

Krisen und zyklische Konjunkturschwankungen sind in den westlichen Marktwirtschaften ein bekanntes Phänomen. Auch die früheren sozialistischen Planwirtschaften waren gegen wirtschaftliche Ein- und Umbrüche nicht immun. In der Periode nach dem Zweiten Weltkrieg wurde – nicht zuletzt durch Erkenntnisse und Fortschritte der Wirtschaftswissenschaften – das Instrumentarium zur Bekämpfung von Konjunkturschwankungen erheblich verbessert. Mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft fand das Gedankengut einer antizyklischen Finanzpolitik Eingang in die praktische Wirtschaftspolitik. Die auf eine Kontrolle der Geldmengenentwicklung ausgerichtete Notenbankpolitik ermöglichte eine weitgehende Zählung des Inflationsproblems. Mit den Konzepten einer stärker angebotsorientierten Politik wurde ein starker Akzent auf die Förderung eines stetigen Wachstums und einer präventiven Verhinderung starker Konjunkturausschläge gelegt.

Die jetzige globale Finanzkrise mit ihren Auswirkungen auf die Realwirtschaft wäre noch vor wenigen Jahren für unmöglich gehalten worden. Ihre Ausmaße erinnern an die Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre.

## Völlig neue Herausforderungen

Die aktiven Wirtschaftspolitiker, die handelnden Akteure auf den Finanz- und Gütermärkten, die Notenbanker wie auch die Nationalökonomien sehen sich völlig

neuen Herausforderungen gegenüber. Seitens der Wirtschaftswissenschaften war bislang wenig zu hören, was zur künftigen Vermeidung derartiger Krisen beitragen könnte.

Die Wirtschaftspolitik stürzt sich weltweit in einen Aktionismus, um eine neue internationale Ordnung der Finanzmärkte herbeizuführen und die realwirtschaftlichen Folgen der Krise einzudämmen. Die Akteure auf den Finanzmärkten sind bemüht, ihre Hände in Unschuld zu waschen.

Schuldzuweisungen und Krisenszenarien haben Hochkonjunktur. Bei den Linken steht zum wiederholten Mal das System – sprich die Marktwirtschaft beziehungsweise der Kapitalismus – auf der Anklagebank. Wirtschaft und Finanzmärkte, die früher regulierende Eingriffe des Staates als schädlich und als Generalangriff auf die Freiheit abgelehnt haben, erkennen auf einmal staatliche Defizite im regulativen Bereich.

Noch sind die Folgen der Krise nicht vollständig absehbar. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass wachsende Arbeitsmarktprobleme und drohende Einkommensverluste das Vertrauen vieler Menschen in die freiheitliche politische Ordnung erschüttern (siehe Interview mit dem Premierminister Luxemburgs, Jean-Claude Juncker, in *Die Welt* vom 18. März 2009).

## Maßnahmen zur Krisenbewältigung

Weltweit sah sich die Politik gezwungen, umfangreiche Maßnahmen zunächst zur

Stabilisierung der Finanzmärkte und anschließend – nach deren Übergreifen auf die Realwirtschaft – zur Überwindung der konjunkturellen Einbrüche zu ergreifen. Begrüßenswert war, dass diese sowohl schnell als auch auf der Basis internationaler Absprachen erfolgten.

In Deutschland wurden ein Gesetz zur Stützung des Bankensektors und darüber hinaus zwei umfangreiche Pakete zur Förderung von Konjunktur und Wachstum verabschiedet. Aus ordnungspolitischer Sicht stellt sich die Frage, inwieweit diese Maßnahmen mit unserem Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft in Einklang zu bringen sind. Maßgebliche Kriterien hierfür sind dabei die Marktconformität einerseits und die Wettbewerbsneutralität andererseits.

Was den Bankensektor betrifft, wird man kaum umhinkönnen, die ergriffenen Maßnahmen in ordnungspolitischer Hinsicht anzuerkennen. Das Angebot an Kreditbürgschaften und Eigenkapitalhilfen ist zeitlich begrenzt. Es steht allen Instituten prinzipiell offen. Es setzt auf Freiwilligkeit. Und schließlich sind die Hilfen auch nicht zum Nulltarif erhältlich. Wo es zu möglichen Wettbewerbsverletzungen kommt wie zum Beispiel bei den Autobanken, werden die zuständigen Behörden im Einzelfall eine sorgfältige Abwägung vornehmen müssen.

Ordnungspolitisch hat jenes Gesetz Stirnrunzeln hervorgerufen, das als *Ultima Ratio* die Übernahme der vollen staatlichen Verantwortung über ein Kreditinstitut, die Hypo Real Estate, im Wege der Enteignung vorsieht. Verstaatlichungen – und damit auch die Sozialisierung von Verlusten – stehen den Prinzipien einer Marktwirtschaft diametral entgegen. Dabei werden jedoch entscheidende Gesichtspunkte übersehen. Wie die Folgen des Zusammenbruchs der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers gezeigt haben, kann es im Falle sogenannter systemrelevanter Banken zu einem Domino-

Effekt kommen, bei dem im Krisenfall die Insolvenz eines Instituts andere Institute mit in den Strudel zieht. Um einen vollständigen Zusammenbruch des Bankenmarkts zu verhindern, wurde deshalb auf der Ebene der G8 die Vereinbarung getroffen, eine Insolvenz von systemrelevanten Instituten mit allen Mitteln zu verhindern. Die diesbezügliche Vereinbarung der G8 hat für den gesamten Bankensektor in etwa die gleiche Bedeutung wie die Erklärung der Bundeskanzlerin zum Einlagenschutz für die breite Masse der Bevölkerung. Ein Kollaps des Finanzsystems ist nicht hinnehmbar, weil sonst sowohl Ersparnisse privater Anleger als auch die gesamte Geld- und Kreditversorgung der Betriebe in Gefahr gerieten.

### Antizyklische Strategie

Während Krisenerscheinungen im produzierenden Bereich in den vergangenen Jahrzehnten in aller Regel strukturelle Ursachen aufwiesen, handelt es sich bei der gegenwärtigen Krise ganz offensichtlich um einen weltweiten Nachfrageeinbruch. In einem solchen Fall ist es gerechtfertigt, mit einer bewusst antizyklischen Strategie gegenzusteuern.

Die wichtigsten Maßnahmen im Konjunkturpaket I dürften möglichen ordnungspolitischen Einwänden standhalten. Dies gilt für die steuerliche Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen, die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung, die Reform der Kfz-Steuer und die Ausweitung der Kurzarbeitergeld-Regeln. Überaus problematisch ist demgegenüber die sogenannte Abwrackprämie zu beurteilen. Die massive Subventionierung einer Branche ist mehr als bedenklich. Und ob diese Maßnahme letzten Endes auch erfolgreich ist, wird sich erst nach ihrem Auslaufen zeigen. Vermutlich wird es sich bei einem Großteil der aktuellen Autokäufe um Vorzieheffekte handeln, nach deren Ende der Nachfrageeinbruch umso tiefer ausfallen wird.

Die Maßnahmen des Konjunkturpakets II – eine Ausweitung öffentlicher Investitionen und eine Reduzierung der Steuern- und Abgabenbelastung – sind ordnungspolitisch nicht zu beanstanden und vom Geist des Keynesianismus geprägt. Steuer- und Abgabensenkungen wirken schnell und stärken unmittelbar die private Nachfrage. Ob sich allerdings die beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der Bauwirtschaft als konjunkturpolitischer Erfolg erweisen werden, bleibt abzuwarten. Angesichts der Erfahrungen mit der Flut staatlicher Ausgabenprogramme in den 1970er-Jahren ist Skepsis angesagt. Es ist durchaus möglich, dass sich die Maßnahmen erst auswirken, wenn die konjunkturelle Talsohle bereits durchschritten ist.

Auch das Bürgschaftsprogramm zur Sicherung der Kreditversorgung der gewerblichen Wirtschaft ist ordnungspolitisch nicht zu bemängeln, da es sich um eine zeitlich begrenzte Überbrückungshilfe handelt, die als „Hilfe zur Selbsthilfe“ konzipiert ist und ausschließlich prinzipiell überlebensfähigen Betrieben gewährt wird.

Ordnungspolitisch problematisch bleiben jedoch die finanzpolitischen Folgen der Konjunkturpakete. Nach ersten Schätzungen wird Deutschland schon im laufenden Jahr die Defizitgrenze des Europäischen Stabilitätspakts in Höhe von drei Prozent reißen. Und im kommenden Jahr ist sogar ein Anstieg der Defizitquote auf nahezu sechs Prozent nicht ausgeschlossen. Deshalb sind weitere Konjunkturpakete nicht zu verantworten („Bundeskartellamt fürchtet um die Marktwirtschaft“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. April 2009).

Außergewöhnliche Herausforderungen erfordern außergewöhnliche Maßnahmen. Patentrezepte zur Krisenbewältigung gibt es nicht. Doch nach Einschätzung der großen Mehrheit der Experten wird es in den kommenden Monaten ge-

lingen, die Finanzmärkte wieder zu stabilisieren, das beschädigte Vertrauen zu festigen und den konjunkturellen Einbruch zu überwinden. Panikmache ist in jedem Fall fehl am Platz.

Es wäre jedoch fatal, in der jetzigen Krise auf die falschen Propheten zu hören, die die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft am liebsten über Bord werfen würden. Nur Unbelehrbare und Ewiggestrige können nach den Erfahrungen mit dem realen Sozialismus einer Systemüberwindung und neuen sozialistischen und planwirtschaftlichen Experimenten das Wort reden.

Deutschland ist mit seinem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gut gefahren. Es spricht deshalb überhaupt nichts für eine Abkehr von Ludwig Erhards Konzeption, welche auf dem Ordo-Liberalismus der Freiburger Schule um Walter Eucken aufbaut. Nach dem Scheitern des Sozialismus hat sich die Marktwirtschaft als erfolgreicher Exportschlager erwiesen. Deshalb sind wir gut beraten, an den Grundprinzipien der Marktwirtschaft – Wettbewerb, Privateigentum, Vertragsfreiheit, private Haftung und Verantwortung, Leistungsprinzip – festzuhalten (siehe Walter Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Hamburg 1971, Seite 160 ff.).

Das heißt auch: Eine staatliche Garantie gegen Insolvenzen von Betrieben gleich welcher Größenordnung und welcher Branche außerhalb des Finanzsektors kann es in einer Sozialen Marktwirtschaft nicht geben.

## Ordnungspolitische Folgerungen

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise ist nicht monokausal erklärbar. Ganz offensichtlich lebt die größte Volkswirtschaft der Welt seit etlichen Jahren über ihre Verhältnisse. In der Krise wurden die erheblichen Probleme des stark kreditfinanzierten privaten Konsums in den USA erkennbar.

Darüber hinaus haben sicherlich auch ordnungspolitische Defizite die Finanzkrise ermöglicht. Durch den Fall des Eisernen Vorhangs in Europa und durch die Reformprozesse in China hat die Globalisierung im Laufe der 90er-Jahre einen gewaltigen Schub erhalten. Globalisierung bedeutet ein Zusammenwachsen der Märkte im weltweiten Rahmen. Am weitesten fortgeschritten ist die Globalisierung im Bereich der Finanzmärkte. Devisen und Wertpapiere werden rund um den Globus und rund um die Uhr gehandelt. Der Abbau der Kapitalverkehrskontrollen und die Liberalisierung der Märkte haben sich als wachstumsfördernd erwiesen.

Nationale und auch grenzüberschreitende Märkte wie der EU-Binnenmarkt funktionieren, weil sie in einen für alle Marktteilnehmer gültigen Rahmen eingebettet sind und für alle Akteure die gleichen verbindlichen Spielregeln gelten. Den globalen Finanzmärkten fehlt jedoch ein entsprechender globaler Rahmen. Die jetzige Finanzkrise muss zum Anlass genommen werden, eine internationale Finanzmarktordnung zu installieren und globale Spielregeln für die Finanzmärkte festzulegen (Walter Eucken zählt die Finanz- und Währungsordnung zu den konstituierenden Prinzipien einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung; siehe Walter Eucken, a. a. O., Seite 161 ff.).

Unter ordnungspolitischen Aspekten zeigt die Schlusserklärung der G20 auf dem Gipfel in London in die richtige Richtung („Für eine offene Weltwirtschaft auf den Prinzipien des Marktes“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. April 2009). Hervorzuheben sind insbesondere die Verschärfung der Bankenaufsicht und deren weltweite Koordinierung, die staatliche Überwachung von Rating-Agenturen einerseits und Hedgefonds andererseits, die Stärkung des IWF, der Ausbau des Finanzmarktstabilitätsforums zu einer Frühwarnbehörde sowie

die verstärkte Eigenkapitalunterlegung von Krediten.

Während auf den Finanzmärkten die weltweiten Rahmenbedingungen (Bilanzierungsvorschriften, Eigenkapitalregeln, Aufsicht) offenbar unzureichend sind, ist dies beim Welthandel glücklicherweise nicht der Fall. Hier verfügen wir mit den Regeln des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) beziehungsweise der Welthandelsorganisation (WTO) über wirksame Spielregeln.

Alle führenden westlichen Industriestaaten bemühen sich, die Folgen der Wirtschaftskrise durch die Auflegung mehr oder weniger umfangreicher Konjunkturpakete in Grenzen zu halten. Dies ist positiv zu beurteilen, denn infolge der starken Handelsverflechtungen kann sich kaum noch ein Land von der konjunkturellen Entwicklung in den Partnerstaaten abkoppeln. In Zeiten einer weltweiten Krise sind die Grenzen einer nationalstaatlichen Konjunkturpolitik erkennbar.

Auch bei diesen weltweiten Konjunkturpaketen gilt es, ordnungspolitisch Kurs zu halten. Eine Hinwendung zu Abschottung und Protektionismus wäre ebenso verkehrt wie der Versuch, mit Währungsmanipulationen Vorteile für die heimische Wirtschaft erreichen zu wollen (siehe hierzu Christina Langhorst und Annika Stormy Mildner: Protektionismus und ökonomischer Nationalismus – Kein guter Rat zur Krisenbewältigung, in *Analysen und Argumente*, Ausgabe 65, April 2009, Publikation der Konrad-Adenauer-Stiftung). Deshalb ist es ordnungspolitisch überaus zu begrüßen, dass auf dem Gipfel in London Einigung über die Verpflichtung auf eine offene Weltwirtschaft auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Prinzipien vereinbart wurde.

## Ethische Selbstverpflichtung

Die Finanzkrise hat auch Defizite zutage gefördert, die in den Verantwortungsbereich der Kreditinstitute und deren Vor-

stände fallen. Getrieben durch überaus liquide Finanzmärkte, wurden Unternehmensstrategien entwickelt, die einseitig auf kurzfristige Gewinnmaximierung zielen. Dabei kam es ganz offensichtlich zu einer Vernachlässigung des Risikomanagements. Der unvorstellbare Wertberichtigungsbedarf der Banken erklärt sich weitgehend dadurch, dass sogenannte strukturierte Wertpapiere erworben wurden, hinter denen man kostbare Edelsteine vermutete, während es sich tatsächlich um Schrott handelte. Deshalb sind die Finanzmarktakteure gut beraten, wenn sie statt eines überbetonten Denkens in Quartalsberichten stärker auf die Prinzipien der Nachhaltigkeit setzen.

Kurt Biedenkopf sieht in der gegenwärtigen Krise Anzeichen für eine „Entgrenzung“ von Freiheit und Verantwortung. Ist dieses Gleichgewicht gestört, dann ist die gesamte Wirtschaftsordnung betroffen. Er hält die Bindungen der Freiheit der Finanzmarktakteure durch Regeln für unzureichend (Kurt Biedenkopf: *Erste Anmerkungen zur Finanz- und Wirtschaftskrise*, Manuskript, Dresden, März 2009).

Was Ernst-Wolfgang Böckenförde für den freiheitlichen Staat formuliert hat, findet sich in ähnlicher Weise auch bei Wilhelm Röpke – einem Mitglied der Freiburger Schule – für die Wirtschaft (Wilhelm Röpke: *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 5. Auflage, Bern 1979). Effiziente Ordnungsrahmen, verstanden im Sinne von Euckens konstituierenden und

regulativen Prinzipien, sind notwendig, aber nicht ausreichend. Wettbewerbsordnungen sind auf eine ethische Grundlage angewiesen, die der Markt selbst nicht zu bieten in der Lage ist. Notwendig ist eine ethische Selbstverpflichtung der wirtschaftlichen Eliten, die sich am Leitbild des sogenannten ehrbaren Kaufmanns orientieren muss.

## Renaissance der Ordnungspolitik

Wenn die globale Finanzkrise unter anderem auf ordnungspolitische Defizite zurückzuführen ist, dann müsste dies das Signal für eine Renaissance von Ordnungstheorie und Ordnungspolitik sein. Dies stellt die Wirtschaftswissenschaften vor eine neue Herausforderung. Feinsinnige mathematische Modelle haben gewisse Fortschritte in der Nationalökonomie wie auch in der praktischen Wirtschaftspolitik hervorgebracht. Doch genauso wichtig sind in naher Zukunft die Fragen nach effizienten ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in einer wirtschaftlich globalisierten Welt.

Angestoßen durch den Altmeister Hans Willgerodt, haben sich in den zurückliegenden Wochen mehrere Wirtschaftswissenschaftler – unter anderen Michael Hüther, Olaf Storbeck und Renate Ohr – hierzu zu Wort gemeldet. Es bleibt zu hoffen, dass dieser Diskurs fortgesetzt wird. Marktwirtschaftliche Ordnungstheorie bedarf gerade in Zeiten der Krise der Überprüfung und Fortentwicklung.