

## Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik

Um gleich mit der Tür ins Haus zu fallen: Eine Wirtschaftsordnung ist in der Regel kein Produkt der Willkür irgendwelcher Diktatoren oder grauer Eminenzen, sondern die mehr oder minder organisch gewachsene „Infrastruktur“ der historisch gewordenen Gesellschaftsordnung.

Ihr Aufgabenkreis besteht darin, festzulegen, „wer über die Produktionsmittel, Boden, Kapital und Arbeit und über die aus dem Produktionsprozeß hervorgehenden Produkte (neue Produktionsmittel und Konsumgüter) verfügen kann, wer über ihre Verwendung bestimmen soll, wer bestimmen soll, was mit ihnen geschehen soll, was mit ihnen produziert werden soll und wie schließlich die Produkte verteilt werden sollen“<sup>1)</sup>,

Das ist der ungefähre Kompetenzbereich der Wirtschaftsordnung. Und die Wirtschaftspolitik?

Nun, „unter Wirtschaftspolitik“ kann man in der Wissenschaft nur die Gesamtheit der politischen Maßnahmen verstehen, die durch das wirtschaftliche Ziel Wohlstandsvermehrung eine Einheit bilden“<sup>2)</sup>.

Wohlstandsvermehrung oder bessere Güterversorgung ist demgemäß das Ziel der Wirtschaft, und das Straßennetz, auf dem dieses Ziel erreicht werden soll, wird von der jeweiligen Wirtschaftsordnung vorgestellt. Die Wirtschaftspolitik beschäftigt sich mit Wegverbesserungen, Straßenverlegungen, Umleitungen, Umfahrungen und mit der Anlage von neuen Straßen. Das ist die beiläufige Zu- und Unterordnung in dem System, bei welchem nur das Ziel selbst unverändert bleibt. Und nicht einmal das stimmt ganz genau, da sich patriotische oder chauvinistische „Oberziele“ immer wieder einzuschieben pflegen (teilweise sogar mit Recht).

### *Die vier „Bedienungsvorschriften“*

Jede Gesellschaft, die moderne Industriegesellschaft inbegriffen, hat also ihre historisch gewordene „Bedienungsvorschrift“ zwecks Regelung von Produktion, Verteilung und Konsum.

Diese Bedienungsvorschrift ist kein letzter Zweck, genausowenig wie die Bedienungsvorschrift eines Fahrzeuges ein letzter Zweck ist. Sie ist vielmehr den Zielsetzungen unterworfen, welche sich die Gesellschaft jeweils gibt. Und da es viele Zielsetzungen gibt, welche sich die Gesellschaft — und die moderne Industriegesellschaft ganz besonders — vornimmt, so ist es eigentlich kein Wunder, wenn eine einzige Bedienungsvorschrift dafür nicht mehr ausreicht. Die verschiedenen Globalziele der modernen Industriegesellschaft, als da sind *Freiheit, Sicherheit, Wachstum und Wohlstand*, können einfach nicht mehr unter einen Hut gebracht werden. Man kann sie auf ein und demselben Weg allesamt doch nicht erreichen. Deshalb bedarf es verschiedener Wege, verschiedener Bedienungsvorschriften, verschiedener Betriebsanleitungen, mit einem Wort: verschiedener Rezepte oder Wirtschaftsordnungen.

Diese verschiedenen Bedienungsvorschriften konkurrieren selbstverständlich miteinander. Sie beanspruchen für sich das jeweils Beste und versprechen allen, die sich dafür entscheiden, ein kleines Paradies auf Erden. Das glaubt ihnen zwar kein Mensch, aber es stößt sich auch niemand ernstlich daran.

Wenn man überhaupt an etwas Anstoß nimmt, dann ist es niemals der Verkaufsjargon, sondern eher die „Verpackung“ bzw. die „Zuwaage“, mit welcher alle diese Ordnungen untrennbar verbunden sind. Die diversen Bedienungsvorschriften sind nämlich nicht so ohne weiteres zu haben. Sie liegen nicht zur freien Entnahme für jedermann auf den Tischen der modernen Industriegesellschaft auf, sondern werden nur mit einer entsprechenden politischen „Zuwaage“ abgegeben. Das bedeutet, *daß mit den Wirtschafts-*

1) A. Ammon, *Wirtschaftspolitik auf Irrwegen*, Frankfurt/Main 1958, S. 9. 2) Ebenda, S. 19.

*ordnungen gleichzeitig auch die zugehörigen Gesellschaftsordnungen feilgeboten werden. Schließlich hängen beide derart voneinander ab, daß sie nur miteinander — oder gar nicht — verwirklicht werden können. Es besteht eine unvermeidliche Koppelung zwischen diesen zwei Artikeln, den wirtschaftlichen und den politischen Bedienungsvorschriften, diesen „two great means-structures or agencies through which the conditions or means required for the goals of living may be secured“<sup>3)</sup> und „it is inevitable that it should be so“<sup>4)</sup>. Offensichtlich handelt es sich hier um „komplementäre Güter“.*

Das ist die Situation, mit der sich der moderne Mensch des Westens abzufinden hat, und sofern er in einer demokratischen Gesellschaftsordnung lebt, hat er zweifellos die Qual der Wahl. Er muß sich als einfacher Wirtschaftsmensch — und das ist jeder Mensch, der wirtschaftet — zwischen *Kapitalismus, Sozialismus, Christentum und Kommunismus* entscheiden. Sie alle bieten nämlich eine spezielle Wirtschaftsordnung an. Er muß zu einem klaren Urteil kommen und sich zu einer dieser „sozio-ökonomischen“ Ordnungsformen bekennen. Darum kommt er einfach nicht herum, denn dieses Bekenntnis wird ihm in regelmäßigen Abständen bei den Wahlen abverlangt. Er wird — in einer Demokratie — immer wieder neu gefragt, ob er seine Meinung nicht vielleicht geändert hat oder ob er nach wie vor

für den *Kapitalismus* und damit für die *freie Marktwirtschaft*,  
für den *Sozialismus* und damit eine *gemeinwirtschaftliche Ordnung*,  
für das vom *Christentum* angepriesene *soziale Partnerschaftssystem* oder  
für den *Kommunismus* und damit für eine *zentralgeleitete Planwirtschaft*

einzutreten gewillt ist. Das sind nämlich so ungefähr die derzeit gängigen „sozio-ökonomischen“ d. h. gesellschaftlichwirtschaftlichen Ordnungskombinationen, wie sie ihm zur Auswahl vorgelegt werden und die er nur in dieser Koppelung erwerben kann.

*Das „wirtschafts-politische“ Wahldilemma*

Es ist gewiß nicht leicht, hier durchzufinden. Es gehört vielmehr ein so hohes Maß an Einsicht und Vernunft dazu, daß man sich unwillkürlich fragt, ob der „Wähler“ hier nicht überfordert ist. Schließlich liegen die in Frage kommenden Systeme keineswegs reinlich getrennt, gebündelt und beschriftet in den Schaufenstern der westlichen Demokratien auf, sondern fließen praktisch ineinander über, so daß die Konturen sehr verwischt erscheinen.

Trotzdem muß der Einzelne zu einer brauchbaren Entscheidung kommen. Er muß sich eine klare Werteordnung bilden und danach jene „sozio-ökonomische“ Ordnungskombination auszuwählen wissen, von welcher er mit Fug und Recht erwarten darf, daß sie die Hoffnungen erfüllen wird, die der „Wähler“ für sich selber hegt. Bis zu einem gewissen Grad ist das auch möglich, da zwischen den einzelnen Zielsetzungen und den einzelnen gesellschaftlichwirtschaftlichen Bedienungsvorschriften überschaubare Zusammenhänge herrschen. *Bestimmte Ziele oder Zielgruppen sind an bestimmte Ordnungskombinationen gebunden, derart, daß, was die einen quasi garantieren können, sofern man sie nur anwendet, bei den anderen von vorneherein ausgeschlossen bleibt — und umgekehrt.*

Es liegt also eine gegenseitige Entsprechung zwischen Wegen und Zielen vor. Sie bedeutet, daß bestimmte Zielgruppen mehr oder minder fest an bestimmte Ordnungskombinationen gebunden sind und daß sie, wenn überhaupt, nur auf diesem einen Weg erreichbar scheinen. Diese Entsprechung bedeutet aber auch, daß jeder, der ein Ziel aus einer solchen Gruppe für sich aussucht und zwar bindend aussucht, gleichzeitig damit neben dem „Gruppenrest“ auch noch die zugeordnete gesellschaftlichwirtschaftliche Ordnungskombination als „Zuwage“ miteingepackt bekommt, gleichgültig ob ihm das genehm, ist oder nicht — und umgekehrt. Ein willkürliches „Mischen“ gibt es nicht,

3) R. M. MacIver, *Gouvernement and the Goals of Economic Activity*, in: *Goals of Economic Life*, ed. by Dudley Ward, New York 1953, S. 196.

4) Ebenda, S. 199.

Diese überschaubaren Beziehungen und gegenseitigen Ausschließlichkeiten werden von der tagespolitischen Praxis leider absichtlich verwischt. Gerade die Wahlkämpfe, die doch eigentlich der diesbezüglichen Aufklärung dienen sollten, führen dazu, „daß die wirtschaftspolitischen Programme gewissermaßen an den Meistbietenden öffentlich versteigert werden“<sup>3)</sup>. Man gibt Wirtschaftsziele als vereinbar aus, von denen die Wirtschaftswissenschaft schon längst festgestellt hat, daß sie praktisch unvereinbar sind. Die daraus resultierenden Unzulänglichkeiten sind zahlreich. Sie führen indes keineswegs zu einem verstärkten Studium wirtschaftstheoretischer Erkenntnisse seitens der Politiker, sondern dienen bestfalls dazu, um mit ihrer Hilfe dem politischen Gegner eins auszuwischen. Das ist natürlich grober Unfug.

*Was gefordert werden muß und was von den verantwortlich denkenden Schichten der Bevölkerung tatsächlich auch gefordert wird, ist deshalb eine Klärung der bestehenden Beziehungen, der Zusammenhänge zwischen Weg und Ziel, der vorhandenen Koordinierungsmöglichkeiten innerhalb einer Wirtschaftsordnung und ganz besonders eine unmißverständliche Aufzeichnung der verschiedenen Unvereinbarkeiten auf dem „sozio-ökonomischen“ Sektor.*

Wenn also jemand nach erfolgter innerer Entrümpelung mit sich ins reine gekommen ist und dabei beschlossen haben sollte, die wirtschaftliche Freiheit — d. h. die freie Konsum- und die freie Arbeitsplatzwahl, die freie Berufs- und die freie Arbeitszeitwahl — an die erste Stelle seiner Werteskala zu setzen, dann wird er gut daran tun, sofort zu überprüfen, welches die weiteren Konsequenzen dieser Wahl sind. Er wird, wenn er entsprechend unterrichtet ist, verstehen, daß dieser große Freiheitsspielraum — sofern er überhaupt noch wo gefunden werden kann — auch negative Amplituden in sich schließt. Und wenn er nicht entsprechend unterrichtet ist, wird er über kurz oder lang bekümmert merken, daß große Freiheit gleichzeitig auch große Unsicherheit bedeutet. Völlige Wirtschaftsfreiheit ist also nirgendwo allein zu haben. Es wird ihr überall ein gleiches Quantum Risiko — als „Zuwaage“ gewissermaßen — beigegeben.

Das ist in unserer Welt schon so und gilt natürlich auch in umgekehrter Richtung, wenn also jemand der Sicherheit den ersten Platz gegeben haben sollte. Der Preis für Wirtschaftssicherheit ist Wirtschaftsfreiheit, genauso wie der Preis für Wirtschaftsfreiheit in wirtschaftlicher Unsicherheit bestand. Das ist die „wirtschaftspolitische“ Grundgleichung der Gesellschaft, und es ist erfreulich festzustellen, daß und wie sehr man sich darüber heutzutage in den meisten Industriegesellschaften des Westens klargeworden ist.

#### *Die „sozio-ökonomische“ Ordnungs-Produktion*

Die Wirtschaftsordnung ist ein untrennbarer Teil der Gesellschaftsordnung, und die Wirtschaftspolitik ist ein untrennbarer Teil der Gesellschaftspolitik.

Alle Entscheidungen auf diesen beiden Feldern, deren Kompetenzbereiche voneinander abzugrenzen man sich alle (vergebliche) Mühe geben mag, rühren daher ans Grundsätzliche. Sie beeinflussen — gewollt oder ungewollt, gezielt oder ungezielt — die lebensformende „Freiheits-Sicherheits-Bilanz“ und damit die fundamentale Grundgleichung unserer Gesellschaft. Und wenn die Entscheidungen auch auf scheinbar fernen „Nebenkriegsschauplätzen“ fallen, so bringt es die Interdependenz der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Ordnungselemente mit sich, daß diese gesellschaftstragende Beziehung ebenfalls berührt wird.

Das sollte man sich in aller Deutlichkeit vor Augen halten, und darüber sollte man die breite Öffentlichkeit immer wieder aufklären: Jeder wirtschaftspolitische Akt betrifft jeden von uns und es ist arger Selbstbetrug, wenn man meint, den „schwarzen Peter“ auf die Dauer nur dem „anderen“ zuspiesen zu können. Genau das Gegenteil ist wahr.

5) H. Rittershausen, *Wirtschaft*, Fischer Bücherei, Frankfurt/Main 1955, S. 275.

## WIRTSCHAFTSORDNUNG UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Man mag also zwischen Vollbeschäftigung und gleichbleibenden Reallöhnen, zwischen individueller Güervielfalt und Automation, zwischen Autarkie und Außenhandel, zwischen restriktiver Währungspolitik und Wirtschaftswachstum, zwischen Konsum und Sparen, zwischen Zollunion und Souveränität, zwischen Osthandel und Westhandel, zwischen Preisniveau und Zollschatz oder zwischen sonst was immer noch zu wählen haben — ganz gleich wie die Entscheidung ausfällt: sie wird immer auch die fundamentale Grundgleichung unserer Gesellschaft, sie wird die „Freiheits-Sicherheits-Bilanz“ berühren.

Und dann ist noch etwas ganz deutlich: Das „wirtschafts-politische“, das „sozio-ökonomische“ Wahldilemma ist makroökonomisch und mikroökonomisch gleichermaßen existent. Die kontinuierliche Produktion — in gewissem Sinne sogar „Re-Produktion“ — unserer „sozio-ökonomischen“ Ordnungskombination, die sich im extremfernen Bereich zwischen Kapitalismus und Kommunismus angesiedelt hat, geschieht auf diesen beiden Ebenen und so wie jede Produktion — ist auch sie eine „Kombination komplementärer Güter“<sup>6)</sup>. Daß diese Produktion besonders heikel ist, beruht auf nachfolgenden Gründen:

1. auf der Subtilität der Makro-Produktionsfaktoren Wirtschaft und Gesellschaft, die es zu vereinen gilt;
2. auf der Kompliziertheit des Produktionsprozesses, d. i. der „wirtschaftspolitischen“ Willensbildung in den Westdemokratien;
3. auf der allen extremfreien Produkten dieser Art innewohnenden Unstabilität, „denn es sind, wie sich gezeigt hat, Ordnungen mit ‚Tendenz zur Transformation‘“<sup>7)</sup>;
4. auf der oligopolistischen Organisation der Produzenten und Konsumenten;
5. auf der mangelnden Aufklärung und dem mangelnden Verantwortungsbewußtsein der Oligopolmanager und Oligopolglieder hinsichtlich der Vereinbarkeit bzw. Unvereinbarkeit der Ziele;
6. auf der ungeheueren Bedeutung des Produktes für den Verbraucher, d. i. für uns alle und
7. auf der daraus resultierenden, relativen Unelastizität der diesbezüglichen Produktionsnachfrage.

Wie jeder Erzeugungs-Absatzprozeß, so kann sich auch der Produktions-Konsumprozeß unserer „wirtschafts- und gesellschaftsbildenden Ordnungskombination“ im Gleichgewicht befinden. Dieses Gleichgewicht kann ein „labiles“ oder ein „stabiles“ sein, und es ist wohl einleuchtend, daß der Wunsch der regierenden Parteien mehr nach Stabilität geht, wohingegen das Bestreben der Opposition klarerweise auf Labilität gerichtet ist.

Das erschwert die Lage etwas. Zugegeben — da aber die Ziele unserer extremfernen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung notwendigerweise ziemlich eng beisammen liegen und unter dem Druck der Verhältnisse und der allgemeinen Entwicklung noch weiter zusammenrücken werden, so braucht man diese Schwierigkeiten nicht zu überschätzen. Sie betreffen weniger das Ziel, welches ausgesprochen oder unausgesprochen um den Wohlfahrtsstaat kreist, sondern weit mehr die „Verfahrensfragen“ und dabei stößt man zwangsläufig wieder auf das leidige Zuordnungs- und Unvereinbarkeitsproblem.

In dieser Hinsicht scheint die Hauptaufgabe der (wissenschaftlichen) *Wirtschaftspolitik als eine Ordnungsaufgabe*. Sie besteht darin, Ordnung in der Wirtschaftswirklichkeit zu schaffen und zu erhalten. Der gesellschaftserhaltene Produktions- bzw. Reproduktionsprozeß, d. i. die laufende Koordinierung der komplementären Produktionsfaktoren (Wirtschaft und Gesellschaft), soll möglichst reibungslos vonstatten gehen, damit alle gleichgewichtsgefährdenden Störungsfaktoren aus unserer recht labilen Grundordnung herausgehalten werden. Also muß die Wirtschaftspolitik „die Beteiligten auf die Unverträglichkeit“ allenfalls „gleichzeitig angestrebter Ziele“ hinweisen „und Wege zur Erstellung wirtschaftspolitischer Programme zeigen, die widerspruchsfrei („karambolagefrei“)

<sup>6)</sup> W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie Bd. 81, Hamburg 1959, S. 13.

<sup>7)</sup> Ebenda, S. 132.

sind<sup>8)</sup>). Sie muß die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung tatsächlich zu einer „Ordnung“ machen, und sie darf Veränderungen nur soweit propagieren, als dieselben eindeutig der allgemeinsten Wohlfahrtsmehrung dienen. Ansonsten soll sie eher konservativ wirken. Sie soll unbedingt vor allen Unüberleglichkeiten warnen, welche die grundlegende „Freiheits-Sicherheits-Bilanz“ unserer westlich-demokratischen Gesellschaftsordnung unübersehbar oder übersehbar zu gefährden drohen. Insofern ist die Rolle der Wirtschaftspolitik sogar eine erhaltende und damit der von Kontroll-Lichtern vergleichbar, die den Mechanismus selbst unangetastet lassen und nur dann aufleuchten, wenn irgend etwas nicht „in Ordnung“ ist.

#### *Die Ordnungspolitik des Mittelweges*

Unsere „sozio-ökonomische“ Ordnungskombination, d. i. unsere westliche Wirtschafts- und Gesellschaftswirklichkeit ist ein *Versuch des mittleren Weges*. Die beiden Extremformen des Kapitalismus und Kommunismus werden gleichermaßen abgelehnt, weil sie den Anforderungen unserer Werteordnung, unserer gesellschaftlich-wirtschaftlichen Grundgleichung nicht entsprechen. Die Freiheit ist mit dem Kommunismus und die Sicherheit — beide Male wirtschaftlich gesehen — mit dem Kapitalismus reiner Prägung unvereinbar. Uns aber erscheinen Freiheit und Sicherheit gleichermaßen erstrebenswert, und daher beinhaltet unsere Gesellschafts-Wirtschafts-Ordnung Freiheit und Sicherheit in zwar umkämpfter, nichtsdestoweniger jedoch recht balanzierter Ausgewogenheit..

Das ist der Rahmen, den wir uns gesteckt haben und in den wir entwicklungsge- schichtlich eingependelt sind, nachdem wir mancherlei Amplituden auskosten durften. Manchem mag er zu eng erscheinen, und es mag befürchtet werden, daß die große Ord- nungsstrategie der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sich darin nicht entfalten kann. Indes, es gibt Lagen, in denen die Zwangsjacke das einzig mögliche Kostüm wird. Wir selbst befinden uns in einer solchen Lage. Während wir zwischen der Szylla des Kapita- lismus und der Charybdis des Kommunismus hindurchsegeln, schadet es den Wirtschaftskapitänen nichts, wenn sie an die Mastbäume gebunden werden.

Die Fahrtrinne ist schließlich schmal: *Soziale Marktwirtschaft, marktwirtschaftlicher Sozialismus* und *soziale Partnerschaft*, das sind global gesehen die eng verwandten Mög- lichkeiten, die uns überhaupt noch offen stehen, wenn wir mit heiler Haut zwischen den Klippen durchkommen und an den *großräumigen Gestaden des kontinentalen Wohl- fahrtsstaates* landen wollen. Viel mehr Möglichkeiten sind uns nicht gegeben, und es kann nichts schaden, wenn wir uns das vor Augen halten.

Natürlich kommandiert die „zweite industrielle Revolution“ bei dieser Fahrt nicht unwesentlich mit, und wenn man nicht hinten bleiben will, wird man manchen Ballast über Bord werfen müssen. Die rein kapitalistischen und rein kommunistischen Bedie- nungsvorschriften gehören dazu. Sie entstammen beide dem vergangenen Jahrhundert und haben demgemäß nur noch für die Nationen Wert, die sich auf einem entsprechend zurückgebliebenen Entwicklungsstand befinden und die die Wegstrecke also noch vor sich haben, die wir schon längst hinter uns brachten. Uns nützen diese abgetragenen Behelfe nichts mehr, und wir sind auch nicht der Meinung, daß man sie reparieren sollte.

Die Aufgabe der zeitgenössischen Wirtschaftspolitik kann das nicht sein. Ihre Rolle besteht vielmehr darin, alle Manöver peinlich genau zu überwachen und dafür zu sorgen, daß auch alles „in Ordnung“ geht.

Das ist viel mehr als reine Wohlfahrtsförderung; das ist Kontrolle unserer Lebens- ordnung, ist Garantie der „Freiheits-Sicherheits-Bilanz“, des Zieles jeder „Wohlfahrts- Wirtschafts-Ordnung“ auf westlich-demokratischer Gesellschaftsbasis. Diese Interdepen- denz der Zusammenhänge galt es aufzuzeigen und jede „Theorie der Wirtschaftspolitik“, die davon abstrahiert, ist nicht „wertfrei“, sondern für uns „wertlos“.

8) H. Rittershausen, a.a.O., S. 278.