

Hans Gersbach

## **Für eine neue Ordnungspolitik**

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium blickt nächste Woche auf sieben Jahrzehnte unabhängiger Politikberatung zurück. Mit seinen Empfehlungen hat er seit 1948 zur Gestaltung der Sozialen Marktwirtschaft beigetragen. Doch was taugen die ordnungspolitischen Prinzipien und Grundsätze heute noch?

Die Wirtschaftsverfassungspolitik oder Ordnungspolitik in der Tradition von Walter Eucken und seinen Weggefährten hat einen prägenden Einfluss auf verschiedene Teile der deutschen Wirtschaftspolitik gehabt. Ebenso hat sie die öffentliche Debatte und die Verfasstheit der Europäischen Union und der Währungsunion beeinflusst. Sie bleibt auch künftig ein wichtiger Bestandteil des Diskurses über die Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik.

Die wohlbekanntesten Prinzipien der Ordnungspolitik leiten sich aus dem Ziel ab, ein Regelwerk aufzustellen, das die Anstrengungen der Marktteilnehmer in die gesamtwirtschaftlich erwünschte Richtung lenkt. Der Leitgedanke ist, Bedingungen für das Wirken der "unsichtbaren Hand" von Adam Smith zu schaffen. Mit dem Wirken des Preismechanismus, der Wirtschaftsfreiheit und dem Leistungswettbewerb als zentralen Elementen soll dies erreicht - und durch entsprechende Regeln eine solche Wettbewerbsordnung auch durchgesetzt werden. Das wiederum erfordert, dass der staatliche Einfluss auf das Marktgeschehen auf diese allgemeinen Regeln beschränkt bleibt. Diskretionäre politische Eingriffe in das Marktgeschehen sollen unterbleiben. Neben der Wettbewerbsordnung an sich ist das Postulat der regelgebundenen Wirtschaftspolitik Kernelement der Ordnungspolitik oder des Ordoliberalismus im Allgemeinen.

Beide Elemente - eine wettbewerbliche Ordnung der Wirtschaft und eine regelgebundene Wirtschaftspolitik - sind nicht nur Teil des ordnungspolitischen Denkens, sondern bilden zentrale Bausteine der Wirtschaftswissenschaften. Die Taylor-Regel in der Geldpolitik ist ein Beispiel für die hohe Bedeutung von Regeln in der wirtschaftspolitischen Praxis.

Es ist aber in den vergangenen Jahrzehnten auch klargeworden, dass die Prinzipien der Ordnungspolitik für einige wirtschaftspolitische Fragestellungen nicht ausreichend sind, dass sie keine Handlungsanweisungen zu geben vermögen oder einfach auf eine Fragestellung nicht anwendbar sind. Wenn das ordnungspolitische Denken daher auch in Zukunft eine prägende Wirkung haben soll, braucht es eine Erweiterung und Erneuerung. Es braucht insbesondere Entdeckungsverfahren für neue Regelwerke, spezielle Prinzipien für die staatsinterne und staatsübergreifende Bildung von Institutionen, Regelwerke für das Krisenmanagement und die Spezifizierung eines Rahmens für Innovationen in der Demokratie. Im Folgenden werden diese vier Bereiche hier diskutiert.

### **1. Entdeckungsverfahren für geeignete Regelwerke**

Für einige wirtschaftspolitische Bereiche ist nicht mehr von vornherein klar, welches das gesellschaftlich erwünschte Regelwerk für die Marktteilnehmer ist. Das wird besonders deutlich beim Versuch, solche Regelwerke für das Bankensystem, für die Betreiber von sozialen Netzwerken und Suchmaschinen oder für die "Sharing Economy" aufzustellen. Bei der Sharing Economy zum Beispiel vermitteln digitale Vermittlungsformen Güter und Dienstleistungen zur zeitweisen Nutzung - allein oder gemeinsam mit anderen Marktteilnehmern. Digitale Vermittlungsplattformen etablieren einen zweiseitigen Markt, indem sie zwischen Produzenten und Konsumenten vermitteln, ohne dass diese in direkten

Kontakt treten müssen. Wie in anderen Bereichen der Internetwirtschaft ist der Wettbewerb zwischen digitalen Vermittlungsplattformen durch den Übergang vom Eigentumsrecht zum Nutzungsrecht und durch Netzwerkeffekte und positive Skalenerträge gekennzeichnet, die eine Dynamik erzeugen, in der es darauf ankommt, früh das Produkt oder die Dienstleistung anzubieten. Der Wettbewerb um den Markt tritt an die Stelle des Wettbewerbs im Markt.

Die Märkte werden von den Betreibern digitaler Plattformen teilweise selbst entworfen. Sie bestimmen wichtige Rahmenbedingungen wie Haftung, Versicherungspflicht oder Marktzutrittsbedingungen, die in traditionellen Märkten vom Staat gesetzt werden. Zudem verschwimmen traditionelle Abgrenzungen zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung und zwischen privater und gewerblicher Tätigkeit.

Solche Plattformen bedrohen etablierte Unternehmen - zum Beispiel im Taxi- oder Hotelgewerbe, in der Autovermietung, der Arbeitsvermittlung oder bei Bankdienstleistungen. Welches Regelwerk für Bereiche geeignet ist, in denen sowohl etablierte Unternehmen als auch digitale Vermittlungsplattformen aktiv sind, ist deshalb nicht a priori klar. Selbstverständlich bleiben kartellrechtliche Erwägungen zentral. Die Anpassungen in der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) tragen den neuen Herausforderungen in der Sharing Economy Rechnung. Aber hier, wie auch für den verbleibenden Rahmen der Regulierung, fehlen oft die Erfahrung und die empirischen Grundlagen. Die Auswirkungen eines staatlichen Regelwerks lassen sich in solchen Märkten schwer abschätzen.

Die Leitlinie, dass die Ordnungspolitik für einen funktionsfähigen Wettbewerb sorgen sollte, gibt keine genaue Handlungsanweisung. Es braucht deshalb ein Entdeckungsverfahren für geeignete Regelwerke. Dies kann erreicht werden, indem einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige für einen bestimmten Zeitraum erleichterten oder alternativen Regelwerken unterworfen werden. Die Schaffung solcher Experimentierräume (regulatorische Reallabore) soll Daten und Erfahrungen für die Abschätzung der Wirkung unterschiedlicher Regelwerke liefern. Die Teilnahme von Unternehmen an solchen Experimenten - die durchaus attraktiv sein kann - muss daher an die Bedingung geknüpft sein, geeignete Daten den staatlichen Behörden zur Verfügung zu stellen, damit das Entdeckungsverfahren für alternative Regelwerke zur Entfaltung kommen kann.

## 2. Regeln für die Bildung von Institutionen

Regelwerke für die Bildung staatsübergreifender Institutionen unterscheiden sich grundlegend von solchen für Märkte. Dies ist in der traditionellen Ordnungspolitik zu wenig berücksichtigt worden, es braucht deshalb ordnungspolitische Prinzipien speziell für diese Institutionsbildung. Dies ist besonders und zum Teil schmerzlich deutlich geworden bei der bisherigen Entwicklung der Eurozone. Auch in der Diskussion über die Vertiefung der Europäischen Union wird die Bildung geeigneter Institutionen eine zentrale Rolle spielen.

Wenn neue Institutionen eingeführt werden, sollten ordnungspolitisch fundierte Regelwerke vier entscheidende Fragen beantworten: Sind die gemeinschaftlichen Aufgaben und Zuständigkeiten präzise und nachhaltig genug definiert? Sind Kompetenzen, Entscheidungsmechanismen und Verantwortlichkeiten genau bestimmt, und werden vage Klauseln oder Generalklauseln vermieden? Sind Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen genau festgelegt und ist die Durchsetzung der Regeln zu erwarten? Welche aufgabenspezifische Finanzierung und welche Kontrolle der Finanzierung gibt es?

Sind die Antworten auf diese vier Fragen nicht deutlich zustimmend, entfalten darauf basierende Institutionen Nachteile, die schwer zu korrigieren sind, etwa die schleichende Erweiterung von Kompetenzen oder nicht beabsichtigte Mittelverwendungen. Zwei Beispiele mögen dies illustrieren:

Das erste Beispiel betrifft eine supranationale Versicherung gegen gesamtwirtschaftliche Krisen. Es lässt sich konzeptionell überzeugend darlegen, dass bei ungleichen makroökonomischen Schocks in der Eurozone eine Versicherung gegen die Folgen dieser Schocks das Wohlergehen aller beteiligten Länder stärken würde. Sollte also eine entsprechende Institution eingeführt werden?

Da die Identifikation eines Schocks nie hinreichend eindeutig ist und nur mit einer Zeitverzögerung als temporäres Ereignis feststellbar ist, kann die Aufgabe für eine mögliche europäische Institution nicht hinreichend präzise definiert werden. Die Mittel einer solchen Institution würden deshalb auch bald für wirtschaftliche Einbrüche aufgrund permanenter Strukturveränderungen ausgegeben, wie zum Beispiel technischer Fortschritt in konkurrierenden ausländischen Industrien aufgrund schlechter Wirtschaftspolitik. Der politische Kampf um die Mittel würde sich intensivieren - gerade weil die Aufgabe sehr viel Interpretationsspielraum offenlässt. Eine europäische Institution, die eine wechselseitige Versicherungslösung gegen makroökonomische Schwankungen umsetzt, kann deshalb kaum den ordnungspolitischen Prinzipien genügen. Man mag einwenden, dass durch eine strikte Limitierung des Budgets und durch strenge Schwellenwerte, wann der Versicherungsfall ausgelöst wird, Missbräuche in engen Grenzen gehalten werden können und die positive Versicherungswirkung zum Tragen kommen könne. Das mag im Zug eines Kompromisses denkbar sein, aber Budgetbegrenzungen sind hier schwer durchzuhalten. In noch stärkerem Ausmaß treffen die obengenannten Argumente für den Vorschlag einer Fiskalunion mit einem europäischen Finanzminister und einem europäischen Budget zu. Die Unklarheiten in einer solchen Konzeption und die Meinungsunterschiede träten spätestens in einer Krise zutage.

Anders sieht es im zweiten Beispiel aus, wenn man echte europäische Gemeinschaftsaufgaben betrachtet, wie den Grenzschutz im Schengen-Raum, Investitionen in gemeinsame Infrastrukturen wie transnationale Netze oder die Bankenaufsicht und Bankenrestrukturierung. Hier lassen sich eindeutige Antworten auf die vier Grundfragen finden und damit ordnungspolitisch fundierte europäische Institutionen rechtfertigen. Diese sollten auch spezifisch durch Gemeinschaftsabgaben finanziert werden.

### 3. Regeln für das Krisenmanagement

Die Finanzkrise der Jahre 2007 bis 2009 und die nachfolgende Euro-Krise haben offengelegt, wie wenig vorbereitet die wirtschaftspolitischen Akteure - aber auch die Wirtschaftswissenschaften - auf das Krisenmanagement waren. Das liegt teilweise in der Sache selbst, da Krisen in immer neuen Gewändern auftreten können, selbst in entwickelten Volkswirtschaften. Zudem kann die Konzentration auf das Management solcher Krisen davon ablenken, dass die Vorbeugung derselben die Hauptaufgabe bleibt.

Trotzdem war es unangenehm, dass im Herbst 2008 kein Regelwerk vorlag, dem geeignete Empfehlungen zum weiteren Umgang mit den Banken in der Finanzkrise zu entnehmen waren oder einfach abgeleitet werden konnten. Dabei waren die Ziele schnell identifiziert: Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems, Bewältigung von Schieflagen der Banken, Vermeidung negativer Anreizprobleme und möglichst geringe Belastung der Steuerzahler.

Das möglicherweise auch landesspezifische Regelwerk, um diese Ziele zu erreichen, war nicht klar, und bedurfte einer Entwicklung, obschon es eigentlich hätte vorliegen sollen. Die Handlungsoptionen hätten bereits ausgearbeitet vorliegen müssen, aus folgendem Menu: Bereitstellen von Geld zu günstigen Konditionen durch die Zentralbank; Aufkaufen von "Toxic Assets" (Giftpapieren) einzelner Banken durch den Staat, temporäre Übernahme und Restrukturierung von Banken durch den Staat oder vorübergehender Teilbesitz nach dem

Einschießen neuer Mittel; Garantie von Bankeinlagen, Interbank-Kredite und Kredite an Unternehmen; Senken der kurzfristigen Zinsen durch die Zentralbank; internationale Kooperation in den genannten Bereichen sowie direkte Interventionen am Markt durch die Zentralbank, etwa durch den Kauf von Staatsanleihen und den Aufkauf von "Toxic Assets".

Ordnungspolitische Prinzipien und abgeleitete Regelwerke zur Krisenbewältigung - seien es Banken Krisen, Staatsschulden Krisen oder andere, die gesamte Wirtschaft erfassende Krisen - sind zwar angedacht, sie wurden aber nicht so vertieft wie die ordoliberalen Überlegungen zur Wettbewerbsordnung der Europäischen Union. Selbstverständlich ist keine Krise so wie die letzte oder vorletzte. Auch wäre der Anspruch, allgemeingültige Regelwerke für die Bewältigung eines bestimmten Krisentyps zu finden, ein zu hoher und vielleicht sogar kontraproduktiver Anspruch. Trotzdem hätte vor allem bei der Euro-Krise eine frühzeitige und klare Identifikation geeigneter Regeln für die Bewältigung der Krise - im Unterschied zum Regelwerk für normale Zeiten - helfen können, den Streit über die geeigneten Maßnahmen zu klären.

Insgesamt kann eine vertiefte ordnungspolitische Herangehensweise zu deutlich verbesserten Regeln für den Umgang mit Krisen beitragen, welche die Europäische Union erfassen.

#### 4. Regeln für Reformen der Demokratie

Die normative und positive verfassungsökonomische Perspektive, welche die Ordnungsökonomik im Lauf der Zeit entwickelt hat, bietet seit längerem taugliche Analyseinstrumente zur Fundierung und Einschätzung der Wirkung von Verfassungsregeln. Jedoch hat sich die politisch-ökonomische Forschung in den vergangenen Jahren der Frage zugewandt, inwieweit neue Formen der Demokratie denkbar sind und wie Demokratien zu reformieren wären. Neue Ideen wurden entwickelt, wie Politiker mit Wählern kommunizieren könnten und wie sie sich durch politische Verträge an Wahlversprechen binden lassen könnten. Zum Beispiel könnten sich Mitglieder einer Regierungskoalition dadurch an die Durchsetzung eines verifizierbaren Wahlversprechens binden, dass sie bei einer Nichterfüllung nicht mehr zur nächsten Bundestagswahl antreten könnten. Dies würde Wahlversprechen wie dem, den Mehrwertsteuersatz nicht zu erhöhen, deutlich mehr Glaubwürdigkeit geben.

Zudem wurden neue Wahlverfahren wie Assessment Voting oder Co-voting vorgeschlagen. Beim Letzteren geht es darum, bei wichtigen Entscheidungen einen Teil der parlamentarischen Entscheidungsmacht vom Parlament einmalig der Wählerschaft zurückzugeben, indem eine zufällig ausgeloste repräsentative Teilgruppe der Bürger mitentscheiden kann.

Aber auch viel radikalere Vorschläge wurden gemacht. Zum Beispiel wurde mit "Catenarian Fiscal Discipline" ein Konzept vorgestellt, in dem fiskalisch solide Regierungskoalitionen dadurch belohnt werden, dass sie etwas länger im Amt bleiben dürfen, als es der normale Wiederwahlzyklus erlauben würde, oder dass sie der nächsten Regierungskoalition in der ersten Hälfte der Amtszeit diejenige fiskalische Solidität auferlegen können, die sie selbst gezeigt haben.

Selbst als fest angenommene Elemente wie die Wahlverfahren an sich werden in Frage gestellt. Es wurden Elemente vorgeschlagen, die langjährigen Amtsträgern eine höhere Stimmzahl zur Wiederwahl abverlangen als neuen Kandidaten mit kurzer Amtszeit. Damit sollte der möglicherweise für die demokratischen Prozesse und Ergebnisse nachteilige "Vorteil" eines Amtsinhabers bei der Wahl abgemildert werden.

Es ist zu erwarten, dass die fortschreitende Digitalisierung und Bildung der Bürger deutliche Anstöße für neue Formen der demokratischen Teilhabe ergeben werden. Es stellt sich deshalb die Frage, in welchem Rahmen solche demokratischen Innovationen diskutiert und stattfinden sollten und wie sie durch ein ordnungspolitisches Regelwerk ermöglicht werden könnten. Es ist offensichtlich, dass Grundsätze wie "Eine Person, eine Stimme", das allgemeine Wahlrecht und das Recht, sich zur Wahl zu stellen, sowie die Gewaltenteilung mit einem unabhängigen Gerichtswesen und der Schutz von Grundrechten zu den Prinzipien dieses Regelwerks gehören sollten. Aber wie genau der Rahmen aussehen sollte, in dem die liberalen Demokratien sich durch Innovationen weiterentwickeln können, ist unklar und Aufgabe der Bildung eines ordnungspolitischen Fundaments unserer liberalen Demokratie.

Ausblick

Ordnungspolitische Überlegungen haben eine zentrale Rolle in der deutschen Wirtschaftspolitik gespielt und sind Teil des wirtschaftswissenschaftlichen Prinzipienkatalogs. Wenn die Ordnungspolitik jedoch weiterhin inspirierende Leitgedanken für die Wirtschaftswissenschaft entwickeln soll, braucht sie eine Erneuerung, die sich den neuen Aufgaben stellt.

Kasten:

Der Autor

Hans Gersbach ist Professor für Makroökonomie an der ETH Zürich und Vorsitzender des traditionsreichen Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Der Beirat war 1948 das erste Gremium unabhängiger wissenschaftlicher Politikberatung im Nachkriegsdeutschland, zu den Mitgliedern gehörten damals Franz Böhm, Walter Eucken, Erich Preiser und Karl Schiller. Heute muss der Beirat um Aufmerksamkeit und Einfluss kämpfen, zuletzt gelang Gersbach dies mit einer scharfen Kritik an den Regierungsplänen für einen Europäischen Währungsfonds und an der Energiepolitik. Gersbach wurde 1959 in Hellikon in der Schweiz geboren, er hat in Basel zunächst Mathematik und dann Wirtschaftswissenschaften studiert, unter anderem bei Martin Hellwig und Peter Bernholz. [hig](#).

Copyright, alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt von Frankfurter Allgemeine Archiv