

Bohnet, Armin; Mansfeld, Wolfgang

Article — Digitized Version

Renaissance der Ordnungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bohnet, Armin; Mansfeld, Wolfgang (1981) : Renaissance der Ordnungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 5, pp. 223-227

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135556>

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.

Renaissance der Ordnungspolitik

Armin Bohnet, Wolfgang Mansfeld, Gießen/Köln

Eine extensive prozeßpolitische Steuerung von Konjunktur, Wachstum und Verteilung stößt – wie die Realität mit ihren ungelösten volkswirtschaftlichen Problemen zeigt – auf strukturelle Wirkungsgrenzen. Die Chance eines Auswegs wird in einer Rückbesinnung auf die Ordnungspolitik gesehen. Wie groß ist diese Chance?

Nach mindestens zwei Jahrzehnten der Stagnation hat sich das Interesse an ordnungstheoretischen und -politischen Fragestellungen spürbar belebt. Die Themen der letzten beiden Tagungen des Vereins für Socialpolitik sowie eine Reihe weiterer Publikationen sind Belege hierfür. Zu einem großen Teil entspringt diese Entwicklung nicht lediglich akademischem Interesse, sondern ist der Versuch einer Antwort auf aktuelle wirtschaftliche Problemlagen: die offenkundigen Schwierigkeiten der Wirtschaftspolitik (nicht nur in der Bundesrepublik), mit Wachstums-, Zahlungsbilanz- und Beschäftigungsproblemen fertig zu werden, zwingen zu einer kritischen Auseinandersetzung mit den Grundlagen dieser Wirtschaftspolitik. Dabei scheint sich die Auffassung zu verbreiten, daß nicht lediglich ein – ansonsten prinzipiell ausreichender und angemessener – wirtschaftspolitischer Instrumentenkasten falsch eingesetzt wird; der Schluß lautet auch, „die früheren Hoffnungen in die Problemlösungsfähigkeit des Staates müßten gründlich revidiert werden“ (Knut Borchardt auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg 1980), weil eine extensive prozeßpolitische Steuerung von Konjunktur, Wachstum und Verteilung durch den Staat in wachsendem Umfang auf „strukturelle“ Wirkungsgrenzen stößt.

Diese Wirkungsgrenzen aber – so die These – sind vor allem auch in der ordnungspolitischen Situation begründet. Insbesondere entsprechen die gesellschaftliche Verteilung von Entscheidungsrechten, Einkommensansprüchen und -risiken sowie Planungskompe-

tenzen den Anforderungen an eine zielorientierte ordnungspolitische Rahmengestaltung nur unvollkommen. Verantwortlich hierfür sei neben Veränderungen der technischen und sozialen Rahmenbedingungen nicht zuletzt auch die betriebene Wirtschaftspolitik selbst.

Chancen für eine rationalere Wirtschaftspolitik verspricht man sich einmal von einem teilweisen Verzicht auf prozeßpolitische Maßnahmen bei gleichzeitiger Verbesserung des ordnungspolitischen Rahmens, zum anderen von einer besseren ordnungspolitischen Fundierung prozeßpolitischer Eingriffe des Staates in den Markt.

Die Befürwortung einer verstärkten Ordnungspolitik ist im übrigen nicht identisch mit einer Forderung nach angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, wie sie in jüngster Zeit vielfach – u. a. auch durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium – erhoben wird, auch wenn zweifellos teilweise Kongruenz zwischen beiden Konzeptionen besteht. Auch eine angebotsorientierte Politik kann nämlich durch prozeßpolitischen Interventionismus betrieben werden, was dann aber – wie gezeigt werden soll – den Erfolg erheblich gefährden kann.

Die Auffassung von den Grenzen der Prozeßpolitik und der Existenz eines unzureichenden ordnungspolitischen Rahmens trifft man inzwischen in fast allen wichtigen Handlungsfeldern der Wirtschaftspolitik an. Allerdings ist der Grad Ihrer Akzeptanz recht unterschiedlich, wie an den Bereichen der Beschäftigungspolitik, der Verteilungspolitik, der Erstellung staatlicher Leistungen sowie der Regulierung der Privatwirtschaft gezeigt werden soll.

Zweifel werden geäußert, ob die hartnäckige Arbeitslosigkeit der 70er Jahre wirklich primär mit Nachfrage-mangel zu erklären ist, sei dieser nun konjunktureller oder säkularer Natur. Dagegen wird die These gesetzt,

Prof. Dr. Armin Bohnet, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre IV, Finanzwissenschaft und Theorie und Vergleich der Wirtschaftssysteme, an der Universität Gießen. Dr. Wolfgang Mansfeld, 30, Dipl.-Ökonom, ist Referent im Bundesverband deutscher Banken, Köln.

Das Beispiel Sozialpolitik

daß Arbeitslosigkeit zumindest zu einem erheblichen Teil dadurch bedingt ist, daß durch Staat und Tarifpartner beschäftigungsgefährdende Ordnungsveränderungen vorgenommen worden sind.

□ Artur Woll¹ weist darauf hin, daß sich in den vergangenen Jahren die berufliche und räumliche Mobilität am Arbeitsmarkt verringert habe, was in einer Zeit raschen Strukturwandels zu erhöhter Dauerarbeitslosigkeit führen mußte². Eine wichtige Ursache hierfür sieht er in ordnungspolitischen Regelungen, die vom Staat zum Schutz ausgewählter Arbeitnehmergruppen wie der Jugendlichen, der Frauen oder der Bezieher niederer Einkommen getroffen wurden. Diese seien zumeist mit zusätzlichen Lasten für die Arbeitgeber verbunden gewesen und hätten sich deshalb eher als Antriebsmotor für eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit dieser Gruppen denn als Konfliktlösungsinstrument erwiesen. Schließlich hätte auch die kollektive Lohnaushandlung nicht selten zu einem (zu hohen) Lohnniveau geführt, das Arbeitskräfteentlassungen, Produktionseinstellungen und -verlagerungen in das Ausland zur Folge gehabt habe. Insbesondere problematisch sei die Taktik, die unteren Lohngruppen stärker als im Durchschnitt nach oben anzupassen, da sie letztlich doch nur eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit bei ungelerten Arbeitskräften verursache.

□ Eine weitere Erklärung der Beschäftigungsprobleme wird darin gesehen, daß der Anteil der Kapitalbildung am Volkseinkommen und namentlich die Bereitstellung von Risikokapital unzureichend sei und letztlich die Investitions- und Innovationstätigkeit durch ordnungspolitische Faktoren behindert sei. Engels führt in diesem Zusammenhang an, daß die Beteiligungsfinanzierung für die Unternehmen wegen der über eine lange Zeit diskriminierenden Behandlung der Aktie außerordentlich erschwert gewesen sei³. Mit der Körperschaftsteuerreform und hier insbesondere der Anrechenbarkeit der Körperschaftsteuer auf die Einkommen seien erste Schritte hin zu einer sachgerechten ordnungspolitischen Rahmengestaltung gemacht worden, ohne daß eine voll befriedigende Situation schon erreicht worden wäre.

In den 60er und frühen 70er Jahren wurde eine Vielzahl vorwiegend prozeßpolitischer Maßnahmen (z. B. Sparförderungsmaßnahmen, Vermögensbildungsprogramme) ergriffen, um eine gleichmäßigere Einkommensverteilung sowie eine breitere Streuung des Vermögens zu erreichen. Mit wachsender Zahl der Einzelprogramme mit zum Teil verschiedenen Zielen und Ansatzpunkten wurden jedoch erhebliche Inkonsistenzen und Zielabweichungen unvermeidlich. Zugleich öffnete sich eine Kluft zwischen zunehmenden Erwartungen an das Sozialleistungssystem einerseits, den begrenzten Erfolgen und der nur geringen Bereitschaft andererseits, hierfür eine wachsende Abgabenlast in Kauf zu nehmen.

□ Angesichts dieses Dilemmas erweist es sich als Manko, daß – wie Stützel feststellt – im Hinblick auf soziale Maßnahmen eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung fehlt, die eine gezieltere sozial- und verteilungspolitische Strategie erlaubt. Stützel plädiert für eine systemkonforme Sozialpolitik, die sich vor allem auf das Instrument offener Direkttransfers stützen sollte⁴.

□ Einen völlig anderen Weg stellen die verstärkten Bemühungen vor allem der Gewerkschaften dar, durch grundsätzliche Regelungen über die Stellung des Ar-

¹ Artur Woll: Was leistet die ökonomische Theorie zur Erklärung und Überwindung der Arbeitslosigkeit?, in: D. Duwendag, H. Siebert: Politik und Markt, Stuttgart und New York 1980.

² Zahlen zum Mobilitätsgrad der Arbeitskräfte scheinen in der Tat dafür zu sprechen, daß die Anreize und die Bereitschaft der Arbeitskräfte zum Arbeitsplatzwechsel von Land zu Land sehr verschieden sind. Während in den USA im Verlauf eines Jahres fast jeder vierte Arbeitnehmer (23 %) seinen Arbeitsplatz gewechselt hat, waren es in Jugoslawien nur 2 %. Die Bundesrepublik Deutschland liegt mit knapp 10 % zwischen diesen beiden Fällen. Schließt man angesichts der hohen Auslandsbeschäftigung jugoslawischer Arbeiter mangelnde individuelle Flexibilität und Mobilität derselben aus, liegt es nahe, eine Ursache für die geringe Mobilität vor allem in der bestehenden Unternehmensverfassung zu suchen. Kritiker des jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltungssystems erklären die fehlende Bereitschaft der Betriebe, Arbeitskräfte einzustellen, sowie die geringe Möglichkeit und Bereitschaft, überschüssige Arbeitskräfte abzubauen, denn auch vor allem damit, daß eine Ausweitung der Beschäftigten im Betrieb vielfach zu einem Rückgang der Individualeinkommen führen würde, während Entlassungen rechtlich und von der Interessenlage der Entscheidungsträger her kaum durchzusetzen sind.

³ Vgl. W. Engels: Die Aktie muß wieder entdeckt werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 2. 81.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

beitnehmers am Arbeitsplatz und in den unternehmerischen Entscheidungsprozessen das System der Sozial- und Verteilungspolitik dort zu ergänzen, wo dieses wenig Aussichten auf die Erreichung angestrebter Ziele verspricht.

Vor allem Ökonomen des englischsprachigen Raumes weisen seit längerem darauf hin, daß die Bürokratie (Ministerien, Behörden) als Anbieter öffentlicher Leistungen eine Monopolstellung besäße, die in vielen öffentlichen Verwaltungs- und Dienstleistungsbereichen teils zu personellen Überbesetzungen, teils zu Überproduktionen geführt hätte⁵. Dadurch seien Ressourcen gebunden worden, die in der Privatwirtschaft effizienter hätten eingesetzt werden können. Dieser Fehlentwicklung könne ebenfalls nur durch eine Veränderung des ordnungspolitischen Rahmens begegnet werden.

Konkrete Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang vorgeschlagen werden, bestehen in einer Intensivierung der Kontrolle staatswirtschaftlicher Aktivitäten, einer Veränderung der kollektiven Entscheidungsregeln sowie der Festlegung verfassungsmäßiger Obergrenzen für die Bereitstellung von Finanzmitteln⁶ zur öffentlichen Leistungserstellung.

Das Beispiel Regulierung der Privatwirtschaft

Auch gegen staatliche Regulierungstätigkeit, d. h. direkte Eingriffe in die Privatwirtschaft, richten sich ordnungspolitische Bedenken insbesondere dann, wenn diese aus einem Katalog von Einzeleingriffen besteht, der eher historischen Zufälligkeiten oder dem Einfluß einzelner gesellschaftlicher Gruppen als einem durchdachten Konzept entspringt.

□ Generell wird die Tendenz beklagt, im privatwirtschaftlich organisierten Bereich mit Unterstützung des Staates Monopole oder monopolähnliche Machtpositionen zu erlangen. Dies sei gesamtwirtschaftlich deshalb problematisch, weil es dadurch zu Ineffizienzen in den regulierten Bereichen kommen könne. Allerdings sei diese Tendenz durchaus verständlich. Sie resultiere

⁴ Vgl. W. Stützel: Systemkonforme Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 9, S. 450-455.

⁵ Vgl. etwa W. Niskanen: Bureaucracy and representative Government, Chicago 1971.

⁶ Diese letztgenannte Forderung fand unter dem Begriff „Proposition 13“ Eingang in die Verfassung des Staates von Kalifornien.

⁷ Vgl. H. Baum: Staatlich administrierte Preise – Grundsätze für eine wirtschaftspolitische Neuorientierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 10, S. 486-492.

⁸ Zu den Begriffen quantitative Wirtschaftspolitik, Ablauf- bzw. Prozeßpolitik usw. siehe Theodor Pütz: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1975.

daher, daß die Benutzung politischer Prozesse zur Förderung eigener Interessen ungeheuer billig geworden sei, während sich die Kosten der Benutzung des Marktsystems zur Verbesserung der eigenen Lage enorm erhöht hätten.

□ Für den Bereich staatlich administrierter Preise kommt Baum zu dem Ergebnis, daß die staatlichen Preiseingriffe weder stabilitäts- noch verteilungspolitisch nennenswerte Erfolge erzielt hätten und es einer „Ordnungskonzeption“ anstelle punktueller Eingriffe bedürfte⁷.

□ Ordnungspolitisch fundierte Kritik hat auch die staatliche Regulierung innerhalb der „Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen“ nach § 22 GWB gefunden. Nach Ansicht der Kritiker kann diese Form der Wettbewerbspolitik – konsequent durchgeführt – in der Summe zu einer administrativen Preis- und Gewinnkontrolle in wichtigen Bereichen der Wirtschaft führen, würde im Ergebnis aber aufgrund der administrativen Schwierigkeiten bei der Durchführung und aufgrund der Folgewirkungen im privaten Sektor (z. B. Kostenproduktion bei Gewinnbegrenzung) nicht die erwünschten positiven Wirkungen auf Preise, Innovationen usw. haben. Deshalb sei eine Wettbewerbspolitik vorzuziehen, die von vornherein – insbesondere durch Zusammenschlußkontrollen und Abbau von Marktzugangsbarrieren – für wettbewerbsfördernde Strukturen Sorge, ohne daß der Staat selbst einzelne Handlungen der Wettbewerber kontrollieren und korrigieren muß.

Verbesserte Zielerreichung

Als gemeinsame Resultate dieser Analysen lassen sich feststellen: Wichtige wirtschaftspolitische Ziele können unter den gegebenen Bedingungen durch prozeßpolitische Programme und eine quantitativ orientierte Wirtschaftspolitik nicht mehr bzw. nicht befriedigend erfüllt werden⁸. Der in der Realität stattgefundene Wandel vom „punktuellen“ hin zum „flächendeckenden“ staatlichen Interventionismus, verbunden mit einem überproportionalen Wachstum der finanzwirtschaftlichen Staatstätigkeit (steigende Staatsquote), hat vor allem zwei Konsequenzen, die zum einen den staatlichen Bereich selbst, zum anderen die Rückwirkungen des staatlichen auf den privatwirtschaftlichen Bereich betreffen:

□ Im staatlichen Bereich nimmt der Koordinations- und Konsensfindungsbedarf bei den zu treffenden Entscheidungen mit wachsendem Interventionsumfang rapide zu. Andererseits muß die Koordination und Planung aus Kostengründen und infolge der Grenzen, die durch die limitierte menschliche Planungsfähigkeit ge-

geben sind, zunehmend unvollständig werden (eine Zwangsläufigkeit, die von den Initiatoren und Verfechtern der Globalsteuerung nicht gesehen wurde). Der damit verbundene Verzicht auf vollständige Planung ist aus den genannten Gründen durchaus rational; die Forderung, der Staat könne und müsse „planvoller“ handeln, ist demgegenüber nicht realisierbar und stößt ins Leere.

□ Eine prozeßpolitisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik verändert sowohl durch das Abgaben-Subventions-System als auch durch die öffentliche Regulierungstätigkeit immer wieder die Anreizstrukturen im privatwirtschaftlichen Bereich. Je größer aber Umfang und Änderungsrate der staatlichen Aktivität in diesen Bereichen sind, um so geringer wird die Konstanz von Daten und um so unsicherer werden die Erfolgserwartungen für produktive und insbesondere auch innovative und risikobehaftete Handlungen im privatwirtschaftlichen Bereich. In etwas drastischer Weise könnte auch von der Gefahr einer „Tot-Regulierung“ privatwirtschaftlicher Initiativen gesprochen werden.

Während die Ausweitung quantitativer Prozeßpolitik häufig mit der zunehmenden Gefahr falscher Informations- und Verhaltensprämissen verbunden ist, verspricht ein verstärkter Einsatz ordnungspolitischer Instrumente – oder zumindest eine verstärkte Beachtung ordnungspolitischer Implikationen prozeßpolitischer Aktivitäten – eine verbesserte wirtschaftspolitische Zielerreichung. Bei einem „richtigen“ Ordnungsrahmen, d. h. einer zweckmäßigen Zuordnung von Entscheidungsrechten, Einkommensmöglichkeiten und Planungskompetenzen, kann nämlich darauf vertraut werden, daß der unter diesen Prämissen ablaufende wirtschaftliche Koordinationsprozeß zu befriedigenden Ergebnissen führt, ohne daß der Staat diese Ergebnisse selbst vorher planen und herbeiführen muß. Das politisch-administrative System wird also von seiner derzeitigen Überforderung durch zuviel „Politiken“ entlastet. Ordnungspolitik ist ein Mittel, wirtschaftspolitische Ziele wirksamer zu erreichen.

Einfache Maximen reichen nicht

Sicherlich spricht einige – auch empirische – Evidenz für viele dieser Thesen. Ein definitives diesbezügliches Urteil soll hier aber ebensowenig wie eine Auseinandersetzung mit Gegenmeinungen versucht werden. Vielmehr soll auf Implikationen hingewiesen werden, die bei einem Plädoyer für mehr ordnungspolitische Aufmerksamkeit beachtet werden müssen.

Einmal ist bisher noch nichts über die Inhalte dieser Politik gesagt. Ordnungspolitik – so könnte argumen-

tiert werden – ist ja als solche nichts Neues, sondern wird seit jeher in der Lehre von einer Wirtschaftspolitik als Teil des wirtschaftspolitischen Instrumentariums analysiert (vgl. etwa Theodor Pütz). Die Frage ist deshalb, ob die Forderung nach mehr Ordnungspolitik bzw. stärkerer Beachtung von ordnungspolitischen Effekten lediglich eine Umorientierung auf den bekannten Gleisen ordnungspolitischer Alternativen bedeuten soll oder ob auch eine Fortentwicklung der ordnungspolitischen Konzeptionen und hieraus erwachsender Politikvorschläge sinnvoll erscheint.

Viele der heutigen Vorschläge zur Ordnungspolitik bewegen sich durchaus im „traditionellen“ konzeptionellen Rahmen, der dadurch gekennzeichnet ist, daß es weitgehend um den Gegensatz „Staat oder Markt“ geht. Gefordert wird entsprechend ein Rückzug des Staates und eine Vergrößerung des privaten Sektors. Die Reprivatisierungsdiskussion der 70er Jahre vermag diesen Trend besonders gut zu verdeutlichen.

Die Frage ist jedoch: reicht die Devise „mehr Markt, weniger Staat“ – mag sie die derzeit gebotene Grundrichtung auch durchaus richtig weisen – heute für die praktische Ordnungspolitik aus? Wir meinen, daß dies *nicht* der Fall ist. Die Frage nach effizienten Koordinationsmechanismen und zweckmäßigen institutionellen Regelungen läßt sich für entwickelte Volkswirtschaften mit vielfältigen Interdependenzen und Interessen und einem entsprechenden vielfältigen Koordinationsbedarf in der Regel nicht allein durch Rückgriff auf die Idealtypen „Markt“ und „Staat“ beantworten.

Differenziertere Konzeptionen

Wenn aber in der Realität Mischformen der Koordination existieren und sinnvoll erscheinen, kann dem nur durch vertiefte und differenzierte ordnungspolitische Konzeptionen Rechnung getragen werden. Diese müßten – im Gegensatz zum jetzigen Stand der Dinge – vor allem folgenden Anforderungen genügen:

□ Markt und staatliche Intervention sind nicht dichotomische, sich in einzelnen Sektoren oder gar ganzen Volkswirtschaften ausschließende Koordinationsmechanismen. In den meisten Fällen ist es notwendig, die richtige Form ihres Zusammenwirkens zu finden. So geht es z. B. im Wohnungsbau derzeit ja nicht um einen völlig freien Markt, sondern darum, den staatlichen Einfluß nur partiell abzubauen und ihm ansonsten eine Form zu geben, die die Marktkräfte möglichst wenig behindert und dort Impulse setzt, wo einzelwirtschaftliche Ziele alleine als Allokationskriterien nicht ausreichen. Ordnungspolitische Konzeptionen müssen also mehr als bisher gemischtwirtschaftliche Eigentumsformen

und das Zusammenwirken unterschiedlicher Koordinationsmechanismen einbeziehen. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sie sich (weiterhin) als Idealentwürfe in zu großer Distanz zu den praktisch möglichen und erforderlichen Lösungen bewegen.

□ Ordnungspolitische Konzeptionen müssen der Tatsache Rechnung tragen, daß unter verschiedenen sozialen und technischen Rahmendaten unterschiedliche Ordnungslösungen zweckmäßig sein können, daß also allgemeingültige und zeitungebundene Empfehlungen für eine Wirtschaftsordnung nicht möglich sind. Dazu seien einige Beispiele genannt: Bekanntlich gibt es Wirtschaftszweige, die aus technischen oder natürlichen Gründen schlechtere Voraussetzungen als andere dafür bieten, daß Privatinitiative zu funktionsfähigem Wettbewerb mit befriedigenden Ergebnissen führt. Hier kann es sinnvoll sein, „dem Staat“ in mehr oder minder großem Ausmaß Handlungsrechte in Form von Regulierungskompetenzen oder direkter Entscheidungsautorität (öffentliche Unternehmen) in zweckmäßiger Form zuzuweisen. Ein zweites Beispiel bezieht sich auf die Wettbewerbsgesinnung, die in verschiedenen Ländern und zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann. Dies hat offensichtlich Auswirkungen auf die jeweilige Leistungsfähigkeit einer Wirtschaftsordnung und damit die Sinnhaftigkeit von Reformen. Eine Relativierung von Ordnungsempfehlungen ist aber auch in dynamischer Sicht geboten: ein Wandel der technischen und sozialen Rahmenbedingungen hat immer stattgefunden; er wird auch in Zukunft stattfinden und eine Anpassung der Ordnung erfordern. Dies kann bedeuten, daß auch neue Ordnungsformen – institutionelle Innovationen – gefunden werden müssen (Knut Borchardt). Die Wissenschaft sollte solche Lösungen finden helfen. Eine Berufung auf Adam Smith mag aufschlußreich und vielleicht auch in der Tendenz richtig sein, reicht aber alleine nicht aus.

Erweiterung des Objektbereichs

□ Ordnungsanalyse und ordnungspolitische Empfehlungen müssen ihren Objektbereich erweitern. Traditionell dominiert das Problem staatlicher Interventionen, d. h. das Verhältnis zwischen Staat und Privatwirtschaft. Zum ordnungspolitischen Kompetenzbereich gehören heute aber darüber hinaus:

(1) *Die interne Ordnung des staatlich-politischen Bereichs.* Gerade weil ein relativ hoher Umfang staatlicher Interventions- und Versorgungsaktivität wohl auch zukünftig unvermeidbar ist, muß man sich verstärkt mit den internen Mechanismen des politisch-administrativen Systems befassen und nach leistungsfähigen inter-

nen Ordnungs- bzw. Organisationsalternativen suchen. Hier sind bereits wichtige Grundlagen im Rahmen der Public-Choice-Theorie geschaffen worden, die in die Wirtschaftsordnungstheorie zu integrieren sind⁹.

(2) *Die interne Ordnung des Unternehmensbereichs,* also Fragen der Entscheidungsstruktur, Vermögensbeteiligung, Planungskompetenzen usw. Ordnungspolitische Konzeptionen sollten demnach auch Alternativen der Unternehmensorganisation (vor allem hinsichtlich der Entscheidungs- und Ertragsbeteiligung) analysieren und nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien beurteilen.

(3) Schließlich ist nach den *Mechanismen ordnungspolitischer Entscheidungen selbst* unter den Bedingungen parlamentarisch-pluralistischer Demokratie zu fragen. Ob Ordnungspolitik ähnliche oder andere Durchsetzungsbedingungen im politischen Raum vorfindet wie Prozeßpolitik, wäre in diesem Zusammenhang eine interessante Frage¹⁰.

Mängel der Ordnungstheorie

Bisher ist die „Renaissance der Ordnungspolitik“ nur in einem geringen Maße mit einer kritischen inhaltlich-konzeptionellen Fortentwicklung ordnungspolitischer Leitbilder verbunden gewesen. Hieraus ergibt sich zwingend die Frage nach dem Stand der Theorie der Wirtschaftsordnung als Grundlage jeglicher Politik-Konzeption. Sicherlich geht die inhaltlich einseitige Orientierung der Ordnungspolitik, wie sie oben konstatiert wurde, wesentlich auf entsprechende Mängel in der Ordnungstheorie zurück. Diese sind

- eine zu sehr deskriptive Orientierung,
- die zu starke Betonung von Idealmodellen und
- das am neoklassischen Wohlfahrtsmodell orientierte Effizienzkonzept.

Diese Mängel sind jüngst mehrfach diskutiert und begründet worden, und es sind auch bereits Ansätze der Fortentwicklung vorhanden¹¹. Unbestritten ist, daß eine verbesserte Ordnungspolitik auch zukünftig auf Fortschritte in der Theorie angewiesen sein wird.

⁹ Vgl. hierzu den Überblicksartikel von James M. Buchanan: Public Finance and Public Choice, in: National Tax Journal, Vol. XXIII, 1975, S. 383 ff.

¹⁰ Die Neue Politische Ökonomie hat die politischen Mechanismen zwar relativ ausführlich analysiert, meist aber auf die Konjunktur- und Verteilungspolitik bezogen. Einen Ansatz für einen Teilbereich der Ordnungspolitik – nämlich die Wettbewerbspolitik – bietet W. Zohlnhöfer: Wettbewerbspolitik in der Demokratie, in: H. Gutzler u. a. (Hrsg.): Wettbewerb im Wandel, Baden-Baden 1976.

¹¹ Vgl. Armin Böhnet, Wolfgang Mansfeld: Auf dem Wege zu einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftsordnung?, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1980, S. 497 ff.; K. E. Schenk: Wirtschaftsordnung: Das Versagen der Wissenschaft, in: Wirtschaftswoche, 11/1979, S. 82 ff.