

## **I. Gegenstand der Ordnungstheorie und Ordnungspolitik:**

- **1. Grundfragen und Erklärungsansätze der Ordnungstheorie:**
- Beschreibung und Klassifikation realer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ordnungsbedingungen
- Erklärung der Entstehung und des Wandels dieser Ordnungsbedingungen
- Wirkung alternativer Bedingungen auf die Wirtschaft
- Begründung von Gestaltungsempfehlungen
- **2. Positive und normative Ordnungstheorie – das Werturteilsproblem:**
- Trennung zwischen positiver und normativer Theorie wichtig
- normative (Mittel → Ziel) vs. positive Wissenschaft (Ursache → Wirkung)
- Wertbeziehungen zwischen Forscher und Objekt sind offen zu legen, da unausweichlich (Weber)
- Naturgesetze (universal) vs. soziale Gesetze (vielfältig)
- Nationalökonomie keine ethische Wissenschaft (Max Weber); muss Maßstäbe selbst finden
- → empirische Wissenschaft kann nicht lehren, was man tun soll, nur, was man tun kann (Trennung der Beschreibung von Realität und der von Werten (deskriptive VWT vs. präskriptive VWP)
- → Teilung VWP in VWP (Ziel: Freiheit) und Sozialpolitik (Ziel: Gerechtigkeit) → wie kann Dualismus von Freiheit und Gerechtigkeit aufgehoben werden

## **II. Traditionelle Theorie der Wirtschaftspolitik:**

- Zielanalyse: Freiheit, Sicherheit, Gemeinwohl → Stabilitäts- (Preisniveau, Beschäftigung), Wachstums- (hohes Pro-Kopf-Einkommen), Verteilungsziel (gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, soziale Sicherung)
- Lageanalyse: Ist-Zustand; Prognose mit und ohne Eingriffe
- Mittelanalyse und -planung: → Wirkungsprognose → Mittelauswahl → Politikumsetzung → Erfolgskontrolle → Mittelanalyse und -planung ad infinitum
- Kernfragen:
  - gibt es lineare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge: Neoklassik - ja, Evolutorik - nein
  - folgt die Wirtschaftspolitik rationalen Entscheidungen
  - folgt politisch-rationales Handeln anderen Vorstellungen als das wirtschaftliche
  - Alternativen zum rationalen Ziel-Mittel-Ansatz

## **III. Ordoliberaler Ansätze:**

- **1. Der Ansatz von W. Eucken:**
- Hintergründe: Weimarer Republik; Weltwirtschaftskrise; kartellierte Märkte; starke Verbände
- **1.a Problemstellung:**
  - Glaube an traditionelle Werte schwindet
  - Kapitalismus verschärft Sinnkrise
  - → Neuordnung des Kapitalismus (effizienteste Wirtschaftsform) zur Lösung der Sinnkrise
- → Ökonomie soll Probleme lösen und Politik beraten: Ökonomie und andere Wissenschaften → Politik → Wirtschafts- → Gesellschaftsordnung (ideologische Einflüsse sollten ausgeschaltet werden)
- keine Werturteilsfreiheit:
  - moderne Gesellschaft braucht Gestaltung, nicht nur Erklärung
  - macht die Wissenschaft keine normativen Aussagen, füllen Ideologen dieses Machtvakuum
  - gestaltungspolitische Enthaltensamkeit setzt Wissenschaft der Tagespolitik aus

- **1.b Reaktion auf Problemstellung:**
  - Schaffung der Ordnungstheorie, um Mängel der klassischen Theorie (Marktwirtschaft ist natürliche Ordnung) und der historischen Schule (viele Wirtschaftsordnungen, -systeme und -stufen) zu überwinden
  - allgemeine Gesetze trotz Vielfalt per Morphologie (Vielfalt in Ordnungsformen gliedern) und Beschreibung der Prozesse und Ergebnisse bei der Anwendung allgemeiner Theorien auf einzelne Ordnungsformen
  - Zwei (Basis-)Wirtschaftssysteme: Verkehrs- (MW) und ZVW
  - Je zwei Ziele: individuelle Freiheit; soziale Sicherheit und Gerechtigkeit (soziale Frage)
  - MW (laut Eucken besseres System) hat Zwischenstufen: Laisser-faire; Wettbewerbsordnung; Interventionismus → bei erstem und drittem Widerspruch zwischen den Zielen (Laisser-faire: Monopolisierung; Interventionismus: Rent-Seeking statt Leistungsgerechtigkeit) → Wettbewerbsordnung statt Widerspruch (Lösung der sozialen Frage braucht individuelle Freiheit)
  - Prinzipien der Wirtschaftspolitik:
    - 1. Konstituierende Prinzipien: umfassenden Strebens nach Konkurrenzpreisen; Primat der Preisstabilität; Offenhaltung der Märkte; Bevorzugung von Privateigentum als Mittel der Zuteilung von Gestaltungsmacht; wettbewerbskonforme Verwendung von Vertragsfreiheit; Vermeidung von Haftungsbeschränkungen (Einheit von Gestaltungsmacht und Haftung); Vorhersehbarkeit und Stetigkeit der Wirtschaftspolitik
    - 2. Regulierende Prinzipien: Eindämmung und Korrektur von Marktmacht; gerechtigkeitsorientierte Korrektur der Einkommensverteilung unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Investitionen; Korrektur externer Effekte und anomaler Angebotsreaktionen
    - 3. Potentielle Ergänzungsprinzipien: Vermeidung des Punktualismus und Integration von Wettbewerbsordnung, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung; Zurückhaltung bei konjunkturpolitischen Maßnahmen; Hilfe zur Selbsthilfe
    - 4. Staatspolitische Prinzipien: Begrenzung der Macht von Interessengruppen; Subsidiaritätsprinzip bei neuen Aufgaben; Vorrang der Ordnungs- vor der Ablaufpolitik
- **1.c Normative Schlüsse und Implementierung:** Konzentration des Staates auf Ordnungspolitik soll diesen stärken
- Antinomien: MW vs. ZVW; freie vs. totalitäre Gesellschaften bestehen nicht mehr
- Neue Probleme: globaler Wettbewerb braucht Regeln; Reform des Wohlfahrtsstaates; Verflechtung Politik und Wirtschaft (kommt bei Eucken nicht vor); Beratung der Eliten nicht mehr zeitgemäß → Aufklärung der Bürger
- **2. Der neo-ordoliberalen Ansatz von H. Grosseckler:**
  - Weiterentwicklung des Ordo-Liberalismus (regelbezogen; war bis 1965 prägend; dann Keynesianismus und auf Prozesse bezogener Sozial-Liberalismus)
  - Marktwirtschaft ist übersteuert, da Ordo-Liberalismus (ökonomisch angeleitete Gesetzgebung) an Einfluss verloren hat
  - Basisprinzipien nach Eucken: reichen nicht mehr aus
  - Evolutionsprinzipien (sollen staatliche Maßnahmen anleiten):
    - Vertragstheoretische Legitimation des Maßnahmenziels: hypothetische Legitimation (würde Bürger unter Schleier der Unwissenheit Ziel wollen) → konkludentes Verhalten (sieht die Mehrzahl der aufgeklärten Bürger das Ziel als notwendig an) → bei nein: Ziel dient Sonderinteressen, bei ja: weiter prüfen
    - ökonomische Legitimation der Maßnahmengestaltung: Ermittlung der Instrumente → Auswahl effektiver Instrumente → Prüfung der Instrumente auf Erforderlichkeit, also die Ordnungskonformität (Eingriffe in die individuelle Handlungsfreiheit; Kompetenzzuwachs staatlicher Stellen; Beeinträchtigung des Marktmechanismus oder Verstöße gegen ein Prinzip Euckens → Auswahl der Instrumente mit den minimalen Eingriffen (eventuell

durch Justieren der Instrumente) → Prüfung auf Verhältnismäßigkeit, also Wirtschaftlichkeit (Nutzen zu Mitteleinsatz- und TAK) → Instrumentenmatrix mit gewählten Zielen und Instrumenten samt Erklärung der endgültigen Wahl

- Ziel: Prinzipiengeleitete Wirtschaftspolitik
- Kritik:
  - zeitgemäße Weiterentwicklung Euckens
  - Durchsetzung eher unwahrscheinlich

#### **IV. Liberale evolutorische Ansätze:**

##### **- 1. Der Ansatz von F.A. von Hayek:**

- Zeitdiagnose: 30er/40er; Sozialismus und Nationalsozialismus
- Beschäftigung mit totalitären Regimen
- Oskar Langer: Preise sollten zentral geplant werden → Hayek: Wissen von Zeit und Ort ist nicht zentralisierbar
- MW nutzen mehr Wissen als Planwirtschaften; Wirtschaftssysteme sind erfolgreicher, wenn Individuen autonom entscheiden können, eigenes Wissen nutzen, Wirtschaftsprozesse über Wettbewerb kontrolliert und koordiniert werden
- **Zwei Arten von Ordnung:**
- Organisation:
  - positive Regeln (tu dies)
  - bewusste Anordnung durch zentrale Instanz mit konkreten Zielen
  - hierarchisch
  - Zentrale chronisch uninformiert, da Wissen über besondere Umstände von Zeit und Raum nicht weitergereicht wird
    - z.B. ZVW
- Spontane Ordnung:
  - unintendiertes Ergebnis menschlichen Zusammenlebens
  - Individuen nutzen eigenes Wissen und verfolgen eigene Ziele
  - Beziehungen werden spontan aufgenommen und koordiniert
  - kein gemeinsames Zielsystem (Ergebnis offen)
  - abstrakte, negative Regeln (dies ist verboten) → Autonomie der Handlungen mit Ausschluss schädlichen Verhaltens)
    - z.B. MW mit U
- **Folgerungen Hayeks:**
- Freie Gesellschaft und bestmögliche Verwendung von Wissen → spontane Ordnung
- Organisation fördert Ballung wirtschaftlicher und politischer Macht
- Zentrale Werte:
  - 1. Freiheit: überlegene Wissensverwertung, selbst durch Andersdenkende
  - 2. Gerechtigkeit: Regel- und Verfahrensgerechtigkeit (Regeln sind gerecht, wenn sie für alle gelten und auch ungleiche Menschen gleich behandeln)
    - Gegenteil von Verfahrens- wäre Ergebnissgerechtigkeit: ungleiche Menschen werden ungleich behandelt → laut Hayek keine Gerechtigkeit, sondern Diskriminierung durch die Mächtigen
    - Chancengleichheit (z.B. Bildung) ist zwar in Ordnung, entsteht aber nicht spontan
    - → kein Trade-off zwischen Freiheit und Verfahrensgerechtigkeit, da beide auf den selben Grundlagen beruhen
- Thesen:
  - MW ist spontane Ordnung
  - MW sind in Bezug auf konkrete Ziele nicht steuerbar (gegen Wohlfahrtsökonomie; gegen funktionsfähigen Wettbewerb (Harvard: SVE-Paradigma → Hayek: weder S, noch E steuerbar); Steuerung nur durch allgemeine Regeln (→ offenes Ergebnis))

- **Regeln:**
- Fragen: wie entstehen Regeln; warum haben verschiedene Kulturen verschiedene Ordnungen erzeugt; wie verändern sich Regeln und Ordnungen
- 3 Regelschichten:
  - 1. genetische Regeln: Instinkte; in der Frühzeit des Menschen prägend
  - 2. Regeln des Zusammenlebens in kleinen Horden: nicht freiheitsfördernde, konkrete Regeln; Ergebnisgerechtigkeit; von Anführern bestimmt → Gefährdung moderner Gesellschaften
  - 3. abstrakte Regeln
- Übergang zur dritten Schicht durch Händler: Handel zwischen Horden erfordert Privateigentum; Vertragsrecht und Erfüllung von Verträgen; Preise und Geld
- → Horden mit diesen Regeln waren erfolgreicher und verdrängten andere aufgrund ihres Wohlstandes (Gruppenselektion)
- heutige Gesellschaften leben in den Schichten zwei und drei: Gefährdung durch Vordringung der zweiten Ebene; unsicheres Fundament
- Grundproblem der Hayekianer: Regeloptimismus (abstrakte Regeln haben sich wegen ihrer Vorteilhaftigkeit durchgesetzt) vs. Regelpessimismus (Großgesellschaften sind durch Wunsch nach sozialer Sicherheit, Anführer, Ergebnisgerechtigkeit gefährdet) → spontaner Ordnung kann nicht getraut werden → wer soll Regeln dann schaffen (Hayek ist kein Konstruktivist!)
- Normative Schlussfolgerungen: Hayek ist nicht gegen Regelsetzung durch z.B. einen Staat, wenn folgende Bedingungen beachtet werden
  - abstrakt: negativ, ausschließend formuliert)
  - allgemein: für alle gleich und sich auf eine unbekannte Vielzahl an Fällen und Personen beziehend
  - gewiss und widerspruchsfrei: allen bekannt; nicht rückwirkend; kein Widerspruch zu anderen formalen oder informalen Regeln; Solidargehalt formaler Regeln muss kleiner als der informaler Regeln sein (Eltern unterstützen freiwillig Kind → Pflicht erzeugt Widerstand → Aushebelung gewachsener Pflichten)
  - offen für Regelwettbewerb: Anpassung und Veränderung durch spontane Entwicklung
  - Subsidiaritätsprinzip
- **Theorie der kulturellen Evolution:**
- Historisch weit ausgeholt
- Regeln sind Resultat menschlichen Zusammenlebens
- Co-Evolution von Regeln und menschlichem Bestand
- Gegen Konstruktivismus
- Leben in Horden (99,9% der Menschheit; egalitäre Gesellschaften, die wirtschaftliche und soziale Gleichheit betonen; situationsbedingte und zeitlich begrenzte Machtübergabe an qualifizierte Anführer) → Häuptlingstümer (religiöse Erhöhung der Anführerschaft) → archaische Staaten (Theokratie; Tendenz zum Despotismus)
- Entwickelte Regeln nicht immer die besten → schnell repressive Regelwerke (Unfreiheit und Abhängigkeit) → Befreiung eher zufällig; begünstigt durch Trennung von Kirche und Staat, Reformation (→ Aufwertung von Individuen und Gemeinden)
- Rolle der Aufklärung unterbelichtet: Descartes: Vernunft soll bewusst Regeln des sozialen Zusammenlebens gestalten; Hayek: alles (böser) Konstruktivismus
- **Kritik:**
- Rolle spontaner Entwicklung wird überinterpretiert
- Evolutionsoptimismus dominiert zwar, aber Pessimismus herrscht dennoch
- Kein Kriterium, wann spontane Entwicklung falsch ist und geändert werden sollte

- Keine Vorschläge zur Implementierung bzw. geringe Chancen zur Durchsetzung (legislative Kammer; für 15 Jahre gewählt; mindestens 45 Jahre alt und weise; daneben die normalen Gewalten)
- Hayek formuliert ideales, normatives Programm, aber mit geringen Realisierungschancen in einer freien Gesellschaft
- Vergleich Eucken und Hayek: beide betonen Wert freier Wirtschaft; Eucken hat Ansätze zur Korrektur im Rahmen der Gerechtigkeit; Hayek lehnt dies ab und will abstrakte und allgemeine Regeln
- **2. Ansätze der evolutorischen Wirtschaftspolitik:**
- Wegener; Budzsinski; Streit (Eucken ist Konstruktivist, Budzsinski, Hayek, Wegener, Streit (→ Richtung Evolutionismus))
- **2.a Streit:**
- Aufgabe des Staates:
  - Setzen von allgemeinen und abstrakten Regeln
  - Bereitstellung öffentlicher Güter
  - Gewährleistung von Freiheit
- Ablehnung des Sozialstaates (drängt individuelle Freiheit zurück → Verdrängung allgemeiner durch konkrete Regeln → Diskriminierung von und durch einzelne Gruppen, außerdem Kapitalabfluss)
  - Ideal: begrenzter liberaler Staat
  - Möglichkeit der rationalen Wirtschaftspolitik-Beratung durch Ökonomen wird bezweifelt
- Rettungsanker ist Wettbewerb der Regelwerke: Exit der produktiven und mobilen Faktoren ins Ausland oder die Schattenwirtschaft → Wettbewerb diszipliniert Politik
- → Streit resigniert: kein Vertrauen in Politik, nur noch in Wettbewerb
- **2.b Budzsinski, Wegener, Kerber et al:** versuchen evolutorische Wirtschaftspolitik zu entwickeln, die den Sozialstaat in Richtung liberalen Staat verschieben kann:
  - Wirtschaftspolitik ist durch dynamische Marktprozessentheorie zu begründen (Ziele der Wirtschaftspolitik sind nur realisierbar, so zielkonforme Anreize für die Marktakteure gesetzt werden können)
  - NichtsteuerbarkeitsThese von Hayek ist zu relativieren
  - Möglichkeiten für ordnungskonforme staatliche Eingriffe sind zu präzisieren
- Marktprozesse:
  - diverse AN und NF mit Parallel- (innerhalb der Gruppen) und Austauschprozessen (zwischen AN und NF)
  - Beobachter mit Datenwissen (Preise, Mengen, Güter, Zahl der Teilnehmer) und Akteure mit Handlungswissen (besondere Umstände von Raum und Zeit)
- These:
  - bezüglich des Datenwissens kann ein externer Beobachter über besseres Wissen verfügen; bezüglich des Handlungswissens allerdings nicht (→ Akteure verfügen über mehr Wissen)
  - Wissen wird in Marktprozessen durchgehend erschlossen und verwertet (insbesondere Handlungswissen)
  - Vorhersage von Marktprozessen nicht möglich, da diese sich dauernd ändern (dynamischer Marktprozess endet nie → kein GG)
  - Handlungsmöglichkeiten der Akteure werden ständig entwertet (durch Handlungsfreiheit der NF -- Marktanteile ändern sich) → Akteure reagieren darauf kreativ
- Schlussfolgerung:
  - Wirtschaftspolitik muss Handlungsmöglichkeiten entwerten und dabei zielkonforme Reaktionen hervorrufen
  - mögliche Reaktionen: zielkonform oder -inkonform; konservativ oder innovativ: zik&k (konservativer Steuerungserfolg); zik&k (Steuerungspathologie); zik&i (dynamische

Steuerungspathologie); z&k (evolutionärer Steuerungserfolg) → nur das letzte ist ein Kriterium für evolutorische Ordnungskonformität

- Thesen:
  - positive Basis für die Theorie der Wirtschaftspolitik ist Theorie spontaner Ordnungen samt Theorie der Regevolution; dazu Theorie dynamischer Marktprozesse und die Ansätze einer dynamischen Theorie der Politikprozesse (alle ergebnisoffen)
  - subjektiv-rationale Individuen mit begrenztem Wissen und Informationsverarbeitung mit begrenzter Kapazität
  - Ergebnisse spontaner Ordnung sind unintendiertes Ergebnis individueller Handlungen → ergebnis- und endzustandsorientierte Wirtschaftspolitik muss scheitern (Nichtsteuerbarkeit komplexer und dynamischer Systeme laut Hayek) → Prinzipien der evolutorischen Ordnungskonformität müssen entwickelt werden (nicht ergebnisbezogen → gegen Pareto; nicht statisch; nicht allzu abstrakt), um dennoch steuern zu können
  - diese Kriterien müssen durch dynamische Marktprozessstheorie fundiert sein (ständige Entwertung von Handlungsoptionen) → Maßnahmen der Wirtschaftspolitik müssen sich dem anpassen und auch entwerten (Aufwertung im Marktprozess ist kaum möglich, da konkrete Vorgabe an Marktakteure zu unbekanntem Reaktionen führen)
  - Entwertungen sollten negativ und als Zielkorridor formuliert sein; die Reaktionen der Marktakteure sollten zielkonform sein können
- **Prinzipien evolutorisch ordnungskonformer Eingriffe:**
- Basisprinzip evolutorisch ordnungskonformer Eingriffe: Eingriffe müssen Kreativität und Evolutionsfähigkeit der Marktprozesse und zielkonforme Reaktionen gewährleisten
- Prinzip der Nichtanmaßung von Wissen: Lösungen für wirtschaftliche Probleme sollten nicht im Detail und ex ante formuliert werden, sondern sind im Zuge von trial & error zu finden
- Prinzip der nichtdiskriminierenden Maßnahmen: Maßnahmen sollen generell und allgemein sein (ähnlich Hayek)
- Prinzip der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Marktakteure durch Sicherung individueller Freiheit: Freiheit sichert Kreativität und Wettbewerb (kein GG möglich)
- Prinzip der dynamischen Konstanz der Wirtschaftspolitik: Eingriffe des Staates und deren Veränderung sollen von den Akteuren antizipiert werden können
- **Kritik:**
- Versuch, die normativen Implikationen der Evolutorik zu präzisieren: Vertrauen in spontane Entwicklungen wird relativiert → Eingriffe gemäß den Prinzipien sind gestattet
- Steuerung anhand Ziel-Mittel-Ansatz wird verworfen (da Widerspruch zur Nichtanmaßung von Wissen)
- Vorrang der Ordnungs- vor der Prozesspolitik (Regeländerung statt direktem Eingriff)
- Kriterien für wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf bleiben im Dunklen (kein prozessunabhängiges Kriterium für Evolutionsversagen; kein Kriterium, wann eingegriffen werden soll)
- Evolutionsversagen bei wirtschaftlicher Macht → Wettbewerb muss diese ausschalten
- Implementierungsproblem nicht weiter beachtet → Frage, ob ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in einer Demokratie möglich ist (wichtig für normative Aussagen), bleibt ungeklärt → normative Abteilung evolutorischer Ökonomik erst am Anfang

## V. Der vertrags- und verfassungstheoretische Ansatz:

- **1. Die Verfassungsökonomik von J.M. Buchanan:**
- Regeln sind effizient, wenn sie konsensfähig sind
- Wohlfahrtsökonomik: Funktionen über optimale Allokation werden abgeleitet → Effizienzideal (gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion) und Marktprozesse → bei Marktversagen Politik als Korrekturinstanz

- Buchanan: Politik muss ebenso analysiert werden wie Wirtschaft → mikroökonomische Instrumente (Unterstellen von Eigeninteresse) →
- **Public Choice:**
- Ökonomische Theorie der Politik, Demokratie, Bürokratie, Verbände
- Effizienzideal und Politikprozesse → können zu Politikversagen führen
- Abwägung zwischen Markt- und Politikversagen
- Instrumente zum Abwägen wurden in den 60ern entwickelt → Politikblockade (Aufgabenzuweisung zu Markt oder Politik unklar) → Buchanan modellierte Politik- wie Markt- als Tauschprozesse (Pareto-Prinzip: wechselseitige Gewinne)
- Regelbildung → Ordnung durch Befolgen; öffentliche Güter → Steuern (Steuerrecht → Verfassung)
- Sicherung der gegenseitigen Gewinne:
  - konsensfähige Regeln
  - Einstimmigkeitsprinzip (bei kollektiven Entscheidungen entspricht das dem Pareto-Kriterium)
- **Verfassungsökonomik:**
- Konsistenz-Problem: beide Prozesse (Markt-, Politikprozesse) werden mit dem selben Verhaltensmodell analysiert
- Normativitätsproblem: beide Prozesse werden als Tauschprozesse analysiert und am Konsenskriterium gemessen
- Implementierungsproblem: Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Verfassungsregeln
- → welche Verfassungsregeln können allseitige Zustimmung finden
- → Zusatznutzen einer Änderung muss mindestens für beide 0 sein → Korridor für Regeln, z.B. Eigentumsrechte (Landwirt gibt Räuber einen kleineren als den bisher geraubten Teil der Ernte freiwillig ab), Gewaltmonopol (Rechtsschutzstaat), Produktion öffentlicher Güter (Leistungsstaat)
- Entscheidungsregeln:
  - Konsensfindungskosten < Fremdbestimmungskosten (externe Nachteile) → Diktatorregeln
  - $K. = F.$  → Mehrheitsregel
  - $K. > F.$  → Einstimmigkeitsregel
  - Umverteilung ist nicht konsensfähig (jemandem muss etwas genommen werden); außer Nutzengewinn des einen übersteigt Nutzenverlust eines anderen → Ausgleich
- **Fazit:**
- Politiker verfolgen Eigeninteressen; können zu Lasten der Bürger entscheiden
- Präferenzen der Bürger werden mit Einstimmigkeitsregel relevant
- Übergang von ergebnis- zu konsensbezogener Politik (Paretooptimum) → teuer → Beschränkung auf Verfassungsregeln (genaue Auswirkungen unbekannt → Schleier der Ungewissheit) → faire Regeln entstehen, da sie jeden benachteiligen könnten
- Nach Buchanan ist Rechtsschutzstaat und Bereitstellung öffentlicher Güter konsensfähig, Umverteilung aber nicht
- **Kritik:**
- Kollektive Entscheidungen diskriminieren keine Individuen oder Gruppen (jeder hat Veto)
- Einstimmigkeit in pluralistischen Gesellschaften ist selbst bei allgemeinen Verfassungsfragen ungewiss
- Warum sollten derzeit bevorzugte Menschen Änderungen zustimmen
- Praktisch nicht handhabbar und braucht homo oeconomicus
- Buchanan sieht dies später: Überforderung der Bürger:
  - bei Änderung sozialstaatlicher Verfassungen müssen ethisch-moralische Denkweisen berücksichtigt werden

- Verbesserungsmöglichkeiten sind unbekannt → Entdecker können Werturteile in die Politik tragen
- Konsensgedanke an sich positiv
- Buchanan legt nahe, Umfang der Politik auf das nötigste zu reduzieren, da bei kollektiven Entscheidungen Minderheiten benachteiligt werden können
- **2. Ordnungspolitik für den Staat:**
- Wie kann man die Expansion eines ausufernden Sozialstaates verfassungsgemäß begrenzen → fiskalische Beschränkungen (Ordnungspolitik für den Staat)
- Ziel: Begrenzung der Entscheidungsmöglichkeiten der Politiker, um Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs in Demokratien zu reduzieren → Politik soll an Präferenzen der Bürger herangeführt werden
- Buchanan formuliert zwei Arten der Beschränkung:
- 1. ergebnisbezogene Beschränkungen:
  - setzen bei den Staatseinnahmen an: Obergrenze für Steuersätze; absolutes Steueraufkommen (z.B. maximal x% BIP); relatives Steueraufkommen (z.B. Wachstum maximal Wachstum des BIP)
  - setzen bei den Staatsausgaben an: absolut (z.B. x% des BIP); relativ (z.B. Wachstum relativ zum BIP)
  - Fazit: möglicherweise zu starr; Neben- und Schattenbudgets können entstehen
- 2. verfahrensbezogene Beschränkungen:
  - personelle Äquivalenz: qualifizierte Mehrheitsregeln (2/3) bei Steuern und Abgaben → Stärkung von Minderheiten
  - sachliche Äquivalenz: möglichst große Äquivalenz von Zahlern und Nutzern (Föderalismus)
  - zeitliche Äquivalenz: materieller Budgetausgleich (Verbot der Verschuldung); zeitliche Befristung von Steuerprivilegien und Subventionen

## VI. Die Theorie der Gerechtigkeit von J. Rawls

### VII. Der Ansatz der normativen Institutionenökonomik:

- **1. Politikberatung im Rekurs auf soziale Dilemmata:**
- Neukonzeption der normativen Institutionenökonomik (Homann; Pies): Sozialpolitik war bisher Korrektur des Marktes (Müller-Armack) → Dualismus soll aufgehoben werden
- Diagnose des Status quo:
  - Wertpluralismus in modernen Gesellschaften → Werte nicht verbindliche → Ersatz durch konsensfähige Regeln (Ordnung mit Regeln ist der systematische Ort der Moral) → 2 Kriterien für Regeln: konsensfähig und anreizkompatibel (sollen Kooperation ermöglichen)
  - Wettbewerb hat Hierarchie als bestimmendes Merkmal abgelöst → Wettbewerbsgesellschaften → Ordnungsproblem ist Management sozialer Dilemma-Strukturen (Interessen können gemeinsam oder konkurrierend sein) → Wettbewerb soll Kooperation begünstigen
- Institutionenökonomik sieht aus Beobachterperspektive, Spieltheorie aus Sicht des Individuums → IÖ sucht Pareto-superiore Lösungen: Trade-Off-Denken (einer gewinnt, weil anderer verliert) → Konsens-Denken (orthogonale Positionierung) [Grafik 1]
- Trade-Off-Denken führt zu Blockaden → Reformen werden unterlassen → Probleme verschärfen sich
- Beispiel Wettbewerbsbeschränkungen: im Konsens sind alle dagegen, um andere Seite nicht zu bevorteilen → Wettbewerb braucht Konsens
- **2. Ausgewählte praktische Politikempfehlung:**

- Markt und Sozialpolitik:
  - bisher als Gegensatz wahrgenommen
  - → Homann/Pies: Funktionsweise des Marktes lässt sich durch adäquate Sozialpolitik steigern
  - Sozialpolitik ist Versicherung (Risiken werden gepoolt)
  - Investitionen von Eltern in Kinder (z.B. Bildung) wegen Altersabsicherung → keine Tauschgewinne, mit Kindern können keine Verträge geschlossen werden → Unterversorgung der Kinder → geringe Absicherung im Alter → staatliche Sozialpolitik (Tauschgewinne werden erzielt und können verteilt werden)
  - → Marktwirtschaft und Sozialstaat sind gleichrangig, komplementär, fördern gesellschaftliche Kooperation → Sozialpolitik ist gut für Markt
  - Sozialpolitik als Versicherung ausgestalten: falsche Angaben über Risiken verhindern; Versicherung schädigendes Verhalten unterbinden (moral hazard)
  - aber: Schwächung familiärer Solidarität
- Globalisierung:
  - Industrie- gegen Entwicklungsländer im Trade-Off-Denken
  - niedrige Lohnkosten in EL lassen Arbeitslosigkeit in IL steigen; Kapital sucht Orte geringer staatlicher Belastung → Nationalstaaten verlieren Souveränität
  - Globalisierung ist aber Prozess, bei dem alle gewinnen können
  - Gewinner sind aber Konsumenten und viele Produzenten wegen größerer Märkte
- Arbeitslosigkeit:
  - Insider- (Erwerbstätige) gegen Outsiderinteressen (Arbeitslose)
  - keiner kooperiert → weiterhin Arbeitslosigkeit; beide kooperieren (aktive Beschaffungssuche und mäßige Lohnforderungen) → Investitionen in Humankapital, Zuschüsse, Ich-AG; sonst gewinnt einer auf Kosten des anderen
  - Sozialhilfereform nach Homann/Pies: 50% der zusätzlichen Einkommen sollen Sozialhilfeempfängern bleiben
- Drogenpolitik:
  - Konsumenten gegen Nicht-Konsumenten
  - bei Freigabe kann Süchtigen speziell geholfen werden vs. Verbot wegen Jugendschutz und Beschaffungskriminalität
  - Pies: Verbot senkt Drogenqualität, steigert Preis → mehr Beschaffungskriminalität
  - → Drogen staatlich unter ärztlicher Aufsicht verteilen, Programme zur Rehabilitierung
- → normative Institutionenökonomik soll Denkblockaden aufheben
- **Fazit:**
- Individuen könne diese Dilemma-Strukturen nicht aufbrechen, weil sie uninformiert sind und Probleme aus der Teilnehmerperspektive sehen → Ökonomen sind in Beraterposition besser informiert
- Homann/Pies beachten Werte nicht (homo oeconomicus) → Beeinflussen Entscheidungen
- Grenzen des Konsens: z.B. Arbeitsmärkte → Reform müsste Gewerkschaften entmachten (Betriebsräte als betriebliche Arbeitsgebervertreter aufwerten) → diese stimmen nicht zu → zudem trägt Regierung laut StabG Verantwortung (haben tun die aber Verbände)
- Reformvorschläge:
  - tariffähige Belegschaften in U (z.B. Betriebsräte)
  - Betriebsvereinbarungen auch über Arbeitsentgelte und -bedingungen
  - Belegschaften sollen selbst entscheiden, welche Regeln für sie günstig sind (bisher musste jemand besser gestellt werden)
  - → Flexibilisierung auf Betriebsebene
- Kritik:
  - Realistische Analyse → Berücksichtigung kultureller Eigenarten
  - Konsenskriterium muss manchmal in Frage gestellt werden; es kann nicht allen

Reformnotwendigkeiten gerecht werden

- Institutionen als Ort der Moral → Moral wird Sache der Politik, obwohl Individuen eigentliche Adressaten der Moral sind

### **VIII. Das Implementierungsproblem der Ordnungspolitik in der Demokratie:**

#### **- 1. Ordnungspolitik in der Demokratie:**

- Ausgangspunkt ist NPÖ als ökonomische Theorie der Demokratie, Bürokratie, Verbände, Verfassung
- Ideales Demokratiemodell: Bürger wählen und kontrollieren Legislative, die wiederum die Exekutive wählt und kontrolliert; die Judikative kontrolliert Bürger, Legislative und Exekutive; Exekutive ist überparteilich (Identität von Regierenden und Regierten) und dem Gemeinwohl verpflichtet (Präferenzgerechtigkeit)
- Kritik: Exekutive hat Mehrheit in Legislative; Wählerkontrolle funktioniert nur sehr eingeschränkt; Interessengruppen, Bürokraten, Parteien vertreten nicht unbedingt das Allgemeinwohl
- **Downs:**
- Vergleich Gütermärkten mit Politik:
  - Konkurrenz: zwischen U vs. zwischen Parteien
  - Produkt: private Güter vs. politische Programme
  - Ziele: Gewinn- vs. Wählerstimmenmaximierung
  - Motive (Eigeninteresse): Einkommen vs. Prestige, Macht, Einkommen
- Medianwähler → Ausrichtung der Programme an der Mitte (soziale MW)
- Politikunvollkommenheiten:
  - Wähler haben geringe Anreize sich über Programme zu informieren: Nutzen einer Stimme ist gering
  - Parlamentsmehrheit sichert Regierungsmehrheit mit Gesetzen ab
  - Lobbyisten nehmen Einfluss
- → Anreize für Politiker:
  - Sonderinteressen ist Vorrang zu geben → konkrete Regeln (Hayek) setzen sich durch
  - Vorteile für Interessengruppen möglichst kurz vor, Belastungen nach der Wahl; Vorteile für kleine Gruppen, Belastungen breit streuen
  - Verteilung der Lasten auf kommende Generationen (Verfassung mit fiskalischer Beschränkung wäre gut)
- → reale Verfassungen weisen Unvollkommenheiten auf: Politiker instrumentalisieren Sozialstaat, um Wählerstimmen zu maximieren (Gegenmittel wäre Ordnungspolitik für den Staat; wäre in Deutschland aber nicht konsensfähig, da Politik Gestaltungsspielräume aufgeben müsste)
- **2. Funktionen der Zivilgesellschaft:**
- ziviles Engagement förderte Transformation in MOE-Staaten, während orthodoxe Transformationsländer aufgrund fehlender Kultur zivilen Engagements zurückblieben
- Zivilgesellschaft → Kultur gegenseitigen Vertrauens bei Transaktionspartnern → TAK?
  - Spezialisierung und Kooperation steigen, je mehr Vertrauen herrscht → Spezialisierungs-, Kooperations- und Tauschgewinne steigen
- Laut Leibold bislang vernachlässigt:
  - Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Politik → Regelgefüge → Vertrauen → TAK? → ökonomische Erträge
  - Was sind qualitative Unterschiede zwischen Zivilgesellschaften; was begründet eine Zivilgesellschaft
  - Theorie der Entstehung, der Wirkung und des Wandels von Institutionen notwendig
- **Leipolds Theorie:**

- Institutionen: Regeln, die bestimmte Verhaltensweisen ge- oder verbieten, spontan gewachsen oder bewusst vereinbart sind und wechselseitig geachtet werden
- Institutionen erster Ordnung: regeln Beziehungen zwischen Individuen
- Institutionen höherer Ordnung: Kontrolle der vorigen; Meta-Institutionen (Staat als wichtigste: Regeln setzen und kontrollieren)
- Grundproblem ist Kontrolle des Staates → Dilemma von Institutionen höherer Ordnung → Lösung zeigt wirtschaftliche Wirkungen; wichtigste Funktion der Zivilgesellschaft ist Lösung dieses Dilemmas
- Moral: angemessene Berücksichtigung anderer Interessen → Selbstbeschränkung; aber Mensch hat Eigeninteressen → warum moralisches Verhalten
- 1. Informale Institutionen; Quellen bzw. Ordnungsfaktoren in Klammern:
  - 1.1. selbstbindende Institutionen (spontane und bewusste Vereinbarungen)
  - 1.2. bindungsbedürftige Institutionen:
    - 1.2.1. moralgebunden:
      - 1.2.1.a emotional gebunden (moralische Gefühle)
      - 1.2.1.b religiös gebunden (Glaube)
      - 1.2.1.c ideologisch gebunden (Überzeugung)
- 2. Formale Institutionen; Quellen bzw. Ordnungsfaktoren in Klammern:
  - 1.2. bindungsbedürftige Institutionen:
    - 1.2.2 rechtlich erzwingbar (Vernunft und moralische Rückbindung)
- Tendenz zu rechtlich erzwingbaren bzw. gebundenen Institutionen; vermutlich wegen anonymer Lebensweise
- Gütermerkmale von Institutionen:
  - Gutscharakter wird nicht erkannt
  - öffentliche Güter: Nichtrivalität (U? bei mehr Befolgern); Nichtausschlussprinzip (Anreiz, nur sich auszuschließen)
  - → eher Netzwerküter bei selbstbindenden Institutionen
  - bindungsbedürftige Institutionen (Moralgut) problematisch: Nutzen abhängig von Nutzen, falls alle die Regel befolgen, Zusatznutzen bei individueller Missachtung und Sondernutzen, falls ich die Macht habe, die Regel zu ändern
- Zivilgesellschaft nur, wo Engagement am Allgemeinwohl orientiert ist, nicht an Profit oder Macht und wo allgemeine und gleiche Regeln Dilemmata höherer Ordnung auflöst oder verhindert (Engagement braucht Überzeugungen, Tugenden der Bürger, um am Staat vorbei zu handeln)

### **IX. Einige ordnungsrelevante Probleme zu Beginn des 21. Jahrhunderts:**

- **1. Vielfalt und Eigenarten der Kulturen:**
- Kulturen unterscheiden sich nach Grad der Regelteilung (Institutionen sind knappes Gut):
  - selbstbindende Institutionen sind Netzwerkut
  - bindungsbedürftige Institutionen sind Moralgut: Bereitstellung schwer; Regeln des Zusammenlebens entwickeln sich unterschiedlich und zufällig; Verhältnis und Gewicht in-/formaler Institutionen sehr verschieden
- Regelteilung beeinflusst Arbeitsteilung:
  - unterschiedliche wirtschaftliche Ergebnisse
  - daher Einbindung in globale Arbeitsteilung unterschiedlich
- **2. Wettbewerb der Ordnungssysteme:**
- Druck von Außen fördert Reform des Sozialstaates, um PF zu halten vs. Umwelt- und Sozialstandards erodieren
- Gegensatz Arbeit - Kapital → Gegensatz Wettbewerb der Systeme ist gut - schlecht
- Gegenstand des Wettbewerbs:
  - Institutionen des Wirtschaftens und des sozialen Zusammenlebens (z.B. soziale

- Sicherungssysteme, Marktregulierungen, Bildungssysteme, Umweltstandards)
- informale Institutionen (Sitten und Gebräuche)
  - Mechanismen: exit (Abwanderung) oder voice (Widerspruch) (Beispiel: Abwanderung von Kapital und Unternehmertum, hoch qualifizierter Arbeit und Kaufkraft)
  - Abwanderung ins Ausland oder in die Schattenwirtschaft → wirtschaftliche Bedingungen verschlechtern sich → Staatseinkommen? → reale Präferenzen werden enthüllt → Kontrolle der Regierung und Anreize Regeln zu ändern
  - Globalisierung und Liberalisierung haben Mobilität von Wissen und Kapital zwar gesteigert, Wettbewerb der Systeme ist aber dennoch wenig wirksam, da
    - besonders Arbeit sehr immobil und Kapital (DI) ebenfalls nur begrenzt beweglich
    - voice in Demokratien unvollkommen bleibt: Disziplinierung der Politik ist sehr schwach, Wählerkontrolle unvollkommen, Wählerkritik ist immer sehr unspezifisch
  - Möglichkeiten der Politik, gegen den Wettbewerb der Systeme vorzugehen: Harmonisierung der Regelwerke (Kartellisierung von Politik): Politik im Vorteil, da zugleich Regelsetzer und Schiedsrichter
  - Es fehlt eine Institution, die die globale Wettbewerbsordnung durchsetzen und kontrollieren kann: Weltstaat unwahrscheinlich, also globale Zivilgesellschaft → speist sich aus nationalen Zivilgesellschaften

#### **X. Offene Probleme der Ordnungstheorie und -politik:**

- Welche Zukunft haben National- oder Sozialstaaten
- Frey:
  - Nationalstaaten verschwinden → Bürger werden Mitglieder diverser supranationaler Körperschaften, die Staatsaufgaben übernehmen
  - öffentliche Güter werden durch Vereine, Gemeinden, überstaatliche Körperschaften bereit gestellt
  - Bürger sind Mitglied in den Körperschaften, die ihren Präferenzen entsprechen
- ist Globalisierung irreversibel
- kommt es zum clash of civilizations
- welche Institutionen werden das Gewaltmonopol innehaben
- gibt es realistische Substitute für Staaten