



AUTOREN



*Prof. Dr. Nils Goldschmidt,
Vertretungsprofessor für
Sozialpolitik und Organisa-
tion Sozialer Dienstleistun-
gen an der Universität der
Bundeswehr München*



*Prof. Dr. Gerhard Wegner,
Lehrstuhl für Institutionen-
ökonomie und Wirtschafts-
politik an der Staatswissen-
schaftlichen Fakultät der
Universität Erfurt*



*PD Dr. Michael Wohlge-
muth, geschäftsführen-
der Forschungsreferent am
Freiburger Walter Eucken
Institut*



*PD Dr. Joachim Zweynert,
wissenschaftlicher Leiter der
Niederlassung des HWWI in
Thüringen und Geschäfts-
führer des Wilhelm-Röpke-
Instituts in Erfurt*

WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT

Was ist und was kann Ordnungsökonomik?

Seit ihrer Begründung durch Adam Smith befasst sich die moderne ökonomische Wissenschaft mit zwei Problemen: erstens mit den Gesetzmäßigkeiten von wirtschaftlichen Prozessen; zweitens mit den Wechselwirkungen dieser Prozesse mit der sozialen Umwelt. Für die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung kommt es auf die Erforschung beider, miteinander zusammenhängender Themenfelder an. Dreh- und Angelpunkt der modernen Ordnungsökonomik ist dabei die zweite Frage nach der „Interdependenz der Ordnungen“, das heißt nach den Wechselwirkungen zwischen den politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen einer Gesellschaft. Ordnungsökonomik ist damit ein sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm, das wirtschaftliche Fragen als Teilfragen des gesamten gesellschaftlichen Lebens ansieht.

In dem jüngsten Methodenstreit, der seit einiger Zeit – vornehmlich auf den Seiten der F.A.Z. – innerhalb der deutschen Volkswirtschaftslehre entbrannt ist, geht es um die Bedeutung der Ordnungsökonomik im Rahmen einer modernen Wirtschaftswissenschaft, die sich heute vor allem auf die Analyse des Wirtschaftsprozesses konzentriert und sich dabei eines mathematischen Instrumentariums bedient. Nun haben methodologische Diskussionen gerade in Deutschland Tradition, einschließlich der damit einhergehenden teils erfrischenden, teils erschreckenden Polemik. Schon im legendären Methodenstreit zwischen der deutschen Historischen Schule und den österreichischen Grenznutzentheoretikern im späten neunzehnten Jahrhundert trafen die Opponenten jeweils mit dem frag-

würdigen Anspruch auf, die richtige wissenschaftliche Methode zu vertreten.

Joseph Schumpeters Verdikt, vom alten Methodenstreit bleibe kaum mehr als eine „Geschichte verschwendeter Energie“, trifft wohl in mancher Hinsicht auch auf den heutigen Disput zu. Doch drängt die jüngste Kontroverse aus unserer Sicht auf eine sachliche Diskussion folgender Fragen: Hat die Volkswirtschaftslehre ihre Spezialisierung und Mathematisierung übertrieben? Für welche Erkenntnisziele sind quantitative, formale Methoden fruchtbar? Wie kann eine moderne Ökonomik zur wirtschaftspolitischen Beratung beitragen? Dahinter stehen zwei weitere Problemkreise: Welche Studierenden fühlen sich durch das Fach Volkswirtschaftslehre noch angesprochen? Wie ist es um die Kommunikationsfähigkeit der Ökonomik mit ihren sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen und mit ihrer gesellschaftlichen Außenwahrnehmung bestellt?

Wir, vier Ordnungs- und Institutionenökonomern einer jüngeren Generation, vertreten eine differenzierte Position. Ein Zurück zur alten Ordnungsökonomik, wie sie in den 1930er Jahren von Walter Eucken, einem Ökonomen, und Franz Böhm, einem Juristen, entwickelt worden ist, kann es nicht geben. Dies ist die logische Folge des Erkenntnisfortschritts, den unsere Disziplin erlebt hat. Gleichwohl ist das ordnungsökonomische Forschungsprogramm nach wie vor aktuell. Gerade heute gibt es politisch hochrelevante Themen, die nicht den Wirtschaftsprozess allein, sondern auch das institutionelle Umfeld betreffen.

Worum ging es den ersten Ordnungsökonomien? Entstanden war diese Richtung zur Zeit der Weimarer Republik aus der Sorge um eine freie gesellschaftliche und politische Ordnung, die in Gefahr geraten könnte, wenn die Machtbalance zwischen Staat und Wirtschaft – und auch die Machtbalance innerhalb der Wirtschaft – gestört ist. Die Ordoliberalen betrachteten den Einfluss wirtschaftlicher Interessenverbände auf die Wirtschaftspolitik mit großer Sorge. Zudem sahen sie die ökonomisch und gesellschaftlich katastrophalen Folgen eines Primats des Staats über die Wirtschaft voraus, gleich ob im nationalsozialistischen oder kommunistischen Gewand.

Die ältere Ordnungsökonomik lehrte dreierlei. Erstens: Der Staat dürfe weder zum Spielball der Interessen noch selbst zum Spielführer werden; vielmehr müsse er den Wirtschaftssubjekten klare Spielregeln – den Ordnungsrahmen – vorgeben und als neutraler Schiedsrichter dessen Einhaltung überwachen. Zweitens: In Abgrenzung zur Historischen Schule sahen die Ordnungsökonomien ihre zentrale Aufgabe darin, den Wirtschaftsprozess theoretisch zu durchdringen. Doch damit erschöpfe sich die Aufgabe nicht. Die einzelnen theoretischen Analysen müssten immer wieder in den Zusammenhang eines umfassenden sozialwissenschaftlichen (auch rechtswissenschaftlichen) Ansatzes zurückgebunden werden, um das Verhältnis der gesellschaftlichen Teilordnungen ins Visier nehmen zu können. Drittens: Markt und Wettbewerb sind trotz ihrer Eigengesetzlichkeiten an den Interessen der Individuen auszurichten. Die Frage nach der Güte und Gerechtigkeit einer Wirtschaftsordnung kann aber nicht aus der Analyse des Wirtschaftsprozesses allein zufriedenstellend beantwortet werden, sondern nur im Dialog mit Sozialphilosophie, Ethik und politischer Philosophie. Ältere Ordnungsökonomik verstand sich so auch als normative Disziplin.

Zu ihrer Entstehungszeit konnten Ordnungsökonomien noch mehreres gleich-

zeitig sein: Wettbewerbstheoretiker, Konjunkturtheoretiker, Theoretiker der Wirtschaftspolitik, Wirtschaftssoziologen, politische Philosophen. Mit der rasanten Entwicklung der Ökonomik nach dem Zweiten Weltkrieg differenzierten sich diese Teilgebiete weiter aus und entfernten sich zugleich voneinander. In vielen Gebieten blieb der Einsatz mathematischer und statistischer Methoden keinesfalls auf eine argumentationsstützende Rolle beschränkt, sondern dominierte von nun an die ökonomische Analyse. Dies hat schon innerhalb der Ökonomik nicht nur Anerkennung, sondern auch immer wieder Unbehagen hervorgerufen. Eine wesentliche Befürchtung lautet, dass nur noch solche Fragen behandelt werden, die sich im Rahmen mathematischer Modelle abbilden lassen. Damit, so die Kritiker, würden die von den frühen Ordnungsökonomien noch miteinander verbundenen und aufeinander bezogenen Themengebiete nicht mehr im Ganzen analysiert und in den sozialwissenschaftlichen Kontext zurückgebunden.

Es gab also eine doppelte Entwicklung: einerseits eine Ausdifferenzierung von Teilgebieten der ökonomischen Analyse, die nur noch die formale Methode eint, und andererseits eine Abkopplung dieser Teilanalysen von der Frage nach der Interdependenz der Ordnungen. Fest steht, dass die Ordnungsökonomik hinsichtlich der Eleganz ihrer Methoden mit der hochgradig spezialisierten „isolierenden“ Theorie, die sich auf die modellhafte Abbildung von Teilaspekten des Wirtschaftsprozesses konzentriert, nicht mithalten kann. Fest steht aber auch, dass ein Hinausdrängen der Ordnungsökonomik aus der Wirtschaftswissenschaft zur Folge hätte, dass die Disziplin nur noch eine der beiden Fragestellungen behandeln könnte, die bisher für sie konstitutiv waren. Es gibt innerhalb unserer Zunft durchaus Stimmen, die die Fragen nach der Interdependenz der Ordnungen den Nachbardisziplinen überlassen wollen. Wir meinen: Soziologen, Politikwissenschaftlern, Verfassungsjuristen, politischen Philosophen fehlt dazu die ökonomische Kompetenz. Sie muss von an-

schlussfähigen Ökonomen in den interdisziplinären Diskurs eingebracht werden.

Neben fachinternen Entwicklungen gab es auch politische und historische Gründe dafür, dass die Ordnungsökonomik schon Mitte der sechziger Jahre als „veraltet“ galt. Zur Hochzeit des Keynesianismus betrachteten viele das (ordo-)liberale Modell als überholt. Man dachte, sowohl Wirtschaftsordnung als auch Wirtschaftsprozesse rational „durchplanen“ zu können, und sah in einer Ausdehnung der Staatstätigkeit kaum Risiken. Schließlich erwiesen sich die Gesellschaften der Nachkriegsordnung wirtschaftlich und sozial als weitgehend krisenfrei und stabil, so dass Ordnungsfragen weniger Brisanz besaßen. Erst das spektakuläre Scheitern der Versuche einer umfassenden makroökonomischen Steuerung Ende der siebziger Jahre, die wirtschaftlichen Krisen in Südamerika, vor allem aber die Transformationsprozesse der neunziger Jahre in Ostmittel- und Osteuropa haben das Denken in Ordnungen wiederbelebt. Plötzlich hatte die Ordnungsökonomik ihr Thema wieder – nur gab es kaum noch Ordnungsökonomien.

Die amerikanischen Ökonomen reagierten weit rascher auf diese Veränderungen als ihre Kollegen hierzulande. Vor allem im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik entwickelten sie ein modernes Instrumentarium, um die Frage nach der institutionellen Einbettung des Wirtschaftsprozesses zu analysieren. Seit Mitte der achtziger Jahre bekam diese Strömung Zulauf und Anerkennung, als deren Vertreter erhielten 1986 James M. Buchanan, 1991 Ronald Coase und 1993 Douglass C. North den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Der Begriff „Institution“ ist heute der Schlüsselbegriff in den Publikationen von Währungsfonds und Weltbank, jener Organisationen, die am unmittelbarsten mit Globalisierung und sozialer Transformation zu tun haben. Die modernen institutionenökonomischen Ansätze wurden in Deutschland von der kleinen Schar von Ordnungsökonomien aufgegrif-

fen und rezipiert. Immerhin gelang es vereinzelt auch, die ordnungsökonomische Tradition in die theoretische Fortentwicklung der Neuen Institutionenökonomik einfließen zu lassen. Hier ist vor allem die Verfassungsökonomik (constitutional economics) zu nennen.

Ordnungsökonomisches Denken hängt nicht am Begriff, zumal es im Englischen keine überzeugende Übersetzung für „Ordnungsökonomik“ gibt. Uns geht es darum, dass unsere Disziplin beiden Fragestellungen – der nach den innersystemischen Eigenschaften des Wirtschaftsprozesses und der nach dem gesellschaftlichen Bezug des Wirtschaftens – gerecht wird: Beide Fragen sind wichtig und gehören zusammen. Aber nicht jeder Ökonom muss beide Fragen bearbeiten, denn Arbeitsteilung heißt auch: Nicht jeder muss sich für die Interdependenz der Ordnungen interessieren, und nur selten haben Ökonomen, die sich insbesondere für die gesellschaftliche Einbettung des Wirtschaftens interessierten, bahnbrechende Beiträge zum Verständnis des Wirtschaftsprozesses geliefert. Adam Smith, Friedrich A. von Hayek und Joseph Schumpeter sind berühmte Ausnahmen. Dennoch bleibt gerade diese Frage nach der Interdependenz der Ordnungen auch für eine Wirtschaftswissenschaft entscheidend, die Antworten etwa auf die aktuelle Wirtschaftskrise sucht.

Bei aller Wertschätzung einer auf Wirtschaftsprozesse ausgerichteten Ökonomik sehen wir die Gefahr, dass man ohne Not wichtige und politisch entscheidende Themengebiete preisgäbe, wenn hierzu-lande der Weg in eine Monokultur der isolierenden Ökonomik fortgesetzt würde. Viele unserer amerikanischen Kollegen haben schon begriffen, dass unser Zeitalter der Globalisierung auch eine kontextuale Analyse des Wirtschaftens erfordert. Pointiert gesagt: Während die deutschen Ökonomen ihr Erbe entsorgen wollen, haben sich hochangesehene amerikanische Kollegen des Themas angenommen und schulbildend gewirkt. Wir wollen dies anhand der drei im Grunde auch ordnungsö-

konomischen Werke der Nobelpreisträger Buchanan, North und Sen illustrieren.

James Buchanan ging zunächst von „bodenständigen“ finanzwissenschaftlichen Problemstellungen aus, wenn er nach der effizienten Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter fragte. Bald indes stellte er fest, dass die Antworten hierauf auch Legitimationsprobleme pluralistischer demokratischer Gesellschaften betrafen. Das veranlasste ihn, seinen Analyserahmen zu erweitern. Ihn bewegten nun Fragen, die mit Themengebieten der politischen Philosophie verwoben waren: Wie muss eine Gesellschaft ihr kollektives Handeln organisieren, wenn sie ein freies und selbstbestimmtes Gemeinwesen sein möchte, und zwar gleichermaßen im privaten wie im öffentlichen Handeln? Wie kann sie den latenten Konflikt zwischen politischer und privater Autonomie bewältigen, und wie muss sie ihre Institutionen darauf ausrichten? Der Rechtsschutz- und Leistungsstaat einer demokratischen Gesellschaft ist nicht nur eine Frage der ökonomischen Effizienz, dann genügte die „pure economics“ vollkommen. Zu beantworten ist auch, welche Verfahrens- und Verfassungsregeln die Zustimmungsfähigkeit öffentlichen Handelns als zentrales Legitimationskriterium sichern. Buchanans Verfassungsökonomik ist ein gutes Beispiel für eine logisch stringente Analyse der Interdependenz der Ordnungen, die auch nachvollziehbare Kriterien für die Legitimation kollektiven Handelns hervorzubringen in der Lage ist.

Gerade in einem Europa, das sich auf das institutionelle Dauereperiment einer ökonomischen und politischen Integration eingelassen hat, eröffnen sich vielfältige Zugänge zu politisch bedeutsamen Fragen, deren Klärung dringend auch der ökonomischen Kompetenz bedarf: Welchen wirtschaftspolitischen Lenkungsauftrag sollte die EU erhalten? Gewinnen oder verlieren wir durch die Übertragung politischer Kompetenzen auf die europäische Ebene an Freiheit und Selbstbestimmung? Wie kann nicht nur Konsumentensouve-

ränität auf einem gemeinsamen Markt, sondern auch Bürgersouveränität angesichts transnationaler Politikverflechtung geschützt werden? Wie können Konflikte zwischen Erweiterung und Vertiefung der Union gemildert werden? Mit Makroökonomik allein geht hier nicht viel, auch nicht mit Mikroökonomik oder experimenteller Ökonomik, so wertvoll diese Disziplinen für sich genommen sind.

In ihrem soeben erschienenen Buch „Violence and Social Orders“ beklagen Douglass C. North, John J. Wallis und Barry R. Weingast, dass es der Forschung bisher nicht gelungen sei, die Frage zu beantworten, wie ökonomische und politische Entwicklung miteinander verbunden sind. Sie greifen das Problem der Interdependenz der Ordnungen auf, indem sie den Zusammenhang zwischen einer offenen (wettbewerblichen) Wirtschaftsordnung und einer offenen politischen Ordnung betonen. Statt ökonomische und politische Prozesse analytisch zu separieren, muss nach Auffassung der Autoren beides als eine Einheit begriffen werden. Dies zeige unter anderem das Scheitern der bisherigen Entwicklungspolitik. Zu häufig habe man versucht, die wirtschaftlichen Institutionen, die sich in der westlichen Welt bewährt hätten, auf Gesellschaften zu übertragen, die eine damit völlig inkompatible politische Struktur aufwiesen. Nicht nur sei dann oft das erhoffte Wirtschaftswachstum ausgeblieben, sondern der unreflektierte Institutionentransfer habe regelmäßig zur politischen Destabilisierung geführt. Nur wenn man die Logik der politischen Ordnung mit bedenke, könne man nachhaltige entwicklungspolitische Strategien hervorbringen. In diesem Sinne argumentiert auch der derzeit vielleicht bedeutendste Entwicklungsökonom, Dani Rodrik. In seinem neuesten Buch „One Economics. Many Recipes“ betont er unter Verweis auf eigene empirische Studien, wie sehr es bei der Implementierung wirtschaftlicher Reformen auf „gesellschaftliche Kontexte“ und „lokales Wissen“ ankomme. Es steht außer Frage, dass dies Aspekte sind, die sich modelltheoretisch kaum erfassen las-

sen und einen breit angelegten ordnungsökonomischen Analyseansatz erforderlich machen.

Auch Amartya Sen, Nobelpreisträger von 1998, ist letztlich ein moderner Ordnungsökonom. Das mag diejenigen überraschen, die nur sein modelltechnisches Werk zur „Social Choice“ und Wohlfahrtsökonomik kennen. Aber hinter Sens Arbeiten – auch den modelltheoretischen – stehen sozialphilosophische Fragen, die ihn in einen Bezug zur Ordnungsökonomik setzen, auch wenn seine Themen und normativen Schlussfolgerungen von denen des „alten“ Ordoliberalismus abweichen. Ordnungsökonomik ist nicht auf bestimmte politische Felder und Bekenntnisse abonniert. Sens Analyse von Hungersnöten kann beispielhaft für seine ordnungsökonomische Sichtweise genannt werden. Er kam zu dem Ergebnis, dass eine rein „ökonomische“ Erklärung (Knappheit verfügbarer Nahrungsmittel) als Erklärung nicht ausreicht. Er hat gezeigt, dass bestimmten Gruppen der Zugang zu ausreichender Nahrung systematisch erschwert wurde. Der Grund für Hunger und Armut ist dann nicht ein Mangel an ökonomischen Ressourcen, sondern

ein Mangel an politischer Teilhabe. Aus seiner Diagnose, Unterentwicklung und Elend seien die Folge der Ungleichverteilung ökonomischer und politischer Rechte, leitet Sen auch ein normatives Freiheitsideal ab, das an den individuellen Befähigungen zur Selbstverwirklichung im Sinne einer „positiven Freiheit“ ansetzt. Auch das ist Ordnungsökonomik im Sinne einer umfassenden Theorie, welche die politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen erfolgreichen Wirtschaftens in den Blick nimmt. Sens Arbeiten zeigen, wie eine Ordnungsökonomik aussehen kann, die Streitbar, engagiert und politisch wirksam ist, auch wenn sie sich Fragen widmet, die von den meisten Ökonomen zuvor nur marginal wahrgenommen wurden: Seine Analysen haben die Definition von Sozialindikatoren ebenso stark beeinflusst wie die Entwicklungsprogramme der Vereinten Nationen.

Die gesellschaftliche Realität versorgt die Ökonomik immer wieder mit Problemen, die von einer isolierenden Ökonomik, welche sich auf die Analyse von Teilproblemen spezialisiert, nicht gut genug erkannt und gelöst werden können. Hierzu

bedarf es der Ordnungsökonomik, unter welchem Namen sie auch auftreten mag. Methodenvielfalt ist nicht postmoderner Selbstzweck, sondern zweckmäßig und adäquat. Die Vielfalt und unterschiedliche Komplexität der Untersuchungsgegenstände, mit denen es Ökonomen zu tun haben, verlangt es so. Interdisziplinär orientierte wirtschaftswissenschaftliche Fakultäten, in denen auch institutionell der Dialog mit den Nachbardisziplinen gefördert wird, werden den Wert der Ordnungsökonomik vielleicht eher erkennen als andere – doch sollte man Ökonomen auch anderswo erlauben, das reiche ordnungsökonomische Erbe unter den Bedingungen moderner Wissenschaftlichkeit weiterzuentwickeln. Der „deutsche Sonderweg“, als den so mancher Kritiker die Ordnungsökonomik karikiert, wird dann überwunden sein, wenn wir sie nicht als dogmenhistorische Episode betrachten, sondern als modernes, interdisziplinär wie international anschlussfähiges Forschungsprogramm.

Dieser Beitrag ist am 19. Juni 2009 in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ erschienen.