

PRO SCIENTIA SOMMERAKADEMIE 2023

Generalthema: „Chaos und Ordnung“

WIRTSCHAFTSORDNUNGEN

Angesichts der aktuellen politischen Erschütterungen ist es angebracht, einen Blick zurückzuwerfen auf die Jahre um 1990, als mit der „Ostöffnung“ und dem Ende des Kalten Krieges eine über zwei Jahrzehnte währende Phase des Aufbruchs folgte. Nicht nur jene, die damals die These vom „Ende der Geschichte“ des Francis Fukuyama teilten, hofften darauf, dass aus dieser Phase vermeintlicher Werte-Konvergenz eine ganze Ära erwachsen würde, ein am Ende weltumfassender Aufbruch in Richtung des westlichen Modells offener Gesellschaften. Wir wissen heute, dass es anstelle einer solchen Systemkonvergenz eine neue Multipolarität gibt, deren endgültige Ausformung wir noch nicht kennen.

Die Implosion des sowjetischen Imperiums ermöglichte jedenfalls das Entstehen selbstständiger Staaten, die es in unterschiedlicher Ausprägung schafften, sich zu verselbständigen und einen demokratisch-marktwirtschaftlichen Weg einzuschlagen. Zu den Ländern, die diesen Aufbruch unter Inkaufnahme größter Anstrengungen und mitunter wohl auch schmerzhafter Veränderungsprozesse geradezu mustergültig bewältigt haben, zählen die baltischen Staaten, deren Regierungsverantwortliche dafür im vergangenen Jahr von der Hayek-Gesellschaft geehrt wurden.

Als Friedrich August von Hayek 1944 in London seine Streitschrift „Der Weg zur Knechtschaft“ verfasste, beschränkte sich die Welt der wirklich freien Staaten im Wesentlichen auf die Einflussphäre des anglo-amerikanischen Raums – überall sonst herrschten entweder faschistische oder kommunistische totalitäre Regime vor.

Im Juli des gleichen Jahres – die Niederlage Hitlerdeutschlands war bereits absehbar, obwohl die verheerenden kriegerischen Auseinandersetzungen noch ein ganzes Jahr andauern sollten – entstand unter der Federführung von John Maynard Keynes unter Mitwirkung aller Notenbankchefs der späteren Siegerstaaten das Abkommen von Bretton Woods. An diesem Tagungsort im US-Bundesstaat New Hampshire wurden mit der Gründung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds die Grundsteine jener so erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsordnung gelegt, die nach 1945 zunächst den im Einfluss der westlichen Mächte stehenden Nationen Wege aus der Knechtschaft ebnete.

Diese Ordnung der Freiheit führte zur Blüte der modernen Marktwirtschaften unter den Spielregeln eines immer freieren Waren – und Geldverkehrs.

Die in der östlichen Einflussphäre verbleibenden europäischen Staaten hingegen mussten sich nach den niedergeschlagenen Volkserhebungen in Ungarn 1956 und dem kurzen Prager Frühling von 1968 ganze zwei Generationen lang gedulden, bis die Geschichte auch ihnen 1989 den Weg in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft freimachte.

Die Wege des Übergangs von einem planwirtschaftlichen in ein auf dezentralisiertem Privateigentum basierendes privatwirtschaftlichen System waren dabei von Land zu Land verschieden. Nicht überall gelang dieser Übergang gleich gut. Allzu oft kam es zu dem, was man im Finanzwesen „Insidergeschäfte“ nennen würde, nämlich zu intransparenten Übergängen des Eigentums an ehemaligen Staatsunternehmen an System-Insider der alten Eliten. Ein geradezu tragisches Beispiel dafür bieten die chaotischen Vorgänge im Übergang von der Gorbatschow- auf die Jelzin- und schließlich Putin-Ära in der früheren Sowjetunion.

Wie sehr diese Fehlgestaltung verhindert hat, dass auch in Russland eine freie Marktwirtschaft mit entsprechendem Wohlstand für breite Bevölkerungsschichten entstehen konnte, hat erst kürzlich Tomas Sedlacek (Autor von „Ökonomie von Gut und Böse“) in einer Studie nachgewiesen. Er verglich die Entwicklung des Massenwohlstands Russlands mit jenem Chinas zwischen 1980 und 2016 und kam zu dem Resultat, dass sich das Einkommen in der unteren Hälfte der Einkommenspyramide während dieser gut drei Jahrzehnte in China vervierfacht hat, während es in Russland nicht nur nicht zunahm, sondern sogar um ein Viertel geschrumpft ist.

Auch die im Laufe der nachfolgenden Jahre der EU beigetretenen ehemaligen Staaten der sowjetischen Einflussphäre haben nicht alle gleich erfolgreich abgeschnitten. Ich erinnere mich gut an jenen historischen 1. Mai 2004, an dem zusammen mit Polen, Tschechien, der Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern alle drei baltischen Staaten Mitglieder der Europäischen Union wurden. Gemessen an der wirtschaftlichen Wertschöpfung (BIP pro Kopf) haben sie es besonders gut verstanden, die neuen Chancen für die Schaffung von Wertschöpfung und Wohlstand der breiteren Bevölkerung zu nutzen.

Es war auch beeindruckend, wie diese drei Staaten mit je eigenständigen Anstrengungen auf die Probleme der Finanzkrise von 2008 reagierten. Im Bestreben, sich für den Eintritt in die Gemeinschaft der Euro-Staaten zu qualifizieren, gelang es ihnen, mit viel Budgetdisziplin und mitunter harten Reformmaßnahmen, die Voraussetzungen zu erfüllen. Auf die Euro-Einführung in Estland 2011 folgte 2014 Lettland und schließlich 2015 als 19. EU-Staat

Litauen. (Bekanntlich wird nach längerer Pause erst mit Beginn des kommenden Jahres mit Kroatien ein weiteres, das zwanzigste, Euro-Mitglied die Gemeinschaftswährung übernehmen.)

Europa hat ja im Umgang mit den von der Finanz- Staatsschulden- und Coronakrise ausgelösten ökonomischen Schocks eine beachtliche Lernfähigkeit unter Beweis gestellt. Immer dann, wenn sich die Lage geld- oder fiskalpolitisch zuspitzte, kam es zu einem zwischen der Europäischen Zentralbank (EZB), dem Europäischen Rat und der EU-Kommission eng abgestimmten Einsatz „unkonventioneller“ Hilfsmaßnahmen, mit denen das Schlimmste verhindert werden konnte. Geldpolitisch geht es dabei vor allem um großvolumige Anleihekäufe bei zugleich historisch niedrigen Zinsen, fiskalpolitisch hingegen um gewichtige nationale, sowie zuletzt auch gesamteuropäische Hilfspakete.

Mit dem Auslaufen der Covid-Krise verband sich die Hoffnung auf Normalisierung in diesen beiden für die Finanzmarktstabilität wie den Zusammenhalt des Euro so entscheidenden Aktionsfeldern. Der Schock der Ukraine-Krise mit ihren derzeit noch in keiner Weise abschätzbaren Folgekosten erzwingt nun jedoch eine Fortsetzung des finanzpolitischen Rettungseinsatzes.

Vor wenigen Wochen erst hat die EZB deshalb entschieden, die Anleihenkäufe zwar zurückzufahren, zugleich jedoch die bisher geltenden Regeln der Verteilung über einzelne Euro-Staaten dahingehend aufgeweicht, dass mit dem neuen geschaffenen Instrument TPI (Transmission Protection Instrument) spekulative Verteuerungen der Anleihekosten von Eurostaaten verhindert werden sollen. Diese Maßnahme ist durchaus vergleichbar mit den 2012 in Folge der vielzitierten Draghi-Aussage „We will do whatever it takes to preserve the Euro“ gesetzten Maßnahmen zur Eindämmung der Staatsschuldenkrise.

Bekanntlich wurden die Staatsanleihekäufe der EZB über die längste Zeit mit dem Anstreben eines gesamteuropäischen Mindest-Inflationszieles von etwas unter zwei Prozent gerechtfertigt. Unausgesprochen blieb jedoch, dass sie zuallererst der Absicherung des Zusammenhalts der Gemeinschaftswährung dienen. Das gleiche Ziel verfolgt der im Sommer 2020 zustande gekommene, 750 Milliarden Euro schwere Corona-Wiederaufbaufonds („Next Generation EU“) in Verbindung mit einer erstmaligen- und sicherlich nicht letztmaligen, großvolumigen Gemeinschaftsverschuldung. Zugleich zeigt sich deutlich, dass die durch die aufeinanderfolgenden Krisen verursachten Staatsdefizite nicht mehr in das Korsett der vor drei Jahrzehnten im Vertrag von Maastricht festgelegten Verschuldungsregeln passen. Ja mehr noch: Der den Euro begründende, 1993 ratifizierte Vertrag von Maastricht, in dem die fiskalische Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten gemeinsam mit dem „No-bail-out“-Gebot fixiert wurde, wurde mit dem aus der Not geborenen Paket unkonventioneller Maßnahmen faktisch

ebenso außer Kraft gesetzt wie das darin festgehaltene Regelwerk zur Einhaltung von Verschuldungsgrenzen.

Um das Vertrauen in die Gemeinschaftswährung zu erhalten, ist deshalb spätestens jetzt eine grundlegende Erneuerung der europäischen Finanzmarktarchitektur in Angriff zu nehmen. Dies ist schon deshalb unabdingbar, weil Europa in Krisen schon deshalb währungspolitisch exponiert ist, weil zwar unsere Geldpolitik zentral gesteuert wird, die Verantwortung für die Staatshaushalte jedoch bei den Mitgliedsstaaten verbleibt. Ein vergleichbares Problem in Finanzkrisen kann sich im Dollar-Raum nicht stellen, da die USA im Unterschied zu Europa als Fiskalunion agieren.

Wie die quer durch Euroland in Folge der aufeinanderfolgenden Krisen massiv angewachsenen Schuldenstände mittel- bis langfristig normalisiert werden können, ist noch nicht einschätzbar. Fest steht jedoch, dass der bisher als Obergrenze geltende, sechzigprozentige Anteil der Staatsschuld am jeweiligen Bruttonettoprodukt für eine Reihe größerer Euro-Länder auf absehbare Zeit außer Reichweite liegt. Die baltischen Staaten bilden hier eine geradezu vorbildliche Gruppe von Staaten mit Maastricht-konformen Schuldenquoten (Estland 17,6%, Litauen 40,3%, Lettland 42,8%, Werte 1. Quartal 2022). Bei jedem der nun zur Diskussion stehenden Reformansätze der Maastricht-Regeln muss jedoch außer Streit stehen, dass die Letztverantwortung für die Solidität der Staatshaushalte auch in Zukunft bei den Mitgliedsstaaten zu verbleiben hat.

Aber nicht nur die Maastricht-Regeln stehen vor einer grundlegenden Überarbeitung – auch die EZB steht nach mehr als einem Jahrzehnt im Krisenmodus vor Anpassungserfordernissen ihrer strategischen Ausrichtung im Kontext der längst unauflösbaren gegenseitigen Abhängigkeit von Geld- und Fiskalpolitik. Es wird nicht einfach sein, dabei die richtige Balance zwischen Subsidiarität und Zentralität zu finden. Die engagierte, offene Suche danach ist aber jedenfalls zielführender, als irreversible Weichenstellungen in Richtung einer Fiskalunion einfach „passieren“ zu lassen.

Weichenstellungen stehen auch bei grundsätzlichen ordnungspolitischen Fragen an. Die spezifische Ausprägung der europäischen Staaten in Richtung ökologisch-sozialer Marktwirtschaften wird nämlich gerade in Krisenzeiten herausgefordert durch den Ruf nach mehr staatlicher Intervention. Allzu oft verwechselt man dabei die unbestreitbare Notwendigkeit, den Rechts- und Regelrahmen für einzelwirtschaftliches Handeln nachzuschärfen mit einem fatalen Interventionismus und einer Idealisierung staatlichen Interventionismus. Auch auf diesem Gebiet lässt sich bei den nordischen Staaten Europas einiges lernen. Sie zeigen, dass ein in kluge Rahmenbedingungen eingebettetes Marktsystem für Innovation und Wertschöpfung ebenso steht wie für soziale Inklusion und

Nachhaltigkeit. Dieses zutiefst europäische Modell weiter zu entwickeln muss uns im internationalen Systemwettbewerb jede Anstrengung Wert sein.

Erlauben Sie mir abschließend an dieser Stelle eine kurze Rückblende: Die Marktwirtschaft war ein Konzept der Aufklärung. Sie wurde von dem Moralphilosophen Adam Smith erstmals modellhaft formuliert, als zu beobachten war, dass die grösser gewordene Freiheit der englischen Bürger des 18. Jahrhunderts mit dem Rückenwind neuer Technologien eine vorher nicht dagewesene materielle Blüte hervorbrachte. Smith knüpfte das Funktionieren des Marktes an bestimmte zivilisatorische Standards. Seine „unsichtbare Hand“, jener wundersame, spontane Mechanismus, mit dem in einer Wettbewerbswirtschaft aus millionenfachen eigennütigen Aktivitäten der Marktteilnehmer gesamtwirtschaftlicher Wohlstand entsteht, setzt nämlich die Einhaltung selbstverständlicher moralischer Grundregeln wie etwa der Vertragstreue voraus.

Auch Friedrich August Hayek stellte daran anknüpfend in einem Vortrag über die „Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung“ fest, dass sich der Liberalismus demnach *„aus der Entdeckung einer sich selbst bildenden oder spontanen Ordnung gesellschaftlicher Erscheinungen“* ergab, *„in der die Kenntnisse und die Geschicklichkeit aller Mitglieder der Gesellschaft weit besser genutzt werden als in irgendeiner durch zentrale Leitung gebildeten Ordnung; und daraus folgte der Wunsch, sich dieser mächtigen spontanen Ordnungskräfte so weit wie möglich zu bedienen.“*

In einer grundlegenden Rede über „Das moralische Element in der Unternehmerwirtschaft“ erinnerte er daran, dass *„eine freie Gesellschaft nur dort gut funktionieren wird, wo freies Handeln von starken Moralvorstellungen geleitet ist, und dass wir daher alle die Vorteile der Freiheit nur dort genießen werden, wo die Freiheit bereits wohlbegründet ist. Und er fügt warnend hinzu, „... dass sich in einer freien Gesellschaft auch moralische Maßstäbe herausbilden können, die, wenn sie allgemein werden, die Freiheit und mit ihr die Grundlage aller moralischen Werte zerstören werden.“*

Wir haben also, dieser letztlich dem Kant'schen Kategorischen Imperativ entsprechenden Sichtweise folgend, durch die Arbeit an den richtigen Rahmenbedingungen darauf zu achten, dass unsere freie Gesellschaft im wesentlichen jenen Maßstäben folgt, die, wenn sie allgemein werden, die Freiheit und mit ihr die Grundlage aller moralischen Werte weiter fördern.

Und dann kommt Hayek zu einem erstaunlichen, wiederum sehr klar formulierten Schluss: *„Es gereicht dem System der freien Unternehmerwirtschaft zur Ehre, dass es in ihm zumindest möglich ist, dass jeder einzelne, während er seinen Mitmenschen dient, das für seine eigenen Zwecke tun kann.“* – eine andere Beschreibung dessen, was Adam Smith mit seiner „unsichtbaren Hand“ meint –

„Doch das System selbst ist nur ein Mittel, und seine unendlichen Möglichkeiten müssen im Dienst von Zielen genützt werden, die für sich stehen.“

Das System ist also – auch aus liberaler Sicht – Mittel zum Zweck, kein Selbstzweck! In eben dieser Aussage liegt der größte gemeinsame Nenner all jener, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg hinter der Sozialen Marktwirtschaft und verwandten ordnungspolitischen Modellen versammelt haben, die als klare Alternative zu Laissez-faire und Planwirtschaft entstanden sind und später, nach dem Ende des Kalten Krieges, als Vorbild für die Systemtransformation vieler der ehemaligen Länder des so genannten „Ost-Blocks“ dienten.

Entscheidendes Gestaltungsprinzip ist dabei das politisch verantwortete Zusammenspiel von Rahmenbedingungen und Marktdynamik. Oder anders: der Einsatz des Entdeckungsmechanismus Markt und seiner unübertrefflichen Wertschöpfungspotentiale für die Schaffung von Wohlstand für möglichst viele bei gleichzeitigem sozialem Ausgleich für die Schwächeren und – diese Hinzufügung stammt aus den Siebzigerjahren – einem auf Nachhaltigkeit angelegten Umgang mit der Umwelt.

F.A.Hayek habe ich übrigens deshalb so ausführlich zitiert, weil er – entgegen den Aussagen jener reinen Markt-Puristen, die ihn mitunter als Kronzeugen gegen die Soziale Marktwirtschaft ins Treffen führen – dieses System ganz ausdrücklich gewürdigt hat. Er bezeichnet die von Persönlichkeiten wie Ludwig Erhard, Walter Eucken und Alfred Müller-Armack *„zielbewusst durchgeführte Politik der sozialen Marktwirtschaft“* als eine *„kaum erhoffte, eindrucksvolle Wiederbelebung des Wirtschaftsliberalismus“*.

Politisch gesetzte Rahmenbedingungen für die gesellschaftlich erwünschte Entfaltung der spontanen Ordnung des Marktes und der Wettbewerbswirtschaft: das war im Übrigen nicht nur die Gründungs-Plattform des deutschen Wirtschaftswunders in der Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft, sondern das ordnungs-politische Grundverständnis der europäischen Union von Anfang an.

Liberales, Christdemokraten und – nach anfänglichem Misstrauen und daher mit einiger Verspätung – auch Sozialdemokraten konnten diesem historischen Kompromiss beipflichten und darauf unterschiedliche Vorstellungen von der jeweils konkreten Ausprägung der Rahmenbedingungen entwickeln.

Es war gleichzeitig ein gewissermaßen säkularisiertes Modell, das – und auch darin liegt ein Element der Aufklärung – unterschiedliche Wertemuster losgelöst von allfälligen Alleinvertretungsansprüchen der Ursprungsideologien in einen demokratischen Wettstreit um die Gestaltung der Rahmenbedingungen treten ließ.

Mit einer solchen Spielregel konnten Liberale, die ihren Marktpurismus aufzugeben bereit waren ebenso leben wie Christdemokraten, die sich zur Liberalität bekannten, nachdem sie sich vom politischen Katholizismus emanzipiert hatten, wie auch Sozialdemokraten, die sich von der als illiberal erkannten Marktfeindlichkeit des frühen Sozialismus verabschiedet hatten.

Ich bin auf diesen hart errungenen gemeinsamen ordnungspolitischen Weg deshalb so ausführlich eingegangen, weil es mir wichtig erscheint, dass wir uns unter all den Verwerfungen von heute der Wechselwirkung zwischen ökonomisch-sozialem und politischem Denken wieder bewusster werden, um die nächsten Etappen des europäischen Projekts zielbewusster bewältigen zu können.