

# Hauptsächliche Determinanten von Wirtschaftsordnungen

Von Hans-Rudolf Peters, Bonn

## I. Problemstellung

Zu den Funktionen der Wirtschaftsordnungstheorie gehört es, aus der Fülle der ökonomischen Erscheinungen und Beeinflussungsfaktoren diejenigen Determinanten, die eine Wirtschaftsordnung im Kern prägen, herauszudestillieren. Nach Walter *Eucken* gilt es, aus der komplexen ökonomischen Wirklichkeit vermittels „pointierend-hervorhebender Abstraktion“ alle diejenigen „reinen, idealtypischen Wirtschaftsformen“ zu finden, „aus denen sich in Gegenwart und Vergangenheit die konkreten Wirtschaftsordnungen zusammensetzten und zusammensetzen“<sup>1</sup>. *Hensel*, für den eine Wirtschaftsordnung „jederzeit zumindest ein sittliches, ein rechtliches und ein morphologisches Gebilde (ist)“<sup>2</sup>, hat vor allem die morphologischen Faktoren herausgearbeitet. Er hat deutlich gemacht, daß Wirtschaftsordnungen unter morphologischem Aspekt Kombinationen möglicher Ordnungsformen, insbesondere der Planung, aber auch des Eigentums, der Unternehmen, der betrieblichen Ergebnisrechnung, der Geld- und Währungsordnung, der Preisbildung und der Märkte sind. *Thalheim* hat einen Strukturkatalog systemtypischer Merkmale von Wirtschaftsordnungen aufgestellt, der neben der Eigentumsordnung, dem Lenkungssystem, der Preisbildung sowie dem Wettbewerb und den Marktformen als weitere Elemente die Ziele des Wirtschaftens, die Träger und Formen der Initiative im Wirtschaftsleben, die Arten und Formen der Einkommensverteilung, die Funktion des Geldes, des Kredits und der Banken sowie der Rolle der außenwirtschaftlichen Beziehungen enthält. Ferner nennt *Thalheim* folgende ökonomisch relevante soziale Merkmale: Umfang und Art der eingebauten sozialen Sicherungen, die Organisationen des Arbeitsmarktes, die Arbeitsverfassung und die Betriebsverfassung<sup>3</sup>. Der vorgenannte Strukturkatalog enthält keine vollständige Aufzählung aller möglichen Strukturkompo-

---

<sup>1</sup> Walter *Eucken*: Die Grundlagen der Nationalökonomie. 6. Aufl. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950. S. 72.

<sup>2</sup> K. Paul *Hensel*: Grundgesetz — Wirtschaftsordnungen. ORDO, Bd. XIV (1963), S. 48.

<sup>3</sup> Karl C. *Thalheim*: Systemtypische Merkmale von Wirtschaftsordnungen. In: Helmut *Arndt* (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Untersuchungen. Gerhard Albrecht zum 80. Geburtstag. Berlin 1969. S. 332 ff.

nenten und keine ordnungsprägende Rangfolge der Bestimmungsfaktoren, sondern dem Verfasser kam es — wie er betont — primär darauf an, Schwerpunkte zu setzen.

Zum Zwecke der Charakterisierung von Wirtschaftsordnungen und für Wirtschaftssystemvergleiche ist es jedoch unentbehrlich, eine gewisse Rangfolge der hauptsächlichen Bestimmungsfaktoren vorzunehmen. Die Festlegung einer Rangfolge ist auch möglich, wenn man — wie von *Hensel* vorgeschlagen<sup>4</sup> — zwischen konstitutiven und akzidentellen Bestimmungsfaktoren unterscheidet. Im folgenden werden deshalb die hauptsächlichen Determinanten von Wirtschaftsordnungen systematisiert und hinsichtlich ihrer ordnungsprägenden Kraft klassifiziert.

Ausgegangen wird dabei von einer begrifflichen Abgrenzung, die Wirtschaftsordnung definiert als Gesamtheit der verwirklichten morphologischen und institutionellen Ordnungselemente sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Wirtschaftsprozesse und die Wirtschaftsentwicklung bestimmend sind.

## II. Arten der Bestimmungsfaktoren

Aus der komplexen ökonomischen Wirklichkeit und deren vielfältigen Beeinflussungsfaktoren lassen sich einige Arten von Ordnungskomponenten herausdestillieren, die teils „gewachsene“ und teils „gesetzte“ Ordnungselemente (*Eucken*) enthalten. Während die Wirtschaftsordnungen der gegenwärtigen Entwicklungsländer teilweise noch stark durch gewachsene Ordnungselemente — wie beispielsweise Sitte und Tradition — geprägt sind, werden die Wirtschaftsordnungen der reifen Industrieländer regelmäßig stärker durch gesetzte Ordnungsfaktoren vorwiegend rechtlicher und organisatorischer Art beeinflusst.

### Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftsordnungen

<i>sittliche:</i>	z. B. Sitte, Tradition, Arbeitsethos
<i>geistige:</i>	z. B. Ordnungsideen, wirtschaftspolitische Leitbilder, wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse
<i>morphologische:</i>	z. B. Formen der Planung und Lenkung, Formen der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel, Formen der Märkte und Versorgungszentren, Unternehmensformen, Geldsysteme
<i>rechtliche:</i>	z. B. Wirtschaftsverfassung, sonstige wirtschaftsrelevante Bestimmungen
<i>institutionelle:</i>	Verbände, Freie Gewerkschaften, Unabhängige Notenbank

<sup>4</sup> K. Paul *Hensel*: Das Verhältnis von Allokations- und Wirtschaftssystemen. In: Erik *Boettcher* (Hrsg.): Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme. Schr. d. Ver. f. Socialpol. N. F. Bd. 57. Berlin 1970. S. 42.

### III. Konstitutive und akzidentelle Bestimmungsfaktoren

Die zahlreichen Faktoren, die eine Wirtschaftsordnung formen bzw. mitformen, sind in ihrer Prägekraft nicht gleichwertig. Die gegenwärtigen Wirtschaftsordnungen aller einigermaßen entwickelten Volkswirtschaften weisen in der Regel konstitutive Ordnungselemente sachlicher, rechtlicher und geistiger Art auf, die sie im Kern prägen, und solche Ordnungsformen, die nur akzidentell ordnungspolitische Formkraft haben.

#### Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftsordnungen

##### *konstitutive Faktoren:*

sachliche: Formen gesamtwirtschaftlicher Lenkungs- und Koordinierungssysteme

rechtliche: Wirtschaftsverfassung

geistige: vorherrschende Ordnungsideen, wirtschaftspolitische Leitbilder

##### *akzidentelle Faktoren:*

Formen der Preisbildung, Arten der Interessenkontrolle und Haftung, Beschaffenheit der Tausch- und Versorgungszentren, Unternehmer- und Verbändetypen, Geld- und Währungsordnung, Förderungsformen der Einkommens- und Vermögensbildung

Abschließende Kataloge von Strukturelementen, nach denen sich Wirtschaftsordnungen ein für alle Male bestimmen lassen, sind nicht möglich. Es ist denkbar, daß die konstitutiven Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftsordnungen der Vergangenheit und Gegenwart künftig zu akzidentellen Faktoren herabsinken und umgekehrt heutige ergänzende Determinanten zu wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen von Wirtschaftsordnungen werden. Setzt sich beispielsweise eines der beiden polaren Lenkungs- und Koordinierungssysteme in Verbindung mit der jeweils typischen Art der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel allgemein durch, so müßten für graduelle Unterscheidungen von konkreten Wirtschaftsordnungen eventuell heute noch als akzidentell angesehene Faktoren herangezogen werden. Allerdings gibt es kaum fundierte Anhaltspunkte dafür, daß die beiden sachlich konstitutiven Determinanten der gegenwärtigen Wirtschaftsordnungen — nämlich die Formen der Lenkungs- und Koordinierungssysteme sowie die Arten der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel — in absehbarer Zeit ihre ordnungsprägende Kraft verlieren werden. Die mannigfachen Konvergenztheorien, die eine Angleichung der Lenkungs- und Koordinierungssysteme von marktwirtschaftlich und zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Systemen prognostizieren, basieren meist auf vorwiegend technokratischen Angleichungstendenzen (systemneutrale Technik, Planungsnotwendigkeiten) und vernachlässigen die fundamentalen gesellschaftspolitischen Zielunterschiede und verfestigten Herrschaftssysteme.

Die Wandelbarkeit konstitutiver Faktoren zeigt sich daran, daß Ordnungselemente, wie beispielsweise Sitte und Tradition, die in früheren Epochen der Wirtschaftsgeschichte stark prägten und deshalb als konstitutiv galten, heute kaum noch für die entwickelten Industriegesellschaften nennenswerte ordnungsprägende Kraft haben.

#### IV. Sachlich konstitutive Faktoren

##### 1. Gesamtwirtschaftliche Lenkungs- und Koordinierungssysteme

Ein gesamtwirtschaftliches Lenkungs- und Koordinierungssystem hat mikroökonomisch die Aufgabe, die Pläne und Handlungen der Wirtschaftssubjekte im arbeitsteiligen Wirtschaftsprozess so aufeinander abzustimmen, daß das Ziel allen Wirtschaftens — nämlich die Güterknappheiten zu überwinden — erreicht wird. Darüber hinaus muß es makroökonomisch dafür sorgen, daß die Wirtschaftsentwicklung möglichst stetig, d. h. ohne extreme Ausschläge — die in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen in Form von Rezessionen oder Konjunkturüberhitzungen sichtbar werden — erfolgt. Manchmal wird einem gesamtwirtschaftlichen Lenkungs- und Koordinierungssystem auch noch eine Funktion auf der mesoökonomischen Ebene (Branchenebene) zugeschrieben, indem es indikativ oder imperativ dahin wirken soll, daß sektorale Programmierungsziele für bestimmte Wirtschaftszweige erreicht werden.

Neben den in der Realität — wenngleich nirgends in voller Reinheit — vorfindbaren zwei Grundformen von Lenkungs- und Koordinierungssystemen — nämlich dem marktwirtschaftlichen und dem zentralverwaltungswirtschaftlichen System — sind heute zwei weitere Lenkungs-systeme aktuell, und zwar das global- und das sektoralgesteuerte marktwirtschaftliche System.

Das globalgesteuerte marktwirtschaftliche System ist dadurch charakterisiert, daß die Lenkung und Koordinierung der mikroökonomischen Relationen zwar primär über den Markt- und Preismechanismus erfolgt, die makroökonomischen Kreislaufgrößen jedoch staatlicherseits global so beeinflusst werden<sup>5</sup>, daß extreme Konjunkturlagen vermieden werden sollen. In einem sektoralgesteuerten marktwirtschaftlichen System wird die mikroökonomische Marktlenkung und -koordinierung durch eine staatliche indikative Planung der Branchenstruktur und sektoralen Entwicklung beeinflusst.

<sup>5</sup> Da makroökonomische Kreislaufgrößen in Form von statistischen Aggregat- oder Durchschnittsgrößen — wie beispielsweise die Gesamtnachfrage oder das volkswirtschaftliche Investitionsvolumen — nicht direkt gesteuert werden können, werden sie indirekt und global über eine vorher unbestimmte Zahl bestimmter Mikrogrößen, wie z. B. das Konsumverhalten vieler Haushalte oder die Investitionsneigung zahlreicher Unternehmen, beeinflusst.



## 2. Verfügungsgewalt über Produktionsmittel

Träger der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel können Privatleute, Arbeitskollektive oder öffentliche Bedienstete sein. Private Eigentümerrechte an Produktionsmitteln können Grundlage für die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel sein. In der Realität haben jedoch viele Verfügungsberechtigte — wie z. B. angestellte Unternehmensmanager oder Bedienstete im öffentlichen Dienst — keinen Status als Privateigentümer.

Grundsätzlich läßt sich zwischen freier und beschränkter Verfügungsgewalt, die in etwa mit privater und öffentlicher Verfügungsgewalt über Produktionsmittel korrespondiert, unterscheiden. Öffentliche Verfügungsgewalt über Produktionsmittel liegt vor, wenn die Dispositionsberechtigten in ihren ökonomischen Entscheidungen hinsichtlich des Einsatzes, der Vermehrung und des Verkaufs von Produktionsmitteln nicht frei sind, sondern sich nach Weisungen betriebsfremder — zumeist staatlicher oder politisch-gesellschaftlicher — Organe richten müssen. Private Verfügungsgewalt bedingt, daß die Betriebsorgane grundsätzlich frei, d. h. ohne Einmischung betriebsfremder Stellen über Produktionsmittel disponieren können.

Die Mitbestimmung der betriebseigenen Arbeitnehmer in einer Privatrechtsordnung ändert am Charakter privater Verfügungsgewalt über Produktionsmittel, die in diesem Falle von Kapitaleignern oder von diesen eingesetzten Managern und betriebseigenen Arbeitnehmern gemeinsam ausgeübt wird, grundsätzlich nichts. Wird jedoch Mitentscheidung und Mitbestimmung in den Privatunternehmen durch betriebsfremde Funktionäre der Gewerkschaften oder politisch-gesellschaftliche Institutionen ausgeübt, so wandelt sich bei überwiegender Fremdbestimmung der Unternehmensentscheidungen die ehemals private in eine öffentliche Verfügungsgewalt über Produktionsmittel.

## V. Interdependenzen zwischen Lenkungssystem und Verfügungsgewalt

Zwischen den beiden sachlich konstitutiven Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftsordnungen bestehen enge Zusammenhänge. Ein marktwirtschaftliches Lenkungs- und Koordinierungssystem setzt in jedem Falle dezentrale und ökonomisch uneingeschränkte Verfügungsgewalt über Produktionsmittel voraus, wie sie erfahrungsgemäß nur bei privaten Verfügungsberechtigten gegeben ist. Verwalten öffentliche Bedienstete oder Angehörige politisch-gesellschaftlicher Organe alle oder den überwiegenden Teil der Produktionsmittel dezentral — z. B. auf kommunal-

ler Ebene —, so ist das Kriterium der freien Verfügungsgewalt über Produktionsmittel zumeist nicht erfüllt. In der Regel sind die Handlungen derjenigen, denen der Staat die Verwaltung der staats- oder volkseigenen Produktionsmittel anvertraut hat, an spezifisch rechtliche Bestimmungen und Dienstanweisungen vorgesetzter betriebsfremder Organe gebunden, die ihren Aktionsspielraum beschränken. Dies zeigt sich beispielsweise daran, daß es den Verwaltern von staats- oder volkseigenen Produktionsmitteln durchweg nicht erlaubt ist, diese nach eigenem Gutdünken zu verkaufen oder einen Betrieb ohne Einwilligung vorgesetzter Stellen aufzulösen.

Ein zentralverwaltungswirtschaftliches Lenkungs- und Koordinierungssystem funktioniert regelmäßig nur dann, wenn die Zentralstelle auch die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel hat, weil anderenfalls private Verfügungsberechtigte jederzeit den Zentralplan durch autonome Entscheidungen durchkreuzen könnten.

In allen Wirtschaftsordnungen der Gegenwart finden sich sowohl Elemente marktwirtschaftlicher und zentralverwaltungswirtschaftlicher Lenkungs- und Koordinierungssysteme als auch Formen der privaten und öffentlichen Verfügungsgewalt über Produktionsmittel nebeneinander. Entscheidend für den Charakter der Wirtschaftsordnung ist die jeweilige Dominanz der einen oder anderen Form des Lenkungs- und Koordinierungssystems und der Dispositionsgewalt an Produktionsmitteln.

Aus dem Sachzwang heraus tendieren zentralverwaltungswirtschaftlich orientierte Lenkungs- und Koordinierungssysteme dazu, sich dominant mit öffentlicher Verfügungsgewalt über Produktionsmittel zu verbinden, während marktwirtschaftlich orientierte Systeme private uneingeschränkte Verfügungsgewalt über Produktionsmittel dominierend bedingen. Erfahrungsgemäß findet aber auch dort, wo Arbeitskollektive — wie bei der Arbeiterselbstverwaltung in Jugoslawien<sup>6</sup> — beschränkte Verfügungsgewalt über die formal in Gemeineigentum stehenden Betriebe in Form eines arbeitskollektiven Unternehmensnutzungsrechtes ausüben, eine begrenzte Marktlenkung und -koordinierung statt. Die Grenzen der Marktkoordinierung werden hier durch den Grad der gesellschaftlichen Fremdbestimmtheit der Dispositionsgewalt der Arbeitskollektive gezogen.

Im folgenden werden gegenwärtig typische Kombinationen von Formen gesamtwirtschaftlicher Lenkungs- und Koordinierungssysteme mit den Arten der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel dargestellt.

---

<sup>6</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Wandlungen und Beharrungstendenzen östlicher Wirtschaftssysteme — dargestellt am sowjetischen und jugoslawischen Wirtschaftssystem. *Wirtschaftspolitische Chronik*, 19. Jg. (1970), H. 2, S. 32 ff.

A A' = Barriere der Lenkungs- und Koordinierungssysteme  
 B B' = Barriere der Verfügungsgewalt (VG) über Produktionsmittel (PM)

Reine Marktsteuerung →	Dominante Markt- und Globalsteuerung	Dominante Markt- und indikative Sektorsteuerung	Dominante imperiative Zentralsteuerung	Reine Zentralsteuerung ←
Nur private VG über PM →	Ganz überwiegend private VG über PM	Noch überwiegend private VG, aber auch beachtliche öffentliche (insbesondere staatliche) VG über PM	Vorwiegend öffentliche (insbesondere staatliche) VG über PM	Nur öffentliche (staatliche und/oder gesellschaftliche) VG über PM ←
Wirtschaftsordnung (Beispiele) →	Privatkapitalistische globalgesteuerte Marktwirtschaft (Modell BRD)	Privatkapitalistische sektoralgesteuerte Marktwirtschaft (Sektorale Programmierung Frankreichs)	Sozialistische sektoralgesteuerte Marktwirtschaft (Modell Jugoslawien)	Sozialistische Zentralverwaltungswirtschaft (sowjetischen Musters)
	B	B'	A	A'

Wirtschaftsordnungen, in denen private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel vorherrscht, lassen sich als privatkapitalistische Ordnungen und diejenigen, in denen sich vorwiegend öffentliche Verfügungsgewalt — entweder in staatlicher oder gesellschaftlicher Form — findet, als sozialistische Ordnungen kennzeichnen.

Durch Kombination der gegenwärtig aktuellen Lenkungs- und Koordinierungssysteme mit den vorhandenen Arten der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel kann man die heute aktuellen Wirtschaftsordnungen charakterisieren.

Der Einwand, daß zur Charakterisierung von Wirtschaftsordnungen das Kriterium der Lenkungs- und Koordinierungssysteme deshalb ausreiche, weil darin bereits die jeweilige Art der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel eingeschlossen sei, geht fehl. Das jeweilige Lenkungs- und Koordinierungssystem involviert nämlich lediglich die zentrale oder dezentrale Dispositionsgewalt, nicht jedoch die öffentliche oder private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel. Dezentrale öffentliche Dispositionsgewalt über Produktionsmittel — z. B. in Form einer durchgehend kommunalisierten Wirtschaftsführung — ist ganz etwas anderes als dezentrale private Verfügungsgewalt. In der Praxis der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung hat sich das zeitweise starke Mitspracherecht der Kommunalbehörden überwiegend negativ auf das angestrebte marktwirtschaftliche Lenkungs- und Koordinierungssystem ausgewirkt, weil sachfremde unökonomische Einflüsse den Lenkungsmechanismus beeinflussten. Das marktwirtschaftlich orientierte Lenkungs- und Koordinierungssystem in Frankreich, das ebenso wie in Jugoslawien durch eine indikative Steuerung branchenmäßiger und regionaler Relationen ergänzt wird, ist bisher infolge der noch überwiegend privaten Verfügungsgewalt über Produktionsmittel<sup>7</sup> weniger sachfremden Einflüssen ausgesetzt gewesen als dasjenige in Jugoslawien.

## VI. Rechtlich konstitutive Faktoren

### 1. Wirtschaftsverfassung

Die Wirtschaftsverfassung im weiten Sinne ist der Teil der Wirtschaftsordnung, der alle Rechtsnormen und davon abgeleitete Verhaltensregeln für das Wirtschaftsleben umfaßt. Zur eigentlichen Wirt-

---

<sup>7</sup> Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die Neigung der staatlichen Planer bei einer sektoralen Programmierung groß ist, den staatlichen Produktionssektor — der z. B. in Frankreich schon beachtlich ist — zum Zwecke der leichteren Dirigierbarkeit auf die indikativ gesetzten Ziele hin weiter auszuweiten. Näheres über die Problematik der französischen Programmierung vgl. Hans-Rudolf Peters: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik. Freiburg i. Brsg. 1971. S. 195 ff.



schaftsverfassung, d. h. derjenigen im engeren Sinne, gehören jedoch nicht jedes ökonomische Detailgesetz, sondern nur die wirtschaftsrelevanten Bestimmungen der politischen Verfassung und jene bedeutenden Rechtsnormen, die wirtschaftsordnungspolitischen Grundgesetzcharakter haben<sup>8</sup>. Ferner gehören zur Wirtschaftsverfassung alle jene Prinzipien, die sich aus der politischen Verfassung oder aus anderen wirtschaftsordnungspolitischen Grundgesetzen ableiten lassen, wie beispielsweise aus einer liberalen Grundrechtsordnung die Prinzipien der Gewerbe-, Konsum- und Wettbewerbsfreiheit<sup>9</sup>.

Die konkreten Wirtschaftsordnungen der Vergangenheit und der Gegenwart sind stets mehr oder weniger stark von den rechtlichen Regelungen des Wirtschaftslebens mitgeprägt worden. Neuere wirtschaftshistorische Forschungen zeigen, daß bereits die Wirtschaftsordnungen des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation nicht unerheblich von den Gesetzen des damaligen Reichstags — den sogenannten Reichsabschieden und Reichsschlüssen — mitgeformt worden sind<sup>10</sup>.

Je nach Grundcharakter der Wirtschaftsordnung ist die Art und die prägende Kraft der wirtschaftsrelevanten Rechtsordnung verschieden. Wirtschaftsordnungen liberaler Art stützen sich mehr auf einige wenige grundlegende Rahmengesetze — also die Wirtschaftsverfassung im engeren Sinne — statt auf eine Vielzahl von Detailgesetzen, wie dies in Wirtschaftsordnungen dirigistischen Einschlags mit protektionistischer Gruppenbegünstigung der Fall ist. Die im letzten Jahrzehnt anschwellende Flut von ökonomischen Detailgesetzen meist branchenspezifischer Art in den westlichen Demokratien, die den gesetzgebenden Körper-

---

<sup>8</sup> So wird beispielsweise das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) oft als Grundgesetz oder gelegentlich auch als Magna Charta der Marktwirtschaft bzw. des mikroökonomischen Bereichs und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (GFStW) als Grundgesetz des makroökonomischen Bereichs bezeichnet. Würde der Gesetzgeber ein Rahmengesetz zur sektoralen Wirtschaftspolitik (Strukturanpassungsgesetz) — wie vom Verfasser vorgeschlagen (vgl. Hans-Rudolf Peters: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, S. 216 ff. — Ders.: Strukturanpassungsgesetz gegen wuchernden Branchenprotektionismus. Wirtschaftsdienst, 51. Jg. [1971], S. 647 ff.) — erlassen, so könnte dieses als strukturpolitisches Grundgesetz für den mesoökonomischen Bereich (Branchenbereich) bezeichnet werden.

<sup>9</sup> Nach Hoppmann besagt Wettbewerbsfreiheit: „Freiheit zur Initiative, Freiheit zum Vorstoß in technisches, organisatorisches und ökonomisches Neuland, zur Schaffung neuer Güter, neuer Verfahren, neuer Märkte, Freiheit zu ökonomischem Fortschritt. Auf der jeweiligen Marktgegenseite korrespondiert damit die Freiheit, zwischen mehreren Alternativen wählen zu können, um die ungünstigen Möglichkeiten abzulehnen und sich für die günstigen zu entscheiden.“ (Erich Hoppmann: Das Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität. Rivalität oder Freiheit des Wettbewerbs: Zum Problem eines wettbewerbspolitisch adäquaten Ansatzes der Wettbewerbstheorie. JbNuSt., Bd. 179 [1966], S. 289.)

<sup>10</sup> Vgl. Fritz Blaiich: Die Wirtschaftspolitik des Reichstags im Heiligen Römischen Reich. Stuttgart 1970.

schaften von den nach staatlichem Schutz strebenden Produzentenverbänden und Berufsorganisationen oft quasi abgepreßt worden sind, ist ein deutliches und besorgniserregendes Zeichen dafür, daß in den betreffenden Ländern jeweils die „Verfassung eines freien Staates“ (von Hayek) in Gefahr ist, verformt zu werden. Ein Staat, der es mit der Freiheit seiner Staatsbürger ernst meint, muß sich bei seiner Gesetzgebung auf die Setzung allgemein anwendbarer Verhaltensregeln beschränken<sup>11</sup>.

Die Grundzüge einer Wirtschaftsverfassung im engeren Sinne, die eine Wirtschaftsordnung rechtlich prägen, finden sich manchmal in der politischen Verfassung. In Ländern, in denen die Bestimmungen der politischen Verfassung kein ausdrückliches Votum für ein bestimmtes Wirtschaftssystem enthalten, ist gelegentlich versucht worden, aus dem Charakter der Gesamtverfassung und insbesondere durch Interpretation und Anwendung einzelner Verfassungsbestimmungen auf den ökonomischen Bereich quasi eine systembegründende Wirtschaftsverfassung abzuleiten<sup>12</sup>.

Die Wirtschaftsverfassung — die *expressis verbis* in Gesetzen von verfassungsrechtlichem Rang oder teils durch allgemein anerkannte Gesetzesinterpretation in Verfassungsprinzipien fixiert ist — und die tatsächliche Wirtschaftsordnung klaffen nicht selten auseinander. So können z. B. das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit — das auch die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit einschließt — und das hieraus ableitbare und/oder in einer liberalen Gewerbeordnung ausdrücklich verankerte Prinzip der Gewerbefreiheit durch Ausdehnung der staatlichen Leistungsproduktion und -verwaltung auf bisher von der Privatwirtschaft wahrgenommene Produktionen beeinträchtigt und eventuell auf bestimmten Wirtschaftssektoren faktisch gänzlich unterbunden werden. Erfahrungsgemäß neigen staatliche Verwaltungen dazu, dominierende Marktstellungen auf Teilssektoren zu Staatsmonopolen, die eigentlich nur beim Schutz überragender Gemeinschaftsgüter statthaft sind, auszubauen. Wird das Subsidiaritätsprinzip hinsichtlich der ökonomischen Betätigung des Staates, das sich manchmal aus verfassungs-

---

<sup>11</sup> Vgl. Friedrich A. von Hayek: Die Verfassung eines freien Staates. ORDO, Bd. 14 (1968), S. 3 ff.

<sup>12</sup> So teilt z. B. Nipperdey den verschiedentlich in der Rechtswissenschaft vertretenen Standpunkt nicht, daß sich der Gesetzgeber im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 für kein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden habe. Er verwirft die These von der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Neutralität unter Hinweis auf die im Grundgesetz namentlich in den Grundrechten enthaltenen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundprinzipien, die in ihrer Gesamtheit sowohl die Zentralverwaltungswirtschaft als auch die Laissez-faire-Wirtschaft ausschließen und statt dessen das Wirtschaftsverfassungssystem der sozialen Marktwirtschaft involvierten. Vgl. Hans-Carl Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. Kartellrundschau, H. 2. 3. Aufl. Köln, Berlin, München, Bonn 1965.

rechtlichen Prinzipien westlicher Demokratien ableiten läßt, nicht beachtet, indem z. B. Staatsmonopole auf ebensogut von der Privatwirtschaft ausübenden Tätigkeitsgebieten geschaffen werden, so wird partiell in die Freiheit der Berufswahl eingegriffen. Übernimmt beispielsweise der Staat allein die Wohnungsvermittlung, so wird die Wahl des Maklerberufes für private Wirtschaftssubjekte wegen der späteren Unmöglichkeit der Berufsausübung zwecklos. Die freie Berufswahl wird um eine Wahlmöglichkeit geringer.

## 2. Höchstrichterliche Urteile

Als Ergänzung zur geschriebenen Wirtschaftsverfassung und davon abgeleiteter Verfassungsprinzipien sind manchmal höchstrichterliche Urteile ordnungspolitisch bedeutungsvoll. Als Beispiel kann hier die Kartell-Entscheidung des Reichsgerichts vom 4. Februar 1897 angeführt werden, in der das höchste deutsche Gericht Kartelle für zulässig erklärte. Das Reichsgericht trat damals der Rechtsauffassung bei, „daß es nicht wider das Prinzip der Gewerbefreiheit, soweit diese das Interesse der Gesamtheit gegen den Eigennutz der Einzelnen wahren soll, verstoße, wenn sich Gewerbsgenossen zu dem in gutem Glauben verfolgten Zwecke miteinander verbinden, einen Gewerbszweig durch Schutz gegen die Entwertung seiner Erzeugnisse und die sonstigen aus Preisunterbietungen Einzelner hervorgehenden Nachteile lebensfähig zu erhalten. Verträge der in Rede stehenden Art können somit vom Standpunkte des durch die Gewerbefreiheit geschützten allgemeinen Interesses aus nur dann beanstandet werden, wenn sich im einzelnen Falle aus besonderen Umständen Bedenken ergeben, namentlich wenn es ersichtlich auf die Herbeiführung eines tatsächlichen Monopoles und die wucherische Ausbeutung der Konsumenten abgesehen ist, oder diese Folgen doch durch die getroffenen Vereinbarungen und Einrichtungen tatsächlich herbeigeführt werden<sup>13</sup>.“

Die vom Reichsgericht gezogene Grenze für eine Kartellbeanstandung war so weit hinausgeschoben, daß sie einen nahezu unbeschränkten Spielraum für Kartellbildungen aller Art ließ; denn es war für die Kartelle leicht, durch faktische oder auch nur scheinbare Selbständigkeit eines Außenseiters oder mehrerer bedeutungsloser Mitkonkurrenten nach außen hin die Monopolsituation zu vermeiden und sich dem Verdacht der wucherischen Konsumentenausbeutung damit zu entziehen.

Die seinerzeitige höchstrichterliche Sanktionierung der Kartellierung verformte die freiheitliche Wirtschaftsverfassung, indem sie der ökonomischen Vermachtung den Weg ebnete und somit zur Zerstörung

<sup>13</sup> Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen. 38. Bd. Leipzig 1897. S. 158.



einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft beitrug. Gleichzeitig wurden die Grundrechte und letztlich auch die Rechtsstaatlichkeit durch die wirtschaftliche Machtkonzentration bedroht. Was nutzte nämlich dem selbständigen Gewerbetreibenden oder dem potentiellen Unternehmer das Recht der freien Entfaltung und die Gewerbefreiheit, wenn er an der Ausübung seines Gewerbes oder am Marktzugang durch Sperren und andere Kampfmaßnahmen von Kartellen gehindert wurde?

Ein wirtschaftspolitisch bedeutsames höchstrichterliches Urteil aus neuerer Zeit ist die Entscheidung des Bundesgerichtshofs im sogenannten Teerfarbenfall vom 17. Dezember 1970<sup>14</sup>, nach der nicht vertraglich<sup>15</sup> abgestimmtes Verhalten von Unternehmen nicht unter das Kartellverbot des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1957 fällt. Wenn aber wettbewerbsbeschränkende Praktiken, die nicht auf einen regelrechten Vertrag zurückgeführt werden können, erlaubt sind, so sind praktisch Tür und Tor für Umgehungen des Kartellverbots geöffnet. Um die wettbewerbsrechtliche Lücke zu schließen, ist deshalb in der zweiten Novelle zum GWB von 1973 das Kartellverbot durch ein Verbot des aufeinander abgestimmten Verhaltens von Unternehmen ergänzt worden. Damit ist jenen Wettbewerbsbeschränkungen, die sich ohne förmlichen Kartellvertrag aus einem abgestimmten Marktverhalten insbesondere von Oligopolisten ergeben, rechtlich ein Riegel vorgeschoben worden.

## VII. Geistig konstitutive Faktoren

### 1. Vorherrschende Ordnungsideen

Ordnungsideen, die sich in der Regel an Wertkategorien wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Gleichheit orientieren und meist zu einem gedanklichen Ordnungssystem zusammengefaßt werden, haben durchweg die Wirtschaftsordnungen aller entwickelten Volkswirtschaften mitgeformt. So sind die marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen der westlichen Demokratien alle mehr oder weniger vom Liberalismus oder seiner Weiterentwicklung — dem Neo- oder Ordoliberalismus — dominierend geformt. Demgegenüber liegen die Wurzeln zentralverwaltungswirtschaftlich orientierter Ordnungen eindeutig im Sozialismus und Kommunismus. Allerdings ist es bisher in keinem Staat gelungen, die Ordnungsidee des klassischen Liberalismus, nämlich das Individualprinzip mit seinem Anspruch auf freie Entfaltung des einzelnen und

<sup>14</sup> Vgl. Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen. 24. Bd. Köln, Berlin 1972. S. 54 ff.

<sup>15</sup> Vertraglich bedeutet „durch gegenseitige, einander entsprechende Willenserklärung der Beteiligten (Angebot und Annahme) zustande gekommene Einigung“.



seiner Forderung nach ökonomischer Freiheit im und vom Staate, umfassend zu verwirklichen. Ebenso wenig hat sich das Sozialprinzip mit zwangsläufig kollektivistischen Zügen, das sich am stärksten in einer völlig zentralistischen Wirtschaftsgestaltung widerspiegelt, jemals in einer komplexen Gesellschaft voll durchgesetzt. Auch das kommunistische Traumziel „jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“ (Karl *Marx*) ist bisher nirgends wirklich erreicht worden.

Obwohl in der Mehrzahl der Wirtschaftsordnungen sowohl liberale wie sozialistische Ideen Formkraft erlangt haben, herrscht doch meist eine der beiden Ordnungsideen vor, während der jeweils polaren Idee nur akzidentelle Bedeutung auf Teilgebieten zukommt.

Ordnungsidee und Ordnungswirklichkeit klaffen manchmal auseinander. Erfahrungsgemäß kommt dieses oft dann vor, wenn die Ordnungsidee zu einer Rechtfertigungs-Ideologie verformt worden ist. Dies zeigt sich besonders in totalitären Staaten, in denen vielfach das Gleichheitsprinzip — dessen Verwirklichung beispielsweise der theoretische Kommunismus fordert — lediglich als formale Gleichheit interpretiert und praktiziert wird. So fungiert meist die kleine mächtige Schicht der Partei- und Staatsfunktionäre in Zentralverwaltungswirtschaften als alleiniger Herrscher über die formal volkseigenen Produktionsmittel, während die Masse der Werktätigen als Befehlsempfänger lediglich untergeordnete Ausführungsfunktionen haben. Von der Selbstbestimmung der Werktätigen — die im Prinzip und zumindest in Ansätzen auch in der Praxis der Arbeiterselbstverwaltung jugoslawischer Betriebe vorhanden ist — sind die „kommunistischen“ Staaten, die einen bürokratisch-zentralistischen Staatssozialismus praktizieren, weit entfernt. In totalitären Staaten dient erfahrungsgemäß die formal interpretierte Gleichheit lediglich der herrschenden Funktionärsklasse zur Rechtfertigung und Festigung ihrer Alleinherrschaft.

In parlamentarischen Demokratien mit marktwirtschaftlich orientierter Ordnung stimmen Ordnungsidee und Ordnungswirklichkeit regelmäßig dann nicht überein, wenn die politische Führung zum Zwecke des Wählerstimmenfanges eine Gefälligkeitspolitik mittels Gruppenbegünstigung und Branchenprotektionismus betreibt. Gelegentlich bleibt die Auseinanderentwicklung von ordnungspolitischer Idee und Wirklichkeit eine Zeitlang verborgen, weil die Regenten — tatkräftig von den Begünstigten unterstützt — die effektive Gruppenbegünstigung durch allerlei Verschleierungen und vorgeschobene Rechtfertigungsgründe tarnen. Meist jedoch lassen die Forderungen und Pressionen anderer belasteter oder nichtbegünstigter Gruppen nicht lange auf sich warten, was oft dazu führt, daß sich das Karussell der staatlichen Gruppenbegünstigung immer heftiger dreht. Dieser Prozeß setzt sich gelegentlich fort, bis durch die politische Sprengkraft maßloser und sich kumu-

lierender Gruppenbegünstigungen und -privilegien das Gefälligkeitskarussell völlig überdreht zum Stillstand kommt. Zurück bleiben dann regelmäßig zerrüttete Staatsfinanzen, Geldwertschwund und meist auch ein Vertrauensschwund in das Prinzip der Marktwirtschaft, obwohl nicht dieses, sondern gerade dessen Zerrüttung durch die Regenten die Misere herbeigeführt hat.

Es ist nicht angängig, historische Ordnungsideen — und seien diese intellektuell noch so überzeugend — ohne Prüfung ihrer tatsächlich wirtschaftsordnungsprägenden Kraft zu den geistig konstitutiven Faktoren einer Wirtschaftsordnung zu rechnen. Erst, wenn erwiesenermaßen die Ordnungsideen die Ordnungswirklichkeit prägen, erhalten sie den Rang geistig konstitutiver Faktoren.

## 2. Wirtschaftspolitische Konzeptionen

Viele Regierungen der Neuzeit haben irgendwann — meist schon in der bei Amtsantritt üblichen Regierungserklärung — eine wirtschaftspolitische Konzeption verkündet. Hält sich die Regierung bei ihren Handlungen strikt an die wirtschaftspolitische Konzeption, die allgemein und langfristig bedeutsame Ziele und Grundsätze der Wirtschaftspolitik zu einem Leitbild verbindet, so ist die praktizierte wirtschaftspolitische Konzeption als eine Hauptdeterminante der betreffenden Wirtschaftsordnung anzusehen.

Häufig nehmen jedoch die Regierenden im politischen Tagesgeschehen die proklamierten Grund- und Leitsätze nicht ernst, indem sie Maßnahmen ergreifen, die dem wirtschaftspolitischen Leitbild entgegengerichtet sind. So haben beispielsweise die Wirtschaftspolitiker in der Bundesrepublik Deutschland der wirtschaftspolitischen Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“, die in ihrem Kern auf der Ordnungsidee des Ordoliberalismus basiert, oft zuwidergehandelt. Vielfach haben politisch-staatliche Instanzen Wettbewerbsbeschränkungen und andere branchenpolitische Schutzmaßnahmen, die sie manchmal Gruppen und Wirtschaftszweigen aufgrund deren Pressionen und auch aus wahltaktischen Überlegungen zugestanden haben, damit zu bemänteln gesucht, daß sie diese kurzerhand als „sozial“ deklarierten, obwohl solche privilegienschaffenden Maßnahmen in einer Wettbewerbsordnung regelmäßig systeminkonform und verbraucherpolitisch unsozial sind. Das Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ wird unglaubwürdig, wenn durch Mißbrauch des Etiketts „Sozial“ für Gefälligkeitsinterventionen das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip auf Sektoren — wo es funktionsfähig ist — verformt oder sogar ganz außer Kraft gesetzt wird. Das marktwirtschaftliche Prinzip im Rahmen einer konsequenten Wettbewerbsordnung mit seiner Tendenz, ökonomische Macht zu verhindern und zu

zerstreuen sowie Privilegien in Form von Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, ist in sich im höchsten Maße sozial, weil es auch den sozial Schwächeren, insbesondere den Konsumenten, vor preislicher Ausbeutung schützt.

Auch bei der wirtschaftspolitischen Konzeption der „Globalgesteuerten Marktwirtschaft“, die ergänzend zur Wettbewerbswirtschaft im mikroökonomischen Bereich eine den Konjunkturverlauf verstetigende Globalsteuerung (aktive Konjunkturpolitik) im makroökonomischen Bereich verlangt, klappt Konzeptanspruch und konjunkturelle Wirklichkeit manchmal auseinander. Die Praxis der Globalsteuerung zeigt, daß die Regenten zwar schnell bereit sind, eine müde Konjunktur durch Ausgeben des Geldes anderer Leute, nämlich der Steuerzahler, oder durch Staatsverschuldung wieder in Trab zu bringen, aber sich scheuen, eine galoppierende Konjunktur in ruhigere Bahnen zu lenken, weil dies nur durch unpopuläre Maßnahmen wie Budgetkürzungen, befristete Steuererhöhungen (Konjunkturzuschläge) und andere investitions- und nachfragedämpfende Maßnahmen erreichbar ist. Die praktizierte Konjunkturpolitik vieler westlicher Industrienationen wird beherrscht von dem Dilemma zwischen angestrebter „ewiger Hochkonjunktur“ und „kommandiertem Wachstum“ (L. Albert Hahn) einerseits und dem Problem der Geldentwertung andererseits. Bisher ist meist das *Keynes*-sche Rezept der „Liquidierung der Hochkonjunktur nach oben“ mit der Folge angewandt worden, daß der Geldwert sank und sich die schlechende Inflation fortsetzte<sup>16</sup>.

## VIII. Akzidentelle Faktoren

### 1. Formen der Preisbildung

Das Lenkungssystem einer vollkommenen Marktwirtschaft beruht auf einer *de iure* und *de facto* freien Marktpreisbildung, während in der totalen Zentralverwaltungswirtschaft alle Preise administrativ festgesetzt werden. In unvollkommenen Wirtschaftsordnungen<sup>17</sup> existieren meist mehrere Formen der Preisbildung nebeneinander. So findet man in unvollkommenen Marktwirtschaften neben der dominierenden freien Preisbildung auf den meisten Märkten auch partiell administrativ gebundene Preise, wie z. B. auf den Sektoren des Verkehrs, des Nachrichtenwesens sowie der Wasser- und Energieversorgung. In sozialistischen unvollkommenen Zentralverwaltungswirtschaften gibt es neben

<sup>16</sup> Vgl. L. Albert Hahn: *Ewige Hochkonjunktur und kommandiertes Wachstum*. Tübingen 1967.

<sup>17</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: *Ordnungstheoretische Ansätze zur Typisierung unvollkommener Wirtschaftsordnungen*. Hamb. Jb. f. W.- u. Gesellschaftspol., 18. Jg. (1973).

den vorherrschenden staatlichen Planpreisen, die nach der *Marx*schen Wertlehre auf der Grundlage des gesellschaftlich notwendigen Arbeitsaufwandes administrativ geplant und festgesetzt werden, vereinzelt auch noch ungebundene Preise. Ein Beispiel dafür sind die sogenannten Kolchosmärkte in der Sowjetunion, auf denen die Kolchosbauern die Überschüsse über die staatlichen Pflichtablieferungen und die auf dem kleinen Rest des privat genutzten Hoflandes erzeugten landwirtschaftlichen Erzeugnisse frei verkaufen können.

Administrativ festgesetzte Preise kommen als Fest-, Mindest-, Höchst-, Mindest-Höchst- (Von-bis-Preise) und Richtpreise vor.

Die Festsetzung von Branchenfestpreisen, wie beispielsweise für bestimmte Güterverkehrsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland, ist ein schwerwiegender Eingriff in das Marktgeschehen und schließt bei ständiger Wiederholung den betreffenden Sektor weitgehend aus der marktwirtschaftlichen Gesamtordnung aus. Um den Verkehr wieder an die Marktwirtschaft heranzuführen, achtet neuerdings die staatliche Genehmigungsbehörde stärker darauf, daß die im institutionellen Tarifbildungsverfahren vom Verkehrsgewerbe und der verladenden Wirtschaft kollektiv ausgehandelten Beförderungspreise im gewerblichen Güterkraft- und Binnenschiffsverkehr möglichst als Mindest-Höchstpreise (Margentarife) beschlossen und staatlicherseits in Kraft gesetzt werden, damit die Marktkräfte wenigstens einen Spielraum innerhalb der Unter- und Obergrenzen der Margentarife haben. Trotz alledem darf man sich nicht der Hoffnung hingeben, daß die kollektiven Preisverhandlungen der bilateralen Zwangskartelle im Güterverkehr zu „marktgerechten Beförderungsentgelten“<sup>18</sup>, wie es die Verkehrsgesetze verlangen, führen. Die institutionalisierten Gruppenverhandlungen sind keine Marktalternative<sup>19</sup>.

In der Regel dienen staatliche Mindestpreise dem Schutz der Produzenten und Anbieter, während administrative Höchstpreise die Verbraucher und Nachfrager schützen sollen. Setzt der Staat zahlreiche Preise über Marktniveau in der Absicht fest, den Anbietern eine „nichtmarktgerechte“ Mindestpreisgarantie auf höherem Niveau zu geben, so kann dies ein deutliches Zeichen für eine anbieterprotektionistische und dementsprechend verbraucherfeindliche Wirtschaftsordnung sein. Umgekehrt

---

<sup>18</sup> Der Begriff „marktgerechte Beförderungsentgelte“, der sich im derzeit für die BRD geltenden Güterkraftverkehrsgesetz und im Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr findet, wird in der Regel in dem Sinne interpretiert, daß es sich um Entgelte handelt, die zwar außerhalb des Marktes gebildet werden, aber den Marktverhältnissen in etwa entsprechen (dem Markte „gerecht“ werden).

<sup>19</sup> Vgl. Hans-Rudolf Peters: Sind Gruppenverhandlungen eine Marktalternative? Zur Theorie kollektiver Preisverhandlungen bilateraler Zwangskartelle. *Schm. Jb.*, 91. Jg. (1971), S. 641 ff.



kann der Staat durch Festsetzung von Höchstpreisen auf Kostenniveau den Produzenten den Gewinnanreiz nehmen, so daß die Gefahr von Produktionseinstellungen und Angebotsverknappungen heraufbeschworen wird. Unverbindliche Richtpreise, die der Staat zur Orientierung der Marktparteien festsetzt, beeinflussen den Marktprozeß höchstens psychologisch.

Generell läßt sich feststellen, daß Umfang und Ausgestaltung der staatlichen Preisbildung eine Wirtschaftsordnung mitformen können.

## 2. Arten der Interessenkontrolle und Haftung

Wirtschaften ist stets interessenmotiviert. Mit *Hensel* läßt sich feststellen, daß es für jede Wirtschaftsordnung nötig ist, „die Interessen als bewegende Kraft des Wirtschaftens anzureizen und zu aktivieren, sie aber zugleich auch genügend wirksam zu kontrollieren, um sie in den Dienst der Gesamtinteressen zu zwingen“<sup>20</sup>. Geht man davon aus, daß Versorgungs-, Erwerbs- und Gewinnstreben im Eigeninteresse der Wirtschaftssubjekte liegen und sich die jeweiligen Interessen regelmäßig nur durch Austausch von Leistungen verwirklichen lassen, so wird deutlich, daß sich im alltäglichen Wirtschaftsverkehr die Interessen der Wirtschaftssubjekte gegenseitig kontrollieren und in Schach halten. Vorausgesetzt, es herrschen in einer Volkswirtschaft Vertragsfreiheit (mit der Ausnahme, diese für Wettbewerbsbeschränkungen zu benutzen), Gewerbe- sowie Konsumfreiheit, und es existiert eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung, so werden der arbeitsteilige Wirtschaftsprozeß durch die zu ihrer Verwirklichung hinstrebenden Interessen der Wirtschaftssubjekte koordiniert sowie die Einzelinteressen durch den Wettbewerb kontrolliert und somit davon abgehalten, sich zu Lasten der Gesamt- bzw. Sozialinteressen — wie *Hensel* es nennt<sup>21</sup> — zu verwirklichen. Ist dagegen der Wettbewerb durch Preis- und Quotenkartelle beschränkt, so realisieren sich die partiellen Gruppeninteressen der Kartellmitglieder mehr oder weniger auf Kosten der Marktgegenseite, vor allem der unorganisierten Verbraucherschaft. Es zeigt sich also, daß der Ordnungsmechanismus der Interessenkontrolle in einer marktwirtschaftlich orientierten Ordnung nur dann funktioniert, wenn wirtschaftliche Macht verhindert oder eventuell unauflösbare Machtgebilde durch eine strenge Mißbrauchsaufsicht zu wettbewerbsanalogem Verhalten gezwungen werden.

Eine breite Streuung des Privateigentums und der haftenden Verfügungsgewalt über Produktionsmittel wirkt ökonomischer Vermachtung, die sich der Kontrolle durch den Wettbewerb mehr oder weniger ent-

<sup>20</sup> *Hensel*: Das Verhältnis von Allokations- und Wirtschaftssystem, S. 40.

<sup>21</sup> *Ders.*: Art. Marktordnung. In: HdSw. 7. Bd. Göttingen 1961. S. 162.

ziehen kann, entgegen. Häufig wird die Funktion des Privateigentums als Mittel der Machtdispersion und damit der effektiven Interessenkontrolle übersehen oder aus ideologischer Verblendung gering geachtet. Eine Vergesellschaftung der Produktionsmittel, die meist in der Praxis zu einer Aneignung der Verfügungsgewalt durch Staats- und Parteifunktionäre und damit zur Kumulierung von politischer und ökonomischer Macht führt, macht die Interessenkontrolle weitaus schwieriger. In sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften, in denen es an der lautlos funktionierenden Interessenkontrolle durch den Marktwettbewerb fehlt, müssen die ökonomisch-materiellen Interessen der leitenden Funktionärsschicht und der Masse der Werktätigen beispielsweise durch Prämien angereizt und durch staatlich-bürokratische Überwachung kontrolliert werden. Es ist ein Charakteristikum der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zentralverwaltungswirtschaftlich orientierter Staaten, daß ständig eine — verglichen mit konkreten Marktwirtschaften — relativ große Zahl von Kontrolleuren das Wirtschafts- und Gesellschaftsleben überwacht und mit mehr oder weniger Erfolg für die Einhaltung der Produktionsnormen der Betriebe und der Leistungsnormen der arbeitenden Menschen sorgt.

Mit der Interessenkontrolle eng verbunden ist das Problem der Haftung. In jeder Wirtschaftsordnung muß dafür gesorgt werden, daß die jeweiligen Entscheidungsträger für ihre Entscheidungen adäquat haften, weil nur so eine sorgfältige Disposition und Kombination der knappen Produktionsfaktoren erreicht wird. Als Haftungsmittel können beispielsweise der materielle Besitz, das berufliche Fortkommen oder der Aufstieg im Staats- und Parteiapparat dienen, wie dies bei voll mit ihrem Vermögen haftenden Unternehmenseigentümern, erfolgsabhängigen Managern der Privatindustrie oder zur wirtschaftlichen Normenerfüllung verpflichteten Staatsfunktionären zutreffen kann.

Je nach Umfang, Intensität und Art der Haftung im ökonomischen Bereich erhält die jeweilige Wirtschaftsordnung ein anderes Gesicht. Funktionsfähige Ordnungen marktwirtschaftlichen Typs müssen durchweg einzelhaftungsorientierte Wirtschaftsordnungen sein, weil nur bei Gültigkeit dieses Haftungsprinzips die Abwälzung von Fehlleistungen auf andere Wirtschaftssubjekte oder den Staat vermieden wird.

### 3. Beschaffenheit der Tausch- und Versorgungszentren

Die Formen der Tausch- und Versorgungseinrichtungen — in Marktwirtschaften also die Märkte — werden einerseits von der Wirtschaftsordnung geprägt, sind andererseits aber auch ihrerseits ordnungsprägend. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit staatlichem Schutz

und konsequenter Anwendung des Wettbewerbsprinzips werden regelmäßig wettbewerbsorientierte Marktformen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Märkte stärker dominieren als in einer Wirtschaftsordnung, die Wettbewerbsbeschränkungen toleriert oder nur lasch bekämpft. Ein gewisser Hang zu größeren Betriebseinheiten, der auf manchen Tätigkeitsgebieten aus der Technik und/oder der Kostendegression der Massenfertigung resultiert, hat oligopolistische oder teilmonopolistische Marktformen entstehen lassen. Erfahrungsgemäß werden ökonomische Konzentrationstendenzen bei einer laschen Wettbewerbspolitik des Staates infolge des Machtstrebens potenter Wirtschaftsunternehmen weit über das teilweise technisch bedingte Maß hinausgetrieben. Ökonomische Machtballungen, die häufig auch politischen Einfluß haben, verformen gelegentlich die Wirtschaftsordnung zu ihren Gunsten, indem sie z. B. die staatliche Sanktionierung der vorhandenen Wettbewerbsbeschränkungen erwirken oder den Abbau von Privilegien steuerlicher oder anderer Art verhindern.

Eine sich ausbreitende Unternehmenskonzentration, die oft unter dem Vorwand angeblicher Rationalisierungsvorteile und Leistungsverbesserungen, de facto aber primär zwecks Erlangung einer marktbeherrschenden Stellung erfolgt, kann bei Fehlen einer effektiven Fusionskontrolle und Mißbrauchsaufsicht über Marktbeherrscher eine Marktwirtschaft aushöhlen.

Eine Zentralverwaltungswirtschaft verlangt dagegen geradezu einen hohen Konzentrationsgrad der Wirtschaft, weil sich erfahrungsgemäß die zentrale Planung bei großen Wirtschaftseinheiten leichter bewerkstelligen und die Erfüllung der Produktionsnormen besser überwachen läßt. Daraus resultiert vor allem die Vorliebe der Zentralplaner für die großen Kombinate der Schwerindustrie, deren Ausbau oft zu Lasten der zersplitterten Leicht- einschließlich der Konsumgüterindustrie erfolgt.

Ökonomische Konzentration kann zur Transformation einer Wirtschaftsordnung in Richtung eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Typs führen. Würde die Unternehmenskonzentration tatsächlich unaufhaltsam — wie z. B. John Kenneth Galbraith annimmt — in den westlichen Industriegesellschaften fortschreiten, so könnte die Galbraithsche Vision einer quasi zwangsläufigen Entwicklung zu einer speziellen Art Zentralverwaltungswirtschaft, die durch eine Organisationseinheit von Staat und Technostruktur<sup>22</sup> von Größtunternehmen gekennzeichnet wäre,

---

<sup>22</sup> Unter Technostruktur versteht Galbraith die Leistungsgruppe von Managern, Technikern und Wissenschaftlern an der Spitze von Größtunternehmen bzw. — wie er es ausdrückt — von reifen Unternehmen, die fortschrittliche Technologie mit großem Kapitaleinsatz verbinden. Vgl. John Kenneth Galbraith: Die moderne Industriegesellschaft. München, Zürich 1968.



Wirklichkeit werden. Offensichtlich wirken aber die differenzierten Ansprüche an das Leistungsangebot in der sich ausbreitenden Dienstleistungsgesellschaft den Konzentrationstendenzen der industriellen Massenproduktion entgegen. Der spezialisierte Klein- und Mittelbetrieb hat deshalb besonders im Dienstleistungssektor eine Chance, wenn er sich flexibel den gewandelten Bedürfnissen der Dienstleistungsnachfrager anpaßt. Neuerdings mehren sich die Zeichen — wie z. B. die Einführung einer vorbeugenden Fusionskontrolle in der BRD zeigt —, daß die politisch-staatlichen Instanzen der Konzentration in der Wirtschaft nicht weiter tatenlos zusehen wollen. Andererseits hat der Staat auch spektakuläre Konzentrationen aktiv unterstützt, wie z. B. die Gründung der Ruhrkohle AG in der BRD<sup>23</sup>. Würde auf Drängen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger die Gründung von Brancheneinheitsgesellschaften Schule machen, so könnte als Klassenziel nur die Sozialisierung gemeint sein; denn eine Wirtschaftsstruktur allseitiger Branchenmonopole verlangt letztlich Staatslenkung und -kontrolle.

#### 4. Unternehmer- und Verbändetypen

Die Wirtschaftsordnung, die Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung in einem Ordnungsrahmen absteckt, prägt erfahrungsgemäß auch die Wirtschaftssubjekte. Eine zentrale Verwaltungswirtschaft, in der staatliche Wirtschaftsfunktionäre ihre Tätigkeit in der Regel mehr im Sinne eines bloßen Verwaltens und Bewahrens des Vorhandenen und weniger im Sinne der Änderung der ökonomischen Gegebenheiten und der Schaffung neuer Produkte und Verfahren auffassen, ist ein schlechter Nährboden für legale ökonomische Initiative. Hier dominiert oft der Typ des ziemlich immobilen Betriebsverwalters, während der von Natur aus initiative Mensch in der Zwangsjacke einer weitgehend auf befehlende Plananweisung basierenden Wirtschaftsordnung kaum Entfaltungsmöglichkeiten für legale Initiative findet.

Die Wirtschaftssubjekte sind jedoch nicht nur in die Wirtschaftsordnung gestellt, sondern prägen diese mehr oder weniger stark mit. In marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen der westlichen Demokratien können sowohl initiative als auch immobile Unternehmer<sup>24</sup> die Wirtschaftsordnung mitbeeinflussen. Während initiative Unternehmer ihre Energie auf die Schaffung und Durchsetzung neuer Produkte und Verfahren konzentrieren und somit im gewünschten Sinne einer Wett-

<sup>23</sup> Näheres vgl. *Peters*: Grundzüge sektoraler Wirtschaftspolitik, S. 138 ff.

<sup>24</sup> *Heuß* stellt dem initiativen Unternehmer, der den Pionierunternehmer und den spontan imitierenden Unternehmer umfaßt, den konservativen Unternehmer, der den unter Druck reagierenden und den immobilen Unternehmer einschließt, gegenüber. Vgl. Ernst *Heuß*: Allgemeine Markttheorie. Tübingen, Zürich 1965. S. 10.



bewerbsordnung agieren, suchen immobile Unternehmer manchmal ihr Heil mehr im staatlichen Protektionismus als am Markt zu realisieren. Die Erfahrung zeigt, daß Wirtschaftszweige, in denen der immobile Unternehmertyp vorherrscht, meist solche Branchen sind, denen der Staat eine langdauernde Sonderordnung meist wettbewerbsmindernder Art zugestanden hat. Sektorale Sonderordnungen in Form von Anbieter-schutzordnungen züchten geradezu den Typus des immobilien Produktionsmittelverwalters, weil der Wettbewerbsdruck zur Durchbrechung des Immobilismus der Produzenten fehlt.

Je nach Art der vorhandenen Verbändetypen sind unterschiedliche Einflüsse auf die Wirtschaftsordnung festzustellen. Es gibt Verbände, die hauptsächlich interne Verbandsfunktionen — wie beispielsweise die Mitgliederberatung in ökonomischen Fachfragen — wahrnehmen. Sie können in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen eine wertvolle Hilfe der sektoralen Strukturpolitik sein, wenn es gilt, den Unternehmen gangbare Wege zur Anpassung an den ökonomischen Strukturwandel zu zeigen. Von andersgearteten Produzentenverbänden und Arbeitnehmervereinigungen, die sich primär auf externe Funktionen — wie z. B. die Durchsetzung ihrer partikularen Gruppenforderungen bei den Entscheidungen der politisch-staatlichen Instanzen — konzentriert haben, gehen oft starke Verformungstendenzen auf eine marktwirtschaftlich orientierte Ordnung aus, indem eventuell unberechtigte Gruppenprivilegien geschaffen oder deren Abbau verhindert wird.

## 5. Geld- und Währungsordnung

Für alle arbeitsteiligen Volkswirtschaften, die sich des Geldes als allgemeinen Tausch-, gesetzlichen Zahlungs-, Wertaufbewahrungs- und Rechenmittels sowie als allgemein anerkannten Wertmessers bedienen, ist die Geldordnung von fundamentaler Bedeutung. Soll das Geld seine primäre Funktion als allgemeines Tauschmittel erfüllen, so muß seine Wertbeständigkeit langfristig gesichert werden, weil nur dann jedermann bereit ist, es gegen erbrachte Leistungen im Vertrauen darauf anzunehmen, daß es jederzeit gleichwertig wieder gegen andere Leistungen eingetauscht werden kann.

Erfahrungsgemäß verfällt eine marktwirtschaftlich orientierte Ordnung mit einer funktionsunfähigen Geld- und Währungsordnung, was angeblich *Lenin* zu dem Ausspruch veranlaßt haben soll, daß man, um die bürgerliche Gesellschaft zu zerstören, ihr Geldwesen verwüsten müsse. *Eucken* hat stets nachdrücklich auf das Primat der Währungspolitik als Geldwertstabilisator für eine funktionsfähige Wettbewerbsordnung hingewiesen. Seines Erachtens sollte die Währungsverfassung einer Wettbewerbsordnung so konstruiert werden, daß sie den Geldwert

möglichst automatisch — etwa in Form einer „Waren-Reserve-Währung“ — stabil hält<sup>25</sup>. Bisher ist jedoch ein solch automatisch funktionierender Geldwertstabilisator nicht installiert worden. Die Zentralnotenbanken tragen auf monetärem Gebiet bisher ohne Unterstützung einer indikativen Automatik die Hauptlast der Geldwertstabilerhaltung bzw. der Inflationsbekämpfung.

Für eine Wirtschaftsordnung ist es höchst bedeutungsvoll, ob die Zentralnotenbank regierungsunabhängig oder weitgehend den Weisungen der politisch-staatlichen Führung unterworfen ist. Wird die Zentralnotenbank ausschließlich zu einem Instrument der Regierung, dessen sich die Regenten jederzeit als Geldschöpfungsmaschine bedienen können, so wächst naturgemäß die Gefahr der politisch bedingten Geldentwertung.

Im Gegensatz zu einer möglichst unabhängigen Zentralnotenbank in Marktwirtschaften bedürfen Zentralverwaltungswirtschaften eines weisungsgebundenen Staatsbankensystems, das die politisch-staatliche Führung zur zentralen Geldmengenplanung, die auf die zentrale Güterproduktionsplanung abgestimmt werden muß, benutzen kann.

Von Belang für eine Wirtschaftsordnung ist es, ob ein funktionsfähiger Geld- und Kapitalmarkt existiert oder ob die Kreditfinanzierung ausschließlich durch staatliche Kreditzuteilung an die Investoren erfolgt.

Bedeutungsvoll für eine Wirtschaftsordnung sind auch die Wechselkursarten, die entweder die Form von festen, begrenzt flexiblen oder frei schwankenden Wechselkursen haben können, sowie die Existenz einer freien Konvertierbarkeit der Währungen oder einer Devisenzwangswirtschaft. In einer Zentralverwaltungswirtschaft bestehen sowohl wegen des Prinzips der Zentralplanung als auch erfahrungsgemäß wegen der häufigen Devisenknappheit starke Sachzwänge zu einer straffen staatlichen Devisenbewirtschaftung. Dagegen kann eine marktwirtschaftlich orientierte Ordnung, die außenhandels- und kapitalmäßig mit dem freien Weltmarkt verbunden ist, auf die Dauer ohne die Konvertierbarkeit der Währung nicht auskommen. Nur wenn die Wirtschaftssubjekte das Recht haben, die Währung eines Landes in jede andere Währung umzutauschen, kann sich ein international freier Außenhandel sowie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr entwickeln.

## 6. Förderungsformen der Einkommens- und Vermögensbildung

Die meisten Wirtschaftsordnungen sind nicht auf dem Reißbrett entworfen, sondern ihre Ausgestaltung ist durch historische Kompo-

<sup>25</sup> Vgl. Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 3. Aufl. Tübingen, Zürich 1960. S. 256 ff.

zenten und Entwicklungen mitgeprägt worden. So basieren im allgemeinen privatkapitalistische Wirtschaftsordnungen infolge historisch gewachsener Besitzverteilung und langandauernder Einkommensdifferenzierungen, die aufgrund des Erbrechts zu Einkommens- und Vermögensakkumulation führten, auf einer ungleichen Einkommens- und Vermögensstruktur der Bevölkerungsschichten.

Heute gehört eine gleichmäßigere und damit als gerechter empfundene Einkommens- und Vermögensbildung zu den vorrangigen Zielen der Verteilungspolitik in fast allen unvollkommenen Marktwirtschaften. Allerdings gehen die Meinungen darüber, wie der Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen und an den sich bildenden Vermögenszuwachsen erhöht werden kann und soll, beträchtlich auseinander, was nicht zuletzt auf unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Zielen und ideologischen Ausgangspositionen beruht.

Obwohl die durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen in fast allen entwickelten Industrieländern der westlichen Welt in den letzten zwanzig Jahren gestiegen sind, hat sich vielfach die Lohn- und Gehaltsquote und damit der Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen kaum oder nur im geringen Maße erhöht. Geht man davon aus, daß die breite Masse der Lohnempfänger ihr Einkommen immer noch nahezu völlig oder überwiegend direkt oder indirekt über das kurzfristige Kontensparen für Konsumzwecke ausgibt, so ist das volkswirtschaftliche Konsumgüterangebot und dessen Preisniveau für den Volkseinkommensanteil der Lohnempfänger entscheidend. Durch eine expansive Lohnpolitik, die Löhne und Gehälter über die Produktivitätssteigerungen hinaustreibt, kann bei unveränderter Verwendungsstruktur des Einkommens kaum ein höherer Anteil der Arbeitnehmer am Vermögenszuwachs erreicht werden, weil die induzierten Preissteigerungen den nominellen Einkommenszuwachs beinahe ganz oder zumindest teilweise wieder aufzehren. Bei einer Verteilungspolitik, die einen gleichmäßigeren Vermögenszuwachs anstrebt, kommt deshalb einer zielgerichteten Sparförderung — die nicht nur Umschichtungen innerhalb eines gleichbleibenden Sparvolumens bewirkt — wesentliche Bedeutung zu<sup>26</sup>. Die Förderung einer breiteren Vermögensstreuung kann mittels Spar- und Wohnungsbau-Prämien, steuerlichen Begünstigungen der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, Investivlohn, betrieblicher oder überbetrieblicher Ertragsbeteiligung und Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen geschehen. Die Ausgestaltungen einzelner Mittel der Vermögenspolitik können die Wirtschaftsordnung wesentlich ändern. So kann beispielsweise ein zentralisierter überbetrieblicher Ertrags-

---

<sup>26</sup> Vgl. Horst Albach, Wilhelm Krelle, Jürgen Siebke, Walter Wittmann: Probleme der Sparförderung in der OECD. Berlin 1973.

beteiligungsfonds zu einem schwer kontrollierbaren Machtgebilde und damit zu einem Fremdkörper in der Marktwirtschaft werden.

In unvollkommenen Marktwirtschaften hat sich neben die Einkommensverteilung über den Markt, die üblicherweise unter funktionellem oder personellem Aspekt betrachtet wird, noch eine künstliche sektorale Einkommensverteilung geschoben, die meist außerhalb der Betrachtung der Verteilungstheorie bleibt. Von Seiten des Staates gewährte Erhaltungssubventionen und im Rahmen von speziellen Branchenordnungen eingeräumte Wettbewerbsbeschränkungen verschaffen den subventionierten Unternehmen der begünstigten Wirtschaftszweige Einkommens- und Vermögensvorteile, die ihnen der Markt unter Wettbewerbsbedingungen nicht gewähren würde. Es ist deshalb für eine Wirtschaftsordnung gegebenenfalls bedeutungsvoll, in welchem Umfang und in welcher Form der Staat bestimmten Wirtschaftszweigen zu solchen künstlichen Einkommens- und Vermögensvorteilen verhilft.

Für eine Wirtschaftsordnung mitbestimmend ist auch der Umfang und die Art des Staatsvermögens, das entweder als Erwerbsvermögen in Form von staatlichen Wirtschaftsunternehmen vorherrscht bzw. der Privatwirtschaft auf Teilsektoren Konkurrenz macht oder als Infrastrukturvermögen, wie z. B. Straßen, Kanäle und Versorgungsleitungen, die Voraussetzungen für eine Betätigung der privaten Wirtschaftssubjekte schafft. Während in marktwirtschaftlich orientierten Ordnungen eine Akkumulation von Infrastrukturvermögen in der Hand des Staates meist unumgänglich und systemkonform ist<sup>27</sup>, stößt eine fortschreitende Anhäufung von Erwerbsvermögen beim Staat ordnungspolitisch auf Bedenken, weil sie zu einer Transformation der gewählten Wirtschaftsordnung führen kann.

### IX. Zur Interdependenz der Ordnungen

Es bestehen enge Interdependenzen der Ordnungen innerhalb eines Gemeinwesens, auf die vor allem Walter *Eucken* immer wieder hingewiesen hat. Insbesondere Staatsordnung und Wirtschaftsordnung stehen regelmäßig in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander. Der demokratische Staat bedarf der marktwirtschaftlichen Grundordnung, und die Marktwirtschaft setzt die Demokratie voraus. Totalitärer Staat und Zentralverwaltungswirtschaft bedingen sich gegenseitig.

Eine funktionsfähige marktwirtschaftliche Ordnung bedarf jedoch nicht nur der demokratischen Staatsordnung, sondern sie muß auch

---

<sup>27</sup> Vgl. *Hans-Rudolf Peters: Infrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft*. In: Dieter *Cassel*, Gernot *Gutmann*, H. J. *Thieme* (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland — Konzeption und Wirklichkeit. Stuttgart 1972. S. 299 ff.



mit einer rechtsstaatlichen freiheitlichen Grundordnung auf allen Lebensbereichen, einer über den Leistungsprozeß des Marktes hinausgehenden Sozialordnung sowie einer jedermann gleiche Bildungschancen eröffnenden Ausbildungsordnung gekoppelt sein.

Infolge der Interdependenz der Teilordnungen wird die Wirtschaftsordnung — die ein Teil der Gesellschaftsordnung ist — also regelmäßig durch die Staats-, allgemeine Rechts-, Sozial- sowie Ausbildungsordnung mitgeprägt.

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Hauptsächliche Determinanten von Wirtschaftsordnungen**

Zum Zwecke der Charakterisierung von Wirtschaftsordnungen und für Systemvergleiche werden die hauptsächlichsten Bestimmungsfaktoren von Wirtschaftsordnungen aufgezeigt, geordnet und nach den Kriterien „konstitutiv“ und „akzidentell“ klassifiziert. Anhand von Beispielen erläutert der Verfasser sodann die sachlich, rechtlich und geistig konstitutiven sowie akzidentellen Faktoren von Wirtschaftsordnungen und macht dabei auf die engen Interdependenzen der Wirtschaftsordnung — die ein Teil der Gesellschaftsordnung ist — und der Staats-, allgemeinen Rechts-, Sozial- und Ausbildungsordnung aufmerksam.

#### **Main Determining Factors of Economic Orders**

In order to characterize economic orders for the purpose of system comparisons, the main determining factors of economic orders are explained according to systems and classified by the criteria „constitutive“ and „accidental“. In the light of a few examples the author explains the materially, legally and intellectually constitutive and accidental factors of economic orders. Finally, the author draws the attention to the close interdependencies between the economic order, which is part of the overriding social order, and the constitutional, general legal, social security and educational order.