

# Kapitel 1

## *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*

### 1.1 Koordinationsmechanismen in der Wirtschaft

Wirtschaftsordnung  
= tatsächlich existierende Wirtschaft

Rechtsordnung  
= Teil der Wirtschaftsordnung

In den ersten beiden Bänden dieser Buchreihe, in denen wir uns mit Fragen der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre auseinandergesetzt haben, ging es im Wesentlichen darum, die Wirtschaft so zu beschreiben, wie wir sie jeden Tag erleben. Bei dieser Beschreibung sind wir immer wieder auf Bereiche gestossen, in denen die Wirtschaftssubjekte nicht völlig frei handeln können, sondern sich innerhalb gewisser gesetzlicher Schranken bewegen müssen. In diesem Band wollen wir uns daher vertieft mit der Frage auseinandersetzen, welche Prinzipien und Regeln bei der rechtlichen Ordnung des Wirtschaftslebens gelten. Die Beschreibung der Rechtsordnung, die in einer Wirtschaft gilt, liefert einen weiteren wesentlichen Mosaikstein zur umfassenden Beschreibung der Wirtschaftsordnung eines Landes.

**Selbststeuerung  
oder  
Fremdsteuerung?**

Am Anfang jeder wirtschaftlichen Tätigkeit steht das Bedürfnis der Akteure, ihre konkreten Lebensumstände zu verändern. Wie bereits früher dargestellt, setzen sich sowohl einzelne Menschen als auch gesellschaftliche Gruppen Ziele. Entsprechend wird zwischen individuellen und kollektiven Zielen unterschieden. Typische individuelle Ziele sind

Unterschiedliche  
Ziele und Interessen  
erfordern  
Koordination

materieller Wohlstand, Gesundheit, Glück, gesellschaftliche Anerkennung usw. Kollektive Ziele können, je nach Gruppe, die sie formuliert, sehr unterschiedlich sein: ein Musikverein möchte das gemeinsame Hobby pflegen und vielleicht bei Auftritten brillieren, eine Partei zielt auf die Veränderung der Gesellschaft in ihrem politischen Sinn, und eine Unternehmung strebt wirtschaftlichen Erfolg an. Die vielen unterschiedlichen Ziele der verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer innerhalb einer Gesellschaft können nicht alle in vollem Umfang erreicht werden, weil sie sich teilweise widersprechen. Damit sich die Wirtschaftsakteure dennoch zielgerichtet verhalten können, muss es in einer Gesellschaft Mechanismen und Regeln geben, durch welche die Interessen aufeinander abgestimmt (koordiniert) werden.

Selbststeuerung

Die Koordination der unterschiedlichen Interessen innerhalb einer Gesellschaft geschieht auf sehr vielfältige Weise. Es gibt Bereiche, in denen niemand eine aktive Steuerungsfunktion übernimmt und sich die Interessen frei entfalten können. In diesen eher seltenen Fällen spricht man von reiner Selbststeuerung. Beispiele aus dem sozialen System sind Wohngemeinschaften, in denen keine rechtlich verbindlichen Regeln des Zusammenlebens existieren.

Fremdsteuerung

Das andere Extrem stellen Gesellschaftsbereiche dar, in denen nichts dem freien Spiel der Kräfte überlassen wird, sondern die Interessen von einer zentralen Instanz koordiniert werden. Diesen Fall bezeichnet man als reine Fremdsteuerung. Beispiele aus dem sozialen System sind religiöse Lebensgemeinschaften, in denen alle Entscheidungen, auch höchst persönliche, von einer Führungsperson gefällt werden und kein Raum zur freien Gestaltung bleibt. Auch im ökologischen Bereich gibt es Versuche, künstlich Biosphären zu schaffen, in denen alle ablaufenden Prozesse vorausgeplant sind. Damit soll die Basis gelegt werden, um später menschliche Kolonien auf fremden Planeten zu gründen.

Viele  
Zwischenformen

Neben reiner Selbst- bzw. Fremdsteuerung existiert eine Vielzahl von Zwischenformen. Im sozialen System sind Wahlen und Abstimmungen beliebte Verfahren zur Koordination unterschiedlicher Interessen. Im ökologischen System wird mit Hilfe von Zucht und Pflege versucht, einen Mittelweg zwischen reiner Selbst- und Fremdsteuerung zu finden.



Beispiel einer «Fremdsteuerung»: Ziel des «Eden Project» ist es, eine natürliche Umgebung nachzuahmen. Besonderer Wert wird dabei auf die Nachzucht von vom Aussterben bedrohten Sorten gelegt.

Koordination in der Wirtschaft

Wie das ökologische und das soziale System braucht auch die Wirtschaft Verfahren, die eine sinnvolle Koordination der Pläne der Wirtschaftssubjekte ermöglichen. Im Mittelpunkt steht dabei der Interessenausgleich auf den verschiedenen Faktor- und Gütermärkten. Je nach Markt kommen unterschiedliche Koordinationsmechanismen zum Zug, die wir in der Folge genauer betrachten wollen.

### 1.1.1 Freier Wettbewerb

Freies Spiel der Kräfte

Der freie Wettbewerb ist ein Koordinationsmechanismus, der den Interessenausgleich zwischen den Wirtschaftssubjekten dem freien Spiel der Kräfte überlässt. Es handelt sich damit um eine Form der reinen Selbststeuerung.

Freiheit als wichtigste Voraussetzung

Der freie Wettbewerb setzt die Freiheit der einzelnen Wirtschaftsakteure voraus. Deshalb muss in einer auf dem freien Markt basierenden Wirtschaftsordnung sichergestellt sein, dass die Rechtsordnung verschiedene Freiheitsrechte gewährleistet. Die Rechtsordnung muss beispielsweise garantieren, dass das Eigentum des Einzelnen geschützt ist (Eigentumsfreiheit), dass Verträge frei geschlossen werden dürfen (Vertragsfreiheit) und dass jede Person ihren Beruf oder ihr Gewerbe frei wählen kann (Wirtschaftsfreiheit).

Preismechanismus als zentrales Steuerungselement

Zentrales Element ist der Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Preis (Preismechanismus). Dies funktioniert dann am besten, wenn die Bedingungen vollkommener Konkurrenz gegeben sind. Die Rechtsordnung muss daher sicherstellen, dass die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz so weit wie möglich erfüllt werden, um auch tatsächlich die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Insbesondere muss verhindert werden, dass gewissen Anbietern oder Nachfragern der Zutritt zu einem Markt verunmöglicht wird.

### 1.1.2 Zentrale Planung

Planungsbehörde setzt gesellschaftliche Ziele in wirtschaftliche Entscheide um

Von zentraler Planung wird dann gesprochen, wenn gewisse Bereiche der Wirtschaft oder die gesamte Wirtschaftsordnung von reiner Fremdsteuerung geprägt sind. Die zentralen Fragen der Herstellung, Verteilung und Verwendung von wirtschaftlichen Gütern werden in diesem Fall von einer Planungsbehörde beantwortet. Daraus resultieren konkrete Aufträge an die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer. Die gesamte Planung

basiert auf einem politischen Ent-  
scheid darüber, welche gesell-  
schaftlichen Ziele mit welcher  
Priorität angestrebt werden sollen.  
Der endgültige Plan ist für alle  
Wirtschaftssubjekte verbindlich,  
andernfalls können die gesteckten  
Ziele nicht erreicht werden.

Rechtsordnung  
stellt Umsetzung der  
Planung sicher

Eine Wirtschaftsordnung, wel-  
che die zentrale Planung in den  
Mittelpunkt stellt, muss dafür sor-  
gen, dass die Rechtsordnung die  
Durchsetzung der Pläne sicherstellt. Dies wird unter anderem dadurch er-  
reicht, dass Verstösse gegen die Planung bestraft werden. Zudem sind die  
Freiheitsrechte in den betroffenen Bereichen stark eingeschränkt: die  
Haushalte sind in ihren Konsumententscheidungen ebensowenig frei wie die  
Unternehmungen in Fragen der Produktion oder der Verteilung. Die  
regulierende Wirkung des Preises entfällt ebenfalls. Er bildet sich nun  
nämlich nicht mehr durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage,  
sondern wird aufgrund von ökonomischen und sozialen Kriterien durch  
die Planungsbehörde festgelegt.

Planung nur noch in  
Teilbereichen der  
Wirtschaft

Seit dem Ende der sozialistischen Experimente in Osteuropa existieren  
nur noch wenige Volkswirtschaften mit einer zentralen Planungsbehörde  
(z.B. Nordkorea und Kuba). Viele Wirtschaftsordnungen sehen jedoch  
für einzelne ausgewählte Wirtschaftsbereiche eine zentrale Planung vor.  
In der Schweiz galt dies zum Beispiel bis vor Kurzem für den Milch-  
markt. Ein weiteres Beispiel in der Schweiz ist die Kaminreinigung: Bei  
dieser Dienstleistung ist von der Zahl der Anbieter, über die Art der  
Dienstleistung bis zur Höhe des Preises alles festgelegt, obwohl die Ka-  
minfeger nicht Angestellte des Staates sind.

Für die im Rahmen des Kaminfegerdienstes  
durchgeführten Arbeiten wird der Preis pro  
Arbeitsminute auf 1.18 Franken festgelegt.

Pos.	Bezeichnung	Minuten	Franken
1.1	Grundtaxe	15	17.70
2.1	Zuschläge für entlegene Gebäude	3	3.55
3.1	Kamine bis zu 3 Stockwerken	12	14.15

Der Preis für die Kaminreinigung ist staat-  
lich vorgeschrieben (Beispiel Kanton Wal-  
lis).

### 1.1.3 Gruppenvereinbarungen

Alternative zur  
reinen Selbst- bzw.  
Fremdsteuerung

Eine erste wichtige Alternative zur reinen Selbst- beziehungsweise  
Fremdsteuerung bilden Gruppenvereinbarungen. Dabei handelt es sich  
um eine Sonderform des Wettbewerbs, bei der die Interessen einzelner  
Wirtschaftssubjekte gebündelt aufeinandertreffen. Bekanntestes Beispiel  
ist der Arbeitsmarkt. Hier werden grundsätzliche Fragen zwischen In-  
teressenvertretern der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Gewerk-

Beispiel Gesamt-  
arbeitsvertrag

schaften) sowie solchen der Arbeitgeberseite (Arbeitgeberverbände) ausgehandelt und in einem speziellen Vertrag (Gesamtarbeitsvertrag) festgelegt. Die konkreten individuellen Arbeitsverträge enthalten dann nur noch Bestimmungen, die vom Gesamtarbeitsvertrag nicht verbindlich festgelegt sind.

Beispiel  
Angebotskartell

Von Gruppenvereinbarungen wird auch dann gesprochen, wenn nur auf einer Seite eine Gruppe steht. Dies ist dann der Fall, wenn eine einzelne (grössere) Unternehmung für ihren Bereich einen Gesamtarbeitsvertrag mit den Gewerkschaften aushandelt (z.B. eine Grossbank mit dem Kaufmännischen Verband). Auf dem Gütermarkt gibt es eine vergleichbare Situation, wenn alle Anbieter mit einem gemeinsamen, untereinander abgesprochenen Marktauftritt (Angebotskartell) auf eine grosse Zahl von Nachfragern treffen. Dies galt in der Schweiz während vieler Jahre im Biermarkt, mit der Konsequenz, dass in den Restaurants einer Region immer nur die lokale Biermarke ausgeschenkt wurde und das Bier zudem überall genau gleich teuer war.

Besondere  
Voraussetzung:  
Vereinsfreiheit

Die Rechtsordnung muss für Gruppenvereinbarungen grundsätzlich die gleichen Freiheiten gewährleisten, die auch den freien Wettbewerb ermöglichen. Sie muss aber zusätzlich ausdrücklich die Bildung von Gruppen zulassen. Dies wird nicht in allen Rechtssystemen gleich gehandhabt. Während die Vereinsfreiheit in der Regel überall gewährt wird und sich Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen damit frei bilden können, steht man der Bildung von Kartellen in vielen Ländern kritisch gegenüber.

### 1.1.4 Wahlen und Abstimmungen

Wettbewerb ist  
unbefriedigend bei  
öffentlichen Gütern

In Teilbereichen der Wirtschaft können weder der freie Wettbewerb noch Gruppenvereinbarungen befriedigende Ergebnisse liefern. Dies gilt insbesondere für die öffentlichen Güter, die entweder gar nicht oder in ungenügendem Ausmass hergestellt würden, wenn die genannten Formen der Interessenkoordination zur Anwendung kämen. Beispiele dafür sind der Gesundheitsbereich oder die öffentliche Sicherheit. Die zentrale Planung als Alternative wird aufgrund ihrer negativen Auswirkungen auf die Freiheit des Einzelnen dagegen häufig als undemokratisch und daher abwegig empfunden.

Wahlen und Abstimmungen bei wirtschaftspolitischen Grundfragen

In diesem Fall wird in demokratischen Gesellschaften auf Verfahren zurückgegriffen, die sich im politischen Prozess bewährt haben: Wahlen und Abstimmungen. Geschieht dies auf Stufe der Gesamtgesellschaft, werden in der Regel Grundfragen der Wirtschaftspolitik geklärt. Beispiele dafür sind die Ausgestaltung der Landwirtschafts-, Verkehrs- oder Gesundheitspolitik. Aber auch innerhalb einzelner Organisationen können Abstimmungen und Wahlen zum Ausgleich der Interessen beigezogen werden: die Generalversammlung der Aktionäre wählt den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft; das Personal einer Unternehmung wählt einen Betriebsrat oder eine Personalkommission; die Mitglieder einer Genossenschaft oder einer Gewerkschaft werden zu einer Urabstimmung über Sachfragen eingeladen.

Klare Festlegung der Bedingungen

Die Rechtsordnung muss so ausgestaltet werden, dass klar festgelegt wird, unter welchen Bedingungen abgestimmt werden muss und wie das Abstimmungsergebnis umgesetzt werden soll. Beispielsweise muss vor einer Abstimmung klar sein, ob zur Annahme der Vorlage das absolute oder ein qualifiziertes Mehr verlangt wird.



In der Schweiz wird über viele wirtschaftliche Sachfragen an der Urne entschieden.

## 1.2 Ordnungspolitik: Welcher Koordinationsmechanismus in welcher Situation?

Die meisten modernen Volkswirtschaften vertrauen aus Gründen der Effizienz in vielen Bereichen auf die Steuerungswirkung des Marktes. Welchen Stellenwert der Wettbewerb aber innerhalb der gesamten Gesellschaft haben soll, ist in den Wirtschaftswissenschaften seit den Anfängen dieser Disziplin eine der zentralen Streitfragen. Jener Bereich der Politik, der sich mit dieser Frage auseinandersetzen muss, wird Ordnungspolitik genannt. Angesichts der Herausforderung der Globalisierung für die nationalen Volkswirtschaften hat sich in diesem Bereich in letzter Zeit ein eigentlicher Glaubenskrieg entwickelt, der mit der Zunahme sozialer Probleme in Zukunft noch intensiver geführt werden dürfte.