
- kombinierte Steuerung durch geplante Marktintervention (z. B. Müller-Armack),
- komplementäre Plansteuerung bestimmter Bereiche (z. B. Rüstow),
- komplexe Steuerung durch Markt und Plan (z. B. Schiller).

Nach streng ordo- und neoliberaler Auffassung sind Markt- und Plansteuerung als „einander ausschließende Prinzipien zur Lösung desselben Problems“ anzusehen. Bei ihrer Mischung kann „keines von beiden wirklich funktionieren“²⁸⁾.

Der pragmatische Neoliberalismus hat ein milderes Urteil über eine gemischte Wirtschaftslenkung. Begrenzte planmäßige Interventionen in das Marktgeschehen werden für sinnvoll gehalten, insbesondere zur Förderung des Wachstums, zur Verbesserung der Verteilung und zur sozialen Ausrichtung struktureller Anpassungsprozesse²⁹⁾.

Auch die komplementäre Plansteuerung gilt der Verbesserung der Marktlenkung. Nach dieser Auffassung ist es zweckmäßig, bestimmte Bereiche

²⁸⁾ F. A. v. Hayek: Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach-Zürich 1952, S. 66.

teilweise oder ganz aus dem Marktgeschehen herauszunehmen. So verlangt z. B. Rüstow, was dargelegt, daß der technische Fortschritt hauptsächlich von staatlicher Planung getragen wird.

Bei komplexer Steuerung durch Markt und Plan wird berücksichtigt, daß die Marktstrukturen vor den langfristigen Plänen der Großunternehmen irreversibel vorgeprägt werden. Eine erst am Markt ansetzende soziale Steuerung kommt zu spät. Eine indikative Plankoordination in dieser oder jener Form erscheint den Vertretern dieser Konzeption für die moderne Industriegesellschaft unentbehrlich³⁰⁾.

These 2: Das Denken in den Alternativen Markt und Plan ist durch die realen Entwicklungsbedingungen erschüttert worden. Wirtschaftspolitisch relevante Fortschritte im Ordnungsdenken sind heute nur zu erlangen auf der Suche nach einer Synthese von Markt und Plan, die den Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft genügt. Ein Mechanismus flexibler Plankoordination erscheint bei stark dynamischen Prozessen gerade als Voraussetzung für einen funktionsfähigen Marktwettbewerb.

Verhältnis von Ökonomie und Politik

Die wichtigsten Positionen zum *Verhältnis von Ökonomie und Politik* sind:

- Theorie der Ordnungsinterdependenz (z. B. Eucken, Hayek),
- ökonomisch neutraler Interventionismus (z. B. Müller-Armack),
- politischer Interventionismus (z. B. Schiller).

Nach der Theorie der Ordnungsinterdependenz ist die wirtschaftliche Ordnung, ebenso wie die anderen Teilordnungen, am gleichen Grundprinzip der Gesamtlebensordnung auszurichten: Am Prinzip der individuellen Freiheit. Jede private wirtschaftliche Macht ist daher stets zu neutralisieren und die staatliche Macht auf das „zur Konstitution und Sicherung der Ordnung notwendige Maß“ zu beschränken³¹⁾. Jede andere politische Einflußnahme auf den Wirtschaftsprozeß gilt als verderblich und ist zu vermeiden, selbst wenn sie demokratisch legitimiert sein sollte.

²⁹⁾ „Solange der Grundvorgang der Wirtschaft einheitlich, als marktwirtschaftlich, bleibt, ist es möglich, auch andere Prinzipien in bestimmtem Umfange zu tolerieren.“ A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung . . . , a. a. O., S. 258.

³⁰⁾ „Ich glaube, daß die wirklich wesentliche Trennungslinie nicht zwischen Planwirtschaft und Marktwirtschaft geht, sondern zwischen indikativer und imperativer Planung.“ K. C. Thalheim: Bedeuten die Wirtschaftsreformen in den Ostblockländern ein Systemwandel?, in: Wirtschaftsplanung im Ostblock, Stuttgart 1966, S. 64.

³¹⁾ G. Gutmann: Individuelle Freiheit, Macht und Wirtschaftslenkung, in: D. Cassel, G. Gutmann, H. J. Thien (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft . . . , a. a. O., S. 5.

Der ökonomisch neutrale Interventionismus hält hingegen begrenzte staatliche Einflußnahme auf den Wirtschaftsprozeß für unvermeidlich. Befürwortet werden insbesondere Interventionen, um entweder den „Gang der Wirtschaft insgesamt zu heben“ (Müller-Armack), oder zwecks sozialer Steuerung, wie z. B. zur Erreichung einer gerechteren Einkommensverteilung. Es wird unterstellt, daß der marktwirtschaftliche Handlungsspielraum hierdurch nicht eingeschränkt, sondern eher erweitert wird.

Der politische Interventionismus geht davon aus, daß der marktwirtschaftlichen Entwicklung zu jedem Zeitpunkt verschiedene Gleichgewichtspfade offenstehen. Insbesondere wird heute immer fraglicher, ob der Gleichgewichtspfad mit höchster Wachstumsrate auch der optimale ist³²⁾. Einer demokratischen Gesellschaftsordnung dürfte es daher anstehen, das Feld der offenen wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu erkunden und die strukturpolitischen Wahlentscheidungen einem demokratisch kontrollierten Prozeß zu unterwerfen.

These 3: Angesichts der ungelösten Probleme der Industriewirtschaft dürfte ein begrenzter politischer Interventionismus geeignet sein, den sozialmarktwirtschaftlichen Gesamtlenkungsprozeß zu verbessern.

Probleme des Pluralismus

Das *Problem pluralistischer Gesellschaftsordnung* ist von der ökonomischen Ordnungstheorie bisher nur ungenügend beachtet worden. Zur vorläufigen Erfassung der unterschiedlichen Stellungnahmen eignet sich vielleicht folgende Einteilung:

- marktkonformer Pluralismus (z. B. Eucken, Hayek),
- marktsteuernder und -ergänzender Pluralismus (z. B. Galbraith, Herder-Dorneich),
- formierter Pluralismus (z. B. Biedenkopf),
- konzertierter Pluralismus (z. B. Schiller).

Der marktkonforme Pluralismus fordert von den Verbänden marktkonforme Verhaltensweisen. So haben Arbeitergewerkschaften z. B. nur dann eine Existenzberechtigung, wenn sie gegenüber dem Quasi-Monopol des Kapitals (Preiser) auf dem Arbeitsmarkt eine marktgerechte Entlohnung durchsetzen. „Arbeitsmonopole der Gewerkschaften“ (v. Haberler) hingegen, die ihre Marktmacht zur Durchsetzung übersteigerter Lohnforderungen

³²⁾ „Es steht heute fest, daß die Massen-Konsum-Gesellschaft, wie sie im Westen realisiert worden ist und wie sie im Sozial-Industrialismus – sozusagen knapp vor Torschluß – noch mit größter Verbissenheit angestrebt wird, keine lebens- und entwicklungsfähige Gesellschaftsform mehr ist...“ F. J. Strauß: Das Verhältnis von Programm und Pragmatismus in der politischen Praxis, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 32-33/76 vom 7. August 1976, S. 30.

ausnutzen, werden für die neueren Verfallserscheinungen der Marktwirtschaft, insbesondere die Stagflation, verantwortlich gemacht³³⁾.

Der marktsteuernde und -ergänzende Pluralismus knüpft an die Galbraithsche Gegenmacht-These an: Der Ausbeutung durch Industriemonopole kann durch Verbandsbildung, also Machtaufbau auf der Marktgegenseite, begegnet werden. Wegen des vermutlichen Kampfes um Übermacht, möglicher Übereinkommen zum Nachteil Dritter (insbesondere der Verbraucher) und begrenzter Organisierbarkeit relevanter Interessen darf von diesem Mechanismus jedoch nur eine begrenzte Wirksamkeit erwartet werden. Mit dem „Konzept der Vielfachsteuerung“ hat Herder-Dorneich eine ordnungstheoretisch bemerkenswerte Erweiterung dieses Ansatzes vorgenommen, worauf hier jedoch nicht eingegangen werden kann³⁴⁾.

Der formierte Pluralismus fordert von den Verbänden „die Bereitschaft, sich dem Gesamtwohl unterzuordnen“. Nachhelfen soll eine „starke Regierung“, von der stets ein „intensiver und bestimmter“ Druck auf die „Teilinteressen der Gesellschaft“ ausgehen muß³⁵⁾. Mit einer solchen Schiedsrichterfunktion ist die Regierung jedoch überfordert. Übersehen wird, daß in pluralistischer Gesellschaft Streit darüber besteht, was im Interesse des Gemeinwohls geschehen soll.

Auch der konzertierte Pluralismus geht davon aus, daß die Verbände Träger des sozialen Gesamtinteresses sind. Entscheidende Aufgabe der Verbände ist es jedoch, ihre Informationen und ihre besondere Sicht in die Diskussion des Gemeinwohls einzubringen. Fruchtbar ist die Diskussion des Gesamtinteresses nach den Vertretern dieser Auffassung allerdings nur, wenn „über zahlreiche detaillierte Fragen der Wirtschaft, Gesellschaft und Politik weitgehende Übereinstimmung besteht“³⁶⁾.

These 4: Zunehmend wird erkannt, daß die pluralistische Struktur der Gesellschaft und das Erfordernis der komplexen Steuerung der Wirtschaftsprozesse in Übereinstimmung gebracht werden können und müssen. Bei den nicht marktmäßigen Steuerungsprozessen kann die pluralistische Diskussion des Gemeinwohls die Funktion erfüllen, die bei Marktkoordination dem Wettbewerb obliegt. Die Konzertierte Aktion und das neue Mitbestimmungsgesetz sind die wichtigsten Ansatzpunkte für die Lösung der drängenden sozio-ökonomischen Probleme.

³³⁾ G. v. Haberler: Wenn der Staat die Monopole schützt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Oktober 1976.

³⁴⁾ Vgl. Ph. Herder-Dorneich: Wirtschaftsordnungen, Berlin 1974, insbes. S. 116 ff.

³⁵⁾ K. Biedenkopf: Entwertete Währung – entwertete Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Juni 1973.

³⁶⁾ E. Fraenkel: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, München und Berlin 1964, S. 8.