

## Ordnung in einer unsicheren Welt

Das Ordnungsdenken in Deutschland hat zu seiner Marginalisierung selbst beigetragen. Die Überforderung der Staaten begünstigt eine Renaissance.

*Von Gerald Braunberger*

Das Denken in Ordnungen wird immer dann zu einem besonders knappen Gut, wenn man seiner dringend bedürfte. Ein Beispiel bildet die Gefährdung der Globalisierung als Folge sich ausbreitender geostrategischer Konflikte. Die Empirie spricht jedenfalls eine bezeichnende Sprache: Globalisierung funktioniert gut, wenn ein an ihr interessierter Hegemon ihre Regeln definiert und ihren institutionellen Rahmen garantiert. Die erste Globalisierung im 19. Jahrhundert wurde begleitet von der Pax Britannica, der größten Machtentfaltung des Britischen Empire. Die Globalisierung der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entstand nicht zufällig in einer Zeit, in der die Vereinigten Staaten von Amerika als Hegemon für die Pax Americana standen.

Eine gedankliche Verbindung zwischen der Organisation der internationalen politischen und wirtschaftlichen Ordnung bietet die aus dem englischen Sprachraum stammende "Theorie hegemonialer Stabilität", zu deren Schöpfern der Ökonom Albert O. Hirschman und der Wirtschaftshistoriker Charles P. Kindleberger zählen. Demnach stellt der Hegemon dank seiner militärischen, politischen und wirtschaftlichen Macht eine liberale Weltwirtschaftsordnung bereit. Sie erinnert an eine Art öffentliches Gut, von dem idealerweise alle Teilnehmer profitieren. Für kleinere Länder lohnt es sich daher nicht, zulasten anderer Länder eine nationale, von der Globalisierung abweichende Außenhandelspolitik zu betreiben. Vielmehr neigen kleine Länder dazu, sich in der internationalen Ordnung wie ein Trittbrettfahrer zu verhalten.

Die Situation ändert sich schlagartig, wenn an die Stelle eines Hegemonen rivalisierende Staaten treten. Als Musterbeispiel eignet sich die Epoche zwischen den beiden Weltkriegen. Damals konnte Großbritannien die Rolle des Hegemonen nicht mehr wahrnehmen, während die Vereinigten Staaten sie noch nicht übernehmen wollten. In einer solchen Lage vermag kein einzelner Staat eine liberale Weltordnung zu schaffen oder zu garantieren. Daher kommt für die anderen Länder auch die Rolle des Trittbrettfahrers nicht mehr infrage. Die geopolitische Rivalität erzeugt in den Ländern Wünsche, sich durch eine stärker national geprägte Außenhandelspolitik Vorteile im internationalen Verteilungskampf um knappe Ressourcen zu verschaffen. Die Globalisierung erleidet Schaden und mit ihr die langfristige wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligten.

Manche Beobachter sehen heute angesichts der wachsenden Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China das Ende des Zeitalters der Pax Americana. An einer Wiederholung des wirtschaftlichen Chaos der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen kann jedoch niemand ein Interesse besitzen. Es ist hohe Zeit für Überlegungen, wie sich demokratische Länder auch in Fragen des Außenhandels gegenüber aggressiven Autokratien verhalten sollen, die zumindest vorübergehend andere Ziele verfolgen mögen als die Maximierung der wirtschaftlichen Wohlfahrt. Wie sich der völlig legitime Wunsch eines Staates nach äußerer wie innerer Sicherheit in einer Zeit, in der die digitale Revolution auch die Möglichkeit der digitalen Konfliktführung schafft, mit dem wünschenswerten Prinzip möglichst freien Wirtschaftens verbinden lässt, müsste sorgfältig erarbeitet werden. Dieses Beispiel verdeutlicht: Ordnungsdenken ist alles andere als veraltet. Es sollte hochmodern sein.

Dafür bedarf es geeigneter Voraussetzungen. Die Verfassung, in der sich das Ordnungsdenken in Deutschland derzeit befindet, kann jedoch leider nicht anders als betrüblich bezeichnet werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg besaßen die Vertreter des Ordoliberalismus und der Sozialen Marktwirtschaft vorübergehend eine respektable Bedeutung für die Debatten in der jungen Bundesrepublik. Das gegen den erbitterten Widerstand einer kartellfreudigen Großindustrie erfochtene Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957 galt zu Recht als eine Art Magna Charta der wirtschaftlichen Freiheit.

Dieses Gesetz liegt jedoch fast ein Dreivierteljahrhundert zurück, und eine durch zahlreiche Krisen verunsicherte Gegenwart flüchtet einer fernen Vergangenheit keine Kränze. Ein Niedergang des Ordnungsdenkens in Deutschland bleibt unbestreitbar, und es gliche einer Selbsttäuschung, wenn seine verbliebenen Vertreter die Verantwortung hierfür nicht auch bei sich selbst suchten. Mit Lars Feld und Ekkehard Köhler hatten zwei prominente Repräsentanten des Eucken-Instituts vor rund zehn Jahren in einer mit Verve verfassten Arbeit drei entscheidende Defizite aufgezeigt, die der Marginalisierung des alten Ordnungsdenkens Vorschub geleistet haben: Erstens präsentierte sich das alte Ordnungsdenken mit einer Überfülle an teils offenen, teils kaschierten Werturteilen, die heutzutage in Analysen eher als störend denn als erleuchtend wahrgenommen werden. Zweitens hatten ökonomische Vertreter des Ansatzes den Anschluss an moderne wissenschaftliche Arbeitstechniken und Publikationserfordernisse verpasst. Folgerichtig gelang es nahezu keinem Vertreter der Altvorderen, Schüler für frei werdende Lehrstühle zu empfehlen. Und drittens fehlte vielen Vertretern des traditionellen Ordnungsdenkens eine in einem globalen Wissensmarkt wünschenswerte internationale Vernetzung.

Damit endet die Liste nicht. Man könnte mehr mit Blick auf die Vergangenheit als auf die Gegenwart einen ausgeprägten Elitismus anführen, der zu Zeiten abschreckend gewirkt haben mochte. Autoren wie Wilhelm Röpke fürchteten einen "Massenmenschen", der allenfalls die alte normierte Industriegesellschaft geprägt hatte, der in einer digitalisierten, individualisierten Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft heute aber zunehmend exotisch wirkt. Aus der Zeit Röpkes, Euckens und Hayeks stammen zudem liberale Vorbehalte gegenüber der Demokratie, die vor allem daran gemessen wurde, wie sie Minderheiten behandelt. Ohne Minderheitenrechte kleinreden zu wollen: Von Ludwig Erhard hätten diese Liberalen lernen können, wie sehr Gestaltungsmacht in einer Demokratie vielmehr von der Bereitschaft abhängt, um Mehrheiten zu werben.

So geriet man in eine unselige Defensive. Auf dem berühmten, im Jahre 1938 in Paris veranstalteten "Kolloquium Walter Lippmann" hatten nach Erneuerung strebende Denker den Begriff Neoliberalismus geprägt. Er verband den Appell des alten Liberalismus für Freiheit und Marktwirtschaft mit der aus den Wirren der Zwischenkriegszeit stammenden Erkenntnis, dass eine freiheitliche Wirtschaft und Gesellschaft der Unterstützung durch einen Regeln setzenden und sichernden Staat bedürfen. Das war ein schönes Konzept. Was aber ist unterdessen geschehen? Die Liberalen haben sich den Begriff Neoliberalismus von ihren Gegnern entreißen lassen, die unter diesem Rubrum nunmehr alle Übel zusammenfassen, die ihnen gegen eine unerwünschte marktwirtschaftliche Politik in den Sinn kommen.

So wurde in den vergangenen Jahren in Deutschland wie im Ausland die Behauptung aufgestellt, die Anwendung deutscher ordnungspolitischer Prinzipien sei für die wirtschaftlichen Kosten der Bekämpfung der Eurokrise wesentlich verantwortlich gewesen. Die Kritik kam unter anderem von deutschen Widersachern, deren Programm mit dem Ruf "Die Schuldenbremse muss weg!" ebenso beginnt wie endet. Der Wahrheit näher lag wohl der Ökonom Michael Burda, der die deutsche Politik in der Eurokrise nicht als Anwendungsbeispiel ordnungspolitischer Weisheiten aus einem alten Lehrbuch, sondern als einen für deutsche Regierungen typischen pragmatischen Versuch gesehen hat, Absatzmärkte einer exportorientierten Volkswirtschaft abzusichern.

In auffallendem Gegensatz zur recht übersichtlichen Wahrnehmung der Ordnungsökonomik im Wissenschaftsbetrieb steht die Marktwirtschaft in der deutschen Bevölkerung, wie Befragungen zeigen, aktuell in durchaus hohem Ansehen. Geschätzt wird die Marktwirtschaft von den Menschen vor allem dann, wenn sie ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Beispiel durch einen hohen Beschäftigungsstand unter Beweis stellt. Zudem erweist sich die Klage, die Marktwirtschaft werde in Medien im Vergleich zu früheren Zeiten vernachlässigt, als wenig fundiert. Eine Suche im Archiv der Frankfurter Allgemeinen Zeitung belegt, dass in der F.A.Z. Wörter wie Marktwirtschaft, Liberalismus und Ordnungspolitik auch in unserer Zeit häufig vorkommen - ebenso wie die Namen von Säulenheiligen wie Ludwig Erhard, Walter Eucken oder Friedrich von Hayek.

Eklatante Unterschiede zwischen der Wahrnehmung von (manchen) Marktwirtschaftlern und den Teilnehmern an Märkten offenbart auch das Thema Klimawandel. Immerhin seit dem Jahre 1920 - genauer: seit der Veröffentlichung von Arthur Cecil Pigous "The Economics of Welfare" - wissen Ökonomen, wie eine Marktwirtschaft effizient mit der Internalisierung von Umwelteinflüssen umgehen kann. Generationen von Studenten haben dieses Modell in Einführungslehrbüchern kennengelernt. Aber noch während vor ein paar Jahren rund 5000 vorwiegend amerikanische Ökonomen unterschiedlichster Provenienz eine Steuer auf Emissionen befürworteten, traf man in Deutschland auf liberale Denker, die in dem Klimathema nichts anderes sehen konnten als einen neuerlichen Anschlag des Sozialismus auf Freiheit und Marktwirtschaft. So überließ man ein Thema, das auf unabsehbare Zeit zahlreiche Debatten beeinflussen wird, aus ideologischer Voreingenommenheit engagierten, aber nicht selten inkompetenten Aktivisten und Propagandisten.

Dabei ist das Thema Klima längst in der real existierenden Marktwirtschaft angekommen. Nachhaltige Kapitalanlagen erleben seit vielen Jahren einen Boom. Allein in Deutschland beträgt ihr Volumen rund eine halbe Billion Euro; in der Welt beläuft es sich auf viele Billionen Euro. Zahlreiche Unternehmen haben sich Klimaziele gesetzt; nicht wenige Produzenten verdienen mit moderner, wettbewerbsfähiger Umwelttechnik gutes Geld. "Eine leistungsstarke Industrie ist ohne eine intakte Umwelt nicht zukunftsfähig", heißt es beim BDI. "Umweltpolitik ist daher Standortpolitik." In Bewerbungsgesprächen müssen sich heute Arbeitgeber darauf gefasst machen, von Kandidaten auf die Pläne des Unternehmens zur CO<sub>2</sub>-Neutralität befragt zu werden. Zahlreiche private Haushalte ändern freiwillig ihr Verbrauchsverhalten, vor allem, wenn ein stärker nachhaltiger Konsum zudem als förderlich für die eigene Gesundheit wahrgenommen wird.

Auch gute Klimapolitik benötigt gute Ordnungspolitik. Wie Marktwirtschaft und Klimapolitik zusammenpassen, hat in diesem Jahr Achim Wambach, der Präsident des Europäischen Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, in einem auch didaktisch sehr gelungenen Buch ("Klima muss sich lohnen. Ökonomische Vernunft für ein gutes Gewissen") beschrieben. Ordnungstheoretisch verbindet sich das Klimathema mit dem eingangs angeführten Globalisierungsthema: Unter welchen Voraussetzungen lassen sich in einer geopolitisch zerfaserten Welt Clubs von Ländern bilden, die trotz aller Differenzen in politischen und ökonomischen Fragen bereit sind, klimapolitisch zu kooperieren? Das sind Fragen, denen sich moderne Ordnungsökonomien zuwenden müssen, wenn sie Relevanz anstreben.

Die offenkundige Krise des Ordnungsdenkens hatte die Ludwig-Erhard-Stiftung inspiriert, Anfang November zu einer Konferenz einzuladen, die mit dem Titel "Kolloquium Walter Lippmann Reloaded" eine Verbindungslinie zu einer berühmten Vorgängerveranstaltung anstrebte. Anders als von Gegnern gelegentlich behauptet, kann das Ordnungsdenken keinesfalls als eine deutsche Kuriosität abgetan werden. Wissenschaftler wie Stefan Kolev spüren Verbindungen etwa zu Konzepten der Chicago School nach. Walter Euckens Primat der Währungsstabilität und der Regelbindung von Politik erhält ein Echo in Arbeiten amerikanischer Makroökonomien wie des kürzlich verstorbenen Nobelpreisträgers

Edward Prescott. Konzepte wie die Informations- und Lenkungswirkung von Preisen finden in Debatten über die staatliche Beeinflussung von Energiepreisen ebenso aktuelle wie relevante Aufhänger.

Manche alten Herausforderungen bleiben, neue kommen hinzu. Geblieben sind die unterschiedlichen Logiken von Markt und Staat: Für den Markt bleibt Effizienz ein wesentliches Kriterium, für den Staat der Umverteilungsgedanke. Die ökonomische Theorie der Politik kann weiterhin gut erklären, warum die liberale Forderung, ein Staat solle stark in der Setzung und Sicherung von Regeln sein, aber schwach in der Intervention in Märkte bleiben, den Präferenzen vieler Wähler und Politiker nicht entspricht. Mit wirtschaftlicher Macht feiert ein Kernthema des Ordnungsdenkens nicht nur in den Vereinigten Staaten eine Wiedergeburt.

Gleichwohl haben sich viele Rahmenbedingungen verändert. In der alten Bundesrepublik ließ sich über marktwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten in einer korporatistisch verfassten Republik diskutieren, die kaum eine schwere Krise erlebte und sich außen- wie sicherheitspolitisch mit Blick auf ihre Vergangenheit und entsprechend den Wünschen ihrer Partner zurückhielt. Mochten die damaligen Debatten gelegentlich auch hart verlaufen sein, so wirkt diese Welt im Rückblick im Vergleich zur Gegenwart ein wenig beschaulich und vor allem übersichtlich.

Die neue, von Unsicherheit, Krisenanfälligkeit und einem sich anbahnenden Konflikt zwischen demokratischen und autokratischen Staaten geprägte Welt ist aus marktwirtschaftlicher Sicht eine Welt der Externalitäten - zum Beispiel mit Blick auf äußere und innere Sicherheit, aber auch mit Blick auf das Klima. Gleichzeitig ermöglicht die allmähliche Ablösung einer Standards huldigenden Industriegesellschaft durch eine von technischem Fortschritt inspirierte Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft eine Vielfalt von Lebensstilen, Lebensweisen und Lebenseinstellungen.

Eine Renaissance des Ordnungsdenkens wird sich nicht auf die Replikation alter Weisheiten und die Verehrung alter Meister beschränken können. Zum Wandel gehört auch die Bereitschaft, bei Bedarf intellektuelles Kapital in Teilen abzuschreiben. Eine Renaissance des Ordnungsdenkens benötigt neue Impulse heutiger kluger Köpfe. Zu denken wäre etwa an Markus Brunnermeier und sein Konzept der "resilienten Gesellschaft". Die Zeit ist reif: Die gegenwärtige Überforderung der Staaten und die Unsicherheit im Umgang mit Krisen schaffen die Voraussetzungen für eine machtvolle Wiederkehr ordnungstheoretischer Gedanken in den öffentlichen Diskurs.

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv.