

ORDO
Band 69

ORDO

Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft

Band 69

Begründet von
Walter Eucken und Franz Böhm

Herausgegeben von
Thomas Apolte, Norbert Berthold, Oliver Budzinski, Nils Goldschmidt, Wolfgang Kerber, Stefan Kolev, Martin Leschke, Ernst-Joachim Mestmäcker, Wernhard Möschel, Josef Molsberger, Christian Müller (federführend), Ingo Pies, Razeen Sally, Gunther Schnabl, Jan Schnellenbach, Alfred Schüller, Heike Schweitzer, Viktor J. Vanberg, Christian Watrin

DE GRUYTER
OLDENBOURG

ISSN 0048-2129

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston

Druck und Bindung: CPI books GmbH, Leck

Satz: jürgen ullrich typesatz, Nördlingen

☼ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalte

Autorenverzeichnis — V

Vorwort — VII

Teil I: Grundfragen der Ordnungstheorie

Uwe Dathe und Ulrich Hedtke

Habent sua fata professors. Joseph A. Schumpeter an Walter Eucken — 3

Kevin Christ

A Measure of Judgements – Wilhelm Röpke’s Methodological Heresy — 35

Peter J. Boettke and M. Scott King

Democracy by Discussion, Not Debate: James Buchanan on Freedom of Inquiry as a Methodological, not Ideological, Necessity — 51

Teil II: 70 Jahre Wirtschafts- und Währungsreform in Deutschland

Lars P. Feld, Ekkehard A. Köhler und Daniel Nientiedt

Die Europäische Währungsunion aus traditioneller und moderner ordnungsökonomischer Perspektive — 65

Wolf Schäfer

70 Jahre Wirtschafts- und Währungsreform: Von der Rekonstruktionstheorie zur Ordnungspolitik — 85

Alfred Schüller

Armut als Ordnungsfrage – Vom Wert des ordnungsökonomischen Denkens — 96

Pablo Duarte

Monetary Policy, Privileges and Economic Development: Ordoliberal Lessons for the EMU — 135

Horst Gischer, Christian Ilchmann und Bruno Kessler

Fallstricke zur Europäischen Integration: Banken- und Kapitalmarktunion aus deutscher Perspektive — 153

Teil III: **Angewandte Ordnungstheorie**

Sophia Latsos

Real Wage effects of Japan's Monetary Policy — 177

Oliver Budzinski und Annika Stöhr

**Die Ministererlaubnis als Element der deutschen Wettbewerbsordnung:
eine theoretische und empirische Analyse — 216**

Jochen Mohr

Wettbewerbsrecht und Ökonomie im digitalen 21. Jahrhundert

Zugleich ein Beitrag zur *Intel*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes und
zum *Facebook*-Verfahren des Bundeskartellamts — 259

Lisa Schlesewsky

Think small – Das deutsche Stromnetz als Hindernis für die Energiewende — 309

Teil IV: **Die politische Ökonomie der Wirtschaftsordnung**

Nils Hesse und Felix Karstens

**Ordoliberalismus vs. Wirtschaftspopulismus: Unterschiedliche Konzepte
für ähnliche Wähler — 341**

Thomas Apolte

**Sezessionsklauseln: Ein Instrument zur Förderung von Freiheit und
Wohlstand? — 366**

Teil V: **Ordnungspolitische Standpunkte**

Stefan Kooths

Leszek Balcerowicz – Vordenker und Pionier der Transformationsökonomik — 385

Leszek Balcerowicz

Economic Freedom: Fundamentally Important and the Most Attacked — 392

Joachim Starbatty

Interventionsspiralen in der Europäischen Währungsunion — 401

Teil VI: **Der Wirtschaftsnobelpreis 2018**

Oliver Landmann

Understanding Economic Growth – On the work of Paul M. Romer and William D. Nordhaus, Nobel Laureates 2018 — 425

Teil VII: **Buchbesprechungen**

Gordon Klein

20 Jahre Verantwortung für Netze: Bestandsaufnahme und Perspektiven
Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Bernd Holznagel — 437

Enrico Schöbel

Finanzsoziologie und Steuerpsychologie: Wiederentdeckungen einer sozio-ökonomischen Finanzwissenschaft
Anmerkungen zu den Büchern von Rudolf Goldscheid, Max Haller, Stephan Mühlbacher und Maximilian Zieser — 442

Paul Lehmann

Das Menschenrecht auf Wasser als Allokationsproblem
Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Wolfgang Bretschneider — 453

Philipp Reinhold

Die Selbstanzeige als Element des Wirtschaftsverkehrs
Anmerkungen zum Buch von Viviana E. Thompson — 457

Elmar Nass

Die Ursachen für den Zusammenbruch der Sowjetunion und der DDR
Anmerkungen zur gleichnamigen Trilogie von Jürgen Schneider — 462

Wolfgang Bretschneider

Wissenschaftler antworten auf die Enzyklika von Papst Franziskus
Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Wolfgang George — 468

Bernd Noll

Gestalten der Sozialpolitik
Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Gisela Kubon-Gilke unter Mitarbeit zahlreicher weiterer Autoren — 472

Philipp Kunz-Kaltenhäuser und Annika Stöhr

Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium

Anmerkungen zum gleichnamigen Lehrbuch von Karsten Mause, Christian Müller und Klaus Schubert — **481**

Matthias Störring

Der neue „Mankiw“

Anmerkungen zur siebten deutschen Auflage des Lehrbuchs von N. Gregory Mankiw und Mark P. Taylor — **487**

Christian Hecker

**CSR und Mitarbeiterbeteiligung. Die Kapitalbeteiligung im 21. Jahrhundert:
Gerechte Teilhabe statt Umverteilung**

Anmerkungen zum gleichnamigen Buch von Heinrich Beyer und Hans-Jörg Naumer — **491**

Erwin Dekker

The Virtues of the Market: Wilhelm Röpke as a Cultural Economist

Comments on the book by Patricia Commun and Stefan Kolev — **496**

Nils Goldschmidt

The Discovery of Intellectual Landscapes

Comments of the book by Bertram Schefold — **500**

Malte Dold

**Ordoliberalism Quo Vadis? Ideas for a Renewal of an Ordoliberal Theory of the
Political Order**

Comments of the book by Joachim Zweynert, Stefan Kolev and Nils Goldschmidt — **502**

Lachezar Grudev

Did the Freiburg School Deepen the Eurozone Crisis?

Comments of the book by Thorsten Beck and Hans-Helmut Kotz — **510**

Makram El-Shagi

Capital, Interest, and Money: The Economics of Viking Village

Comments of the book by Ulrich van Suntum — **516**

Stefan Kolev and Nils Goldschmidt

Neoliberalism as the Ideology of Depolitization? Eucken and Hayek Reconsidered

Comments of the books by Jakob Friedrich Scherer and Clemens Reichhold — **518**

Stefan Kolev

Yet Another Neoliberal School? Geneva and Its Ordoglobalists

Comments of the book by Quinn Slobodian — 523

Roland Fritz

Will the real James Buchanan Please stand up?

Comments of the book by Richard E. Wagner — 529

Karen Horn

The Walter Lippmann Colloquium: The Birth of Neoliberalism

Comments of the book by Jurgen Reinhoudt and Serge Audier — 533

Alfred Schüller

Armut als Ordnungsfrage – Vom Wert des ordnungsökonomischen Denkens

Poverty as a Question of Economic Order – On the Value of Institutional Economic Thinking

Zusammenfassung: Die Armutsfrage wird heute bevorzugt als staatliches Verteilungs- und Lenkungsproblem, kaum noch als umfassende Ordnungsaufgabe mit dem Ziel der allgemeinen Wohlstandsmehrung aufgefasst, wie dies vor 70 Jahren mit einer erfolgreichen Währungs- und Wirtschaftsreform im Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft geschah. Inzwischen sind die Grundsätze dieses Wirtschaftssystems weit hin brach liegend. Was lernen wir davon und welche Perspektiven ergeben sich daraus – vor allem auch für Europa?

Schlagwörter: Ordnungsökonomik, Massenarmut, Ursachen des Wohlstands, Geld- und Kreditpolitik, Soziale Marktwirtschaft, Wohlfahrtsstaats, Systemvergleich

JEL-Klassifikation: I30, B25, E51, E63

Abstract: Today, the question of poverty is primarily perceived as a problem of state distribution and control, hardly as a comprehensive task of economic order with the aim of increasing prosperity in general, as happened 70 years ago – with a successful monetary and economic reform in the understanding of the social market economy. Meanwhile, the principles of this economic system largely fallow. What do we learn from this and what are the prospects for the future – especially for Europe?

Keywords: Institutional Economics, Mass Poverty, Causes of Prosperity, Monetary and Credit Policy, Social Market Economy, Welfare State, Comparison of Systems

Inhalt

- 1 Armut als Frage nach der Entstehung von Wohlstand — **97**
- 2 Die Armutsfrage – subjektive und ordnungsbedingte Ursachen — **100**
- 3 Soziale Marktwirtschaft – Ordnungsdenken für die Praxis — **102**

Anmerkung: Der Beitrag geht auf einen Vortrag („Vom Wert des ordnungsökonomischen Denkens“) zurück, den der Autor auf einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung am 3. April 2017 in Moskau gehalten hat. Die Bezeichnung „Ordnungsökonomik“ hat Erich Hoppmann (1995, S. 43) vorgeschlagen, um die Zusammengehörigkeit von Ordnungstheorie und Ordnungspolitik hervorzuheben; denn Ordnungspolitik ist ohne Ordnungstheorie nicht in sachgemäßer Weise möglich, wenn damit versucht wird, der Wirtschaftspolitik eine brauchbare Grundlage zu geben.

- 4 Alternative Ordnungen — 105
- 4.1 Armutsbekämpfung im diktatorischen Wohlfahrtsstaat — 106
- 4.2 Armutsbekämpfung im demokratischen Wohlfahrtsstaat — 107
- 5 Defizitäre Leistungsbilanzen als Armutsindikator? — 110
- 5.1 Der „Bedürftige“ bestimmt den Hilfsbedarf — 110
- 5.2 Geordnete Währungsverhältnisse, die Armutsfrage und der politische Kredit — 113
- 6 Sozialistische Wirtschaftsrechnung – ordnungsökonomisch ein Armutszeugnis — 116
- 7 ORDO als Kulturwelt und Wirtschaftsrechnung als Sozialtechnik — 121
- 7.1 Kulturwelt des ORDO — 121
- 7.2 Wirtschaftsrechnung, Preisangst und institutionelle Ausformung des Marktsystems — 122
- 8 Folgerungen — 125
- 8.1 Folgerung I. Armut aus Mangel an ordnungsökonomischem Denken — 125
- 8.2 Folgerung II. Der internationale politische Kredit, entmündigte Sparer und die Armutsfrage — 128
- 8.3 Folgerung III. Option für die Armen im Rahmen einer wohlstandsmehrenden Ordnungspolitik — 130

1 Armut als Frage nach der Entstehung von Wohlstand

1948 ist das Gründungsjahr von ORDO. Damals galten marktwirtschaftliche Lösungen für arme Volkswirtschaften vielfach als Luxus. Dieser wurde angesichts des Elends breiter Bevölkerungsschichten für nicht verantwortlich gehalten. Auch in wissenschaftlichen Fachkreisen wurde das vielfach so gesehen. Das freie Spiel der Kräfte könne niemals mehr das regulative Prinzip der Wirtschaft sein. Dies sei keine Frage des politischen, sondern des wissenschaftlichen Urteils. Umso größeren Anklang fanden Ideen und Konzepte, die überkommene staatliche Zwangsbewirtschaftung des Mangels auch jenseits der wirtschaftlichen Nachkriegsproblematik und anderer Zeitbedingtheiten beizubehalten. Berater der Alliierten hielten gar ein allgegenwärtiges staatsbürokratisches Anordnen für zeitgemäßer.

In Deutschland sollten damit Richtung und Umfang der Spar- und Investitionstätigkeit, Beschäftigung und Produktion, der Rohstoff- und Kreditversorgung, die Zusammensetzung des Außenhandels und die Verteilung des Sozialprodukts bestimmt werden, um die Armutsfrage zu lösen. Diesem Denken in Kategorien einer staatlichen Mangelverwaltungswirtschaft stand das Ahlener Programm der CDU von 1947 nahe, erst recht das Grundsatz- und Wahlprogramm der SPD von 1949: Ludwig Erhard und die „Rechtsparteien“ hätten mit ihrer marktwirtschaftlichen Reformpolitik

von 1948 die „unsozialste Epoche der deutschen Wirtschaftspolitik“ begonnen. Der Begriff ‚Soziale Marktwirtschaft‘ sei nicht nur „sinnlos“, sondern geeignet, „die Armen ärmer und die Reichen reicher“ zu machen. Insbesondere die mit Massenarbeitslosigkeit verbundene Armut¹ wurde als eine Aufgabe außerhalb von Marktlösungen angesehen. Demzufolge wäre die Überwindung von Massenarmut eine Frage der besser organisierten Bewirtschaftung des Mangels. Tatsächlich hat Erhard, überzeugt von der Begabung des Menschen zur Mündigkeit und Eigenverantwortlichkeit und inspiriert vom ordnungsökonomischen Denken der „Freiburger Schule“, nach der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 ohne nennenswerte Staatsverschuldung und Inflation die Verarmung aus Massenarbeitslosigkeit rasch überwinden können – als Teil und Ergebnis seiner Ordnungspolitik. Die Arbeitslosenquote von 15 % im Jahre 1950 sank bis 1960 auf unter 1 %. Bis 1970 lag sie unverändert bei etwa 0,7 %.

Die Politik beeinflusst entscheidend die Entstehung und Entfaltung von Unternehmungen und deren Beschäftigungsverhalten. Das lässt der in den 1960er Jahren eingeschlagene Weg, die marktwirtschaftliche Ordnungspolitik durch kostentreibende Formen eines makro- und mikroökonomischen Interventionismus zu verdrängen, erkennen: Schon ab 1970 schwächte sich die Beschäftigungsentwicklung im Marktbereich deutlich ab. In Westdeutschland nahm zwischen 1970 und 1982 die Zahl der Beschäftigten im privaten Sektor nur um 2 % zu. Mit der bewussten Ausweitung der Staatsverschuldung, der Sozialbürokratie und der Staatsquote (im Gefolge des Wahlslogans „öffentliche Armut, privater Reichtum“) stieg die Beschäftigung im Staatssektor um 35 %. Während sich bis in die 1960er Jahre der Strukturwandel in beschäftigungspolitischer Hinsicht unproblematisch vollzog und mit einem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit einherging, ist anschließend das präventive Anpassungsvermögen der Unternehmen vermindert und ihre Überlebensfähigkeit in kritischen Beschäftigungssituationen geschwächt worden. Denn inzwischen hatten die veränderten Denkweisen, rasant ansteigende Belastungen der Unternehmen und wildwüchsige Ansprüche an den Staat nachhaltig zu wirken und einen großen Teil der Bevölkerung zu prägen begonnen. Folglich können Arbeitsverhältnisse und deren Einfluss auf Beschäftigung und Wohlstand der Arbeitnehmer nur im jeweiligen Ord-

¹ Beschäftigungsquote und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf gelten vielfach als Leitindikatoren zur Messung von materiellem Wohlstand, als Grundlage für ein gesünderes, längeres und bequemeres Leben (siehe hierzu Jochimsen und Raffer, 2018, S. 63-100). Nachstehend geht es nicht um Wohlstand im Sinne von numerischen Ist- oder Sollzuständen. Für den Ordnungsökonom sind mit Blick auf eine freiheitliche Ordnung nur die Prozesse der Entstehung von Wohlstand Ziel der Ordnungsanalyse und -gestaltung. Demzufolge werden Beschäftigungsquoten und Wachstumsraten der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung eines Jahres als ex-post-Ergebnis des Wirtschaftsgeschehens angesehen. Dies schließt nicht aus, dass Politiker mit diesem Resultat gezielt für ihre beschäftigungs- und wachstumsbeflügelnde Politik auf dem Wählerstimmenmarkt werben, wie es z.B. auch Ludwig Erhard als Ordnungspolitiker getan hat.

nungszusammenhang verstanden werden. Es ist deshalb seit Adam Smith das primäre nationalökonomische Anliegen, die ordnungsbedingten Ursachen des Wohlstands zu erforschen, um Armut zu vermeiden und zu beseitigen.

Dieser Gedanke ist weithin in Vergessenheit geraten. Ihn zu beleben, heißt Armut primär zur Frage zu machen, wie Wohlstand entstehen und gefährdet werden kann. Was ist in dieser Hinsicht in verschiedenen Wirtschaftsordnungen angelegt? Wie sieht es mit den Vorstellungen heute aus? Mit diesem Beitrag wird zugleich daran erinnert, welchem Denken und Handeln Deutschlands Weg zum Wohlstand, zur Integration von mehr als dreizehn Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen und zur Anziehung von ausländischen Arbeitskräften nach dem Zweiten Weltkrieg zu verdanken war. Hierbei spielen die Überwindung von politischer und staatlicher Willkür und der Entmündigung der Menschen als Teilaspekte der Frage des Freiheitsgehalts einer Wirtschaftsordnung eine maßgebliche Rolle (Böhm, 1950, S. XV-LXIV; Eucken 1952/1990, S. 312ff.). Dieses Denken scheint in Deutschland, in der EU und weit darüber hinaus für eine systematische Politik der Wohlstandsentstehung und -mehrung der Neuentdeckung und Weiterentwicklung zu bedürfen (siehe hierzu Volkert 2009, S. 389ff.). Tatsächlich wird die Armutsfrage heute auch in Deutschland primär als staatliches Verteilungsproblem, nicht als ordnungspolitische Aufgabe betrachtet (siehe Kapitel 2).

Für den Umgang damit verweisen Ordnungsökonomien auf die Grundsätze der „Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs“. Als Kernstück der „Sozialen Marktwirtschaft“ stellen diese heute ein weithin unbestelltes Land dar. Die Nutzung dieser brach liegenden gesellschaftlichen Kulturlandschaft bietet systematische Vorteile, wenn es darum geht, staatliche und private Willkür zu bekämpfen, ein institutionelles Bollwerk gegen die Entmündigung der Menschen zu errichten und ihren schöpferischen Geist zum Denken und Handeln unbewusst und ungewollt für die Allgemeinheit zu beflügeln (siehe Kapitel 3). Materieller Fortschritt hängt von der Möglichkeit ab, knappheitsorientiert zu vergleichen, zu kalkulieren und festzustellen, ob für das, was angeboten werden kann, ein höherer Gegenwert als bei eigenwirtschaftlicher Nutzung zu erzielen ist. Dem widerstreben einmal wohlfahrtsstaatliche Eingriffe, die der Unmündigkeit des Menschen und der staatlichen Willkür Vorschub leisten und die Triebkräfte der Wettbewerbsordnung schwächen (Kapitel 4).

Zum anderen stehen dazu politisch verlockende theoretische Orientierungen im Widerspruch, die sich auf den Vorteil für arme Länder berufen, tatsächlich aber denjenigen am meisten schaden, denen sie eigentlich von Nutzen sein sollten (Kapitel 5). Versuche, der Armutsfrage mit sozialen Grundrechten und Leistungen außerhalb des Marktpreissystems gerecht zu werden, sind mit dem Problem der sozialistischen Wirtschaftsrechnung behaftet. Dieser Umstand wird in seiner Bedeutung für die Entwicklung knappheitsgerechter Binnen- und Außenwirtschaftsbeziehungen als Quelle des Wohlstands vielfach verkannt (Kapitel 6). Das erschwert die Armutsbekämpfung durch und durch. Dies erst recht in aufholenden Gesellschaften, die den Knappheitswert ihrer Produktivkräfte im internationalen Rechnungszusammenhang

und den Beitrag herauszufinden haben, den der Außenhandel zum Wohle breiter Bevölkerungsschichten leisten kann. Die Verflechtung mit dem internationalen Preissystem nimmt für den Bereich der sozialwirtschaftlichen Entwicklung einen ähnlichen Rang ein wie die Beherrschung von Lesen und Schreiben für die moderne Zivilisation (Kapitel 7).

Armut wird abschließend als Ausdruck des Mangels an ordnungsökonomischem Denken und Handeln verstanden, in den Zusammenhang einer problematischen internationalen Zwangskapitalbildung gestellt und als Empfehlung aufgefasst, die biblische Botschaft von der vorrangigen Option für die Armen nicht in den Dienst einer interventionistischen Politik zu stellen, die sich als Hindernis auf dem Weg zum allgemeinen Wohlstand erweist (Kapitel 8).

2 Die Armutsfrage – subjektive und ordnungsbedingte Ursachen

In vielen Weltgegenden leben Menschen in ökonomischen Verhältnissen, die mit Armut aus Mangel an legaler produktiver Beschäftigung gleichgesetzt werden können. Dabei ist zu bedenken, dass krasse Unterschiede in den Einkommens- und Lebensperspektiven viele Gründe haben können. Nur einige seien genannt. Subjektiv können sie das Ergebnis eines selbstgewählten Lebenswegs sein, einer persönlichen Option, der Wahl der Schule, des Studiums oder des Berufs, des Partners, des Mangels, die eigenen Wünsche zu mäßigen, der Entscheidung für die Alleinerziehung, der mangelnden Versicherung und Hilfe durch die Familie und andere freiwillige Solidargemeinschaften. Im Folgenden geht es vor allem um ordnungsbedingte Gründe:

- Armut kann als chronische Massenerscheinung auftreten, wo Krieg und Neigungen zu bewaffneten Konflikten und repressiver Gleichschaltung herrschen, wo an bildungs- und entwicklungsfeindlichen Traditionen und Institutionen, an einer fremdenfeindlichen Stammesmoral oder religiösen Argumenten festgehalten wird, die Willkür und Gewalt gegen Andersdenkende und Andersgläubige rechtfertigen; wo die Menschen mit Beschränkungen des Wettbewerbs unmündig gemacht werden können; wo es an Rahmenbedingungen mangelt, um in- und ausländische Unternehmer und Dauerinvestoren anzuziehen; wo das Geschäft diktatorischer Regime durch eine konstruktivistische Entwicklungspolitik unterstützt und die wohlstandsfeindliche Manipulation und Repression der Bevölkerung erleichtert wird; wo Diktatoren selbst in unsäglichen Katastrophenfällen nicht bereit sind, einem ungehinderten Zufluss an ausländischen Hilfsmitteln zuzustimmen. Auch Bildungsinvestitionen, die darauf gerichtet sind, staatliche Bürokratien zur Unterdrückung der Privatinitiative auf- und auszubauen, sind wohlstandsfeindlich. Schließlich ist die Förderung demokratischer Strukturen an sich noch kein Garant für eine positive ökonomische Entwicklung von unten.

- Wer die westliche Zivilisation und die darauf gründenden Regeln offener Gesellschaften, des Rechtsstaats und der Gewaltenteilung ablehnt, jedes marktwirtschaftliche Element mit dem Etikett „sozial vergiftet“ versieht, steht im Widerspruch zum weltumspannenden Potential der Wissens- und Arbeitsteilung. Diese ist Ausdruck dessen, was menschliche Zusammenarbeit in Frieden und Freiheit ermöglicht. Ihre Bedeutung für die Wohlstandsentwicklung übersteigt die vordergründige Sicht des Ökonomischen, wenn ihre Entstehung nicht einseitig auf vertragstheoretische Denkmuster zurückgeführt, sondern als Ergebnis der kulturellen Evolution und Imitation verstanden wird (vgl. Hoppmann 1987, S. 41ff.). Tatsächlich sind wichtige Regeln des menschlichen Tausch- und Zahlungsverkehrs in religiös-sittlichen Bemühungen um den Menschen entstanden, vor allem in der Auseinandersetzung zwischen kirchlichen und staatlichen Autoritäten: „Diesem Konflikt verdanken wir den Aufstieg der zivilen Freiheit. Hätte die Kirche sich nur immer den Thronen der Mächtigen angebedert oder hätte der Konflikt nicht so lange gedauert, wäre ganz Europa unter einem Byzantinischen oder Muslimischen Despotismus versklavt worden“ (Lord Acton 1907, S. 35) und verarmt.
- Armut kann massenhaft diejenigen bedrohen, die keine Arbeit finden, weil ein maßloser Kündigungsschutz, marktwidrige Mindestlöhne und andere staatliche Interventionen Beschäftigte gegenüber Arbeitssuchenden privilegieren, wie systematisch im Modell und in der Praxis der jugoslawischen Arbeiter selbstverwaltung. Diese Ordnung wurde auch in Deutschland vielfach als sozialistische Marktwirtschaft idealisiert und trotz struktureller Arbeitslosenquoten von bis zu 20 % und schwindelerregenden Inflationsraten als „Beweis“ dafür angeführt, dass das Privateigentum an den Produktionsmitteln keine wesentliche Bedingung für die Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft ist. Auch wer darauf vertraut, dass sich privater Versicherungsschutz und andere Formen der eigenverantwortlichen Vorsorge erübrigen, weil Politiker sich darin überbieten, aus individuell versicherbaren Risiken und anderen Möglichkeiten wirksamer Selbsthilfe soziale Notfälle und diese zu einer nicht bezahlbaren staatlichen Aufgabe zu machen, kann zu einem Armutsfall werden.
- Arbeits- und Sozialstandards, die europa- oder weltweit im Hinblick auf die Maßstäbe der „führenden“ Länder angeglichen werden, können bei entwicklungsbedingt niedrigeren Kosten aufholender Länder die Anziehungskraft auf Direktinvestitionen und andere Formen eines beschäftigungs- und wohlförderungsfördernden Kapitalimports schwächen. Dies kann in den diskriminierten Ländern das Vertrauen in die freiheits- und wohlförderungsfördernde Kraft offener Märkte schwächen und der Neigung zum Protektionismus Auftrieb geben. Dies geschieht, wenn aufholende Länder sich einer multilateralen Liberalisierung des Güter- und Dienstleistungshandels widersetzen und sich hierbei auf den rigiden Agrarprotektionismus der höher entwickelten Länder berufen. Bilaterale Handelsabkommen bieten jedoch nicht jene rasch fortschreitende Teilnahme an der Diffusion des tech-

nischen und organisatorischen Wissens, die es auf multilateraler Basis und auch bei unilateraler Liberalisierung ermöglicht, Absatzmärkte für das eigene Güterangebot zu erschließen. Wer aus welchen Beweggründen auch immer aus dem (Agrar-)Protektionismus eine Dauereinrichtung macht, schwächt die Wohlstandspotentiale aller Länder, macht Reiche ärmer, ohne die Armen reicher zu machen.

3 Soziale Marktwirtschaft – Ordnungsdenken für die Praxis

Das wirtschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft beruht auf konkreten Erfahrungen der wirtschaftspolitischen Praxis und allgemeinen Erkenntnissen der Ordnungsökonomik. Es geht darum, mit Hilfe von konstituierenden, regulierenden und staatspolitischen Grundsätzen der Wirtschafts- und Sozialpolitik einen sich wechselseitig stützenden und verstärkenden Prozess des menschlichen Miteinanders in Wirtschaft und Gesellschaft zu ermöglichen. Das freiheits- und wohlstandstiftende Verständnis der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik wird mit dem Primat der Währungspolitik (Eucken 1952/1990, S. 241–324 und 334–337) als entscheidender Ansatzpunkt für Ordnungsbedingungen angesehen – mit folgenden Merkmalen:

- Eine international leistungs- und wettbewerbsfähige Welt des Unternehmertums und der Produktion, die es den Bürgern ermöglicht, in Eigenverantwortung die Grundlagen für Beschäftigung, Wohlstand und Soziales zu erarbeiten.
- Wettbewerbsorientierte Lösungen der sozialen Sicherung auf der Grundlage eines Minimums an staatlicher Zwangsvorsorge, die nicht darin bestehen kann, „die Fiskalgewalt des Staates zum Ausbau eines allgemeinen Systems der Untertanenversorgung und einer alle und alles umfassenden Sicherheitsorganisation zu missbrauchen“ (Röpke 1958/1979, S. 255). Die staatliche Zwangsvorsorge wird vielmehr darin gesehen, eine Mindestversicherungspflicht des Einzelnen für den Fall der Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit durchzusetzen, um Neigungen zum moralischen Fehlverhalten vorzubeugen. Würden die Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungen ein für alle Mal ausgezahlt, könnten Anreize zur Schwarzarbeit und die Neigung der Arbeitnehmer bekämpft werden, die Kosten der sozialen Sicherung systematisch zu unterschätzen.
- Schutz des Gedankens der Sozialversicherung vor Bestrebungen einer bedürfnisorientierten, paternalistischen Fürsorge. Demzufolge wäre auf staatliche Subsidien, einem der Hauptgründe für eine politische Einflussnahme, zu verzichten. Aufgaben der Fürsorge und andere Maßnahmen der staatlich organisierten Umverteilung wären streng vom Prinzip der selbst verdienten sozialen Sicherung zu trennen.
- Schaffung einer staatlich gesicherten Lösung für jene, die vorübergehend oder dauerhaft daran gehindert sind, von den Möglichkeiten des Marktsystems und

der freiwilligen Solidarität menschenwürdig zu leben, und deshalb auf öffentliche Vor- und Fürsorge angewiesen sind.

Zusammen mit den Institutionen des Rechtsstaats können diese Prinzipien des Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft den Einzelnen vor willkürlicher staatlicher und privater Macht schützen und ihn befähigen, aus eigenem Können und Wollen Einkommensquellen zu erschließen und zu Wohlstand zu gelangen. Die gesetzliche Gleichbehandlung der Menschen und allgemeingültige Regeln (Hayek 1971 S. 264ff.) erschweren im gemeinsamen preisgesteuerten Rechnungs- und Wettbewerbszusammenhang das Aufkommen von Willkürhandlungen:

- *Gesetzliche Gleichbehandlung* ermöglicht den freier Marktzugang für jedermann, kann also auch als Recht auf Arbeit im ursprünglichen Verständnis von Vertragsfreiheit aufgefasst werden. Die daraus folgende Offenheit der Märkte für Wettbewerb geht von initiativen Unternehmern aus und gewinnt in dem Maße an Breitenwirkung, wie mit dem neu Hervorgebrachten und dessen Nachahmung der Bereich der Wahlmöglichkeiten erweitert wird.
- Die *Allgemeingültigkeit* der Regeln verhindert, dass Unternehmen und ihre Verbände, Parteien und staatliche Einrichtungen eigenmächtig die Regeln, nach denen sie am Wettbewerb teilnehmen, festlegen und für wettbewerbsbeschränkende Absprachen missbrauchen können, gewährleistet, dass der Marktzutritt offen bleibt, dass öffentliche und private Unternehmen im Wettbewerb gleichgestellt werden. In autoritär organisierten Wirtschaftsordnungen wie Russland und China, in denen das Recht nach Bedarf durch die Politik verdrängt und die Trennung von Staat und Unternehmen jederzeit aus Gründen der politischen Opportunität aufgehoben werden können, entstehen intransparente wettbewerbliche Ausnahmereiche, verbunden mit einer Diskriminierung der übrigen Unternehmen. Diese Ungleichbehandlung verstößt gegen das Prinzip der spontanen Potenzierung des Unternehmerischen und mindert die Breitenwirkung des Wettbewerbs auf Einkommen und Beschäftigung. Aus ordnungsökonomischer Sicht erscheint es ratsam, wenn nicht versucht wird, sich der Willkür dieser Länder anzupassen und aus dem Wirtschaftsverkehr eine Art von Staatshandel zu machen. Das Entscheidungsfeld könnte denjenigen überlassen bleiben, die professionell mit Risiken und Unsicherheiten umzugehen verstehen. Das sind die Unternehmer, die darauf spezialisiert sind, aus unsicheren Geschäften Vorteile zu ziehen und für Fehlentscheidungen zu haften.

Sind die Regierungen, die politische und wirtschaftliche Unsicherheiten verursachen und dadurch Arbeitsplätze und Einkommen gefährden, an verbesserten und erweiterten Geschäftsbeziehungen „ihrer“ Betriebe und Fonds mit ausländischen Unternehmen interessiert, sollten sie sich herausgefordert sehen, alles zu tun, damit die hierfür anfallenden Transaktionskosten möglichst niedrig sind. Es wäre eine Bringschuld, für weniger politische Bevormundung der Wirtschaft und für mehr Sicherheit in den

Wirtschaftsbeziehungen zu sorgen. In der Sache könnten damit die Kosten der Rechtsunsicherheit im Preissystem verrechnet und die Vorteile rechtsstaatlich geordneter offener Märkte spürbar gemacht werden. Auf diese Weise könnte der Wettbewerb auf beiden Marktseiten als Entdeckungsverfahren mit einfallsreichen Erfahrungen wirksam werden. Das erfordert den Verzicht auf merkantilistische Maßnahmen der Exportförderung, auf Kreditabsicherungen in Form von staatlichen Bürgschaften und Garantien. Diese sind – von Deutschland ausgehend – seit den frühen 1920er Jahren für die einseitige Förderung des Wirtschaftsverkehrs mit der UdSSR geschaffen, nach dem Zweiten Weltkrieg beibehalten und international vielfach nachgeahmt worden. Mit Blick auf die Armutsfrage in politisch unsicheren Ländern könnte der Wert einer vertrauenswürdigen Rechts- und Wirtschaftsordnung einen höheren Stellenwert erhalten. Zugleich könnten dann auch private Exportkreditversicherungen im Wettbewerb Kriterien für die Übernahme der stets verbleibenden Risiken entwickeln. Prämienhöhe und Deckungsumfang könnten damit besser über die Nützlichkeit und Dringlichkeit von Exporten und Direktinvestitionen in aufholenden Ländern informieren, als es heute mit einer weitgehenden Kollektivhaftung der Exportländer der Fall ist, die die Menschen unmündig macht, dem Übel der Willkür dient und die ordnungspolitische Armutsbekämpfung an der Wurzel erschwert.

- Die *Breitenwirkung* des wirtschaftlichen Wettbewerbs entsteht nach Auffassung der „Freiburger Schule“ nicht allein aus sich selbst heraus, erfordert vielmehr den politischen Willen zum Wettbewerb, dessen Durchsetzung und Sicherung gegen überkommene und neue protektionistische Neigungen. Und weil die internationale Wirtschaftsordnung aus Elementen der nationalen Ordnung hervorgeht, gehört der grenzüberschreitende Ordnungswettbewerb zum freiheits- und wohlstandsschaffenden Programm der Sozialen Marktwirtschaft. Wettbewerb auf offenen Märkten ist stets und überall das wirksamste Mittel gegen monopolistische Ausbeutung der Käufer, gegen Beharrungen und Erstarrungen des nationalen Geschehens („Sklerosen“) in Politik und Wirtschaft. Kleinen und mittleren Unternehmen mit ihren komparativen Beschäftigungs- und Aufstiegsvorteilen für viele kann am besten geholfen werden, wenn darauf verzichtet wird, größere Unternehmen wirtschaftspolitisch zu privilegieren. Eine diskriminierungsfreie Wettbewerbsordnung ermöglicht es, dass jeder, der für sich arbeitet, dies ungewollt zum Wohle anderer tun kann. Dann gilt vollumfänglich: Nur der kann reicher werden, „wer auch andere bereichert“ (vgl. Rhonheimer 2016, S. 16).
- Mit Blick auf die Rahmenbedingungen der Wettbewerbsordnung sieht Karl Marx im *Privateigentum* den Ausgangspunkt eines naturgesetzlichen Prozesses der Selbstauflösung des marktwirtschaftlichen Weges der Armutsbekämpfung. Auch nach Auffassung der „Freiburger“ können sich Kapitalgesellschaften zu mächtigen, ja verantwortungslosen Gebilden mit weitgehend unkontrollierter wirtschaftlicher und politischer Macht entwickeln: Nicht zwangsläufig, sondern als Ergebnis des beharrlichen gesetzgeberischen Wollens, wie in Deutschland die Aktienrechtsreformen von 1937, 1965 und 1998 zeigen (vgl. Fey 2000). Mit der

politisch bewusst gestärkten Managermacht geht eine Depersonalisierung des Wirtschaftsgeschehens einher. OrdnungsökonomInnen raten seit Jahrzehnten zu einer Politik der Repersonalisierung des Aktienrechts, was zugleich ein substantieller Beitrag zum Vermögensaufbau im Dienste des Wohlstands für alle sein könnte (vgl. Schüller 2013, S. 381ff.).

- Die Lehren von Marx wie auch des „Demokratischen Sozialismus“ verkennen, dass das Privateigentum wie andere gestaltungsbedürftige konstituierende Prinzipien (Vorrang der Währungspolitik, offene Märkte, Vertragsfreiheit und Haftung) als Teil eines funktionsfähigen Preissystems zu verstehen und in einer so engen Wechselbeziehung zueinander zu sehen sind, dass nach Eucken einzelne dieser Prinzipien bei isolierter Realisierung ihren eigentlichen Zweck verfehlen können. Diesem Interdependenzverständnis entspricht es, wenn Privateigentum nicht für sich als armutsverursachende Machtquelle ins Blickfeld gerückt wird.² Wie schwierig es ist, den für die Durchsetzung eines solchen Konzepts erforderlichen politischen Willen im Dienste einer privilegienfreien Privatrechtsgesellschaft aufzubringen, steht auf einem anderen Blatt, wie sich auch an den aktienrechtlichen Privilegien des Managements und der Möglichkeit zeigen lässt, Verfügungsrechte haftungsfrei und mit einem opulenten Zugriffsrecht auf den ausschüttbaren Gewinn wahrzunehmen.

4 Alternative Ordnungen

Massenarmut ist von der Wirtschaftsordnung abhängig. Dies wird über die in Kapitel 1 und 2 genannten Erfahrungen und Gründe hinaus besonders augenfällig, wo es – wie in beiden Teilen Deutschlands bis 1989 und im geteilten Korea bis heute – unbestreitbare kollektive Identitäten gibt: Eine gemeinsame geographische und geologische Ausgangslage, Sprache, Geschichte und Kultur. Von daher waren die Voraussetzungen für den Umgang mit dem Armutsproblem weithin übereinstimmend. Tatsächlich wurde und wird die Knappheits- und Armutsfrage systembedingt unterschiedlich gelöst: In der DDR im Rahmen einer zentralen staatlichen Zwangsvorsorge (s. Kapitel 4.1.). In Westdeutschland wurde vor 70 Jahren damit begonnen, die Wirtschaftspolitik an den freiheits- und wohlstandsstiftenden Prinzipien der Sozialen Marktwirt-

² Für den OrdnungsökonomInnen werden Arbeitnehmer ebenso wenig „als solche“ geboren, wie Unternehmen „an sich“ bestehen. Ihre Existenz erklärt sich auch nicht aus dem Eigentum an den Produktionsmitteln. Die Unternehmung legitimiert sich allein durch die Privatrechtsautonomie – als institutionelle Grundlage des Marktsystems (s. Böhm 1951, S. 21ff.). Personale Entscheidung und haftendes Eigentum können ordnungspolitisch in einen so engen Zusammenhang gebracht werden, dass daraus eine eingebaute Anti-Konzentrationspolitik mit Gelegenheiten für eine breite Streuung des Eigentums an den Produktionsmitteln entsteht, die zu einer wirklich sozialen Marktwirtschaft und damit zum Wohlstand für alle gehört (s. Schüller 2013, S. 388ff.).

schaft zu orientieren. Im Wettbewerb mit der ostdeutschen Lösung zeigte sich, dass es vergleichsweise schnell gelungen ist, ein zusammengebrochenes, von Kriegszerstörung, gesellschaftlicher Desorganisation und Massenhunger gekennzeichnetes Gemeinwesen wirtschaftlich wieder aufzurichten und den Menschen den Weg zu einem vergleichsweise hohen Wohlstand zu öffnen³, und das, obwohl sich die Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs bei weitem nicht auf die gesamte Volkswirtschaft erstreckte und die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik im Verständnis einer markt- und wettbewerbskonformen Ordnungspolitik fortgesetzt in Frage gestellt wurde (s. Kapitel 4.2).

4.1 Armutsbekämpfung im diktatorischen Wohlfahrtsstaat

Unter sozialistischen Produktionsverhältnissen gilt das staatlich organisierte System von zentral geplanten und gelenkten Beschäftigungs- und Versorgungszusagen als Lösung der Armutsfrage für alle, als Grundlage des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Zivilrecht wurde in der DDR wie auch in den anderen sozialistischen Ländern in erster Linie als Recht auf soziale Sicherung angesehen. Zentrale Versorgung der Untertanen, nicht dezentrale Versicherung der Bürger ist das Prinzip. Die Finanzierung erfolgte aus gesellschaftlichen Fonds, gespeist aus betrieblichen Pflichtzahlungen, im Bedarfsfall ergänzt durch Subventionen und den Zwang der Betriebe, notfalls Kredite aufzunehmen. Die Beschäftigungsgarantie war – bei individuellem Zwang zur Arbeit (Prinzip der Einheit von Rechten und Pflichten) und einer staatlichen Lenkung der beruflichen Karrieren (Einheit von persönlichen Interessen und gesellschaftlichen Erfordernissen) – von den staatseigenen Betrieben einzulösen. Diese konnten als Teil des Konzepts, Gesellschaft, Staat und Wirtschaft nach politischen Maßstäben zu organisieren, nicht bankrottgehen. Der Preis für dieses zentrale Abschöpfungs- und Versorgungssystem waren unter anderem eine chronische Mangelverwaltungswirtschaft, eine bei formaler Vollbeschäftigung hohe versteckte Arbeitslosigkeit und Dauerinflation, die totale Fremdbestimmung von Art und Qualität der sozialen Leistungen, eine vielfache Diskriminierung der älteren Generation bei der Beteiligung an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung.

Die Möglichkeiten, auf die existentiell wichtige individuelle und familiäre Vorsorge auszuweichen, waren begrenzt. Die einzelwirtschaftliche und damit auch familiäre Planungshoheit war systembedingt eingeschränkt. Viele Produktionsvorgänge waren aus der privaten Hauswirtschaft ausgegliedert. Aus Mangel an Ausweichmög-

³ 1983 verdiente ein Arbeitnehmer in der DDR brutto pro Stunde und in inconvertiblen Ostmark 31 % dessen, was ein Arbeitnehmer in Westdeutschland in weltweit frei umtauschbarer DM erhielt. Der Vergleich für die DDR sah im Hinblick auf das Volkseinkommen pro Kopf oder das Haushaltseinkommen pro Monat günstiger aus. Freilich mussten die Beschäftigten in der DDR mehr Stunden pro Woche, mehr Tage pro Jahr und mehr Jahre ihres Lebens arbeiten.

lichkeiten war der Anreiz groß, in den Betrieben „weich“ zu planen, Ressourcen illegal abzuzweigen, um diese für eigenwirtschaftliche Produktions- und Tauschmöglichkeiten zu nutzen, die private Versorgung notdürftig zu verbessern und hierfür Schädigungen des Gemeinwohls in Kauf zu nehmen. Wie die Mündigkeit der Bürger insgesamt war auch die Häuslichkeit auf das Allernotwendigste beschränkt – wie es August Bebel (1840–1913) in seinen Gedanken über die Grundlagen der sozialisierten Gesellschaft vorschwebte: Abschaffung der bürgerlichen Familie, Ersetzung der häuslichen Erziehung durch Unterbringung und Erziehung der Kinder in öffentlichen Pflegeanstalten und Erziehungshäusern, Versorgung älterer Menschen ebenfalls auf Staatskosten. Jeder im arbeitspflichtigen Alter unterliegt nicht nur dem Arbeitszwang, sondern auch einem Auswanderungsverbot. Über die Wanderung von Gütern und Kapital hat ein staatliches Außenwirtschafts- und Devisenmonopol zu bestimmen. Darin drückt sich die Angst der Mächtigen vor der Meinungsfreiheit mündiger Bürger, vor der Entstehung konkurrierender Eliten und vor dem internationalen Wettbewerb des Wissens, des gedanklichen und güterwirtschaftlichen Austauschs aus. Aus Angst vor einer Regimegefährdung beanspruchte die Politik die Herrschaft über das gesamte Ressourcenpotential.

Die Konsequenzen des Versprechens, Armut ein für alle Mal zu vermeiden und nach egalitären Maßstäben Wohlstand für alle zu schaffen, verdienen in modernen schrankenlosen Demokratien mit der Neigung zur Demokratisierung aller Lebensbereiche besondere Beachtung, wenn die Bevölkerung zu staatlich organisierten Einheitslösungen neigt. Deren Gestaltung folgt politischen Kalkülen der menschlichen Entmündigung unter Einbeziehung der Nichtbedürftigen in die „solidarische“ Zwangsfinanzierung, während die Finanzierung bei weitgehender Bindung der Versicherungsverhältnisse an den Arbeitsvertrag dem Test des internationalen Wettbewerbs auf den Produktmärkten standzuhalten hat.

4.2 Armutsbekämpfung im demokratischen Wohlfahrtsstaat

Der Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens in Deutschland seit Ende der 1870er Jahre ist von Bestrebungen begleitet, marktmäßige Vorsorgemöglichkeiten und die freivertragliche Vermögensbildung gegenüber der staatlichen Vorsorge zurückzudrängen (Schüller 2002, S. 35ff; 2007, S. 75ff.). Die Gewöhnung daran mag erklären, warum heute viele Menschen die umfassende staatliche Daseinsvorsorge – im vielfachen Widerspruch zu den Prinzipien der Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik (siehe Kapitel 3) – als das allein in Frage kommende Rezept für eine Wohlstand schaffende und krisensichere Sozialpolitik betrachten.⁴ Maßnahmen der folgenden

⁴ Tatsächlich haben im 20. Jahrhundert Ansprüche aus Sozialversicherungen politische und wirtschaftliche Umbrüche besser überstanden als solche aus Geldvermögensanlagen, betrieblichen Pensi-

Art lassen das Aufkommen und die Ausbreitung des demokratischen Wohlfahrtsstaates in Deutschland nach 1948 erkennen:

- Auf das deutsche Landwirtschaftsgesetz von 1955 geht die nicht minder dirigistische europäische Agrarmarktordnung von 1958 zurück. Kernstück ist ein umfassendes System von staatlich abgesicherten Mindestpreisen, Subventionen und außenwirtschaftlichen Abschottungen, um mit Blick auf vergleichbare Berufsgruppen die Einkommensparität herzustellen. Begleiterscheinung ist eine fortdauernde Entkoppelung der Landwirtschaft von der Gesamtwirtschaft und Diskriminierung vieler Menschen in aufholenden Ländern.
- Der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau ist nach 1918 entstanden und sollte die kriegsbedingte Wohnungsnot rasch lindern. Die Höchstpreisregulierung, Bewirtschaftungs- und Förderungsmaßnahmen schufen erwartungsgemäß einen Nachfrageüberhang, der durch die Abwanderung der Ressourcen in weniger regulierte Bereiche größer wurde. Die zunehmende Verknappung verleitete zu dem Fehlschluss, der Wohnungsbau müsse aus sozialpolitischen Gründen mehr oder weniger jenseits des Marktsystems als dauerhafte Staatsaufgabe angesehen werden. Seitdem ist es mehr oder weniger weitgehend beim Mietpreisdirektivismus, bei einseitigen Beschränkungen der privatwirtschaftlichen Vermieterrechte, bei hoher Fehlbelegung im sozialen Wohnungsbau, bei staatlichen Fördermaßnahmen für den Bau neuer Mietwohnungen geblieben. Die Wohnungsverwaltungswirtschaft in Deutschland ist ein klassisches Beispiel für sozialpolitisch motivierte Interventionen in den Ablauf der Wirtschaft, die selbst in Zeiten reichlichen Kapitalangebots ständig neue interventionistische Maßnahmen auslösen, ohne den damit verfolgten Zielen näherzukommen.
- Die deutsche Rentenreform von 1957 beruht auf dem Prinzip des Zwangssparens durch Beitragsumlagen für einen als versicherungspflichtig bezeichneten Personenkreis. In diesen sind seitdem immer mehr Gruppen einbezogen worden. Grundlegend für dieses Rentenkonzept ist der Versuch, die Verteilung von Einkommensströmen zwischen „den“ Generationen mit dem Versicherungsprinzip zu verbinden. Die dualistischen Finanzierungsprinzipien waren unter dem Einfluss der Politik von vornherein anfällig für Bestrebungen, das marktwirtschaftliche Versicherungsprinzip zurückzudrängen. Inzwischen sichert die individuelle Beitragsleistung nur noch ein Recht an den Leistungen des Umlageverfahrens

onskassen und privaten Lebensversicherungen. Damit konnten Einrichtungen der privatwirtschaftlichen Vorsorge hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit massiv diskriminiert werden. Das wollte der Gesetzgeber. Dadurch gingen in Westdeutschland mit der Währungsumstellung vom 20. Juli 1948 etwa 94 % der privaten Vorsorge verloren – ein dunkler Punkt der Währungsreform, die sonst erfolgreich war. Die Benachteiligung der eigenverantwortlichen gegenüber der staatlichen Vorsorge ist bis heute vor allem auf (ordnungs-)politisches Versagen eines Staates zurückzuführen, der dabei ist, die wohlfahrtsstaatlichen Systeme der sozialen Sicherung weitgehend vom Marktsystem abzukoppeln und zu deren Finanzierung nach Bedarf die Steuerhoheit zu Hilfe zu nehmen, wie es schon Bismarck wollte.

nach der jeweils geltenden, (politisch bestimmten) Rentenformel. Der personale versicherungswirtschaftliche Äquivalenzbezug wurde mehr und mehr vom vermeintlich sozialen Bezug des Leistungsanspruchs verdrängt.

- Mit dem Missbrauch der Tarifautonomie für knappheitswidrige Verteilungszwecke seit Anfang der 1960er Jahre wurde eine kumulative Überbewertung des Faktors Arbeit begünstigt. Dies kommt einer Subventionierung des Kapitaleinsatzes und einer künstlichen Erhöhung der Arbeitskosten gleich. In Verbindung mit der anschließenden quasi-regierungsamtlichen Beschäftigungsgarantie hat sich das Verständnis der Tarifautonomie grundlegend geändert. Es musste weniger daran gedacht werden, eine Beschäftigung verlieren zu können und implizite Leistungserwartungen zu erfüllen, die bis dahin selbstverständlich waren.
- Im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 kann der (gescheiterte) Versuch gesehen werden, anstelle der geschwächten oder vernachlässigten preisgesteuerten Grundlage der Faktormarktbeziehungen durch eine makroökonomische Steuerung Wohlstand durch Wachstum und Beschäftigung „nach Maß“ zu schaffen.
- Mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 und 1989, abgelöst vom Sozialgesetzbuch III, wurde die Beschäftigung und die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte faktisch in staatliche Obhut genommen. Spätestens seitdem können die Tarifparteien nicht mehr hinreichend für ihr Fehlverhalten auf den Arbeitsmärkten und den damit verbundenen Kollektivschädigungen haftbar gemacht werden.
- Die ständige Erhöhung der Versicherungspflichtgrenze, durch die der Kreis der Zwangsmitglieder in den gesetzlichen Sozialversicherungen erweitert wird.
- Mit der 1995 eingeführten Pflegeversicherung wurde der monopolistische Handlungsspielraum des politisch-bürokratisch beherrschten Gesundheitssektors ausgeweitet. Der 50%ige Arbeitgeberanteil war real durch ein Feiertagsopfer der Arbeitnehmer aufzubringen. Damit wurde versucht, die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers wenigstens als Fiktion aufrechtzuerhalten. Statt mehr Eigenverantwortung und Selbstkontrolle einzufordern, wurde die Praxis der Aufweichung des privaten Versicherungsgedankens fortgesetzt – im Widerspruch zu den Grundsätzen einer subsidiären Sozialpolitik. Eine Pflicht-Pflegeversicherung auf der Grundlage des versicherungswirtschaftlichen Äquivalenzprinzips wäre, wie auch bei allen anderen Säulen der Sozialversicherung, möglich gewesen – unter Beachtung hoher sozialpolitischer Anforderungen (s. etwa BKU-Heft Nr. 14, Köln 1991).
- Das Finanzausgleichsgesetz von 2001 schafft den Anreiz, sich im Wettbewerb der Bundesländer nicht um den höchsten Leistungsstand zu bemühen und das Ergebnis nach dem Slogan zu beschönigen: „Arm aber sexy“.
- Die flächendeckende allgemeine gesetzliche Mindestlohnregelung von 2015 gilt als Meilenstein des sozialen Fortschritts. Darin drückt sich der politische Wille aus, mit „existenzsichernden“ Lohnuntergrenzen die Unternehmen zu verpflichten, die Lage der einkommensschwachen Erwerbstätigen zu verbessern. Die Frage

ist, ob dabei hinreichend an die Alltagswirklichkeit knappheitswidriger Löhne im internationalen Wettbewerb gedacht wird – an das mögliche Ausweichen in die Schattenwirtschaft und an die Mindestlohnarbeitslosigkeit? Damit ist schleichend in dem Maße zu rechnen, wie sich die Anhebung der Mindestlöhne auf dem Wählerstimmenmarkt zu einem beliebten Aktionsparameter im Wettbewerb der Parteien entwickelt, die fortschreitenden Erhöhungen produktivitätswidrigen Charakter annehmen und die betreffenden Stellen der Rationalisierungspeitsche ausgesetzt sind. Das politische Lohndekret entwickelt seine eigene planwirtschaftliche Sachgesetzlichkeit. Das ließe sich vermeiden, wenn sozialpolitische Umverteilungswünsche auf direkte Einkommenstransfers beschränkt und aus dem Steueraufkommen finanziert würden.

Mit Sozialleistungen dieser Art und ihrer Erhöhung nach politischen Kalkülen steigt die Zahl der „Bedürftigen“ und damit statistisch auch die Zahl der Armen. Dieses „Samariter-Dilemma“ (Buchanan 1975) ist die Konsequenz der sozialpolitischen Orientierung am *relativen* Armutsverständnis mit der Forderung, die Regelsätze der Sozialhilfe so auszugestalten, dass sie – jährlich fortgeschrieben – am „Bedarf“ orientiert bleiben, unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebenshaltungskosten, der Veränderung des Verbraucherverhaltens und der durchschnittlichen Nettolohnentwicklung aller Arbeitnehmer – nicht nur der unteren Lohngruppen. Folgt man diesem Armutsverständnis, so nimmt das Samariter-Dilemma immer groteskere Züge an: Die Zahl der Armen erhöht sich mit steigendem Wohlstand; und so mag es scheinen, als würden tatsächlich die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer. Bei einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von einer Million Euro würden sich die Halbmillionäre unterhalb der Armutsgrenze wiederfinden. Der Verzicht auf einen Maßstab der *absoluten* Armut im Verständnis eines zum Leben notwendigen Warenkorbs macht aus der Aufgabe, Armut zu bekämpfen, eine Art von Wettlauf zwischen Hase und Igel, bei dem im Märchen der Hase schlussendlich erschöpft zusammenbricht.

5 Defizitäre Leistungsbilanzen als Armutsindikator?

5.1 Der „Bedürftige“ bestimmt den Hilfsbedarf

Permanente Leistungsbilanzdefizite, also beständige Importüberschüsse, werden bis heute gerne pauschal auf „strukturelle“ Nachteile der betreffenden Länder zurückgeführt – kulturelle Eigenheiten, niedrige Produktivität, wirtschaftliche Rückständigkeit, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. Kurz: Es gilt als Armutszeichen, wenn die „notwendigen“ Einfuhren die beschränkten Ausfuhrmöglichkeiten übersteigen. Ausländische Hilfen (politische Kredite mit hohen Zuschüssen, Moratorien, Schuldenerlasse oder Geschenke) gelten solange als unverzichtbar, bis die Notlage und das

daraus resultierende Defizit beseitigt sind. Daraus wird in der Sache ein internationales „Recht auf Finanzierung“ als eine Norm der staatlich organisierten Solidarität gefolgert, die dem freien Kapitalmarkt und der Kapitalmarktdisziplin als vorgelagert angesehen wird. Das schließt das Recht der Verwirtschaftung der Mittel ein. Beruht diese Annahme, die seit Jahrzehnten unter der Bezeichnung „motivierter“ oder „struktureller“ Zahlungsbilanztheorie bekannt ist⁵, auf einer schicksalhaften, gleichsam unausweichlichen wohlstandsfeindlichen Gegebenheit?

In diesem Zusammenhang wird der Marshall-Plan (European Recovery Program – ERP) von 1948 immer wieder als beispielhaftes internationales Hilfsprogramm genannt und mit unabweisbaren Bedarfsnotwendigkeiten begründet. Diese wurden auf der Grundlage von Prognosen ermittelt, die von einem schicksalhaften Leistungsbilanzdefizit ausgingen. Bei diesem Verfahren kam es zu einem Wettstreit um den größten zu erwartenden Finanzierungsbedarf. Die an externe Geldgeber gerichtete Wunschliste gewinnt erfahrungsgemäß an Länge und Dauerhaftigkeit, wenn es staatlich dotierte und gelenkte Finanzinstitutionen gibt, die naheliegender Weise daran interessiert sind, den für bedürftig befundenen Ländern bei der Bestimmung der Finanzierungslücken zu helfen. Dubiose Bedarfsnotwendigkeiten dürften schwer auszuschließen sein. Tatsächlich richtete sich die Verteilung der Marshall-Plan-Mittel nicht nach der Bevölkerungszahl, dem Pro-Kopf-Einkommen oder dem Ausmaß der Kriegszerstörung, wie es einer Armen- oder Katastrophenhilfe als Hilfe zur Selbsthilfe hätte angemessen sein können, sondern nach der Größe der in Zukunft zu erwartenden Leistungsbilanzsalden.

Da die Wünsche der Regierungen und politischen Parteien stets größer sind als die Mittel, ist das Verfahren anfällig für Missbrauch: Im Wettstreit der Instanzen, die Bedarf anmelden, geht es darum, ein größtmögliches Defizit als Armutsindikator „nachzuweisen“. Bei diesem Wettlauf konnten Länder wie die Bundesrepublik nicht mithalten. Denn wenige Monate nach dem Anlaufen des Marshall-Plans hat hier die Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni 1948 für kaufkräftiges Geld, realistische Preise und weltoffene wettbewerbsfähige Tauschbeziehungen gesorgt. Mit dem Geldüberhang und dem staatlichen Preisdirigismus verschwand auch der künstlich überhöhte Importbedarf. Das minderte den nachweisbaren Anspruch auf Hilfe aus dem Marshall-Plan und relativierte dessen Bedeutung für die Überwindung der damaligen wirtschaftlichen Not in Deutschland. Denn die marktmäßig erschlossenen Import-, Export- und Finanzierungsmöglichkeiten, die sich mit der Hinwendung zur offenen Gesellschaft und Wirtschaft boten, resultierten aus knappheitsgerechten binnen- und außenwirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen, nicht aus trickreich ermittelten Bilanzsalden mit maßlosen Einfuhrwünschen und einer ebenso bewusst unterschätzten Export- und Schuldendienstfähigkeit.

5 Zur Theoriebildung siehe Eucken (1923); Willgerodt, 1978, S. 215ff.

In Westdeutschland bezog sich nach der Währungsreform und der Preisfreigabe das Wort „Preis“ auf einen Geldbetrag, zu dem man das gewünschte Gut tatsächlich kaufen konnte. So konnte aus der politisch-bürokratischen Marshallplanhilfe eine marktwirtschaftliche Kapitalhilfe mit hoher Verwendungsqualität gemacht werden. In Ländern wie Großbritannien, Frankreich und Italien standen dagegen die Bemühungen, die zerrütteten Währungen und Staatsfinanzen zu sanieren und eine international leistungsfähige Wettbewerbsordnung zu etablieren, nicht im Zentrum der Politik. Die politisch Verantwortlichen waren vielmehr damit beschäftigt, die Zinssätze, Arbeitskosten und Güterpreise marktwidrig nach dem Geschmack der Verbände und Wähler zu manipulieren, ersatzweise das Wirtschaftsgeschehen zu planen, zu dirigieren und zu kontrollieren. Das Ausmaß der Inflation wurde durch Preisdirigismus und Bewirtschaftung zu verdecken versucht. Dadurch konnte ein erheblicher Teil der monetären Gesamtnachfrage auf den Inlandsmärkten nicht zum Zuge kommen. Das war anders in Ländern wie Deutschland, in denen Preise galten, zu denen das Gewünschte zu haben war. Der Nachfrageüberhang in Großbritannien, Frankreich und Italien wurde als notwendiger Importbedarf gedeutet. Eine lockere Geldpolitik erlaubte es, den Armutsindikator und damit den Bedarf an Marshallplanhilfe künstlich hochzutreiben.

Heute wie nach 1948 ist mit Blick auf neue Marshall-Plan-Projekte⁶ ebenso wenig zu erwarten, dass Länder mit einer vorherrschenden Praxis der politisch-bürokratischen Verteilung die Mittel in volkswirtschaftlich wichtige Investitionsvorhaben lenken, die dem Preiswettbewerb standhalten. Vielmehr würden die Mittel mit einem hohen Zuschusselement als internationale Sozialhilfe angesehen, ebenso wie die politischen Kredite zur Rettung des Euro und zur Stützung des Euro-Wechselkurses heute. Das geschieht in dem Glauben, dadurch die gesamtwirtschaftliche Konsum- und Finanzierungskraft stärken zu können. Nicht bedacht wird, dass damit notwendige, wenn auch innenpolitisch unbequeme marktwirtschaftliche Reformen aufgeschoben werden können. So ist immer wieder zu beobachten, wie internationale Umverteilungsprogramme zur Verschwendung verleiten, ohne zur wirtschaftlichen Gesundung und zur nachhaltigen Steigerung des Wohlstands breiter Schichten der Bevölkerung beizutragen, wie es Ordnungsökonominnen z.B. von wirtschaftlichen Verhältnissen und

⁶ Von den Befürwortern neuer Marshall-Pläne wird auch übersehen, dass nach dem Zweiten Weltkrieg ein entwickelter internationaler Kredit- und Kapitalmarkt fehlte. In Europa verfügte nur die Schweiz über eine konvertible Währung. Der Devisenverkehr wurde bewirtschaftet. Der Außenhandel hatte deshalb bilateralen Charakter, war aufgrund des internationalen Misstrauens in die vorherrschende Praxis der politischen und wirtschaftlichen Willkür kümmerlich. Doch schon 1949 erwies sich das ERP-Programm wegen einer rasch fortschreitenden Handels- und Finanzmarktliberalisierung in Deutschland nicht mehr so zwingend wie es vorher erschien. Spätestens 1958 ist mit dem international weitgehenden Übergang zur Währungskonvertibilität ein leistungsfähiger freier Kapitalmarkt entstanden, der sich einer wettbewerbsverzerrenden Kreditpolitik durch internationale Finanzinstitutionen ausgesetzt sieht, die – wie der IWF zuletzt bei seiner Argentinien-Hilfe von 2018 – auf Kosten der Sparer und Steuerzahler damit werben, die Risiken von Zahlungsausfällen zu minimieren.

Umständen erwarten, die realistische Wechselkurse ermöglichen. So gefährden die Südländer in der Eurozone mit dem in der Natur einer Währungsunion liegenden Verzicht auf sachnotwendige Abwertungen und mit der Inanspruchnahme von politischen Krediten die europäische Währungsunion von Grund auf. Die verhängnisvolle Methode der Ermittlung des Bedarfs an politischen Krediten generell und aktuell im Euroraum verleiten dazu, Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite nach zentralen Vorgaben der Bedarfsgerechtigkeit zu beurteilen (s. Schüller 2012, S. 21ff.). Die Defizitländer dürfen sich hierbei als Opfer fühlen. Länder mit aktiver Leistungsbilanz sehen sich als Kostgänger der Defizitländer beschuldigt – nach dem öffentlichkeitswirksamen Slogan: „Die Überschussländer sind reich, weil die Defizitländer arm sind“.

5.2 Geordnete Währungsverhältnisse, die Armutsfrage und der politische Kredit

Walter Eucken ist bereits 1923 (S. 61) gegen den heute noch verbreiteten Irrtum über Grundprobleme der Währungspolitik ins Feld gezogen. Dieser besteht in folgenden Annahmen: Kriegsfolgelasten, Rückständigkeit und Armut verursachen bei schwacher Exportfähigkeit passive Leistungsbilanzen; erfordern beständige Auslandshilfe, zunehmende Staatsverschuldung, künstlich niedrig gehaltene Zinsen – mit der Folge eines Verfalls des Wechselkurses, des Geldwertes und mit einem Ansehensschwund der Währung. Demzufolge könnten von ärmeren Ländern aus eigenem Vermögen keine geordneten monetären und budgetären Verhältnisse erwartet werden. Im Übrigen würden die Bedürfnisse des wirtschaftlichen Verkehrs automatisch die richtige Geldmenge bestimmen, wie es der Banking-Lehre entspricht. Folgerung: Die Inflation ist die schicksalhafte Folge von Armut.

Die ordnungsökonomische Gegenposition sieht den Währungsverfall nicht in der Armut oder wirtschaftlichen Rückständigkeit und Notlage bestimmter Länder, nicht in ihrem dadurch bedingten hohen Einfuhrbedarf im Verhältnis zu den Exportmöglichkeiten. Dieses Verhältnis wird für den Saldo der Leistungsbilanz des Landes als genauso unerheblich wie die Frage gesehen, wie arm oder reich ein Land ist. Entscheidend ist die Finanzierungsseite der Leistungsbilanz – also die Kapitalbilanz. Ohne Gläubiger keine Schuldner, ohne aktive Kapitalbilanz keine passive Leistungsbilanz. Verschuldungskrisen zeigen folglich, dass die Gläubiger nicht hinreichend bedacht haben oder (wie im Falle der internationalen und europäischen Finanzinstitutionen oder staatlich garantierter Kredite) bedenken müssen, wie es um die Kapitalbeschaffung, die Verwendungsqualität und Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer bestellt ist. Wenn den Gläubigern und den Hilfgewährenden keine besondere Verantwortung und Mithaftung für das, was mit den Mitteln geschieht, zukommt, gerät die Frage auf die leichte Schulter, ob in den Schuldnerstaaten gegebenenfalls ausgleichsnotwendige Ausfuhrgüter verfügbar sind, die international hinreichend Absatz finden können, um einen ordnungsgemäßen Kapitaldienst zu leisten.

Zur unbedachten Verschuldung verleitet, wer mit vordergründigen Armuts-, Solidaritäts-, Gerechtigkeits- und Integrationsbekenntnissen argumentiert. So ist die chronische Passivität der Leistungsbilanz der Südstaaten der Eurozone das Ergebnis der unwiderruflichen Garantie einer aktiven Kapitalbilanz mit dem Anspruch auf Kredit Hilfe und der impliziten Möglichkeit, auf notwendige Reformmaßnahmen verzichten zu können. Der daraus folgende unrealistische einheitliche Wechselkurs spiegelt insgesamt die mangelnde Übereinstimmung in grundlegenden Ordnungsfragen der Wirtschaft, in der Entwicklung der Produktivität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit wider:

Der Euroraum lebt im Zuge der unbedingten Eurorettung vom politischen Kredit. Beim Privatkredit schützt die Haftung vor eigensüchtigem und leichtsinnigem Handeln. Die Gläubiger prüfen im eigenen Interesse, ob die Schuldner fähig und bereit sind, den Kredit in solche Verwendungen zu lenken, die eine vertragsgemäße Schuldenbedienung erwarten lassen. Beim politischen Kredit kalkulieren die Kreditoren und Debitoren haftungsfrei. Das erlaubt ein nachlässiges Schuldenmanagement, ein verschwenderisches Regieren bis hin zur Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher und neokommunistischer Leidenschaften und Programme – nicht nur in Griechenland und Italien. Notwendige innere Anpassungen können unterbleiben, geben Anlass, neue Kredite von haftungsfrei handelnden Gläubigern zu erpressen. Aus der inneren Anpassung der Schuldnerländer wird eine unbestimmte Holschuld, aus der Finanzierung eine letztlich sichere Bringschuld der Eurozone. Die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Fehlanreize und Fehlentwicklungen wirken wie eine Selbstentzündung der Nachfrage nach weiteren politischen Krediten. Fehlverhalten wird belohnt, auch von der zuständigen Judikative mit der Bereitschaft, entsprechende Eigermächtigungen der EZB und der Kommission zu legalisieren und damit die rechtswidrige Finanzierung bestimmter Eurostaaten zu ermöglichen und auf Dauer eine ultra-lockere Geldpolitik zu betreiben. Damit wird es möglich, die Sparer und Steuerzahler widerrechtlich zu enteignen. Es wird versäumt, die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zu sichern – alles unter Berufung auf ein irreales (romantisches) Europaverständnis.

Erst der wohlfeile politische Kredit ermöglicht es den südlichen Ländern des Euroraums, längere Zeit maßlos über ihre Verhältnisse zu leben, auf die Haushaltsanierung zu verzichten und den verwundbarsten Punkt der Schuldentilgung zu ignorieren. Dieser besteht in der Aufgabe, mit dem produktiven Einsatz der Auslandsmittel eine wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen, die es den Schuldnern erlaubt, durch vermehrte eigene Exporte und verminderte Importe einen Überschuss in der Leistungsbilanz zu erwirtschaften, der ausreicht, um den Kapitaldienst zu leisten, ohne in eine Wirtschaftskrise zu geraten. Freilich geschieht das nur, wenn das Schuldenmanagement funktioniert, wenn nicht mit neuen politischen Krediten im Defizit verharrt werden kann. Dies ermöglichen die mangelnde Haftung der politischen Akteure auf der Gläubiger- und Schuldnerseite und die erfolgreiche Berufung auf einen vermeintlichen Zwang zur staatlich organisierten Solidarität und Armen-

hilfe. Damit kann der unverzichtbare Entschluss unterbleiben, die Auslandsschulden tatsächlich zu bedienen und damit die Aktivierung der Leistungsbilanz in Gang zu setzen – als Ergebnis, nicht als Bedingung der Bereitschaft, die Schulden zu bedienen.

Nach dem Ersten Weltkrieg hat die Deutsche Reichsbank bis Dezember 1923 eine extrem lockere Geldpolitik betrieben und damit chaotische Währungsverhältnisse verursacht. Die durch Inflation induzierte Verarmung betraf vor allem die unteren und mittleren Einkommens- und Gesellschaftsschichten. Heute ist aus der EZB eine Einrichtung geworden, die sich in ihrem Handeln nicht dem Ziel der Währungsstabilität verpflichtet sieht, sondern einer Geldpolitik im Verständnis der Banking-Schule⁷ mit einem Kreditangebot, das eine wohlfeile Selbstbedienung der Wirtschaft und Politik ermöglicht⁸, wie die Deutsche Reichsbank nach dem Ersten Weltkrieg (Meyer und Schüller 1976, S. 33ff.). Wer mit Eucken und den Anhängern der Currency-Schule den letzten Grund für den Währungsverfall in der übermäßigen Geldvermehrung mit der Folge des Wechselkursverfalls sieht, müsste an den Anfang währungspolitischer Gesundungsanstrengungen nicht die Frage der Rückständigkeit und Armut, sondern die Beseitigung der Inflation durch Abbau der hohen Staatsverschuldung und Änderung der Zinspolitik der Zentralbank stellen (1923, S. 39). Denn von der lockeren Geldpolitik sind in Verbindung mit der Niedrigzinspolitik allokativen und distributiven Wirkungen zu erwarten, die die Einkommens- und Vermögensverteilung zum Nachteil einkommensschwächerer Schichten verändern und den Konkurrenzschutz für Etablierte erhöhen (s. Schnabl und Müller 2017, S. 20f.).

Die Sicherung der Geldwertstabilität ist in allen Ländern, mögen sie arm oder reich genannt werden, eine wesentliche Voraussetzung, um die langfristige Spar-, Innovations- und Investitionsbereitschaft zu stärken, um den Rückfluss von Fluchtkapital und eine erleichterte Lösung von Verschuldungsproblemen zu erreichen, um inflationsbedingte Ungleichheiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung zu vermeiden, um zu verhindern, dass Entwicklungsfortschritte und die Bemühungen kirchlicher und anderer Hilfswerke immer wieder durch neue Inflationsprozesse zu nichte gemacht werden. Die Annahme, Leistungsbilanzdefizite seien ein Indikator für

7 Die Ankündigung der EZB, Geld zu drucken, wann immer sie es für richtig hält, hat den Charakter einer gesamtschuldnerischen Bürgschaft, einer künstlichen Stabilisierung des Euro und dient einem niedrigen Zinsfuß zur Entlastung überschuldeter Staaten. Solange dies der Fall ist, werden die Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten noch weniger als ohnehin gezwungen sein, durch binnenwirtschaftliche Reformen den notwendigen eigenen Beitrag zum Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz und zur Vermeidung prekärer Währungs-, Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse zu leisten. Zu dieser Konsequenz der Orientierung an der motivierten Zahlungsbilanztheorie s. Kapitel 5.

8 In der Eurozone können die großen Banken durch eine implizite Staatsgarantie entscheidenden Einfluss auf die Geldpolitik der EZB ausüben. Die Bankenunion wird im interventionistischen Ordnungsmilieu der EU daran nichts ändern. Hier liegt eine Situation wie in der DDR vor, in der die Geldpolitik weitgehend durch das Verhalten der konkursunfähigen Staatsbetriebe (Kombinate) bestimmt wurde.

Bedürftigkeit und Armut, ist irrig und nicht damit zu rechtfertigen, dass ihr viele in Politik, Publizistik, in den Kirchen und Sozialwissenschaften zustimmen.

Tatsächlich herrscht im Alltag weiterhin der Irrtum über den Zusammenhang von Leistungsbilanzdefizit und Armut vor. Demzufolge wird das Hauptproblem der wirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen und der europäischen Integration im Besonderen in der staatlichen Aufgabe gesehen, die „Kluft zwischen Armen und Reichen“, in der EU die Diskrepanzen zwischen den wirtschaftlichen „Lebens- und Arbeitsbedingungen“ (Art. 136 EG-Vertrag), aktuell zwischen den Nord- und Südländern der Eurozone, von außen zu überwinden – vor allem mit Hilfe von direkten und indirekten Transferzahlungen, politischen Krediten und geldpolitischen Privilegien für Schuldnerländer. Dies kommt in der Sache (gemessen an marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen und Wechselkursen) einer verdeckten Exportprämie für die aufwertungsbedürftigen und einer ebenfalls verdeckten Exportbesteuerung in den abwertungsbedürftigen Ländern gleich. Die künstlichen Handelsverfälschungen und Leistungsbilanzverzerrungen stärken die Wettbewerbskraft vor allem von großen Unternehmen in Ländern wie Deutschland, schwächen die Wettbewerbsposition der Exportwirtschaft in Ländern wie Griechenland, Italien, Spanien, Portugal usw., erschweren damit die marktmäßigen Möglichkeiten, Auslandsschulden zu bedienen, die Staatsfinanzen zu sanieren und die Leistungsbilanz aus eigener Kraft zu aktivieren. Politiker mit dem Zugriff auf „weiche“ Kredite jenseits der freien Kapitalmärkte können zudem auf die freiwillige Finanzierungsbereitschaft der eigenen Bevölkerung verzichten und müssen sich nicht um deren Interesse an der Vermögensbildung kümmern. Währungsordnungen in der Verfassung der Eurozone sind chronisch anfällig, um wirtschaftlich Starke stärker, Schwache schwächer zu machen.

6 Sozialistische Wirtschaftsrechnung – ordnungsökonomisch ein Armutszeugnis

Die westdeutschen Reformen von 1948 gründeten auf einer stabilen Währung, realistischen Marktpreisen als Ergebnis offener Märkte. Damit konnten die Hauptquellen des Wohlstands zum Sprudeln gebracht werden. Mit den vordringenden wohlfahrtsstaatlichen Lösungen sind zentralverwaltungswirtschaftliche Inflationen⁹ entstan-

⁹ Dies vor allem auf folgenden Gebieten: Arbeitsmarkt- und Familienpolitik, Alters-, Gesundheits- und Wohnungspolitik, Umweltschutz, Agrar-, Verkehrs- und Energiesektor, Hochschulen, öffentlich-rechtlicher Rundfunk. Typisch für diese Bereiche sind hoheitliche Anweisungen und Gebote, Methoden des Zuteilens, Limitierens, Förderns und Sanktionierens, eine Vernebelung der individuellen Kosten-Nutzen-Kalküle mit Fehlanreizen und einem überzogenen Anspruchsdenken, mit der Neigung zu „weichen Plänen“ und Budgets, zu knappheitswidrigen Anpassungen und unlösbaren Verteilungskonflikten. Charakteristisch für die politisch-bürokratischen Lenkungs- und Kontrollverfahren ist die

den, die im Widerspruch zum Reformkonzept von 1948 und dem korrespondierenden Leitbild „Soziale Marktwirtschaft“ stehen. Es fragt sich, ob das für den Bereich der sozialen Sicherung zurückgewiesene wettbewerbliche Marktpreissystem ersetzbar ist, wenn es darum geht, den Einsatz der Mittel mit dem Ziel einer bestmöglichen Verwendung zu kalkulieren; dies vor dem Hintergrund eines ständigen Wandels der Nachfragepräferenzen, Produktionsmöglichkeiten, Konkurrenz- und Preisverhältnissen. Das damit angesprochene Problem der Wirtschaftsrechnung wird in seiner Tragweite von der marxistischen Theorie, aber nicht nur von dieser, unterschätzt. Das, was Ludwig von Mises (1940, S. 634f.) festgestellt hat, berührt auch heute einen Kernpunkt der Armutsfrage: Das Problem, das der Sozialismus mit der Wohlstandsschaffung hat, „ist das Problem der Wirtschaftsrechnung“.

- Die Marx'sche (sozialistische) Arbeitswertlehre vermag keinen konsistenten Rechnungszusammenhang mit einem knappheitsorientierten Preissystem abzubilden. Der zentral zu bestimmende „gesellschaftlich notwendige Arbeitsaufwand“ hat politisch-bürokratischen Charakter und ist normativ ebenso willkürlich deutbar wie die unterschiedliche Qualität der Arbeitsstunde. Die Methode erlaubt es nicht, die Produktionsmittel unter Knappheitsgesichtspunkten in einem intertemporalen Rechnungszusammenhang zu bewerten, die individuellen Gebrauchswerte und Nachfragepräferenzen als Bestimmungsgründe der Preisbildung laufend zu berücksichtigen.
- Es gibt Versuche, der sozialistischen Preistheorie mit Hilfe marktwirtschaftlicher Denkmuster im Sinne der Gebrauchswert-Kosten-Analyse oder weltmarktorientierter („kompetitiver“) Preise mehr Erklärungs- und Prognosekraft zu verleihen. Doch der Glaube, es sei möglich, wettbewerbliches Preisverhalten und wettbewerbliche Marktergebnisse ohne wirkliche Marktkonkurrenz zu simulieren, beruht nach wie vor auf einem illusionären Regulierungsanspruch. Das gilt auch für Oscar Langes (1937) konkurrenzsozialistisches Konzept behördlich festgesetzter Verrechnungspreise, die nach Maßgabe von Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage mittels einer „angemessenen Preisänderung“ durch Versuch und Irrtum zu korrigieren sind. Diese experimentelle Vorgehensweise mag Schumpeter (1942/1972, S. 296f.) beeindruckt haben, als er meinte, in jeder normalen Situation würden staatliche Bürokratien über die geeigneten Informationen verfügen, um schon „auf den ersten Anhieb hin ziemlich nahe an die richtigen

Gewohnheit, auf den permanenten Reformbedarf mit zunehmenden Detailregulierungen wie arbeitsrechtlichen Verhaltensvorschriften (siehe etwa die „Mindestlohndokumentationspflichten-Verordnung“) und höheren Schutzmauern gegen Konkurrenz zu reagieren. All dies sind Elemente eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems, die auch in Marktwirtschaften eine hochgradig defekte Wirtschaftsrechnung mit einer Vernebelung der Knappheitsverhältnisse und einer Politisierung der gesamten Lebensgestaltung herbeiführen können. Das vorherrschend von der Perspektive des Wohls der Herrschenden bestimmte zentralverwaltungswirtschaftliche Denken ist also nicht an Realtypen wie in der DDR gebunden.

Produktionsmengen in den wichtigeren Produktionsrichtungen heranzukommen“. Der Rest wäre dann nur eine Sache von Anpassungen durch Trial and Error. Doch der tatsächliche Unterschied dieses Konzepts stationärer Scheinmärkte zur typischen Dynamik wettbewerblich-marktwirtschaftlicher Preisfindungs- und Preisanpassungsprozesse ist hinsichtlich der Lösung der Allokationsaufgaben und insgesamt der Selbstwirksamkeit des Marktsystems (s. Kapitel 7) fundamental: So können bei diesen und anderen sozialistischen Preislösungen Änderungen regelmäßig erst wirksam werden, nachdem alle in Betracht kommenden Parteien zugestimmt haben. Das ist der Preis einer Vereinbarungslösung, wie sie heute in den Systemen der sozialen Sicherung weithin praktiziert wird. Auf dem Weg der kollektivrechtlichen Vereinbarung wird je nach dem (politisch-bürokratischen) Mandat der Koalitionäre auf der Grundlage unterschiedlicher Property Rights und rechtlicher Privilegien, unternehmerischer Befähigungen (besonders im Innovations- und Investitionsbereich), divergierender Erwartungen, Risiko- und Verantwortungsbereitschaften gehandelt. Bei all dem mangelt es sozialistischen Preislösungen an der Haftung für fehlerhaftes, leichtsinniges, verschwenderisches und betrügerisches Handeln.

Eine Haupttriebkraft, die in einer Wettbewerbswirtschaft die Preise den niedrigsten Kosten anpasst, besteht in der Aktualisierung der potentiellen Konkurrenz, also der Möglichkeit für jedermann, der eine billigere Methode kennt, sich auf eigenes Risiko einzuschalten und Käufer durch Unterbietung anderer Produzenten zu gewinnen. Das aber kann, wenn die Preise nach dem Willen einer politischen Instanz festgesetzt werden, allenfalls nur zufällig gelingen. Jede Verbesserung, jede Anpassung der Produktionstechnik und -organisation an geänderte Bedingungen und an erwartete Entwicklungen wird davon abhängen, ob jemand imstande ist, die Preisbehörde davon zu überzeugen, dass die fragliche Produktion billiger erzeugt werden kann und dass der Preis daher gesenkt werden sollte. Und Anbieter von Neuerungen werden keine Möglichkeit haben, sich spontan im Wettbewerb von Alt gegen Neu am Markt einzuschalten und durchzusetzen. Damit können die Vor- und Nachteile des Neuen nicht experimentell demonstriert werden, bevor die Preisbehörde in der Rolle des „Unternehmers“ nicht mit dem ganzen Gewicht der Politik und von Verbänden mit Sonderinteressen davon überzeugt werden kann. Staatliche Preissetzungen und -kontrollen erfordern Lenkungsmethoden, die ihrer Natur nach dem Ermessen und der Willkür von Behörden unterliegen und vor allem die Käufer wirtschaftlich entmündigen.

Auch die Anhänger des „demokratischen Sozialismus“, die in der Tradition eines punktuellen Staatsinterventionismus stehen, unterschätzen das Problem der Wirtschaftsrechnung bis heute – wenn die ordnungs- und prozesspolitischen Wirkungen der präferierten Fest-, Höchst-, Margen- und Mindestpreise für Produktionsfaktoren, Wechselkurse und Güter, vor allem auch der sozialen Sicherung, in Betracht gezogen werden. Der Preisdirigismus erhöht die Fehlbarkeit des menschlichen Wissens beim Umgang mit knappen Ressourcen; er verleitet beim ordnungsabhängigen Handeln

nach dem wirtschaftlichen Prinzip zu Leistungsverfälschungen und Faktorverschwendungen. Im Gegensatz dazu ist das geldwirtschaftliche Marktpreissystem – über Länder und Grenzen hinweg – eine unentbehrliche Begleiterscheinung offener Märkte auf der Grundlage einer hochdifferenzierten Arbeits- und Wissensteilung und eines entsprechend bewerteten Güter- und Leistungsaustauschs – das alles als Voraussetzung für mehr Wohlstand. Folgende Beispiele können den interventionsbedingten Verzicht auf Wohlstand verdeutlichen:

- In Wettelrode, nördlich von Sangerhausen, wurde bis zur Wende 1989 jahrzehntelang im „Röhrigschacht“ Kupfer abgebaut. Die Kupferader war etwa 30 cm stark. Sie wurde über Stollen erschlossen. Die Stollen waren 60 cm hoch. Im System der DDR und der RGW-Länder wurde der Kupferabbau bis 1989 betrieben und nach der politischen Logik der sozialistischen Wirtschaftsrechnung, Planung und Lenkung für „rentabel“ erklärt. Nach der Wende konkurrierte der „Röhrigschacht“ mit dem internationalen Kupferabbau. In der Mine von Chuquicamata (Chile) weisen die Vorkommen eine Länge von 5 km, eine Breite von 3 km und eine Teufe von 3 km auf – zugänglich im Tagebau. Eine Fahrt in den heutigen Schacht von Wettelrode zeigt, warum der hiesige Kupferbergbau unter den Bedingungen eines marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhangs ein Museum geworden ist. Hier kann besichtigt werden, was passiert, wenn der Test der freien Zustimmung durch die Käufer ausgeschlossen ist, diese also nicht die letztlich entscheidenden Arbeitgeber der Unternehmen und Beschäftigten sind.
- Auf die erste Ölpreisexplosion von 1973 hat die DDR wie alle RGW-Staaten zunächst kaum reagiert. Dagegen haben die marktwirtschaftlichen Industrieländer sofort versucht, sich der veränderten Knappheitslage anzupassen. Auch nachträglich dekretierte Preisanhebungen vermochten in den sozialistischen Ländern keine den grundlegend veränderten Knappheitsverhältnissen angemessene Energiepolitik zu initiieren. Die Energieintensität, also der Energieeinsatz je Produkteinheit, war in diesen Ländern Ende der 70er Jahre immer noch mehr als doppelt so hoch wie in den OECD-Ländern.
- Der Weiterverkauf von Mineralöl aus der UdSSR war für die DDR in den 1980er Jahren eine der wichtigsten Devisenquellen. Mangels eigener Verfügbarkeit hatte die DDR einen hohen Importbedarf an Erdöl. Dem stand jedoch nur ein unzureichend wettbewerbsfähiges Exportsortiment gegenüber. Mangels leistungsfähiger Wirtschaftsrechnung musste man sich bei der Weiterleitung des russischen Importöls nach Westdeutschland von politischen statt von wirtschaftlichen (Nutzen-) Erwägungen leiten lassen. Eine Parallele dazu gab es in der Nachkriegszeit. Westdeutschland musste unter dem Einfluss der Joint Export Import-Agency (JEIA), der Außenhandelsbehörde der westlichen Besatzungsmächte, vorwiegend Rohstoffe exportieren. Dagegen wurden in weitaus größerem Maße als früher Fertigwaren importiert, obwohl es wegen Rohstoffmangel brachliegende heimische Verarbeitungskapazitäten gab. Abgesehen vom möglichen Motiv westallierter Vergeltungsabsichten fehlte es den mit der Außen-

handelslenkung beauftragten Behörden vor der Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni 1948 an einer funktionsfähigen Wirtschaftsrechnung, um festzustellen, ob die der Volkswirtschaft durch die Ausfuhr entzogenen Werte größer oder kleiner waren als der Wert der Bezüge aus dem Ausland (s. Meyer 1953, S. 258ff; s. Kapitel 6).

- Die Keynesianische Lehre bietet einen bis heute in der Wissenschaft, vor allem aber in der Praxis beliebten Ansatzpunkt für ein optisch schnelles Hilfsmittel, um eine vermeintliche Lücke in der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage und Beschäftigung durch eine lockere Geldpolitik und ein staatliches Deficit Spending zu schließen. Diese Lücke lässt sich aufgrund einer als unzureichend eingeschätzten privatwirtschaftlichen Güternachfrage bei Preisen und Arbeitskosten konstruieren, die nach unten als starr angesehen werden. Wenn es dann noch für notwendig angesehen wird, entsprechend der „Kaufkrafttheorie der Löhne“ die Masseneinkommen auf breiter Front zu erhöhen, könnten sich die Preis-Kosten-Verhältnisse noch mehr von einem flexiblen Marktpreissystem entfernen. Eine Beschäftigungs- und Einkommenssicherung, die von der kompensierenden Nachfrageexpansion erwartet wird, kann aber nur gelingen, wenn sich mit steigenden Marktpreisen ein Preis-Kosten-Verhältnis einstellt, das bei nachgiebigen Preis- und Kostenstrukturen die Entstehung von Arbeitslosigkeit verhindert hätte – ohne Deficit Spending und ohne Geldwerteinbußen, die ihrerseits für irreversible Lohnerhöhungen Anlass geben dürften. Dass auf diesem Weg bei steigender Steuerlast der Staatskredit und der Geldwert in Mitleidenschaft gezogen werden, ohne beschäftigungs- und wohlstandsmehrend zu wirken, hat Albert Hahn schon 1949 in diesem Jahrbuch (S. 189) überzeugend dargelegt. Die vermeintlich vorsorgliche geld- und fiskalpolitische Steuerung der Gesamtnachfrage ist der Gefahr ausgesetzt, dass die bestehenden Disproportionen in den makroökonomischen Relationen zunehmen.

Wenn vor der Notwendigkeit ordnungspolitischer Reformen die Augen verschlossen werden kann, wird die Gelegenheit vertan, dem Strukturwandel durch Entdeckung und Nutzung neuer gewinnträchtiger Innovations- und Investitionschancen rechtzeitig zu begegnen und ordnungspolitisch alles zu tun, um aus eigenem Interesse den leistungsfähigsten Stand des Wissens, der Investitionen und wohlstandsbestimmender Beschäftigungsverhältnisse anzustreben. Man kann deshalb mit Hayek (1975, S. 12ff.) im makroökonomischen Beschäftigungs- und Einkommensinterventionismus, der zum Denken in kurzen Fristen verleitet, einen der „schwersten Fehler der jüngsten Wirtschaftspolitik“ sehen, weil diese jenseits der preisgesteuerten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsrechnung auf einem unkritischen Wissens- und Machbarkeitsgedanken beruht. Dieser lebt vom Glauben, dass bei einer Beeinflussung der Makrorelationen das Prinzip der Selbststeuerung der Mikrorelationen mit Hilfe des Systems der relativen Preise weitgehend fähig bleibt, im wirtschaftlichen Wandel die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse anzuzeigen und im marktwirtschaftlichen

Rechnungszusammenhang Anreize hervorzubringen, auf diese Signale im eigenen Interesse weitsichtig zu reagieren.

Der Ordnungsökonom sieht im Preis der Währungen, dem Wechselkurs, ein Instrument der allgemeinen Wirtschaftspolitik im Dienste wichtiger Funktionen: Geldwertstabilität, Währungskonvertibilität, Freiheit des Handels-, Zahlungs- und Kapitalverkehrs, Ausgleich der grenzüberschreitenden Gläubiger-Schuldnerverhältnisse bei Vermeidung chronischer Überschüsse und Defizite der Zahlungsbilanz usw. Hierfür sind nicht feste oder einheitliche, sondern marktgerechte Wechselkurse entscheidend. Die Erfahrungen mit dem Bretton Woods-System von 1945–1973, dem Europäischen Währungssystem (EWS) von 1979–1998 und der Europäischen Währungsunion seit 1990 zeigen: Feste bzw. gemeinsame Wechselkurse untergraben bei widersprüchlichen (wirtschafts-) politischen Traditionen und Zielen der beteiligten Länder, etwa in der Einstellung zur Staatsverschuldung, zur Inflation und insgesamt im Ordnungs- und Staatsverständnis, die marktwirtschaftlichen Institutionen und lösen politische Konflikte aus, wenn etwa Überschussländern vorgehalten wird, sie üben über die wechsellkursbedingten Defizitländer eine „Fremdherrschaft“ aus. Marktwidrige Wechselkurskartelle unterliegen der Willkür von Behörden, vergrößern das Übel der menschlichen Unmündigkeit und verengen die Wohlstandsquellen offener Märkte.

7 ORDO als Kulturwelt und Wirtschaftsrechnung als Sozialtechnik

7.1 Kulturwelt des ORDO

Ordnungsökonomien betonen den Zusammenhang aller wirtschaftlichen Erscheinungen, Bewertungen und Handlungen, ihre Einbindung in ein Ganzes. In dieser „Kulturwelt des ORDO“ (Franz Böhm) gelangen die knappen Ressourcen hinsichtlich der gegebenen oder denkbaren Verwendungsmöglichkeiten nach menschlichem Ermessen dorthin, wo sie am besten zur Knappheitsminderung beitragen können, nicht aus der Perspektive des Wohls der Herrschenden, sondern des Wohlergehens aller. Die hierzu erforderliche Preissteuerung als konstitutives Element der marktwirtschaftlichen Systembildung kann in vier Allokationsaufgaben gesehen werden. In der *Information* über Knappheitsverhältnisse hinsichtlich des Bedarfs und des Bestands an wirtschaftlichen Gütern sowie der Möglichkeiten, die Knappheit durch Produktion zu mindern; in der *Motivation*, sich um bestmögliche Informationen zu bemühen und diese wirkungsvoll zu nutzen; in der *Koordination* der daraus hervorgehenden Handlungen und deren Anpassung an veränderte Knappheitsbeurteilungen; in der *Kontrolle* als notwendige Überprüfung dessen, was bei der Bemühung um Knappheitsminderung angestrebt und erreicht wurde und was dafür aufzuwenden war – im Sinne einer Rentabilitätsrechnung als Erlös-Kosten-Vergleich.

Diese Aspekte der Selbstwirksamkeit des Marktsystems ermöglichen es, im wirtschaftlichen Wandel Knappheitstendenzen zu erkennen, darauf unternehmerisch zu reagieren und damit unbewusst dazu beizutragen, die selbststabilisierenden Kräfte zu stärken. Mit Blick auf die genannten Allokationsaufgaben wird für den Ordnungsökonom aus dem Geld und der Geldpolitik ein unentbehrliches sozialtechnisches Rüstzeug des Wirtschaftens, ein Wegweiser „durch die erdrückende Fülle wirtschaftlicher Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten“ (Mises 1931, S. 84). Ohne geldwirtschaftliche Preisrechnung würde die wohlstandsmehrende arbeitsteilige Kooperation ihren systembildenden Charakter verlieren, mit Blick auf die Knappheitsminderung aus dem Miteinander der wirtschaftlichen Beziehungen ein Neben- und Gegeneinander machen. Das Wirtschaften würde primitive Formen annehmen, die Armut der Armen vergrößern – wie in der Zeit des Kriegs- und Sowjetkommunismus von 1917 bis 1989, wie nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg in Deutschland und Europa sowie bis heute in vielen Ländern der Welt.

7.2 Wirtschaftsrechnung, Preisangst und institutionelle Ausformung des Marktsystems

Wie weit bestimmen die von den Ordnungsökonomem betonten Vorteile¹⁰ der geldwirtschaftlichen Preisrechnung das allgemeine Bewusstsein in der Gesellschaft?

Man wird hinsichtlich dieser Frage, aber auch der Kosten, die mit der Nutzung des Marktpreissystems verbunden sind, weithin von Wissensdefiziten und Vorbehalten ausgehen müssen. Marktpreisinformationen beruhen auf Erwartungen, sind unmittelbar sichtbar und einfach vergleichbar, an alle gerichtet, die es angeht und zu entscheiden haben, welche Schlüsse sie daraus ziehen (Gutmann 1987, S. 55). Dieses Unterfangen mag vielen in einer vom wohlfahrtsstaatlichen Berechtigungs- und Versorgungsdenken geprägten Sozialen Marktwirtschaft umständlich, ja lästig erscheinen. Wie steht es aber mit der Kenntnis der Funktionsweise und der Kosten politisch-bürokratischer Verfahren der Bedarfsbestimmung und Bedarfsdeckung? Die Kosten streuen über die Gesellschaft, liegen damit meist jenseits der individuellen Schwelle der Wahrnehmung, werden sich deshalb auch nicht so leicht publizistisch und politisch zum Gegenstand der persönlichen Betroffenheit und des öffentlichen Interesses machen lassen. In dieser Wahrnehmungswelt werden sich die Menschen wohlfühlen, die eine vollendete Gleichheit erstrebenswert betrachten und dem Vorurteil erliegen, wonach Güter- und Leistungsströme, die Marktpreisen folgen, nur aus Stromschnellen bestehen.

¹⁰ Diese Vorteile hat Hayek (1976, S. 13) anschaulich beschrieben: Das Marktpreissystem vermag unzählige Fakten und Wünsche zu berücksichtigen und mit „Tausenden von feinen Fühlern jeden Winkel und jede Ritze der Wirtschaftswelt (auszuloten) und die dort gesammelten Informationen in verkürzter Form an eine ‚öffentliche Anschlagtafel‘ (zurückzuleiten).“

Dagegen gibt es in einer institutionenökonomischen Erweiterung der ordnungsökonomischen Sicht¹¹ tatsächlich eine unübersehbare Fülle von Strömungswandlern. Diese können in Form von vergleichsweise bequemen und sicheren institutionellen Passagen, Stegen und Brücken nach individuellen Präferenzen, Risikobeurteilungen und Verantwortlichkeiten im Marktgeschehen wirksam werden. Demzufolge ist die Entfaltung des Marktpreissystems von einem gestaltbaren Prozess der Entstehung risiko- und transaktionskostenmindernder Institutionen und Organisationen begleitet¹², die im internationalen Wettbewerb in unterschiedlichen Ausprägungen zum Erhalt und zur Steigerung des Wohlstands der Menschen beitragen können. In dieser Perspektive lassen sich die Vorzüge des Marktpreissystems gegenüber politisch-bürokratischen Koordinationsverfahren ohne vergleichbar zuverlässige Selbstheilungs- und Stabilisierungspotenzen besser erkennen. So können politisch-bürokratische Entscheider nicht ernsthaft für die Folgen ihres Tuns haftbar gemacht werden.

Das ist besonders verhängnisvoll, wenn sich Politiker nicht daran hindern lassen, tollkühne wirtschafts- und währungspolitische Projekte zu verfolgen, ohne zu merken, dass sie damit Gefahr laufen, aus einer Aufgabe des Ordnen eine solche des fortgesetzten Anordnen zu machen. Der Versuch, aus der EU mit Hilfe der Währungsunion und einer vom interventionistischen Geist des Maastrichter Vertrags geprägten Wirtschafts- und Sozialunion eine politische Handlungseinheit zu machen, bedient sich zur Abwehr des drohenden Scheiterns einer umfangreichen Vorab-Harmonisierung kostenwirtschaftlicher Faktoren im Binnenmarkt und verleitet zu einem fortgesetzten Anpassungsdirigismus als neue Quelle desintegrierend wirkender politischer Konflikte (s. Schüller 2012, S. 21ff.). Wenn bei der politisch-bürokratischen Harmonisierung, anders als beim institutionellen Wettbewerb als Angleichungsprinzip, den im Produktivitäts- und Wettbewerbsgefälle führenden Ländern nichts weggenommen werden darf, werden aufholende Länder und Regionen daran gehindert sein, Unterentwicklung und Armut aus eigenem Vermögen zu überwinden. Unter-

11 Von dem Systemdenken der Klassiker führt eine Linie zur subjektivistischen Nationalökonomie der Neoklassik, vor allem aber zur Ordnungsökonomik (mit der Idee, das überkommene Nebeneinander von historischer und theoretischer Nationalökonomie zu überwinden), von dieser zum theoretischen Institutionalismus, mit dem das ordnungsökonomische Erkenntnisprogramm über den Zusammenhang von Recht und Wirtschaft erweitert und vertieft werden kann. In diesem Kontext kann mit Ronald Coase (1937/1953; 1960) das Marktpreissystem als Teil der Aufgabe eines umfassenden Denkens in Institutionen (New Institutional Economics) angesehen werden (s. Schüller 1986, S. 131ff; Leipold und Schüller, 1986).

12 Institutionen zur Minderung von Informationsdefiziten der Preise, zur Verbesserung ihrer Koordinations-, Kontroll- und Verteilungsfunktion. So hat sich in einem ständig anhaltenden Erfahrungs- und Selektionsprozess eine Fülle von unterschiedlichen Vertragstypen, Unternehmens- und Haftungsformen, Zahlungs- und Aufbewahrungsmittel, Werbe-, Vermittlungs- und Beratungseinrichtungen, Börsen, Versicherungen, Markenzeichen, Kammern, Verbände usw. herausgebildet, die je nach Präferenz der Marktteilnehmer wie Stege und Brücken über den unruhigen Strom der preisgesteuerten Güter und Leistungen führen.

schiedliche Arbeits- und Produktionskosten würden als ein Motiv für Direktinvestitionen geschwächt oder hinfällig. Es würde schwieriger, mit unternehmerischer Hilfe des Auslands sowie mit eigenen Leistungen aufzuholen und hierbei die institutionellen Besonderheiten und Innovationspotentiale als Wettbewerbsfaktor in die Waagschale zu werfen.

Je mehr jedoch die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Preisbildung durch staatliche Interventionen beschränkt oder verdrängt wird, desto mehr werden die risikomindernde Institutionalisierung des Marktpreissystems und das darin liegende Potential der Selbststabilisierung in Mitleidenschaft gezogen. Das ist dort der Fall, wo die Marktpreisbildung der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung unterworfen ist, vielleicht nur die eingeschränkte Rolle eines gegenwartsbezogenen Instruments der Produktions- und Konsumabstimmung hat, während staatlichen Einrichtungen und organisierten Interessengruppen alles das zur Lenkung und Finanzierung vorbehalten bleiben soll, was mit der künftigen Entwicklung der Wirtschaft zu tun hat. Preise, die ihre Informations-, Anreiz-, Koordinations- und Kontrollkraft einbüßen, verlieren auch das Orientierungsvermögen für eine knappheitsgerechte Verwendung des Faktors Arbeit. Eine Lohnpolitik, die an politisch bestimmten Mindestpreiszielen ausgerichtet ist, gefährdet die Verfügungsrechte derjenigen, die bereit wären, die Chance einer Beschäftigung zu marktmäßigen Knappheitslöhnen zu nutzen. Ein vom Staat zu organisierendes und garantierendes „Recht auf Arbeit“ erfordert in letzter Konsequenz ein Gebot zur Arbeitspflicht und Zwangsbeschäftigung.¹³ Wenn aber der Staat das Recht auf Arbeit und auf Beschäftigung von Arbeitnehmern massiv reguliert, ist nicht erkennbar, wie er ohne faktische Verstaatlichung der Unternehmen gleichzeitig dem Anspruch gerecht werden kann, mit einem eigenen Arbeitsplatzangebot bereitzustehen. Eine dahingehende ökonomische Entmündigung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist mit einem hohen Grad an Willkür verbunden. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist darin eine verhängnisvolle Flucht aus der Wirklichkeit einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung und ihrer Fähigkeit zu sehen, politische und wirtschaftliche Freiheiten mit günstigen Beschäftigungs- und Wohlstandsperspektiven der Bürger zu vereinbaren.

¹³ In diese Richtung weisen Pläne für ein „solidarisches Grundeinkommen“ in Verbindung mit staatlich finanzierten und zugewiesenen Arbeitsplätzen.

8 Folgerungen

8.1 Folgerung I. Armut aus Mangel an ordnungsökonomischem Denken

Wer den Menschen Armut ersparen will, wird in der ordnungsökonomischen Denkwelt, die sich mit den Ursachen des Wohlstands befasst, viele Anregungen finden, die für Antworten auf heutige Fragen geeignet sind. In diesem Zusammenhang wird Ordnungsökonomien gerne die Neigung zu Werturteilen vorgehalten. Dies wird mit Unwissenheit und Unwissenschaftlichkeit gleichgesetzt. Jedenfalls könne damit nicht dem Anspruch einer empirisch fundierten Wissenschaft genügt werden. Empirisch wird dabei mit ökonomischen Hypothesen und Theorien und deren quantitative Überprüfung gleichgesetzt. Es wird damit in Abrede gestellt, dass es eine andere Art von empirischer Wissenschaft gibt:

- Adam Smith hat sich bekanntlich mit der Funktionsweise und den Wirkungen des merkantilistischen Systems beschäftigt, das in seiner Zeit vorherrschte. Damit hat er eine auf Fakten beruhende, wissenschaftlich fruchtbare und praktisch relevante Vergleichsgrundlage geschaffen. Mit seiner „empirischen“ Vorgehensweise konnte er der Wirkung von Wertorientierungen auf den institutionellen Rahmen des Wirtschaftens gerecht werden und zeigen, was dieser Einfluss ökonomisch, also für die Menschen im Umgang mit dem Knappheitsproblem, bedeutet: Das „Merkantilsystem“, wie es bei Smith heißt, diente bekanntlich dazu, die fürstlichen Schatzkammern zu füllen – mit Blick auf den Wohlstand der absolut Herrschenden, ihren politischen Zielen und ihrer militärischen Macht. Für die Entwicklung der Finanzkraft, der Investitionen, des Wachstums und der Beschäftigung wurde die bewusste und gezielte Schädigung aller anderen Länder in Kauf genommen. Für den merkantilistischen Wirtschaftspolitiker war das Individuum gleichgültig. Der Staat war der entscheidende Bezugspunkt politischen und wirtschaftlichen Denkens und Handelns. Die staatlichen und wirtschaftlichen Institutionen und Organisationen waren dem dienstbar zu machen. Ausdruck hierfür sind die bekannten budgetären, monetären, wachstums- und handelspolitischen Instrumente des Merkantilismus – einschließlich staatlicher Willkürakte. Kriege waren Mittel der ersten Wahl. Im merkantilistischen Gedankengut spiegelt sich der obrigkeitliche Wille zur Verstaatlichung des Menschen wider.
- Davon ausgehend ist der institutionelle Gegenentwurf von Smith auf dem Weg der Empirie entstanden: Indem er den Wohlstand der Menschen als Ergebnis ihrer arbeitsteiligen Kooperation zum sinngebenden Element des politischen und wirtschaftlichen Handelns macht, verweist er auf einen dieser Wertorientierung entsprechenden Rahmen von Institutionen – die Grundsätze der klassisch-liberalen Wirtschaftsverfassung und des Freihandels, die auch für das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft im Verständnis der „Freiburger“ grundlegend sind. Diese Prinzipien haben es auch – 1810 von Preußen ausgehend – im Deutschland des

19. Jahrhunderts und überall, wo man ihnen gefolgt ist, ermöglicht, die zerrütteten Staatsfinanzen zu sanieren, die allgemeine wirtschaftliche Rückständigkeit zu überwinden, den Lebensstandard breiter Schichten einer rasch wachsenden Bevölkerung zu erhöhen und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme an einem funktionsfähigen internationalen Währungssystem, dem Goldstandard, zu schaffen. Die Aufdeckung des Zusammenhangs von Wertorientierung – Denken vom Kollektiv versus Denken vom Individuum her – und dem institutionellem Arrangement, von Empirie und Theorie, ist offensichtlich eine zeitlose Aufgabe.

- Wie für Adam Smith in den 1770er Jahren sehen die Vertreter der Freiburger und der Österreichischen Schule in den pathologischen Ordnungszuständen von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft, die in Deutschland aus dem wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionismus der Bismarckzeit, des Ersten Weltkriegs, der 20er Jahre, der Nazi Herrschaft, der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1948 und Schritt für Schritt danach hervorgegangen sind¹⁴, eine empirische Erkenntnisgrundlage. Diese wird als Ergebnis einer fatalen Wechselwirkung der vorherrschenden Wertorientierung (Stichwort: Kollektivprinzip in unterschiedlichen Ausprägungen) mit den institutionellen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens ins Blickfeld der Forschung gerückt. Das geschieht auf der Grundlage theoretisch bahnbrechender wirtschaftswissenschaftlicher Werke. Hinzukommt, dass die Anhänger des Laissez-faire-Denkens der Historischen Schule und des staatlichen Interventionismus bekanntlich schon nach dem Ersten Weltkrieg, dann wieder in den 30er Jahren und auch nach 1945 (in Westdeutschland bis zum "Godesberger Programm" und schließlich wieder seit den 60er Jahren) aus ihrer Deutung der empirischen Lage die Notwendigkeit folgerten, die Märkte im Geiste einer neomerkantilistisch-nationalistischen Wirtschaftspolitik zu regulieren – mit Hilfe einer alles andere als werturteilsfreien Wissenschaft. Mit den nicht nur ökonomisch, sondern politisch und gesellschaftlich fatalen Konsequenzen dieser (wirtschafts-)politischen Wegweisung setzten sich die „Freiburger“ und „Österreicher“ lebhaft, nicht selten leidenschaftlich, doch streng sachbezogen auseinander. Angesichts der Erkenntnisse der systemvergleichenden Forschung lag

14 Es ist z.B. seit der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 nicht gelungen, durchsetzungsfähige Rechnungsprüfungsorgane zu etablieren, die Besteuerung wettbewerbsneutral und das Steuersystem als Ganzes „marktkonform“ zu machen. Es ist vielmehr dabei geblieben, dass die Form der Besteuerung dahin wirkt, die „Grundlagen der Wettbewerbsordnung zu zerstören“ (s. Schmölders 1950, S. 147). Das deutsche Steuerrecht gilt bis heute als ungerecht und reformbedürftig, wenn davon ausgegangen wird, dass diejenigen benachteiligt sind, die über geringere Einkommen verfügen und weniger investieren können, um angesichts der Vielzahl von Steuerarten, Steuervergünstigungen, steuermindernden Subventionen, Abschreibungs- und Ausweichmöglichkeiten nutzen zu können. Eine Vereinfachung des Steuerrechts, Steuersenkungen und ein systematischer Abbau der Staatsschulden von 1,2 Billionen Euro würden für den Bildungs-, Infrastruktur- und Marktbereich Mittel für zusätzliche produktive Beschäftigung und Einkommen freisetzen.

es für sie nahe, gleichsam als institutionelles Gegenmodell die Vorzüge einer Politik der Wettbewerbsordnung als Ergebnis einer marktwirtschaftlichen Ordnungs- und Gesellschaftspolitik aufzuzeigen, insbesondere im Hinblick auf die Perspektiven des Wohlstands für alle.

- Das merkantilistische Gedankengut lebt bis heute national und (besonders in der EU unter dem Einfluss der französischen Planification) supranational fort. Ausdruck hierfür ist ein wettbewerbswidriger Interventionismus, der mit dem Versuch, die wirtschaftliche Willensbildung fortgesetzt zu zentralisieren, in Widerspruch zu dezentralen Formen der Willensbildung gerät. Anhänger berufen sich gerne darauf, auf diesem Wege die Armutsfrage im Geiste einer staatlich organisierten Solidarität am besten lösen zu können. Mit diesem Anspruch wurde im 20. Jahrhundert die Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs in vielfachen Ausprägungen zu einem aggressiven Umverteilungssystem ausgebaut. Im geistigen Magnetfeld dieses Systems standen nationalsozialistisch-faschistische Ordnungsbestrebungen. Diese und andere Versuche, die primär dem Wohlstand von herrsch- und verschwendungssüchtigen Politikern und ihren Gefolgsleuten zu Diensten waren, sind gescheitert, leben aber in unterschiedlichen Graden der Geistes- und Systemverwandtschaft bis heute fort: Im autoritären Staatskapitalismus Russlands und Chinas, im industrie- und handelspolitischen Interventionismus Frankreichs und der EU, in Formen des ökologischen und ethischen Protektionismus, im Keynesianismus.
- Gemeinsam sind diesen Versuchen die merkantilistische Handelsbilanzlehre und das Ziel, mit interventionistischen Mitteln die Aktivseite zu verlängern bzw. die Passivseite zu verkürzen. Dies in der Annahme: Exporte schaffen Arbeitsplätze und Wohlstand, Importe verursachen das Gegenteil¹⁵ – ein bis heute nicht nur in der EU und in den USA verbreiteter Trugschluss, der vom makroökonomischen Denken im Anschluss an die Lehre von Lord Keynes beflügelt wird. Je weitgehender auf marktwirtschaftliche Systeme des Zahlungsbilanzausgleichs verzichtet wird, wie das in der Eurozone in extremer Weise der Fall ist, desto größer ist bei stark divergierender Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Länder die Wahrscheinlichkeit, dass Salden entstehen, die nicht ausgeräumt werden können. Dann wird schließlich der stärkere Handelspartner nur liefern, wenn Zug um Zug, also bilateral, mit einem willkommenen Gegengeschäft bezahlt werden kann. Die Austauschmöglichkeiten richten sich dann nach dem schwächeren Partner. Dadurch kommt es systematisch zur Schrumpfung der internationalen Wissens- und Arbeitsteilung. Wer mit merkantilistischen Ideen und Handlungen dem handelspolitischen Bilateralismus den Weg bereitet, proklamiert das Ende

¹⁵ In internationalen Verhandlungen wird bis heute der Abbau von Einfuhrhindernissen als Konzession aufgefasst. Es bleibt unbedacht, dass die Beseitigung von Importbarrieren den Verbrauchern, also Allen zugutekommt.

des Multilateralismus, legt die Axt an die wohlstandsfördernden Prinzipien der Weltwirtschaftsordnung (WTO) – eine der zentralen Weichenstellungen für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands seit der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948.

8.2 Folgerung II. Der internationale politische Kredit, entmündigte Sparer und die Armutsfrage

Die internationalen Ausprägungen des nationalen wohlfahrtsstaatlichen Versorgungsdenkens beherrschen vielfach eine integrations- und entwicklungspolitische Praxis, die die staatliche Auslandshilfe als unabdingbar ansieht, um die „Lücke“ zwischen ärmeren und reicheren Ländern zu schließen, wirtschaftliche Notlagen zu überwinden und Beschäftigung und Wohlstand zu schaffen. Hierbei deutet der beschrittene Weg auf das Bestreben hin, ein Recht auf Entwicklungsfinanzierung als ein der Wirtschaftsordnung vorgeordneter Anspruch zu postulieren.¹⁶ Tatsächlich können ausländische Spenden und andere Kaufkraftübertragungen in Katastrophen- und Kriegszeiten geboten sein, wenn die Mittel dorthin gelangen, wo die Not am größten ist. In bestimmten Fällen können auch Moratorien, Umschuldungen und der Erlass von Schulden angezeigt sein, wenn diese von früheren diktatorischen Regierungen stammen und – angesichts prekärer innenpolitischer Verhältnisse – einer entschiedenen marktwirtschaftlichen Reformpolitik entgegenstehen und den Zugang zu den freien Kapitalmärkten erschweren können. Ohne wirklich ernsthafte Bereitschaft der Regierungen, ihr Land geld- und fiskalpolitisch zu stabilisieren, eine Wettbewerbsordnung zu etablieren und außenwirtschaftlich zu öffnen, ist mit Wilhelm Röpke (1953, S. 109ff.) auch heute noch kaum zu erwarten,

„dass die Entwicklung in einem ins Gewicht fallenden Umfange durch marktwirtschaftliche, d.h. freie und entgeltliche Kapitalhilfe befruchtet werden könnte, und alle hybriden Konstruktionen sind eher geeignet, diesen Tatbestand zu verschleiern als ihn zu ändern“.

Umso bedenklicher ist die internationale Einkommensumverteilung als politisch-bürokratische Versorgung „armer“ Länder mit Kapital, bei der über die Köpfe derjenigen hinweg gehandelt wird, die für die Finanzierung aufzukommen haben – die Sparer und Steuerzahler in den Geberländern. Tatsächlich bildete der amerikanische Mar-

¹⁶ In diese Richtung weist das seit 1970 bestehende UNO-Ziel, nach dem die reichen Länder mindestens 0,7 % ihres jährlichen Bruttoinlandsprodukts für Entwicklungshilfe bereitstellen sollen. Bei dieser Vorgabe wird nicht ernsthaft gefragt, ob eine zum Prinzip erhobene riesige politische Kapitalbildung eine sparsame wohlstandsmehrende Qualität der Verwendung begünstigt. Immerhin stützt sich diese Kapitalbeschaffung wie selbstverständlich auf eine steuerähnliche Zwangsabgabe westlicher Länder und ist unbekümmert zu einer eisernen Bringschuld gemacht worden.

shallplan¹⁷ den Auftakt einer bis heute anhaltenden Expansion verlockender politischer Kreditprogramme. Wilhelm Röpke hat in diesem Jahrbuch schon 1953 (ebenda) auf die bedenkliche, bis heute verkannte Problematik einer riesigen internationalen „Zwangskapitalbildung“ aufmerksam gemacht. Auf der einen Seite sehen sich damit die Sparer und Steuerzahler der Geberländer entmündigt und der Willkür ihrer Regenten ausgeliefert. Andererseits müssen bei fehlenden marktwirtschaftlichen Strukturen in den Nehmerländern politisch-bürokratische Instanzen versuchen, Antworten auf die Frage zu geben, ob mit Hilfe von politischen Krediten die Produktions-, Schuldendienst-, Entwicklungs- und Integrationsfähigkeit verbessert werden kann. Naheliegender Weise wird man sich dabei auf ziemlich beliebig einschätzbare wirtschaftliche Potentialfaktoren stützen, um aus einer problematischen Verschuldungsfähigkeit eine Verschuldungsnotwendigkeit und aus einer marktwirtschaftlichen Kreditbeziehung eine wohlfahrtsstaatliche Aufgabe der internationalen Armenversorgung zu machen. Wer diesen Weg aus ordnungsökonomischer Sicht für fragwürdig hält, könnte umso entschiedener in der Zurückdrängung der multilateralen gegenüber der bilateralen Hilfe einen ersten Schritt zur Schadensbegrenzung sehen:

- Die *multilaterale* Hilfe der internationalen Finanzinstitutionen ist von denjenigen nicht beeinflussbar, die als Gebende ohnmächtig zusehen müssen – die Sparer und Steuerzahler. Politisch-bürokratische Instanzen verfügen über deren Köpfe hinweg und lassen es bisweilen zu, dass die Möglichkeit der Sicherung des Geldvermögens massiv eingeschränkt werden kann, wie jetzt durch die EZB.¹⁸ Zugleich wird vielfach unterschätzt, dass Aufbringung und Verwendung der Mittel strukturell von wirtschaftsbürokratischen Eigeninteressen der internationalen Finanzinstitutionen bestimmt sind, die haftungsfrei vom Erfolg ihres rentensuchenden Verhaltens auf Kosten der Steuerzahler und Sparer leben. Diese Art der Fremdbestimmung wird dadurch erleichtert, ja professionalisiert, dass die internationalen Finanzinstitutionen faktisch über eine Existenz- und Expansionsgarantie verfügen. Diese wird regelmäßig als Aufgabe verstanden, das einmal Begonnene fortzuführen, zu erweitern und alles zu unternehmen. um vorsorglich auch für weitere „Hilfsfälle“ gewappnet zu sein. Dieses Aufgabenverständnis wird mit dem moralischen Anspruch versehen, einer Politik des Guten und einer Solidarität zu

¹⁷ Immerhin war die Hilfe aus dem Marshallplan an das Erfordernis der Rechtsstaatlichkeit und an weitere Auflagen im Verständnis einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik gebunden. Diese in bilateralen Verträgen zu sichern, war im Falle Westdeutschlands nicht schwierig; denn der von den USA gewiesene Weg war ordnungspolitisch weniger anspruchsvoll als das, was Erhard (1953, S. 399 ff) nachweislich wollte und durchzusetzen vermochte.

¹⁸ Laut Ifo-Institut sind seit 2008 unter dem Einfluss der Hilfsmaßnahmen für den Euro allein den deutschen Sparern Zinserträge in Höhe von 300 Mrd. Euro entgangen. In den 90er Jahren konnte der deutsche Sparer seine verzinslichen Geldanlagen in zwölf Jahren verdoppeln. Jetzt sind hierfür 120 Jahre nötig. http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Staff-Comments-in-the-Media/Interviews-in-print-media/Archive/Interviews_2014/medienecho_ifointerview-faz-04-12-2014.html

dienen, die nicht freiwillig fundiert, sondern staatlich organisiert ist. Erweiterte und neue politische Hilfsprogramme werden als Beweis für eine erfolgreiche „Geschäftspolitik“ im Dienste der Armen vermarktet. Dem Drang nach Expansion kommt das politisch-bürokratische Kreditmanagement, getragen von bisweilen kühnen Bedarfsschätzungen mit entsprechenden Erweiterungen des multilateralen Kreditrahmens, entgegen. Die Verhandlungsposition von Regierungen, die mit einer vergleichsweise unsoliden Staatswirtschaft breiten Schichten der Bevölkerung schaden, wird damit immer wieder gestärkt. Der multilaterale politische Kredit ist anfällig für erfolgreiche Bemühungen der Schuldner, die Gläubiger verdeckt oder offen zu erpressen und Schuldenkrisen mit neuen Krediten oberflächlich zuzudecken. Das gilt nicht nur für den IWF und die Weltbank, sondern auch für die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), für den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und Investitionsfonds (EIF), für den Europäischen Sanierungs- und Abwicklungsfonds der Banken (SRF) sowie den vielfach angestrebten Europäischen Währungsfonds (EWF).

- Wem zumindest an einer minimalen Mitbestimmung der Sparer und Steuerzahler gelegen ist, wird der *bilateralen* Hilfe den Vorzug geben. Dabei könnte allein das Mitentscheidungsrecht der Bürger als Wähler geeignet sein, dem Sirenengesang, der den politischen Kredit begleitet, mit Vorbehalt zu begegnen und darauf hinzuwirken, dass das Geberland im direkten Kontakt mit dem Nehmerland versucht, auf die Güte der Mittelverwendung Einfluss zu nehmen und darauf zu achten, dass die Reformen geeignet sind, die Kapitalbildung zu fördern und schlummernde Wirtschaftskräfte zu wecken. Im Wettbewerb bilateraler Hilfsmaßnahmen können die Zusagen auch eher wieder eingeschränkt und eingestellt werden. Das kann angezeigt sein, wenn es im Nehmerland privilegierte, dem Wettbewerb entzogene politisch einflussreiche und zur Korruption neigende Gruppen gibt, die aus der Hilfe rentenartige Einkommensvorteile ziehen und damit ihre Position auch im Parteienwettbewerb und in der Politik der Reformverweigerung stärken können.

8.3 Folgerung III. Option für die Armen im Rahmen einer wohlstandsmehrenden Ordnungspolitik

In nicht wenigen Regionen der Welt leben die Menschen mit einem Einkommen, das in Westeuropa, den USA, in Japan und weit darüber hinaus als Armut angesehen wird. Deshalb liegt es nahe, nach den Gründen hierfür, vor allem aber nach ordnungspolitischen Wegen zu fragen, wie dem Hunger, dem Elend und der Perspektivlosigkeit zu Leibe gerückt werden kann. Wenn es stimmt, dass die meisten Länder, die in unserer Zeit als wohlhabend gelten, nach heutigen Maßstäben früher als arm galten, so gibt es also Wege, auf dem die Völker nachweislich zu Wohlstand kommen können. Die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft galten hierfür einmal als inter-

nationales Modell. Dessen sozialer Gehalt ist jedoch im Ursprungsland in dem Maße zu einer Art von sozialistischer Marktwirtschaft verformt worden, wie „die Fiskalgewalt des Staates zum Ausbau eines allgemeinen Systems der Untertanenversorgung und einer alles umfassenden Sicherheitsorganisation“ missbraucht wird (Röpke 1958/1979, S. 255 ff.). Auf diesem Weg sehen manche auch Papst Franziskus (2013), wenn er das „privatrechtliche Erfolgsmodell“ pauschal jenseits einer Wirtschaftsgesellschaft mit christlich-humanitärem Vorzeichen anzusiedeln scheint. Der Beifall der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten in Deutschland kann nicht überraschen. Denn diese können sich bei der Gestaltung und Finanzierung der Programme und Ausgaben auf einen Bedarfs- und Versorgungsanspruch stützen, der steuerähnliche Zwangsgebühren, wohlfeile Werbeeinnahmen und einen umfassenden Bestands- und Entwicklungsschutz garantiert. Diese komfortable wohlfahrtsstaatliche Situation mag schon aus schlechtem Gewissen dazu verführen, auch in der Bevölkerung Erwartungen zu beflügeln, der Staat müsse maßlos von Einzelfall zu Einzelfall ins Wirtschafts- und Sozialgeschehen eingreifen, alles egalisieren und finanzieren.

Mit der päpstlichen Zurückweisung des „privatrechtlichen Erfolgsmodells“ kann der Eindruck entstehen, als wäre es in der Gesellschaft jenseits des Marktsystems möglich, materielle Gleichverteilung als Grundbedingung für wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung und Wohlstand aller herzustellen.¹⁹ Die diktatorischen Wohlfahrtsstaaten haben das versucht. Das Gegenteil ist dabei passiert: Hochgradig Privilegierte (in der DDR die sog. „Großbohren“ oder „Lackschuhe“, die die Mittel hatten, sich zu individualisieren) auf der einen Seite und die große Masse der sozialisierten Menschen auf der anderen Seite. Die Unterschiede in den Einkommens- und Lebensperspektiven hatten mit Leistung im ordnungsökonomischen Sinne nichts zu tun. Sie sind in unterschiedlichen Erscheinungsformen gerade in den Ländern ausgeprägt, in denen die Regierungen sich zu Hause und international dem Wettbewerb entziehen und mit antimarktwirtschaftlichen Programmen und Privilegien versuchen können, ihre politische Machtstellung zu sichern. Es ist deshalb hilfreich, der Logik und der Praxis alternativer Systeme, ihren erschließbaren und nicht erschließbaren Wohlstandspotentialen, korrigierbaren und nicht korrigierbaren Defiziten, einlös- und uneinlös- und unerwarteten Erwartungen nachzugehen.

Ungleichheiten gehören zum Wirtschaften, solange die einzigartige Vielfalt der Menschen mit unterschiedlichen Begabungen, Ansprüchen, Zielen und Motivationen in materieller Hinsicht und im Hinblick auf Moral-, Familien- und Berufstraditionen besteht. Ohne Disparitäten gibt es keine Wissens- und Arbeitsteilung. Entscheidend sind die Einkommens- und Vermögensunterschiede, die auf Leistung beruhen und sich im Wettbewerb bewähren müssen. Dafür zu sorgen, ist eine ordnungspolitische Aufgabe. Was getan werden kann, um verteilungspolitisch als nachteilig oder gar als

¹⁹ Zu den Ursprüngen, Gedankengängen und Wirkungen einer wohlfahrtsstaatlichen „Zwangsbeglückung“ siehe Habermann (2013) und Minoque (2013).

unsittlich empfundene Wirkungen des Wettbewerbs zu vermeiden, bleibt wohl immer umstritten. Das gilt auch für die Gestaltung der Steuerprogression, die je nach Ausgestaltung negativ auf das Sparen und Investieren, auf unternehmerische Initiative, auf neu aufkommende Arbeitgeber, Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten wirken kann.

Nach wie vor beruhen die meisten Verarmungsprozesse auf einer verfehlten Ordnungspolitik. Vor allem durch Beschränkung des Wettbewerbs entsteht das, was Adam Smith „eine sehr bedeutende Ungleichheit in der Gesamtheit der Vor- und Nachteile der verschiedenen Verwendungen von Arbeit und Vermögen“ genannt hat.²⁰ Diese klassische Erkenntnis verdient bis heute Beachtung. Das Verständnis der „Freiburger“ vom umfassenden gesellschaftspolitischen Stellenwert der Wettbewerbsordnung und der Wettbewerbspolitik geht darüber hinaus – nicht zuletzt mit Blick auf die Lösung der Armutsfrage. Die besondere Parteinahme (Option) der Kirchen für die Armen dürfte dazu eigentlich nicht im Widerspruch stehen, wenn die Prinzipien der Katholischen Soziallehre in einem gemeinsamen Begründungszusammenhang mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft gesehen werden (siehe hierzu Sendker 2016, S. 3 ff). Diese sind, im vielfachen Gegensatz zur heutigen Praxis einer sozialistischen Marktwirtschaft, das Ergebnis einer gut durchdachten ordnungsökonomischen Konzeption mit viel Raum für Neues. Sie wird von ihren Anhängern aber nicht nur deshalb gutgeheißen, weil sie aus Hunger und Elend herausführen, wirtschaftlichen Wohlstand und beständige Hilfe auch für die Menschen am Rand der Gesellschaft ermöglichen kann, sondern auch aus religiös-humanistischen Überzeugungen von der Würde und Mündigkeit der menschlichen Person, ihrem Mitschöpferum und der selbstverantwortlichen Lebensgestaltung in einer freien Gesellschaft.

Literatur

- Acton, Lord E. E. D. (1907). *The History of Freedom and Other Essays*, London.
- Bund Katholischer Unternehmer (1991). *Der Pflegefall. Das Pflegerisiko – Problem und Lösung*, Diskussionsbeiträge des Bundes Katholischer Unternehmer, BKU-Heft Nr. 14, Köln.
- Böhm, F. (1950). Die Idee des ORDO im Denken Walter Euckens. In: *ORDO*, 3, S. 15–64.
- Böhm, F. (1951). Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb. In: *ORDO*, 4, S. 21–250.
- Buchanan, J. M. (1975/1984). *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Deutsch: *Die Grenzen der Freiheit zwischen Anarchie und Leviathan*, Tübingen.
- Coase, R. H. (1937). *The Nature of the Firm*. In: *Economica*, 4(16), S. 386–405.
- Erhard, L. (1953). Die geistigen Grundlagen gesunden Außenhandels. In: Hohmann, K. (Hrsg.), Ludwig Erhard. *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, Düsseldorf, Wien und New York, S. 339–342.
- Eucken, W. (1923). *Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem*, Jena.

²⁰ Smith, Teil II „Ungleichheiten, die durch die Wirtschaftspolitik in Europa bewirkt werden“, 1776/2005, S. 187ff., hier S. 197).

- Eucken, W. (1952/1990). Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen.
- Fey, G. (2000). Unternehmenskontrolle und Kapitalmarkt. Die Aktienrechtsreformen von 1965 und 1998 im Vergleich, Stuttgart.
- Habermann, G. (2013). Der Wohlfahrtsstaat. Ende einer Illusion, 3. Auflage, München.
- Gutmann, G. (1987). Volkswirtschaftslehre. Eine ordnungstheoretische Einführung, 2. Auflage, Stuttgart.
- Hahn, A. (1949). Die Grundirrtümer in Lord Keynes' General Theory of Employment, Interest and Money. In: *ORDO*, 2, S. 170–192.
- Hayek, F. A von (1971). Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Hayek, F. A. von (1975). Die Anmaßung von Wissen. In: *ORDO*, 26, S. 12–21.
- Hayek, F. A. von (1976). Neue Verwirrung über falsche Begriffe. Kollektivistische Planungswirtschaft muss in den Sozialismus führen, FAZ, vom 6. 3. 1976, S. 13.
- Hoppmann, E. (1987). Ökonomische Theorie der Verfassung. In: *ORDO*, 38, S. 31–46.
- Hoppmann, E. (1995). Walter Euckens Ordnungsökonomik – heute. In: *ORDO*, 46, S. 41–55.
- Jochimsen, B. und Raffer, C. (2018). Herausforderungen bei der Messung von Wohlfahrt. In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 76(1), S. 63–100.
- Lange, O. (1937). On the Economic Theory of Socialism. In: *The Review of Economic Studies*, 4.
- Leipold, H. und Schüller, A. (1986). Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart und New York.
- Meyer, F. W. (1953). Der Außenhandel der westlichen Besatzungszonen Deutschlands und der Bundesrepublik Deutschland 1945–1952. In: Hunold, A. (Hrsg.). *Wirtschaft ohne Wunder*, Erlenbach-Zürich, S. 258–285.
- Meyer, F. W. und Schüller, A. (1976). Spontane Ordnungen in der Geldwirtschaft und das Inflationsproblem, Tübingen.
- Minoque, K. (2013). Die demokratische Sklavenmentalität. Wie der Überstaat die Allgemeinmoral zerstört, Waltrop und Leipzig.
- Mises, L., von (1920/1921). Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, Band 47, S. 86–126.
- Mises, L., von (1923). Die geldtheoretische Seite des Stabilisierungsproblems, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Band 164, S. 24.
- Mises, L., von (1929/1976). Kritik des Interventionismus, Jena 1929, Neuauflage Stuttgart 1976.
- Mises, L., von (1931). Vom Weg der subjektivistischen Wertlehre. In: Mises, L. von und Spiethoff, A. (Hrsg.), *Probleme der Wertlehre*, Teil I, München & Leipzig, S. 79–93
- Mises, L., von (1940). *Nationalökonomie. Theorie des Handelns und Wirtschaftens*, Genf
- Papst Franziskus (2013). *Evangelii gaudium. Apostolisches Schreiben vom 24. 11. 2013*. In: *Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls* Nr. 194, Bonn.
- Rhonheimer, M. (2016). Welche Wirtschaft tötet? FAZ, Nr. 113 vom 27. 5. 2016.
- Röpke, W. (1953). Unentwickelte Länder. In: *ORDO*, 5, S. 63–113.
- Röpke, W. (1958/1979). *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 5. Aufl., Bern, Stuttgart.
- Schmölders, G. (1950). Steuersystem und Wettbewerbsordnung. In: *ORDO*, Bd. 3, S. 135–171.
- Schnabl, G. und Müller, S. (2018). Die Zukunft der Europäischen Union aus ordnungspolitischer Perspektive. In: *ORDO*, 68, S. 3–34.
- Schumpeter, J. A. (1942/1972). *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1942. Deutsch: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 3. Auflage, München 1972.
- Schüller, A. (1986). Der theoretische Institutionalismus als Methode des Systemvergleichs. In: Gutmann, G. und Mampel, S. (Hrsg.). *Probleme systemvergleichender Betrachtung*, Berlin, 131–162.
- Schüller, A. (2002). Sozialansprüche, individuelle Eigentumsbildung und Marktsystem. In: Oberender, P. (Hrsg.), *Nationalökonomisches Denken. Eine Hommage an Ernst Heuß*, Bayreuth, S. 25–91.

- Schüller, A. (2006). Arbeitslosigkeit als Dauerzustand? Unternehmensverhalten und Beschäftigung unter dem Einfluss „interessenpluralistischer“ Ordnungskonzepte. In: Daumann, F.; Okruch, S. und Mantzavinos, C. (Hrsg.). Wettbewerb im Gesundheitswesen: Konzeptionen und Felder ordnungsökonomischen Wirkens, Festschrift für Peter Oberender zu seinem 65. Geburtstag, Budapest, S. 27–58.
- Schüller, A. (2007). Aufstieg und Niedergang des liberalen Ordnungsdenkens in Deutschland, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 112, Juni 2007, S. 75–80.
- Schüller, A. (2012). Das Eurosystem zwischen realwirtschaftlicher Anpassung und kollektiver Finanzierung, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 133, S. 21–29.
- Schüller, A. (2013). Unkontrollierte Managermacht und Personalitätsprinzip. Über eine ungelöste Ordnungsaufgabe in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Schallenberg, P. und Küppers, A. (Hrsg.), Interdisziplinarität der christlichen Sozialethik, Paderborn, München, Wien, Zürich, S. 381–403.
- Sendker, M. (2016). Die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft: Eine narrativ-ethische Begründung anhand von Alasdair MacIntyre. In: *ORDO*, 67, S. 3–31.
- Smith, A. (1776/2005). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Deutsch: Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker, herausgegeben und eingeleitet von Erich Streissler, Tübingen.
- Volkert, J. (2009). Unternehmen als Agenten der Armutsüberwindung und Entwicklung. Ihr Beitrag aus Sicht von Ordoliberalismus und Capability-Ansatz, *ORDO*, Bd. 60, S. 389–413.
- Willgerodt, H. (1978). Die „motivierte Zahlungsbilanztheorie. Vom „schicksalhaften Zahlungsbilanzdefizit und der Unsterblichkeit falscher Inflationslehren. In: Gröner, H. und Schüller, A. (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, S. 215–238.
- Willgerodt, H. (2011). Werten und Wissen. Beiträge zur Politischen Ökonomie, Stuttgart.