

Normative Voraussetzungen für die Ordnungspolitik¹

Christian Müller

The scale for a functioning economic life is not the value of freedom, but rather an ethical principle of justice. On the one hand, socialism humiliates humans to become an instrument of fulfilling economic planned targets. On the other hand, a complete laissez faire creates the risk of turning other market players into means of one's own aspiration, thus leading to a collective self-injury. One must strive for a way between the two extremes, with the state providing the rules but not interfering in individual processes. The "principle of justice-oriented income adjustments" ensures a social balance. The financial and debt crisis is not due to a failure of individuals in the market, but rather a failure of the regulatory state system. By underlining the justice aspect the concept of governance of "neoliberalism" approaches ideas of social ethics. Therefore the suggestion was made to call it "third way" or "economic humanism".

1. Die Wahl von Ordnungen

Es gehört zu den Grundeinsichten des Forschungsprogramms der Constitutional Economics (siehe z.B. Buchanan 1990), bei politischen Wahlhandlungen zwischen einer konstitutionellen und einer postkonstitutionellen Entscheidungsebene zu unterscheiden: Die *postkonstitutionelle* Sichtweise betrachtet Wahlhandlungen *innerhalb* exogen vorgegebener Restriktionen, die natürlicher oder historischer Art, von anderen Personen, durch Sitte oder Gewohnheit gesetzt sein können. Die konstitutionelle Sichtweise berücksichtigt demgegenüber die Tatsache, dass Menschen, soweit sie über Selbstbindungsfähigkeit verfügen, auch Wahlentscheidungen *zwischen* alternativen Restriktionen treffen können, unter denen sie später selbst handeln. Gegenstand von Wahlhandlungen sind dann die Regeln selbst, die sich die Entscheidungsträger auf der konstitutionellen Ebene – dem „Urzustand“ (Rawls 1994) – geben (Buchanan 1990, S. 2 f.; Vanberg 1990, S. 16). Der Blickwinkel

1| *Grundlegend überarbeitete und aktualisierte Fassung von Müller (2007; 2008).*

verlagert sich insoweit auf jene Institutionen, die in der postkonstitutionellen Gesellschaft den „Datenkranz“ der individuellen Entscheidungen darstellen. Bewertungsmaßstab sind nicht mehr nur die postkonstitutionell relevanten Handlungsinteressen der Beteiligten, sondern ihre „konstitutionellen Interessen“ an einer Selbstbindung durch Regeln (Vanberg und Buchanan 1988).

Eine beliebte Metapher zur Verdeutlichung beider Perspektiven ist die eines Spiels oder Wettkampfs (Brennan und Buchanan 1993, S. 7-9): Während des Spiels stellen die Spielregeln die Grenzen legitimer Spielzüge dar; sie dienen als vorgegebene Restriktionen, die das Verhalten der Spieler in mehr oder weniger vorhersagbarer Weise steuern. Wechselt man indes hypothetisch auf die konstitutionelle Entscheidungsebene, so lässt sich danach fragen, wie sich der Spielablauf und die Spielergebnisse ändern, wenn die Regeln in bestimmter Hinsicht geändert werden.

In Deutschland hat diese Sichtweise ihren Vorläufer in der um die Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelten Ordnungstheorie, die schließlich, ausgearbeitet zu einem Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ (dazu z.B. Cassel, Hrsg., 1998; Rauhut 2000), zu wesentlichen Teilen ihre Umsetzung in der frühen Bundesrepublik fand. Diese Denkrichtung des Neo- oder Ordoliberalismus, die ideengeschichtlich auf die sog. „Freiburger Schule“ der Ordnungsökonomik um den Ökonomen Walter Eucken und die Juristen Franz Böhm und Hans Großmann-Doerth zurückgeht, betonte die Unterscheidung zwischen der Wirtschaftsordnung und dem Wirtschaftsprozess, der sich unter dieser Ordnung vollzieht.

Auf der einen Seite hat der Staat danach durch *Ordnungspolitik* die Spielregeln für eine funktionierende und menschenwürdige Marktwirtschaft zu schaffen. Der wichtigste Ordnungsbestandteil ist dabei die Wirtschaftsverfassung, die alle rechtlichen Bestimmungen für die Wirtschaft enthält, die in der juristischen Verfassung, anderen Gesetzen oder in höchstrichterlichen Entscheidungen festgelegt sind, aber auch alle nicht rechtlich verankerten – moralischen oder traditionellen – Verhaltensregeln, die für die wirtschaftlichen Entscheidungsträger verbindlich sind. Ganz wie später die modernen Konstitutionenökonomien, betonten auch die deutschen Ordnungstheoretiker den instrumentellen Charakter von Wirtschaftsordnungen, die als Mittel betrachtet wurden, um vorgegebene gesellschaftliche Ziele (Freiheit, soziale Gerechtigkeit o.ä.) zu erreichen. Eine solche „Wirtschaftsordnungspolitik“ zielt darauf,

ein auf Dauer angelegtes und für alle Menschen verbindliches System rechtlicher Verhaltensnormen für die Beteiligung am Wirtschaftsleben zu schaffen, anzuwenden und durchzusetzen.

Wirtschaftsordnungspolitik in diesem normativen Sinne ist zwar nicht auf kapitalistische Ökonomien beschränkt; das übliche deutsche Verständnis dieser Politikoption zielt jedoch auf die Umsetzung einer liberalen Konzeption einer „Wettbewerbsordnung“, die eine faire Rahmenordnung für die Wirtschaft definiert, innerhalb derer die wirtschaftlichen Akteure freie Entscheidungen treffen. Eine solche freiheitliche Ordnungspolitik greift nicht direkt auf die konkreten Ergebnisse des Produzierens, Konsumierens, Sparens, Kreditierens usw. der Wirtschaftssubjekte zu, sondern sie definiert allgemeine Regeln, unter denen die Individuen diese Prozesse frei entscheiden können.

Bei Maßnahmen, die über eine bloße Rahmensetzung in einer Volkswirtschaft hinausgehen und vielmehr – aus einer postkonstitutionellen Perspektive – direkt die Ergebnisse des Marktprozesses zu korrigieren suchen, spricht man von *Prozesspolitik*. Zu solchen prozesspolitischen Interventionen greifen politische Entscheidungsträger, um Arbeitslosigkeit, Wachstumsschwächen oder Inflationsraten zu reduzieren oder den wirtschaftlichen Konjunkturverlauf aus Boom und Rezession zu „glätten“.

Wie wichtig die Unterscheidung einer konstitutionellen, ordnungspolitischen Perspektive auf der einen Seite und einer postkonstitutionellen, prozessorientierten Sichtweise auf der anderen ist, ließ sich erst jüngst an dem Beispiel der politischen Behandlung des Problems der sog. Leerverkäufe auf Finanzmärkten sehen, der Veräußerung vor allem von Wertpapieren, zu denen der Verkäufer im Transaktionszeitpunkt nicht verfügt. In Deutschland wurde dieses Problem letztlich durch einen Eingriff in das „Spiel“ gelöst (siehe dazu näher aus ordnungstheoretischer Sicht Kielholz und Suttner 2011): Ungedechte Leerverkäufe – also solche, bei denen der Verkäufer die veräußerten Titel weder besitzt noch einen Anspruch auf Übertragung des Eigentums hat –, wurden im Jahr 2011 weitgehend verboten. Dabei wurde jedoch übersehen, dass Leerverkäufe eine wichtige Information bereitstellen: dass nämlich der Verkäufer den entsprechenden Finanztitel für überbewertet hält – und für diese Einschätzung sogar bereit ist, Geld einzusetzen. Wenn man ungedeckte Leerverkäufe verbietet, erschwert man die schnelle Umsetzung von Negativinformationen in Marktpreisänderungen. Ungedechte Leerverkäufe sind aber nur dann problematisch, wenn mit großen Volumina

Marktmacht ausgenutzt wird oder die Leerverkäufe von Institutionen getätigt werden, die Einleger oder andere schützenswerte Kapitalgeber gefährden – wenn also Marktversagen vorliegt (Pfungsten 2010). Es ist hier wie bei Euckens (2004, S. 270-275) Diskussion des Privateigentums: Nicht das Instrument selbst ist schlecht; es muss nur unter der richtigen (nicht vermachteten) Marktstruktur verwendet werden.

Von wirtschaftsethischer Seite, auch aus Teilen der Katholischen Sozialethik, ist der ordnungstheoretische Ansatz immer wieder zum Teil scharfer Kritik ausgesetzt gewesen. Zwar hat das ökonomische „Denken in Ordnungen“ (Eucken 2004, S. 19) auch in der Katholischen Soziallehre eine lange Tradition, die bis auf Thomas von Aquin und sogar auf Augustinus zurückgeführt werden kann (siehe Utz 1991). Der „Sozialkatechismus“ der Kirche weist dieser Frage sogar programmatische Bedeutung zu; schon in seiner Einleitung heißt es, die Kirche suche „eine neue gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Ordnung herbeizuführen, die sich auf die Würde und Freiheit jeder menschlichen Person gründet und in Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität realisiert werden muss“ (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006, Nr. 19). Dennoch war es in der Nachkriegszeit gerade die katholische sozialetische Forschung, von welcher der deutsche Ansatz der Ordnungstheorie einer teilweise sehr scharfen Kritik unterzogen wurde. Der Kern dieser Kritik, die am prominentesten von dem Sozialethiker Nawroth (1961, S. 76 ff.) vertreten wurde, war, dass der deutsche Neoliberalismus Walter Euckens die Freiheit als personalen Höchstwert verfolge.²

Dieser Vorwurf findet seinen Widerhall auch in der modernen Globalisierungskritik, welche dem Neoliberalismus letztlich vorwirft, den Wert der Freiheit zu verabsolutieren.³ „Neoliberalismus“ ist deshalb geradezu ein Schimpfwort geworden. In den Augen vieler Autoren ist dieses Wort ein Synonym für die Schattenseiten des Kapitalismus; es steht für uneingeschränkten „Sozialabbau“, „soziale Kälte“ und sogar – wie auf einschlägigen Internetseiten zu lesen ist – für „Unterdrückung im Namen der Freiheit“.

2 | *Eine ausführliche Auseinandersetzung mit Nawroths Kritik am neoliberalen Freiheitsverständnis findet sich bei Lenel (1975), S. 49 ff.*

3 | *Für eine ausführliche Diskussion gängiger Vorurteile über den Neoliberalismus siehe Willgerodt (2006).*

Unter Liberalismus versteht man traditionell jene „geistige Bewegung, die auf dem Individualismus als Weltanschauung beruht, in ihm namentlich das oberste Gesellschaftsprinzip sieht und danach das gesamte öffentliche gesellschaftliche Leben zu gestalten strebt“ (Messner 1929, Sp. 968). Der „Individualismus als Weltanschauung“ – heute meist *normativer Individualismus* genannt – verlangt, dass alle Zustände der Welt nur in dem Maße als „gut“ und „gerecht“ betrachtet werden sollen, in dem sie von den Individuen, die von ihnen betroffen sind, als „gut“ oder „gerecht“ angesehen werden; und sie werden für „besser“ gehalten als andere Situationen, wenn sie von den Beteiligten auf diese Weise eingeschätzt werden (z.B. Vanberg 1986, S. 115).⁴ Es ist die Orientierung an diesem liberalistischen Werturteil, die den Menschen vollkommen frei macht. Im Extremfall muss er sich keinen außerindividuellen Normen mehr beugen; vielmehr wird das Individuum allein zur „Quelle aller Werte“ (Brennan und Buchanan 1993, S. 28).

In diesem Beitrag werde ich jedoch argumentieren, dass die Interpretation des Neoliberalismus als einer am Letztwert der Freiheit orientierten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Konzeption zu kurz greift. Nicht die Freiheit ist der personale Höchstwert, welcher den Arbeiten Euckens und der anderen Theoretiker der Freiburger Schule zugrunde liegt, sondern ein (sozial-) ethisches Gerechtigkeitsprinzip in der Gestalt des kantischen Universalisierungspostulats, das seinerseits gerade nicht individualistisch legitimiert ist. Der Neoliberalismus ist damit, streng genommen, gar kein „Liberalismus“ im oben definierten Sinne; ihre Maßstäbe bezieht die Wirtschaftspolitik hiernach nämlich nicht, wie behauptet, aus der Wirtschaft, sondern aus der Ethik. Mit seiner normativen Ausrichtung am Verallgemeinerungsprinzip der Ethik gleicht der Ansatz der Ordnungstheorie vielmehr einer Spielart der Christlichen Sozialethik.

2. Ordnungspolitik und Gerechtigkeit

a) Zwischen den Extremen

Es zeugt von geringer Sachkenntnis, wenn ausgerechnet „Neoliberalismus“ als Schlagwort für einen schrankenlosen „Turbokapitalismus“

4| Davon zu unterscheiden ist der *Individualismus als Theoriebildungsprinzip (methodologischer Individualismus)*, nämlich das (metatheoretische) Werturteil, nach welchem alle sozialen Phänomene aus den Motiven und dem Handeln von Menschen erklärt werden sollen. Vgl. z.B. Udehn (2002).

– was immer das konkret bedeuten soll – erhalten muss. Denn gerade die negativen Folgen einer vollkommen sich selbst überlassenen Marktwirtschaft suchten die Theoretiker des „Neo-Liberalismus“ mit ihrer eigenen Konzeption zu vermeiden. Ihr Ansatz einer Wettbewerbsordnung, die einen langfristigen, fairen Rahmen für das freie wirtschaftliche Handeln der Marktakteure definieren soll, verstanden sie stattdessen als eine Alternative zu einem zügellosen *Laissez-faire*-Kapitalismus. Die Neoliberalen suchten vielmehr einen „Dritte[n] Weg“ (Röpke 1979, S. 43 und S. 284 ff.) zwischen dem Wirtschaftsverständnis des *Laissez-faire* auf der einen Seite und der Konzeption einer totalitären sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft auf der anderen.⁵ Nach den Vorstellungen Euckens⁶ hat der Staat vor allem die Funktion eines Reglers: Er soll durch die Gestaltung einer Rahmenordnung dafür Sorge tragen, dass die Ergebnisse des einzelwirtschaftlichen Handelns der Marktakteure „universalisierbar“ im Sinne des kantischen „kategorischen Imperativs“ sind. Dieses Werturteil verlangt: „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, daß sie ein allgemeines Gesetz werde“ (Kant 1983, S. 51).⁷ Denn Eucken (2004, S. 179) strebt nach einer „Wirtschaftsordnung ..., in der die Menschen nicht nur Mittel zum Zweck, nicht nur Teilchen des Apparates sind“, und wählt damit eine Formulierung, die dem kategorischen Imperativ Kants in seiner dritten Fassung entspricht.⁸

Nicht allein wegen der ihr immanenten praktischen Probleme der Information und der Motivation menschlichen Handelns (dazu näher Thieme 2003, S. 28 ff.) lehnt der Neoliberale Eucken daher die sozia-

5 | Die Bezeichnung „Dritter Weg“ ist insofern missverständlich, als der Neoliberalismus weder „Halbkapitalismus“ noch „Halbsozialismus“ – also ein Zwischenweg zwischen zwei verfehlten Ansätzen – sein soll, sondern eine völlig eigenständige Konzeption. Röpke (1965), S. 332, distanzierte sich daher später wieder hiervon.

6 | Die folgenden Ausführungen werden sich vor allem an den Auffassungen Walter Euckens orientieren. Eucken ist wohl nicht nur der exponierteste Vertreter des Ordoliberalismus Freiburger Prägung; seine „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ liefern überdies auch eine in sich geschlossene Gesamtdarstellung der ordoliberalen Konzeption der Wirtschaftspolitik, wie sie am ehesten als repräsentativ für die Ordnungstheorie insgesamt angesehen werden kann (ähnlich Leipold 1990, S. 47).

7 | Zur Frage der Begründbarkeit der Existenz solcher kategorischen im Unterschied zu hypothetischen Imperativen siehe Müller (2004).

8 | „Handle so, daß du die Menschheit, sowohl in deiner Person, als in der Person eines jeden andern, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchest.“ Kant (1983, S. 61).

listische Zwangswirtschaft ab, sondern auch und gerade wegen ihres Menschenbildes. Der Sozialismus, kritisiert Eucken, degradiert den Menschen zu einem bloßen Instrument der Erfüllung von Sollvorgaben im Prozess zentralistischer Planung und Lenkung bei der Erstellung und Durchführung der Volkswirtschaftspläne (Eucken 2004, S. 126 und 131). Durch die angestrebte Vereinigung wirtschaftlicher Konzentration mit der Umbildung des Staates werde der Mensch zur Sache und verliere seinen Charakter als Person: „Der Apparat ist Zweck, der Mensch Mittel“ (Eucken 2004, S. 177).

Der gleiche moralische Grund spricht nach Eucken aber auch gegen eine Wirtschaftspolitik des *Laissez-faire*, für welche das Schlagwort vom „Neoliberalismus“ heute oft so leichtfertig verwendet wird. Die Wirtschaftspolitik des *Laissez-faire* orientierte sich zwar insofern am ethischen Postulat der Universalisierung, als den Bürgern gewisse – verallgemeinerbare – Grundrechte zugesichert und dem Rechtsstaat die Aufgaben aufgetragen wurden, diese Bürgerrechte einerseits gegen die Zwangsgewalt der Organe des Staates, der damit selbst unter das Recht gestellt wurde, und andererseits gegen die Bedrohung der Bürger gegeneinander zu sichern (Eucken 2004, S. 48). Aber dieser Ordnung des Rechts stand, wie Eucken (2004, S. 50) kritisierte, keine Ordnung der Wirtschaft gegenüber, welche die grundsätzliche Gleichheit aller Bürger auf die Interaktionen im Markt übertrug. Was der *Laissez-faire*-Ansatz aus der neoliberalen Sicht übersah, war damit die Tatsache, dass die Funktion rechtsstaatlicher Institutionen mit dem Ordnungsgefüge der Wirtschaft selbst variiert (Eucken 2004, S. 50). Insofern der *Laissez-faire*-Liberalismus den Wettbewerbsgedanken ohne Rücksicht darauf in den Mittelpunkt stellt, dass Konkurrenz – wenn sie nicht an Leistung orientiert ist – auch negative Wirkungen für den Menschen haben kann, besteht nach seiner Auffassung auch in dieser Konzeption die Gefahr, dass Menschen von anderen Menschen systematisch benutzt werden. Wer sich etwa auf Strategien des fairen Leistungswettbewerbs beschränkt, während seine Konkurrenten zu Praktiken des Behinderungs- oder gar Vernichtungswettbewerbs greifen, wird – ohne eine staatliche Rahmensezung, die dem entgegenwirkt – am Markt unterliegen. Auf diese Weise können Situationen entstehen, in welchen die grundsätzlich geltenden – universalisierbaren – Freiheitsrechte durch die wirtschaftlichen Interaktionsprozesse ausgehöhlt werden und die Menschen „nur formell frei, faktisch aber unfrei“ (Eucken 2004, S. 50) sind.

Die Kritik Euckens am wirtschaftlichen (oder Paläo-) Liberalismus zielt also im Kern darauf, dass er sich zwar am ethischen Universalisierungsgedanken orientierte, aber in der Sphäre der Wirtschaft gerade keinen Raum für ein Tätigwerden des Staates sah. Im ökonomischen Liberalismus ist es der Rechtsstaat, welcher der unbegrenzten Freiheit aller in der Anarchie eine Grenze in der Freiheit des jeweils anderen setzen will, um gerade erst hierdurch allen Menschen ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen. Der Motor der Wirtschaft ist nach dieser Auffassung der menschliche Eigennutz, ihr Ordnungsprinzip der Wettbewerb.

Beeinflusst von der Philosophie des Deismus glaubte der Paläoliberalismus an eine „natürliche“, aus der Vernunft ablesbare Ordnung der Wirtschaft. Ebenso wie der von Harmonie und Ordnung geprägte Kosmos, besitze auch die Ökonomie eine „prästabilisierte Harmonie“, in die einzugreifen sich der Regierung verbiete. Nach Smith' berühmtem „Theorem der unsichtbaren Hand“ koordiniert der sich selbst überlassene marktliche Wettbewerb – wie von „unsichtbarer Hand“ geleitet – die Vielzahl der individuellen Einzelinteressen auf ein einziges übergeordnetes Gesamtinteresse der Gesellschaft. Das wirtschaftliche Ordnungsproblem scheint hier auf genial einfache Weise gelöst: Ganz ohne eine Koordination durch den Staat fördern die Wirtschaftssubjekte bloß dadurch, dass sie egoistisch nach Gewinn oder Nutzen streben, „ohne es zu beabsichtigen, ja ohne es zu wissen, das Interesse der Gesellschaft“ (Smith 1994 [1759], S. 316 f.). Nicht eine planmäßige Wirtschaftsordnungspolitik empfiehlt daher diese Konzeption der praktischen Wirtschaftspolitik, sondern – etwas überspitzt formuliert – das schiere Nichtstun. Wer als Regierender will, dass es der Allgemeinheit gut geht, braucht nur die Hände in den Schoß zu legen und abzuwarten – getreu dem paradigmatischen Motto „Laissez faire, laissez passer“.

Doch gerade in dieser Empfehlung lag das katastrophale „Versagen des Wirtschaftsliberalismus“ (Rüstow 1950), denn er übersah, dass das Laissez-faire-Prinzip allenfalls für bestimmte Arten von Wettbewerb eine geeignete wirtschaftspolitische Leitlinie sein mag, doch keineswegs für alle. Zu universalisierbaren Marktergebnissen führt nämlich allein ein „Leistungswettbewerb“ (grundlegend Böhm 1933, S. 210 ff., Rüstow 1950 S. 68 ff.; Eucken 2004, S. 42 und S. 247), in dem die Unternehmen mit Preisen, Qualitäten und Konditionen in paralleler Richtung und Anstrengung um Problemlösungen im Sinne ihrer Konsumenten konkurrieren. Ein Schädigungs- oder Behinderungswettbewerb („Nichtleistungswettbewerb“), in dem die Konkurrenten danach streben, sich mit

Strategien des „raising rival's costs“ gegenseitig zu behindern, wäre hingegen ineffizient. Mehr noch: Wenn der Staat es versäumt, durch Wirtschaftsordnungspolitik allgemeine, universalisierbare Regeln für den Wettbewerb durchzusetzen, werden sich gerade die unerwünschten Formen des Nichtleistungswettbewerbs am Markt durchsetzen. Denn der Leistungswettbewerb hat die Tendenz, sich selbst aufzuheben, insofern seine Herstellung, in moderner ökonomisch-spieltheoretischer Diktion, den Bedingungen einer „sozialen Dilemmasituation“ unterliegt (Kirsch 1981).

Betrachten wir zur spieltheoretischen Illustration (siehe z.B. auch Wentzel 2000, Müller 2008) nur den Fall einer Wirtschaft mit mehreren Unternehmen, die vor der Frage stehen, ob sie eine bestimmte Regel des Leistungswettbewerbs – sagen wir: den Verzicht auf Preisabsprachen – freiwillig befolgen sollen oder nicht. Jedes Unternehmen verfügt also über die beiden Handlungsalternativen „Wettbewerbsregel einhalten“ und „Wettbewerbsregel brechen“. Die einzelnen Zellen der Matrix in der Abbildung enthalten die „Payoffs“ aller Beteiligten (mit $T > R > P > S$ für jeden Spieler), wobei die Auszahlungen eines beliebigen Unternehmens *A* vor dem Komma stehen, die Auszahlungen aller übrigen Unternehmen (hier zur Vereinfachung zu einem einzigen Entscheider *B* zusammengefasst) dahinter. Die Situation rechts unten beschreibt dabei den Zustand eines allseitigen Nichtleistungswettbewerbs, in dem alle Teilnehmer die Wettbewerbsregel brechen; die Zelle links oben hingegen markiert den kollektiv gewünschten – universalisierbaren – Zustand einer allgemeinen Befolgung der Wettbewerbsregel.

		alle übrigen Unternehmen B:	
		Wettbewerbsregel einhalten	Wettbewerbsregel brechen
Unternehmen A:	Wettbewerbsregel einhalten	R,R	S,T
	Wettbewerbsregel brechen	T,S	P,P

Die Selbstaufhebung des Wettbewerbs als soziales Dilemma (mit $T > R > P > M$ für jeden Spieler)

In einer solchen Entscheidungssituation wird jedes Unternehmen – unabhängig von der Entscheidung seiner Konkurrenten – rationalerweise die Wettbewerbsregel brechen. Für das Unternehmen *A* ergibt sich das aus dem folgenden Kalkül: Wenn alle übrigen Unternehmen die Regel

einhalten, steht *A* besser da, wenn es selbst die Regel bricht und sich Vorteile sichert, welche die anderen nicht für sich in Anspruch genommen haben; denn der Regelbruch zahlt sich aus, insofern (in der Zelle links unten) die Auszahlung *T* größer ist als die Auszahlung *R* in der Situation der allseitigen Regelbefolgung. Wenn hingegen alle übrigen Unternehmen die Wettbewerbsregel nicht einhalten, so ist es – schon aus Gründen des Selbstschutzes – für Unternehmen *A* erst recht besser, die Regel ebenfalls zu brechen (Situation rechts unten), denn nur dann erhält *A* die höhere Auszahlung *P* statt *S*. Was immer also die übrigen Unternehmen tun, für Unternehmen *A* liegt es immer im Eigeninteresse, die Wettbewerbsregel zu missachten. Analoges gilt aufgrund der Symmetrie der Entscheidungssituation umgekehrt für die übrigen Marktteilnehmer.

Die Beteiligten befinden sich hier in einem Dilemma zwischen individueller und kollektiver Vernunft: Obwohl alle Marktteilnehmer ein gemeinsames Interesse an der Kooperation haben, weil die gemeinschaftlichen Auszahlungen bei allgemeiner Normbefolgung (*R,R*) für jeden Einzelnen höher sind als im Auszahlungspaar (*P,P*) bei allseitigem Regelbruch, drängt das individuelle Eigennutzstreben einen jeden Konkurrenten dazu, gegen das Gemeinwohl zu entscheiden. Da jeder so handelt, finden sich im Ergebnis alle Unternehmen in der kollektiv schlechtesten – aber stabilen – Situation eines allseitigen Bruchs der Wettbewerbsregel wieder: im kollektiv ungewünschten Schädigungswettbewerb (Zelle rechts unten).

Ein menschenwürdiger Leistungswettbewerb, dies ist die Ratio einer jeden wirtschaftlichen Ordnungspolitik, unterliegt der Gefahr, sich selbst aufzulösen. Eine zerstörerische Nichtleistungskonkurrenz, in der jeder Marktteilnehmer versucht, jeden anderen zum „Mittel“ seines privaten Gewinn- oder Nutzenstrebens zu machen, ist möglich und – gegeben das Eigennutzstreben der Marktakteure – sogar wahrscheinlich. Zumindest in seiner Universalität ist Smith' Theorem von der unsichtbaren Hand damit falsch. Leistungswettbewerb, der allein zu einer Harmonie der individuellen Einzelinteressen mit dem Gesamtinteresse der Gesellschaft führen kann, entsteht selbst dann nicht einfach von selbst, wenn der Rechtsstaat die allgemeine Geltung universalisierbarer Grundrechte verfassungsmäßig garantiert. Der Staat muss die Marktteilnehmer vielmehr – in ihrem eigenen Interesse – auch dazu zwingen, die Regeln des Leistungswettbewerbs einzuhalten und damit alle Versuche von Marktteilnehmern zu unterbinden, Macht über andere Individuen zu erlangen. Denn Machtpositionen auf Märkten erlauben es einzelnen Wirtschafts-

subjekten, die Kompensation für Schädigungen, die sie Dritten aufgezungen haben, zu unterlassen. Vermachtungen von Märkten stören damit jene Reziprozität von Leistung und Gegenleistung, die das kanstische Universalisierungsprinzip fordert.

Es ist dies der Grund, warum auch andere Neoliberale forderten, den „sozialen Darwinismus des Laissez-faire“ (Röpke 1979, S. 265) aufzugeben und die Herstellung und den Schutz von (Leistungs-) „Wettbewerb als Aufgabe“ (Miksch 1947; siehe auch Berndt und Goldschmidt 2000; Goldschmidt 2006) des Staates zu betrachten: Denn der sozial gewünschte Leistungswettbewerb stellt sich in der Interaktion der Marktakteure nicht einfach von selbst ein; er muss erst durch den Staat geschaffen werden. Der Mensch soll nach ordoliberaler Überzeugung durch den Staat davor geschützt werden, in seiner Eigenschaft als Marktakteur zum „Mittel“ des Erfolgsstrebens anderer Menschen zu werden, zu dem ihn ein ungezügelter, freier Marktprozess leicht machen könnte.

Die sozialistische Kritik an den Ergebnissen des Paläoliberalismus des 18. und 19. Jahrhunderts hatte insofern also ihre Berechtigung: Wo die sichtbare Hand der staatlichen Ordnungspolitik es versäumte, hinreichende Bedingungen für das wohlfahrtsstiftende Wirken der unsichtbaren Hand des Marktes zu schaffen, musste auch das Proletariat benachteiligt bleiben. Viele Arbeiter waren deshalb unter dem Laissez-faire-Regime allenfalls formell frei; faktisch aber waren sie unfrei. Doch muss man sich nach Ansicht der Neoliberalen hüten, deshalb nun gleich umgekehrt der sozialistischen Versuchung zu verfallen und den Staat zu einem omnipotenten Heilsbringer machen zu wollen, der mit der Berechtigung und sogar Verpflichtung versehen wird, nahezu unbeschränkt prozess- und nicht nur ordnungspolitisch in die wirtschaftlichen Abläufe zu intervenieren.

Es ist daher gerade ein Weg *zwischen* den beiden extremen Wegen eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Sozialismus auf der einen Seite und eines allein auf die freien Kräfte des Marktes setzenden Liberalismus auf der anderen Seite, den die ordnungstheoretische Perspektive aufspannt. So fordert Eucken (1949, S. 93):

„Der Staat soll weder den Wirtschaftsprozess zu steuern versuchen, noch die Wirtschaft sich selbst überlassen: Staatliche Planung der Formen – ja; staatliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses

– nein. Den Unterschied von Form und Prozess erkennen und danach handeln, das ist wesentlich. Nur so kann das Ziel erreicht werden, daß nicht eine kleine Minderheit, sondern alle Bürger über den Preismechanismus die Wirtschaft lenken können.“

Der Grund hierfür ist ein normativer: Der Liberalismus des Laissez-faire überlässt die Wirtschaftsordnung und den Wirtschaftsprozess dem Einzelnen – und er übersieht damit, dass es gerade die Verfolgung des Eigeninteresses der Wirtschaftssubjekte ist, welche die Menschen in eine Situation der kollektiven Selbstschädigung führt – in einen Hobbeschen „Krieg aller gegen alle“ in der Wirtschaft. Der Sozialismus indes überlässt die Wirtschaftsordnung und den Wirtschaftsprozess allein dem Staat; er erniedrigt den Menschen zu einem bloßen Instrument der Planerfüllung und raubt ihm hierdurch seinen Charakter als Person: „Der Apparat ist Zweck, der Mensch Mittel“ (Eucken 2004, S. 177). Wie es von Hayek (2009) eindringlich beschrieben hat, wird der Weg einer praktisch unbeschränkten Prozesspolitik auf diese Weise leicht zu einem geraden „Weg zur Knechtschaft“.

b) Ordnung mit Würde

Der normative Impetus, dass es der Staat ist, der das ethische Prinzip der Universalisierung und mit ihm die Menschenwürde durch sein ordnungspolitisches Eingreifen in der Wirtschaft zu Geltung bringen muss, durchzieht alle Grundsätze, die Eucken als Richtschnur für die ordoliberalen Wirtschaftspolitik definierte (siehe zu diesen Grundsätzen Eucken 2004, S. 255 ff.; vgl. auch Grosseckter 1987, S. 12a; Cassel und Kaiser 2000; Goldschmidt 2006).

Zentral in dieser Konzeption ist dabei der *Grundsatz des Strebens nach vollständiger Konkurrenz*. Das ist insofern konsequent, als nur die Vollkommenheit eines Marktes garantieren kann, dass alle systematisch zu erwartenden positiven wie negativen Handlungsfolgen einer Markttransaktion beim Verursacher internalisiert werden (Bonus 1980, S. 139). Konsumiert ein Verbraucher nämlich beispielsweise ein privates Gut wie ein Brot, so sind bei dessen Produktion Grenzkosten angefallen, die bei vollkommener Konkurrenz (dem Grenzanbieter) exakt durch den Preis entgolten werden. Könnte der (marginale) Nachfrager stattdessen einen Preis erzwingen, der unter den angefallenen Grenzkosten liegt, so entstünde dem Hersteller ein Defizit; der Anbieter würde insoweit zum „Mittel“ der Bedürfnisbefriedigung des Nachfragers. Könnte hingegen der Produzent – etwa, weil ein nur unvollkommener Anbieterwettbewerb

ihm Marktmacht verleiht – einen Preis oberhalb der dem marginalen Nachfrager entstandenen Grenzkosten verlangen, so würde umgekehrt der Konsument zum Objekt des Verkäufers; es wäre seine Marktmacht, nicht aber seine Leistung, die ihn in die Lage versetzte, die schwächere Position des Käufers auszubeuten. Nur wenn – wie bei vollkommener Konkurrenz – beide Marktseiten einander gleichmächtig gegenüberstehen, entspricht der Preis genau den Grenzkosten. Es dürfte in diesem Sinne zu verstehen sein, wenn Eucken sich von der Realisation der Wettbewerbsordnung nicht nur die Herstellung einer *funktionsfähigen*, sondern auch die einer *gerechten* Ordnung erwartet:

„Was Gleichgewicht bedeutet, kann einem im Angesicht dieser doppelten Aufgabe klar werden: Die Funktionsfähigkeit ist eine Frage des Gleichgewichts. Nicht weniger aber ist es – was hier nur angedeutet werden soll – die Gerechtigkeit. Dem Gleichgewicht kommt also mehr als eine bloß ökonomisch-technische Bedeutung zu.“ (Eucken 2004, S. 166).

Dabei spielt es keine Rolle, dass Euckens Vorstellung von vollständiger Konkurrenz nicht exakt das Vorbild der neoklassischen Mikroökonomik getroffen haben dürfte: „Die Neoliberalen haben weder behauptet, die Modellmarktform des vollkommenen Polypols unter idealen Nebenbedingungen sei praktisch durchsetzbar, noch haben sie den Charakter des Wettbewerbs als eines dynamischen Prozesses verkannt“ (Willgerodt 1975, S. 105). Aber auch dann, wenn man unter vollständiger Konkurrenz „eine Mechanik, die tendenziell zum Gleichgewicht des Wirtschaftsprozesses hinführt“ (Lenel 1975, S. 59), versteht oder auch ein „Sichbewegen zwischen zwei Gleichgewichtslagen“ (Heuß 1989, S. 24), so besteht doch zumindest immer eine systematische und tendenzielle Verwirklichung des ethischen Universalisierungsprinzips. Alle alternativen Allokationsmechanismen – etwa die Zuteilung durch Anweisung in der zentralen Verwaltungswirtschaft – verwirklichen die hierdurch gewährleistete „Waffengleichheit“ der Marktakteure hingegen höchstens zufällig; allein der vollkommene Markt sorgt durch seinen inhärenten Preisbildungsmechanismus dafür, dass das sich ergebende Gleichgewicht des wirtschaftlichen Handelns aller Akteure „universalisierbar“ im Sinne des kantischen Sittengesetzes ist, insofern niemand systematisch zum „Mittel“ anderer Marktteilnehmer degradiert wird.

Wie man bei näherer Betrachtung leicht erkennt, folgen auch alle übrigen Euckenschen konstituierenden und regulierenden Prinzipien der Wirtschaftspolitik – von denen im Folgenden nur einige exemplarisch

herausgegriffen werden sollen – der gleichen normativen Leitlinie. So kann die vollständige Konkurrenz nur insoweit zur ethisch gewünschten Internalisierung aller systematisch auftretenden Entscheidungsfolgen beitragen, als exklusive Eigentumsrechte definiert sind; eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung schafft daher die Institution des Privateigentums (*Grundsatz des Privateigentums an Produktionsmitteln*). „Kollektiveigentum“ hingegen wäre dazu ungeeignet. Denn nach Eucken (2004, S. 138 f.) wird kollektiviertes Eigentum in vielen Fällen de facto nicht mehr sein als eine Art Privateigentum einer handvoll Funktionäre; seine Existenz würde bestehende soziale Ungleichheiten eher noch verstärken, statt diese zu reduzieren. Wo indes niemand irgendwelche Ausschlussrechte an knappen Gütern ausübt, würde sprichwörtlich „jedermanns Eigentum niemandes Eigentum“. Das Fehlen eines Exklusionsrechts für rivale, private Güter und – als dessen logisches Korrelat – einer privatwirtschaftlichen Haftungsverpflichtung für Eigentumsverletzungen würde, wie die *Common-pool resource*-Forschung (Ostrom 1990; Ostrom, Gardner und Walker 1994; einen Überblick geben Müller und Tietzel 2005) theoretisch und mit einer Vielzahl von Feldstudien ans Licht befördert hat, einen wahren Positionswettlauf um die Nutzung des Gutes initiieren. Insofern die Nutzen des Ressourcenverbrauchs allein beim Nutzer anfallen, die Kosten – in Form der Aufzehrung des gemeinschaftlich besessenen Guts – indes bei der Gesamtzahl aller Nutzungsberechtigten, hätte jeder einen rationalen Anreiz, der erste zu sein, der sich die Erträge aus der gemeinschaftlich besessenen Ressource aneignet. Um sich nicht selbst zum Ausbeutungsobjekt aller übrigen zu machen, würde jeder danach streben, der erste zu sein, der alle übrigen Beteiligten zum „Mittel“ seiner Nutzung macht. Übernutzung und Rentenaufzehrung des gemeinschaftlich gebrauchten Gutes sind die natürlichen Folgen einer Eigentumsordnung, die eine solche Aneignungskonkurrenz um die Ausbeutung einer Ressource initiiert.

Aus der gleichen normativen Überzeugung heraus sind auch Haftungsbeschränkungen aller Art zu verhindern (*Grundsatz der Vermeidung von Haftungsbeschränkungen*). „Wer den Nutzen hat“, so Eucken (2004, S. 279), „muß auch den Schaden tragen.“ Denn wer – wie in der Rechtsform der Aktiengesellschaft und besonders in jener der GmbH möglich – die Haftung für seine Handlungen auf eine bestimmte Summe an Haftungskapital beschränkt, lebt tendenziell auf Kosten Dritter. Er vermag in überoptimalem Maße Risiken zu übernehmen und damit andere Menschen, die prospektiven Haftungsträger, zum „Mittel“ seines priva-

ten Gewinnstrebens zu degradieren. Haftung – die Übernahme auch der negativen Konsequenzen des eigenen Handelns – ist für Eucken nur die die Kehrseite der menschlichen Freiheit; sie ist „nicht nur eine Voraussetzung für die Wirtschaftsordnung, sondern überhaupt für eine Gesellschaftsordnung, in der Freiheit und Selbstverantwortung herrschen“ (Eucken 2004, S. 285). Der um Haftungsbeschränkung bemühte Wirtschaftsakteur strebt letztlich nach Macht – und damit nach Reduktion der Freiheit anderer: „Das Streben nach Haftungsbeschränkung ähnelt dem universalen Streben zur Monopolsituation, das stets lebendig ist“ (Eucken 2004, S. 284). Insofern dieses universale Streben indes nicht universalisierbar ist, soll die Wettbewerbsordnung konsequenterweise Haftungsausschlüsse möglichst zu unterbinden.

Vollständig spezifizierte, private Verfügungsrechte und die Vermeidung von Haftungsbeschränkungen ermöglichen aber nicht nur die Zurechnung von Kosten der Nutzung knapper Ressourcen, sondern verleihen auch dem einzelnen Eigner die Möglichkeit, Teile seines Ressourcenanteils herauszulösen und anderen Individuen zum Tausch anzubieten. Hierdurch erhält der private Rechteinhaber einen zusätzlichen Anreiz, den Marktwert seines Vermögensanteils zu erhalten. Die Freiheit, mit anderen Individuen Verträge zu schließen (*Grundsatz der Vertragsfreiheit*), ist darum eine weitere Voraussetzung der Funktionsfähigkeit vollständiger Konkurrenz. Andererseits darf sie nach Eucken (2004, S. 278) „nicht zu dem Zwecke gewährt werden, um Verträge zu schließen, welche die Vertragsfreiheit beschränken oder beseitigen“. Damit nicht ein Mensch zum „Mittel“ der Lebensführung eines anderen wird, muss die Freiheitssphäre eines jeden Einzelnen ihre Grenze in der Freiheit aller anderen Personen finden (Eucken 2004, S. 176). Eucken (2004, S. 275 und 279) postuliert daher auch, dass Privateigentum und Vertragsfreiheit eine „Kontrolle durch die Konkurrenz“ erfahren müssen. Wären Kartell- und Monopolverträge erlaubt, könnten Arbeiter in genau jener Weise von Unternehmern abhängig und damit zu deren „Mittel“ werden, die Karl Marx mit Recht an der Wirtschaftsordnung seiner Zeit kritisierte. Was Marx indes übersah – und was ihn paradoxerweise dazu brachte, mit der Überführung von Produktionsmitteln in „Kollektiveigentum“ die Ersetzung der Monopolnachfrage privater Unternehmen nach Arbeit ausgerechnet durch die Arbeitsnachfrage des noch größeren Staatsmonopols zu fordern –, war die Tatsache, dass nicht das Privateigentum die Ursache der seinerzeitigen Ausbeutung von Arbeitern war, sondern die (monopolistische oder oligopolistische) Marktstruktur, unter der es verwendet wurde (Eucken 2004, S. 272 f.).

Wo von der Marktform der vollkommenen Konkurrenz abgewichen wird, haben Wirtschaftsakteure die Möglichkeit, auf Märkten Macht auszuüben; sie werden so in die Lage versetzt, Kompensationen für Schädigungen zu unterlassen, die sie Dritten aufgezwungen haben. Als regulierendes Prinzip neoliberaler Wirtschaftspolitik postuliert Eucken (2004, S. 291 ff.) daher einen *Grundsatz der Verhinderung von Monopol- und Kartellbildungen und Kontrolle unauflöslicher Machtanballungen*, da diese notwendig jene Reziprozität von Leistung und Gegenleistung stören würden, die das ethische Universalisierungsprinzip fordert.

Vor allem war es „die soziale Frage“ (Eucken 1948), deren moralisch akzeptable Lösung die Freiburger Ordnungsökonomien bewegte. Die Vertreter der Ordnungstheorie waren sich dabei einig, dass Ordnungspolitik grundsätzlich die beste Sozialpolitik sei. Das wichtigste Mittel der Sozialpolitik sei daher die Sicherung einer Wettbewerbsordnung (Eucken 1948, S. 116 f.; 2004, S. 314 ff.; Böhm 1954, S. 75 ff.; Müller-Armack 1966, S. 207 f., 234; für einen Überblick Rauhut 2000, S. 48 ff.). Aus dieser Sicht ist eine Politik sozial, die Privilegierte entmachtet und Freiheiten sichert. In jenen Bereichen aber, in welchen die Wettbewerbsordnung allein die Gerechtigkeit der Ergebnisse des Wirtschaftens nicht realisieren kann, sehen auch die Ordnungstheoretiker Bedarf für eine „spezielle Sozialpolitik“ (Eucken 2004, S. 314 und 318). Die durch die Konkurrenz zustande gekommene Primärverteilung von Einkommen durch den Markt ist zwar grundsätzlich effizient, aber nicht notwendig gerecht (universalisierbar). Wer als Reicher Luxusgüter nachfragt, die nicht zur Deckung besonders dringender Bedürfnisse nötig sind, verbraucht Ressourcen, die solchen Menschen, die um ihre bloße Existenz ringen, zum Überleben benötigen (Eucken 2004, S. 355). Der Arme wird auf diese Weise leicht zum Mittel der Befriedigung höherer Bedürfnisse durch den Reichen. Da man, wenn man selbst bedürftig wäre, Unterstützungsleistungen anderer wünschen würde, verlangt Eucken mit seinem regulierenden *Prinzip der gerechtkeitsorientierten Einkommenskorrektur* – ganz im Sinne des ethischen Universalisierungsgedankens – einen korrigierenden Staatsingriff. Dabei mag es offen bleiben, ob dem Verallgemeinerungsprinzip eher durch eine progressive Einkommensteuer entsprochen wird (wie bei Eucken 2004, S. 301, angedeutet) oder durch irgendeine andere Ausgestaltungsform des Steuertarifs, etwa durch eine Proportionalbesteuerung.

3. Die Krise als Versagen der Ordnungsethik

Gerechte Ergebnisse marktlichen Handelns, so lautet die Grundüberzeugung des Neoliberalismus, werden sich im Regelfall nur dann einstellen, wenn die Spielregeln für die Wirtschaft ihrerseits gerecht sind. In diesem Sinne führt der Ordoliberalismus Krisenphänomene vor allem auf Defizite der Regelsysteme – und damit auf ein Staatsversagen – zurück (Funk 2009, S. 80). So war nach neoliberaler Diagnose im Wesentlichen ein Versagen der wirtschaftlichen Ordnungsregeln die Ursache der US-Immobilienmarktkrise, die sich seit dem Jahr 2007 unter dem Einfluss vor allem einer extrem expansiven Geldpolitik der USA zu einer globalen Banken- und Wirtschaftskrise und – im Zusammenspiel mit der Einführung des Euro – schließlich zu einer Verschuldungskrise entwickelte (für eine Analyse der Abläufe siehe z.B. Brunetti 2011). Das Versagen bestand in dem Versäumnis der staatlichen wirtschaftspolitischen Akteure, die freien (eigennützigen) Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte auf den Märkten anhand der höchstgeordneten Gerechtigkeitsnorm zu korrigieren.

Konkret waren im Verlauf der Ereignisse gleich mehrere (Gerechtigkeits-) Prinzipien der Wirtschaftspolitik verletzt: Die vom Leverage-Effekt (Perridon, Steiner und Rathgeber 2007, S. 489-495) motivierte und von der Too-big-to-fail-Problematik gesteigerte exzessive Risikofreue der Banken konstituierte nach dieser Lesart ein grundlegendes Moral-Hazard-Problem (Brunetti 2011, S. 26 ff.) und damit eine grobe Verletzung des Euckenschen Haftungsprinzips der Wirtschaft. Es war im Wesentlichen der gleiche Grund, der ab 2006 zur Subprime-Problematik geführt hatte. Die Banken vergaben, oft ohne hinreichend Kreditwürdigkeitsprüfungen, zunehmend „zweitklassige“ (Subprime-) Kredite bis hin zu extrem riskanten sog. NINJA-Krediten (NINJA = no income, jobs or assets), was für sie weitgehend problemlos erschien, weil sie ihr Risiko durch Forderungsverkauf an Investmentbanken weitergaben. Diese wiederum schufen hieraus durch Bündelung und Strukturierung sog. Asset-backed securities (ABS) und wähten sich ihrerseits sicher aufgrund von Risikodiversifizierung, steigenden Preisen der als Sicherung gegebenen Häuser sowie durch eigene Haftungsverlagerung auf Dritte über Credit Default Swaps bei Versicherungen.

Die amerikanische Notenbank tat ihr Übriges dazu, indem sie mit ihrer extrem expansiven Geldpolitik die Prinzipien der Konstanz der Wirtschaftspolitik, der Preisniveaustabilität und, zumindest auf dem Immo-

bilienmarkt, das Prinzip der Schaffung von knappheitsbedingten Wettbewerbspreisen verletzte. Ihre Versuche, durch eine restriktiver werdende Geldpolitik darauf zu reagieren, führten zudem über steigende Hypothekenzinsen und daraus resultierende Häuserverkäufe zu einem Absinken der ABS-Preise und verschärften mit den hieraus resultierenden Eigenkapitalverlusten der Banken die bestehende Verletzung des Haftungsprinzips.

Die Einführung der Gemeinschaftswährung in Europa führte schließlich in den sog. GIPS-Ländern (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) zu einem wettbewerbswidrigen Wegfall des Wechselkursrisikos in den Zinsen, so dass insoweit das Prinzip von Wettbewerbspreisen auf dem Kreditmarkt ausgeschaltet war. Die hieraus resultierende Angleichung der Zinsen auf dem Stand der soliden europäischen Schuldnerländer wirkte in den GIPS-Ländern wie eine extrem lockere Geldpolitik, was dort zu einem vorübergehenden enormen Boom zu Lasten Dritter – mithin zu einer weiteren massiven Verletzung des Haftungsprinzips – führte.

Ursache aller dieser Entwicklungen im Verlauf der Finanz- und Schuldenkrise war nach ordnungstheoretischer Diagnose somit nicht (primär) die vielbemühnte „Gier“ und das Eigennutzstreben der Finanzmarktakteure, also eine Krise der Individualmoral. Schuld war aus dieser Sicht vielmehr ein Versagen der staatlichen Entscheidungsträger statt ein (individuelles) Marktversagen: eine Krise der Ordnungsgerechtigkeit, in welcher zeitweise die Freiheit der Marktakteure fälschlicherweise höher gewichtet wurde als die eigentlich höchste Norm der Gerechtigkeit.

4. Der Neoliberalismus als sozialetische Konzeption

Die neoliberale Konzeption der Wirtschaftspolitik verabsolutiert nach alledem nicht, wie so gern behauptet wird, den Wert der Freiheit auf Kosten der Gerechtigkeit. Denn es ist eine Gerechtigkeitsvorstellung – die ethische Norm der Verallgemeinerung –, welche den Dreh- und Angelpunkt des Freiburger Ansatzes der Ordnungsökonomik bildet. Nicht das Individuum dient hier als letzter normativer Bezugspunkt, sondern eine überindividuell definierte Vorstellung vom Gemeinwohl der Gesellschaft.

Die deutschen Neoliberalen lehnten eine rein individualistische Orientierung an der Freiheit als höchster gesellschaftlicher Norm sogar explizit ab. So kritisiert etwa Röpke (1979, S. 88) nachdrücklich „die so-

ziologische Blindheit, mit der man das freischwebende, atomisierte Individuum zur Grundlage der Wirtschaft machte“, was „zu jenem bedenklichen *Individualismus* [führte; der Verf.], der sich schließlich als gesellschaftszerstörend erwiesen hat“ (Hervorhebung im Original). Auch beklagt er die individualistische „Selbstvergottung des Menschen, der sich zum Herrn der Welt zu machen anmaßt“ (Röpke 1964, S. 18). Zwar sei der Mensch das Maß der Wirtschaft; das Maß des Menschen aber sei sein Verhältnis zu Gott (siehe Ockenfels 1999, S. 55). Ganz ähnlich forderte auch der Neoliberale Alexander Rüstow (1950, S. 100), statt die individualistische Selbstbestimmung zum alleinigen Letztwert zu erheben, die „beiden höchsten überwirtschaftlichen Werte: *Gerechtigkeit und Freiheit*“ (meine Hervorhebung, der Verf.) zu erstreben – und zwar in dieser Reihenfolge!

Damit aber hört dieser „Neoliberalismus“ streng genommen auf, überhaupt ein „Liberalismus“ im Sinne von Messners obiger Definition zu sein. Interessanterweise erwägt Röpke (1979, S. 43) sogar, den Begriff des „Liberalismus“ für diese wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption ganz aufzugeben und durch Bezeichnungen wie „Dritter Weg“ oder „ökonomischer Humanismus“ zu ersetzen. Denn für die Freiburger Ordnungstheoretiker ist es die Individualismuskonzeption, deren Anwendungsergebnisse sich am Gemeinwohl messen lassen müssen – nicht aber umgekehrt.

Vielmehr fallen bemerkenswerte Ähnlichkeiten des Freiburger ordnungsökonomischen Ansatzes mit wesentlichen Forderungen der Katholischen Soziallehre auf. Auch die päpstliche Sozialverkündigung setzt – trotz ihres früheren Marktskeptizismus (dazu näher Rauscher 2006, S. 128 ff.) – wesentlich auf den Allokationsmechanismus des Marktes, insofern sie betont, dass „der freie Markt dem Gemeinwohl und der umfassenden Entwicklung des Menschen“ diene und dieses Instrument nur bei Kollektivgütern, bei deren Bereitstellung der Markt versagen muss, suspendiert werden solle (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006, Nr. 348 f.).

Auch sieht die Soziallehre der Kirche den Primat auf der Ordnungspolitik: Bereits einige Jahre vor den Freiburger Ordnungsökonomien verwies 1931 die päpstliche Enzyklika *Quadragesimo Anno* auf die Möglichkeit, dass der freie Wettbewerb zu seiner eigenen „Selbstaufhebung“ (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006, Nr. 109) führen könne mit den ungewünschten Folgen einer wirtschaftlichen Vermach-

tung und eines zügellosen Gewinnstrebens. Auch die kirchliche Soziallehre sieht daher das Schwergewicht auf ordnungspolitischen Markt Eingriffen. Die Wirtschaftspolitik hat danach einen „juristischen Rahmen festzulegen, der geeignet ist, die ökonomischen Beziehungen zu regeln“, so dass „Gleichheit unter den Beteiligten besteht“ und Vermachtungen vermieden werden.

Als wesentliche Elemente der Wirtschaftspolitik betont auch die kirchliche Soziallehre die Bedeutung von Privateigentum und Vertragsfreiheit (Nothelle-Wildfeuer und Steeger 2006, S. 19 ff.). Ebenso wird die Notwendigkeit offener Zugänge zu den Märkten bzw. eine Verzögerung oder Behinderung von Monopolisierungen unterstrichen, so dass die Arbeiter „wirklich frei“ sind, „zwischen verschiedenen Optionen zu vergleichen, zu bewerten und zu wählen.“

Und wie bei den Theoretikern des Ordoliberalismus ist auch die Sozialpolitik kirchlicherseits vor allem als Ordnungspolitik gedacht, insofern das die Umverteilung legitimierende Solidaritätsprinzip seine Grenze in der Subsidiarität finden müsse. Einer prozesspolitischen Intervention hat sich der Staat hingegen auch nach kirchlicher Lehre weitgehend zu enthalten, weil ein solches „direktes Eingreifen ... letztlich zur Entmündigung der Bürger und zu einem übermäßigen Wuchern des öffentlichen Apparats“ führen würde (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006, Nr. 350-355; alle Zitate).

Nicht einmal in Bezug auf die christlich-metaphysische Fundierung der zugrunde liegenden Universalisierungsvorstellung gibt es tiefgreifende Unterschiede zwischen den beiden Positionen. Denn auch die christliche Sozialethik⁹ basiert wesentlich auf dem ethischen Universalisierungsgedanken. In der Fassung von Karol Wojtyła (1979, S. 25), der als Johannes Paul II. Papst wurde, liegt aller christlichen Sozialethik als oberstes Gebot ein aus dem biblischen Liebesgebot abgeleitetes „personalistisches Prinzip“ zugrunde, das explizit in Anlehnung an den kantischen kategorischen Imperativ formuliert ist, das verlangt (Wojtyła (1979), S. 25): „Wenn in deinem Verhalten eine Person Objekt deines Handelns ist, verlei niemals, daß du sie nicht bloß als Mittel, als Werk-

9 | *Als Christliche Sozialethik wird im Allgemeinen jene normative (technologische) sozialwissenschaftliche Disziplin bezeichnet, welche die Werte der „Personalität“, „Solidarität“ und „Subsidiarität“ zum Ausgangspunkt hat. Vgl. z.B. Furger (1991), S. 134 ff.; Anzenbacher (1998), S. 178 ff.*

zeug, behandeln darfst, sondern sei dir bewußt, daß sie ihr eigenes Ziel hat oder wenigstens haben sollte.“ Ein Prinzip, das seinerseits weitgehend der biblischen „Goldenen Regel“ (z.B. Matthäus 7,12 oder Lukas 6,31) entspricht (Wimmer 1980, S. 254-295).

Kein Wunder also, dass auch die Ordoliberalen selbst beide Konzeptionen für weitgehend austauschbar hielten. Was der große christliche Sozialethiker Pater Gundlach als Katholische Soziallehre bezeichne, so konstatierte bereits der Ordnungstheoretiker Rüstow (1960, S. 151), falle mit der neoliberalen Konzeption der Wirtschaftspolitik zusammen – „von einigen untergeordneten Differenzen abgesehen.“¹⁰

Literaturverzeichnis

- Anzenbacher, Arno (1998), *Christliche Sozialethik. Einführung und Prinzipien*, Paderborn u.a.
- Berndt, Arnold und Nils Goldschmidt (2000), „Wettbewerb als Aufgabe“ – Leonhard Mikschs Beitrag zur Ordnungstheorie und -politik. In: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 51, S. 33-74.
- Böhm, Franz (1933), *Wettbewerb und Monopolkampf*, Berlin.
- Böhm, Franz (1954), *Freiheitsordnung und soziale Frage*, in: Gerhard Weisser (Hrsg.), *Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Berlin 1954*, S. 71-95.
- Bonus, Holger (1980), *Öffentliche Güter und Gefangenendilemma*, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Die Zähmung des Leviathan*, Baden-Baden, S. 129-160.
- Brunetti, Aymo (2011), *Wirtschaftskrise ohne Ende?* Bern.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1993), *Die Begründung von Regeln*, Tübingen.
- Buchanan, James M. (1977), *Freedom in Constitutional Contract*, College Station – London.
- Buchanan, James M. (1984), *Die Grenzen der Freiheit. Zwischen Anarchie und Leviathan*, Tübingen.

10| Zu den darüber hinaus bestehenden ideellen und personellen Beziehungen der Freiburger Ordnungsökonomien zur evangelischen Bekennenden Kirche siehe Goldschmidt (1998).

- Buchanan, James M. (1990), *The Domain of Constitutional Economics. Constitutional Political Economy 1*, S. 1-18.
- Cassel, Dieter (Hrsg.) (1998), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart.
- Cassel, Dieter und Corinne Kaiser (2000), *Euckens Prinzipien als Maxime der Wirtschaftspolitik*, in: Helmut Leipold und Ingo Pies (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Stuttgart, S. 83-101.
- Eucken, Walter (1948), *Die soziale Frage*, in: Salin, Edgar (Hrsg., 1948): *Synopsis*, Heidelberg, S. 113-131.
- Eucken, Walter (1949), *Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung. ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 2*, S. 1-99.
- Eucken, Walter (2004): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 7. Auflage, Tübingen (1. Auflage 1952).
- Funk, Lothar (2009), *Kontroverse volkswirtschaftliche Interpretationen zur Finanzmarktkrise – einige kritische Anmerkungen. Sozialer Fortschritt 58*, S. 79-83.
- Furger, Franz (1991), *Christliche Sozialethik. Grundlagen und Zielsetzung*, Stuttgart u.a.
- Goldschmidt, Nils (1998), *Christlicher Glaube, Wirtschaftstheorie und Praxisbezug. Walter Eucken und die Anlage 4 der Denkschrift des Freiburger Bonhoeffer-Kreises*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen 5*, S. 33-48.
- Goldschmidt, Nils (2006), *Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik (1952)*, in: Dietmar Herz und Veronika Weinberger (Hrsg.), *Lexikon der ökonomischen Werke*, Düsseldorf, S. 129-130.
- Goldschmidt, Nils (2006), *Leonhard Miksch: Wettbewerb als Aufgabe (1937)*, in: Dietmar Herz und Veronika Weinberger (Hrsg.), *Lexikon der ökonomischen Werke*, Düsseldorf, S. 324-325.
- Grosseckler, Heinz (1987), *Der Beitrag der Freiburger Schule zur Theorie der Gestaltung von Wirtschaftssystemen. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*, Nr. 90.
- von Hayek, Friedrich A. (2009), *Der Weg zur Knechtschaft*, Neuauflage, München.
- Heuß, Ernst (1989), *„Die Grundlagen der Nationalökonomie“ vor 50 Jahren und heute. ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 40*, S. 21-30.

- Kant, Immanuel (1983), *Grundlegung der Metaphysik der Sitten*, in: Immanuel Kant, *Werke in zehn Bänden, Band 6*, hrsg. von Wilhelm Weischedel, Sonderausgabe 1983, Darmstadt, S. 7-102.
- Kielholz, Verena und Johannes Suttner (2011), *Leerverkäufe verbieten? Eine ordnungstheoretische Sicht*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 62, S. 101-113.
- Kirsch, Guy (1981), *Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung*, in: Issing, Otmar (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin, S. 255-275.
- Leipold, Helmut (1990), *Neoliberale Ordnungstheorie and Constitutional Economics. A Comparison between Eucken and Buchanan*. *Constitutional Political Economy* 1, S. 47-65.
- Lenel, Hans Otto (1975), *Walter Euckens ordnungspolitische Konzeption, die wirtschaftspolitische Lehre in der Bundesrepublik und die Wettbewerbstheorie von heute*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 26, S. 22-78.
- Messner, Johannes (1929), *Liberalismus*, in: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, Band III, 5. Auflage*, Freiburg im Breisgau, Sp. 968-989.
- Miksch, Leonhard (1947), *Wettbewerb als Aufgabe*, 2. Auflage, Stuttgart – Berlin.
- Müller, Christian (2000), *Das vertragstheoretische Argument in der Ökonomik*, Berlin.
- Müller, Christian (2004), *Christliche Sozialethik und das Wertproblem in den Wirtschaftswissenschaften*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 55, S. 77-97.
- Müller, Christian und Manfred Tietzel (2005), *Property Rights and their Partitioning*, in: Jürgen G. Backhaus (Hrsg.), *The Elgar Companion to Law and Economics, 2nd Edition*, Cheltenham/U.K. – Northampton/MA, S. 40-52.
- Müller, Christian (2007), *Neoliberalismus und Freiheit. Zum sozial-ethischen Anliegen der Ordo-Schule*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 58, S. 97-106.
- Müller, Christian (2008). *Wirtschaftsordnungspolitik*, in: Anton Rauscher (Hrsg.), *Handbuch der Katholischen Soziallehre*, Berlin, 565-576.
- Müller-Armack, Alfred (1966), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Freiburg.
- Nass, Elmar (2006), *Der humangerechte Sozialstaat*, Tübingen.
- Nawroth, Edgar E. (1961), *Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus*, Heidelberg.

- Nothelle-Wildfeuer, Ursula und Gerhard Steeger (2006), *Die päpstliche Sozialverkündigung und ihr Verhältnis zur Marktwirtschaft von Rerum novarum bis Deus caritas est. Freiburger Universitätsblätter Heft 173, S. 19-33.*
- Ockenfels, Wolfgang (1999), *Wilhelm Röpke als christlicher Wirtschaftsethiker. ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 50, S. 53-59.*
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.*
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner und James Walker (1994), *Rules, Games and Common-Pool Resources, Ann Arbor, MI.*
- Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden (2006), *Kompendium der Soziallehre der Kirche, Freiburg u.a.*
- Perridon, Louis, Manfred Steiner und Andreas Rathgeber (2007), *Finanzwirtschaft der Unternehmung, 15. Auflage, München.*
- Pfungsten, Andreas (2010), *Nur Teufelszeug? Wirtschaftsdienst 6/2010, S. 352.*
- Rauhut, Siegfried (2000), *Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie, Berlin.*
- Rawls, John (1994), *Eine Theorie der Gerechtigkeit, 8. Auflage, Frankfurt am Main.*
- Röpke, Wilhelm (1979), *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 6. Auflage Bern und Stuttgart.*
- Röpke, Wilhelm (1964), *Die Enzyklika „Mater et Magistra“ in marktwirtschaftlicher Sicht, in: Walter Hoch (Hrsg.), Wilhelm Röpke – Wort und Wirkung, Ludwigsburg.*
- Röpke, Wilhelm (1965), *Die Lehre von der Wirtschaft, Erlenbach – Zürich.*
- von Rüstow, Alexander (1950), *Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus als religionsgeschichtliches Problem, 2. Auflage, Heidelberg, S. 100.*
- von Rüstow, Alexander (1960), *Paläoliberalismus, Kollektivismus und Neoliberalismus in der Wirtschafts- und Sozialordnung, in: K. Forster (Hrsg.), Christentum und Liberalismus, in: Studien und Berichte der katholischen Akademie in Bayern, H. 13, München 1960, S. 150-178.*
- Rynkiewicz, Kazimierz (2002), *Von der Grundlegung der christlichen Ethik zur Grundlegung der philosophischen Anthropologie. Eine kritische Untersuchung zum Personbegriff bei Karol Wojtyła, Berlin.*

- Smith, Adam (1994 [1759]), *Theorie der ethischen Gefühle*, Hamburg.
- Thieme, H. Jörg (2003), *Wirtschaftssysteme*, in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 1, 8. Auflage, München 2003, S. 1-52.
- Tietzel, Manfred und Christian Müller (2000), *Ordnungspolitische Implikationen der Vertragstheorie*, in: *Helmut Leipold und Ingo Pies (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik: Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven*, Stuttgart, S. 303-328.
- Udehn, Lars (2002), *The Changing Face of Methodological Individualism*. *Annual Review of Sociology* 28, S. 479-507.
- Ulrich, Peter (2008), *Integrative Wirtschaftsethik: Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie*, 4. Auflage, Bern u.a.
- Utz, Arthur F. (1991), *Der Begriff des Eigentumsrechts in der katholischen Soziallehre und seine Beziehung zur Wirtschaftsordnung*, in: *Arthur F. Utz (Hrsg.), Die katholische Soziallehre und die Wirtschaftsordnung*, Trier, S. 109-162.
- Vanberg, Viktor (1986), *Individual Choice and Institutional Constraints: The Normative Element in Classical and Contractarian Liberalism*. *Analyse & Kritik* 8, S. 113-149.
- Vanberg, Viktor (1990), *James M. Buchanan: eine Einführung in Person und Werk*, in: *James M. Buchanan, Politische Theorie als Verfassungstheorie*, Zürich, S. 9-22.
- Vanberg, Viktor und James M. Buchanan (1988), *Rational Choice and Moral Order*. *Analyse & Kritik* 10, S. 138-160.
- Wentzel, Dirk (2000), *Der Ordnungsbezug der Spieltheorie*, in: *Helmut Leipold und Ingo Pies (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Stuttgart, S. 197-223.
- Willgerodt, Hans (1975), *Fehlurteile über vielzahligen Wettbewerb*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 26, S. 97-130.
- Willgerodt, Hans (2006), *Der Neoliberalismus – Entstehung, Kampfbegriff und Meinungsstreit*. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 57, S. 47-89.
- Wimmer, Reinhard (1980), *Universalisierung in der Ethik. Analyse, Kritik und Rekonstruktion ethischer Rationalitätsansprüche*, Frankfurt am Main.
- Wojtyła, Karol (1979), *Liebe und Verantwortung. Eine ethische Studie*, München.