

Freiheit, Gleichheit, Inklusivität Der Ordoliberalismus als Ausgangspunkt einer Neuen Sozialen Ordnungspolitik

Der Ordoliberalismus stellt sich in einem radikalen Sinne gegen jegliche Form von gesellschaftlichen und ökonomischen Privilegien. Nur dort, wo eine „machtfreie“ Wirtschaftsordnung realisiert werde, werden Menschen ihm zufolge in die Lage versetzt, ihr Leben selbstbestimmt führen zu können. In genau diesem Ausgangspunkt von Ordoliberalismus und Ordnungspolitik liegt der zentrale Grund dafür, warum Kerngedanken des Ordoliberalismus für die Ausgestaltung einer freiheitlichen, emanzipatorischen und zugleich inklusiven, weil nicht auf Privilegien basierenden Wirtschaftsordnung herangezogen werden können.

Jakob F. Scherer

Der Ordoliberalismus, der sich im Rahmen der Freiburger Schule entwickelt hat und von dem sich der Begriff „Ordnungspolitik“ ableitet¹, bildet die wohl einflussreichste deutschsprachige politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Teil seines Erfolges liegt darin, dass er in hohem Maße adaptiv ist, das heißt, dass es ihm wie keiner anderen ökonomischen Denktradition gelungen ist, von politischen Parteien rechts und links der Mitte vereinbart zu werden. Das hat einen Grund: Er stellt sich in einem radikalen Sinne gegen jegliche Form von gesellschaftlichen und ökonomischen Privilegien. Freiheit – nicht nur ökonomische, sondern auch gesellschaftliche – wird im Ordoliberalismus als Gegenstück zur ökonomischen Macht verstanden, die *per definitionem* dazu neigt, den Einzelnen in seiner Entfaltung zu hemmen. Nur dort, wo eine „machtfreie“ Wirtschaftsordnung realisiert werde, werden Menschen überhaupt erst in die Lage versetzt, ihr Leben selbstbestimmt führen zu können. In genau diesem Ausgangspunkt von Ordoliberalismus und Ordnungspolitik liegt der zentrale Grund dafür, warum Kerngedanken

des Ordoliberalismus für die Ausgestaltung einer freiheitlichen, emanzipatorischen und zugleich inklusiven, weil nicht auf Privilegien basierenden Wirtschaftsordnung herangezogen werden können – beziehungsweise in der Vergangenheit, zum Beispiel im Rahmen des Godesberger Programms der SPD, auch schon herangezogen worden sind.

► Ziele und Grenzen des Marktes

Eine der zentralen Überzeugungen der frühen Ordoliberalen, wie Walter Eucken und Franz Böhm, ist, dass ein Markt sich nur unter ganz bestimmten institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen selber regulieren könne. Hinter dieser Annahme steckt die einfache Beobachtung, dass jeder Mensch in seinem Handeln – so sehr er oder sie dabei auch von den besten Absichten geleitet sein möge – Gefahr laufe, die Freiheiten und damit die Handlungsmöglichkeiten anderer Menschen einzuschränken. Diese Überlegung lässt sich folgendermaßen rekonstruieren: Egal, was jemand im Einzelnen plant zu tun – ob es darum geht, ein Unternehmen aufzubauen, ein Buch zu schreiben, eine Partei zu gründen oder einfach nur eine Reise zu machen – immer sei es notwendig, *auch* in einer ökonomischen

¹ Dieses Verständnis von Ordnungspolitik als konkrete bzw. institutionelle Anwendung der Grundlagen des Ordoliberalismus lässt sich bereits bei den frühen Vertretern der Freiburger Schule, allen voran bei Walter Eucken, erkennen, vgl. z. B. Oswald, Walter (Hrsg.) 1999 : Walter Eucken: Ordnungspolitik, Walter Eucken Archiv: Reihe Zweite Aufklärung, Münster: Lit Verlag.

misch relevanten Dimension zu handeln. Ökonomisch handeln heißt in diesem Zusammenhang vor allem, sich zu überlegen, wie das eigene Ziel mit den in der Regel nur knapp vorhandenen bzw. zur Verfügung stehenden Ressourcen erreicht werden kann. Mit anderen Worten, die Ökonomie umfasst den Bereich der Mittel, auf die *jede* Person – ob natürlich oder juristisch – zur Verfolgung ihrer Ziele und Pläne zugreifen muss.

Das hat zwei relevante Implikationen: Erstens macht es die Ökonomie zu *der* gesellschaftlichen Teilordnung, die letztendlich ausschlaggebend für den Grad der tatsächlich realisierten Freiheit in einer Gesellschaft ist. Wer zum Beispiel ein Buch schreiben möchte, ohne die dafür nötigen Schreibutensilien zu besitzen, wird diesen Plan nicht weiter verfolgen können. Und zweitens folgt daraus, dass Personen – egal, ob natürliche oder juristische –, die durch eine Kontrolle über knapp vorhandene Ressourcen ökonomische Macht innehaben, immer auch über die Möglichkeit verfügen, alle anderen Akteure in ihren konkreten Entfaltungsmöglichkeiten zu beeinträchtigen. Vor genau diesem Hintergrund sind die Ordoliberalen zu dem Ergebnis gelangt, dass die zentrale Zielsetzung aller Ordnungspolitik darin liegen müsse, die Entstehung wirtschaftlicher Machtkörper zu verhindern bzw., sofern sie bereits vorhanden sind, wirtschaftliche Machtkörper zu zerstören. Das ist ihnen zufolge gleichbedeutend mit einem funktionsfähigen Markt, der als Wettbewerbsmarkt so strukturiert ist, dass auch diejenigen Menschen, Ideen und Unternehmen, die noch nicht zum Establishment gehören, eine *echte* Chance haben, sich auf Grundlage ihrer Fähigkeiten und Leistungen zu entfalten – und nicht von den bereits etablierten Kräften an ihrer ökonomischen Teilhabe gehindert zu werden.²

► Märkte neigen dazu, ihre eigenen Grundlagen zu zerstören

Aus Sicht der Ordoliberalen dürfe ein Markt nicht sich selber überlassen werden, d.h., es gelte ihn mit der entsprechenden institutionellen Umrahmung zu versehen. Das macht den Kern der ordoliberalen Kritik am so genannten *Laissez-faire* aus: Denn ein Markt, der rechtlich und institutionell nicht angemessen eingehegt ist, zerstöre genau jene Institutionen und Bedingungen, auf denen er eigentlich begründet sein müsste, um einen offenen Wettbewerb und damit einen freien Zugang zur ökonomi-

² Sehr anschaulich lassen sich die negativen politischen und ökonomischen Folgen der bewussten Abschottung einer bestehenden Elite am Beispiel der Entwicklung Venedigs ab dem 14. Jahrhundert darstellen, wo mit der Einführung des „Libro d'Oro“ (goldenes Buch) die adligen und privilegierten Familien ein für allemal schriftlich festgelegt wurden, vgl. Acemoglu, Daron/ Robinson, James, A. 2012: Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty, Crown Business S. 152-6.

schen Teilhabe sicherzustellen. Auf einem *Laissez-faire*-Markt komme es zu ungehinderten Konzentrationen wirtschaftlicher Macht, deren Träger wiederum die Regeln des Marktes im Sinne der eigenen Interessen ausnutzen können. Als Beispiel hierfür lässt sich die Vertragsfreiheit anführen, die zu den zentralen Eigenschaften eines Marktes gehört. Kommt es zur Bildung eines Kartells, wird von der Vertragsfreiheit so Gebrauch gemacht, dass alle anderen potenziellen Marktteilnehmer_innen von einem Eintritt in den Markt abgehalten werden – womit die Vertragsfreiheit *de facto* außer Kraft gesetzt wird.

Ähnlich verhält es sich mit dem Eigentum. Zwar ist auch das Eigentum an sich eine relevante Bedingung für das Funktionieren eines Marktes, weil es dafür sorgt, wirtschaftliche Entscheidungs- und Verfügungsgewalt zu dezentralisieren und damit eben jenen Missbrauch zu verhindern, für den besonders Zentralverwaltungswirtschaften anfällig sind. Genau diese korrigierende Funktion kann das Eigentum jedoch dann nicht mehr wahrnehmen, wenn seine Konzentration so hoch wird, dass die dazugehörigen Unternehmen systemrelevant werden und/oder damit beginnen, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in ihrem Sinne zu beeinflussen und damit die dezentrale Entscheidungs- und Verfügungsgewalt des Eigentums ebenfalls *de facto* aufheben.

► Ordnungspolitik ist zentral für das Funktionieren von Märkten

Beide Beispiele, das der Vertragsfreiheit und das des Eigentums, zielen auf den vielleicht zentralen Zusammenhang im ordoliberalen Denken ab: Ein Markt kann nur dann funktionieren, wenn es keine Akteure auf ihm gibt, denen eine privilegierte Stellung zukommt und die dadurch selber Einfluss auf die Bedingungen des Marktes nehmen – was den Ordoliberalen zufolge immer dann passiere, wenn man den Markt sich selber überlasse. Aus diesem Zusammenhang ziehen die Ordoliberalen eine durchaus weitreichende Konsequenz: Die Bedingungen, unter denen ein Markt funktionieren kann, müssten im Rahmen der Ordnungspolitik erst *geschaffen* werden – und zwar durch den Staat und nicht durch die Unternehmen. Ein Markt, auf dem für alle Teilnehmer_innen die gleichen Ausgangsbedingungen gelten, beruhe in erster Linie auf einer politischen und rechtlichen Gestaltungsaufgabe, die vor allem darauf abzielen müsse, soziale und ökonomische Machtkonzentrationen zu verhindern.

Mit anderen Worten: Ordnungspolitik ist gerade nicht gleichbedeutend damit, bestimmte Unternehmen oder Branchen zu unterstützen oder zu schützen, sondern bedeutet vielmehr, glei-

che Bedingungen für die ökonomische Teilhabe zu setzen und das Prinzip der Leistung in das Zentrum des Marktgeschehens zu rücken. Michel Foucault bringt genau diese Idee der Ordoliberalen folgendermaßen auf den Punkt, wenn er in großer Anerkennung über deren Marktverständnis Folgendes schreibt: „Man soll für den Markt regieren, anstatt auf Veranlassung des Marktes regieren.“³ Den Markt auf eine bestimmte Art und Weise funktionieren zu lassen, sei also eine Hauptaufgabe staatlicher Ordnungspolitik – und nicht bloß die nachträgliche Behebung seiner Fehlentwicklungen. In dieser Zuspitzung ist auch die ordoliberalen Idee des „starken Staates“ angelegt, der eine Situation herzustellen habe, in der alle ökonomischen Akteure „fast entmachtet“ sein sollten, d.h. jeweils nur eine kleine Machtposition gegenüber den anderen Teilnehmer_innen einnehmen.⁴

► Was die Ordnungspolitik so schwierig macht

Diese ordoliberalen Vorstellung eines starken Staates ist durchaus radikaler, als sie zunächst klingt, weil sie allen politischen Akteuren sehr viel abverlangt. Denn die besondere Stärke eines der Ordnungspolitik verpflichteten Staates besteht vor allem darin, die Bedingungen eines Marktes zu schaffen bzw. zu erhalten. Konkret heißt das: Der starke Staat ist nicht deshalb stark, weil er in die konkreten wirtschaftlichen Prozesse eingreift, sondern weil er vor allem den Rahmen setzt, in dem sich die wirtschaftlichen Prozesse vollziehen. Es geht also nicht darum, dass der Staat eigenmächtig entscheidet, welche Produkte, in welcher personellen Besetzung und in welcher Anzahl hergestellt werden, sondern es geht darum, die *allgemeinen* sowie die *allgemein-gültigen* rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen zu definieren, unter denen produziert werden kann, zum Beispiel arbeitsrechtliche Fragestellungen, Umweltschutz, die Verteilung der sozialen Kosten, das Bildungssystem etc. Das wiederum heißt, dass eine Ordnungspolitik nicht identisch mit der Vorstellung ist, wonach die Politik punktuell ins Wirtschaftsgeschehen eingreift, um möglicherweise die ihr nahestehenden Unternehmen, Gruppierungen und Verbände besonders zu fördern. Das würde vielmehr die Probleme verstärken, die im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Machtkörpern bereits angesprochen wurden.

Denn noch schwieriger als die Verhinderung von wirtschaftlicher Machtkonzentration sei den Ordoliberalen zufolge die Bekämpfung bereits bestehender Privilegien, weil deren Ver-

3 Foucault, Michel 2006: Die Geburt der Biopolitik, Berlin: Suhrkamp Verlag, S. 174.

4 Vgl. Eucken, Walter 1989: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 9.Auflage, Heidelberg: Springer Verlag, S. 202.

treter_innen bereits damit beginnen konnten, ihren Einfluss auf die Entscheidungsbildung der Politik geltend zu machen. Das in vielen Diskussionen schon häufig zitierte Beispiel der Finanzindustrie veranschaulicht diesen Zusammenhang: Regierungen weltweit hatten und haben nach wie vor Schwierigkeiten damit, grundlegende Regeln des Marktes (zum Beispiel Haftung und Insolvenz) gegenüber genau denjenigen Finanzkonzernen durchzusetzen, die sie vorher jahrelang auf unterschiedliche Art und Weise gefördert und protegirt haben.⁵ In Hinblick auf solche Fälle hat Franz Böhm, der zweite Gründungsvater der Freiburger Schule neben Walter Eucken, einen weitreichenden Grundsatz formuliert: „Wer privatwirtschaftliche Autonomie in Anspruch nimmt, darf auf dem Markt keine Macht besitzen; wer über Marktmacht verfügt, hat keinen Anspruch auf privatwirtschaftliche Autonomie.“⁶

► Die Ordnungspolitik als Grundlage für eine inklusive Wirtschaftsordnung

Dieser Satz Franz Böhms spitzt einen Zusammenhang zu, den sich jede politische Kraft zu Herzen nehmen sollte, die sich einer freiheitlichen, emanzipatorischen und zugleich inklusiven, weil nicht auf Privilegien basierenden Wirtschaftsordnung verpflichtet fühlt: Angestammte Interessen, etablierte Kräfte und Unternehmen sowie alteingesessene Eliten werden immer dafür kämpfen, ihre privilegierte Stellung zu verteidigen, und damit das Entwicklungspotenzial einer ganzen Gesellschaft hin zu mehr Chancengerechtigkeit und Wohlstand hemmen. Diese Herausforderung manifestiert sich nicht nur im wirtschaftlichen Bereich, sondern auch im Bildungswesen sowie bei der Diskussion darüber, welche Chancen denjenigen Menschen offenstehen sollten, die z. B. als Flüchtlinge neu in ein Land kommen. Immer geht es letztendlich um die Frage, wie durchlässig eine Gesellschaft *wirklich* ist und in welchem Umfang sie Menschen dazu befähigt, sozial und ökonomisch teilzuhaben – aufgrund ihrer Fähigkeiten und Leistungen, und nicht aufgrund ihres Namens, ihres Geschlechts, ihrer Religion oder ihrer Herkunft.

An genau diesem Punkt wird deutlich, warum einige Kerngedanken des Ordoliberalismus sowie der Ordnungspolitik ein hohes Maß an Kompatibilität mit einer liberalen sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik aufweisen bzw. in der Vergangenheit bereits

5 In diesem Zusammenhang sind jedoch auch zahlreiche andere Beispiele denkbar: der Einfluss der Pharmakonzerne auf die Gesundheitspolitik sowie der Autoindustrie auf die Abgasstandards in Deutschland und der Europäischen Union.

6 Böhm, Franz 1946: Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1 1946, S. 148.

aufgewiesen haben. Hier hilft ein Blick in das Godesberger Programm, mit dem es der SPD letztlich gelungen ist, zur Volkspartei in Deutschland zu werden,⁷ und in dem der Zusammenhang eines offenen Marktes und einer privilegienfreien sowie pluralistischen Gesellschaft so deutlich wie seitdem nicht mehr betont wurde. Dort steht: „Totalitäre Zwangswirtschaft zerstört die Freiheit. Deshalb bejaht die Sozialdemokratische Partei den freien Markt wo immer wirklich Wettbewerb herrscht. Wo aber Märkte unter die Vorherrschaft von einzelnen oder von Gruppen geraten, bedarf es vielfältiger Maßnahmen, um die Freiheit in der Wirtschaft zu erhalten. Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig!“⁸

Dieser Grundsatz hat seit dem Jahr 1959 nicht an Aktualität eingebüßt. Sicher haben sich die konkreten Herausforderungen Deutschlands und Europas im Jahr 2016 gegenüber denjenigen in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts gewandelt. Und dennoch sind sie sich strukturell überraschend ähnlich. Auch in einem geeinten Deutschland und Europa sehen wir uns mit

der Aufgabe konfrontiert, eine freiheitliche und zugleich inklusive Wirtschaftsordnung aufzubauen bzw. zu erhalten, das heißt eine Wirtschaftsordnung, die offen für diejenigen Menschen, Ideen und Unternehmen ist, die nicht oder noch nicht zum Establishment gehören und deshalb auch noch keinen Einfluss auf die Politik geltend machen können. Klar ist, die konkreten Lösungen die uns diese Aufgabe abverlangt werden keine einfachen sein. Sie werden immer wieder langwierige Diskussionen und schwierige Entscheidungen für alle Beteiligten mit sich bringen. Das ist im Übrigen auch ein Wesenszug der Demokratie. Klar ist aber auch, es geht beim Auf- bzw. Ausbau einer privilegienfreien Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung nicht nur um Fragen der Gerechtigkeit, sondern auch der ökonomischen Zukunftsfähigkeit und des Wohlstands. Denn nur wenn es gelingt, die ökonomischen Strukturen einer Gesellschaft durchlässig zu halten und sich gegenüber Neuerungen nicht zu verschließen, wird es auch gelingen Menschen die Chance auf individuelle Selbstverwirklichung und damit ein Leben in Freiheit, Würde und Wohlstand zu ermöglichen.

7 Vgl. Walter, Franz 2009: Die SPD. Biographie einer Partei, Reinbeck: Rowohlt Verlag, S. 145-8.

8 Sozialdemokratische Partei Deutschlands 1959: Godesberger Programm, S. 8-9, in: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/godesberger_programm.pdf (letzter Zugriff 03.06.2016).

Dieser Beitrag basiert auf einer Reihe von Fachgesprächen zum Thema Ordnungspolitik, die der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung 2014 und 2015 durchgeführt hat.

Über den Autor:

Jakob Friedrich Scherer hat Philosophie und Volkswirtschaftslehre in Berlin sowie Philosophie in Philadelphia studiert.

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.