

Reformen – ja, doch wie?

Die ordnungsvergessene Republik

Guy Kirsch

Alle reden von Reformen; die einen davon, dass sie welche machen, und niemand glaubt es ihnen so recht; die anderen davon, dass sie welche machen würden; und auch dies will kaum jemand glauben. Und wenn dann doch mal politische Entscheidungen getroffen und als Reformschritte angepriesen werden, so bleibt bei vielen der Verdacht, dass hier allenfalls dem Schein nach, nicht aber in Wirklichkeit Reformen in die Wege geleitet worden sind, dass also hier – ut aliquid fieri videatur – eine eher symbolische Politik betrieben wird. Dabei sind so ziemlich alle, Regierung, Opposition und Bürger, davon überzeugt, dass wirkliche Reformen nicht nur wünschenswert, sondern von vitaler Notwendigkeit sind. Es ist schon erstaunlich: Was alle geradezu unisono herbeischwören, geschieht nicht. Wieso eigentlich?

Zögerliche Bewegung

Einer Antwort auf diese Frage kommt man näher, wenn man sich klarmacht, was eine Reform, so sie denn diesen Namen überhaupt verdient, ausmacht. In der Tat: Soll eine Reform in Tat und Wahrheit und nicht nur dem Schein nach eine solche sein, so darf sie sich nicht darin erschöpfen, ad hoc hier die Beiträge etwas zu erhöhen und dort die Leistungen etwas zu senken, hier die Steuern zu senken und dort die Ausgaben zu kürzen; sie kann sich mit anderen Worten nicht darin erschöpfen, reine Distributionspolitik zu sein. Wichtig ist vielmehr, dass sie das institutionelle Arrangement, also das En-

semble von allgemeinen Regeln, nach denen die Menschen in der Gesellschaft miteinander umgehen, so gestaltet, dass die Leistungsfähigen sich wohl nach Maßgabe ihrer Leistung, aber nur nach Maßgabe ihrer Leistung etwas leisten können, und dass den Nichtleistungsfähigen nach Maßgabe ihrer Unfähigkeit, aber nur nach Maßgabe ihrer Leistungsunfähigkeit etwas geleistet wird.

Anders ausgedrückt: ohne Ordnungspolitik keine wirklichen Reformen. Nur insoweit sie eine konsequente Ordnungspolitik ist, kann eine Reform bewirken, dass die Produktivkräfte des Landes überhaupt und so eingesetzt werden, dass ein Höchstmaß an Wohlfahrt erreicht wird; nur so kann auch erreicht werden, dass die Verteilung nach Maßgabe der Leistung der Fähigen und nach Maßgabe der Hilfsbedürftigkeit der Unfähigen erfolgt, nicht aber nach der Rücksichtslosigkeit der (organisierten) Macht und nach der Cleverness etwa der Steuerhinterzieher; nur so ist zu erwarten, dass nicht jene, die über monopolistisch abgeschirmte beziehungsweise verbandsorganisatorisch geschützte Machtpositionen verfügen, sich mehr leisten können, als sie leisten, und dass nicht die Gerissenen als Sozialschmarotzer und Leistungsverweigerer mehr verdienen, als sie verdienen.

Frage nach Regeln

Also: Ordnungspolitik. Nicht nur das Wort ist aus der Mode gekommen; die Sache selbst ist auf der Agendenliste der

Praxis nach unten gerutscht und in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit in den Hintergrund getreten. Man lese die Zeitung, und man lausche dem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskurs, und man stellt fest: Von Verteilung ist viel, von Ordnung sehr wenig zu vernehmen. Durchweg ist die Rede von Ad-hoc-Verteilungskonflikten, sehr selten hingegen geht es um die Frage nach allgemeinen Regeln, nach welchen die Menschen in der Gesellschaft miteinander umgehen, umgehen wollen und sollen. Kein Wunder also, dass die Reformdiskussion wahrscheinlich sogar in der Wahrnehmung jener, die sie führen, gewiss aber jener, die ihr beiwohnen, so wenig stimmig ist, der Problemlage so wenig gerecht wird.

Wahrnehmung und Bewertung von Ordnung

Dass die Ordnungspolitik als Thema der öffentlichen Auseinandersetzung und als Gestaltungsaufgabe der Politik derart unwichtig ist, hat mehrere Gründe; zwei sind hier als besonders gewichtig hervorzuheben. Der eine hat mit der je unterschiedlichen Wahrnehmung der Vorteile einer funktionierenden Ordnung beziehungsweise der Nachteile einer beschädigten Ordnung zu tun. Der andere ist auf den Kollektivgutcharakter einer funktionierenden Ordnung zurückzuführen.

Zum Ersten: Eine intakte Ordnung bringt es mit sich, dass sich eine mehr oder weniger große Zahl von Gesellschaftsmitgliedern der Dynamik des Wettbewerbes als nicht gewachsen erweist, also scheitert, etwa in Konkurs geht beziehungsweise wenigstens vorübergehend arbeitslos wird. Nun sind vielleicht nicht jeder Konkurs und jede Entlassung menschliche Tragödien; doch lassen sich alle sehr leicht als solche darstellen und politisch nutzen. Entsprechend ist es ein Leichtes, die individuellen Härten, die eine funktionierende Ordnung zugebe-

nermaßen mit sich bringt, ins Licht zu setzen und ihre Vermeidung als politische Großtat zu inszenieren. So lässt sich ein Bundeskanzler, der – ordnungsvergessen – eine marode Firma mittels Subventionen vor dem Zusammenbruch und so Arbeitsplätze „rettet“, fernsehgerecht ins Bild setzen. Das Gegenteil gilt aber für einen Politiker, der dadurch, dass er – ordnungsgerecht – den Konkurs des untüchtigen Unternehmers zulässt, nicht verhindert, dass Kapital und Arbeit anderweitig für performantere Unternehmungen, Innovationen und Neugründungen zur Verfügung stehen.

Weil die durchaus realen Härten einer funktionierenden Ordnung leicht als individuelle Tragödien dargestellt werden können, kann ihre Vermeidung als politische Leistung zu den Wählern überbracht werden; hingegen sind die Kosten dieser „Leistung“, also die Kosten des ordnungsvergessenen Interventionismus, schwer ins Bild zu setzen; bestehen sie doch in jenen Wohlfahrtsverlusten und Wachstumseinbußen, die auf diese Weise unvermeidlich werden, konkret: Sie bestehen in jenen Investitionen, die nicht getätigt werden, in jenen Arbeitsplätzen, die nicht geschaffen werden, in jenen Innovationen, die nicht durchgeführt werden. Für einen Politiker ist es demnach ein Leichtes und deshalb verlockend, sich durch verteilungspolitische Interventionen mediengerecht in Szene zu setzen. Nicht aber so für einen Politiker, der es unternimmt, sich für die Wiederherstellung oder auch nur für den Erhalt einer funktionsfähigen, leistungsgerechten und tatsächlich solidarischen Ordnung einzusetzen.

Es gibt also gewissermaßen eine Asymmetrie in der Wahrnehmung der Folgen von ordnungsgerechter beziehungsweise von ordnungsvergessener Politik: Während die Vorteile der Ordnungspolitik nur schwer vermittelt werden können, lassen sich ihre Härten leicht

ins (Fernseh-)Bild setzen. Und: Die vordergründigen Vorteile des ordnungswidrigen Interventionismus sind leicht in Szene zu setzen, während dessen Kosten nur schwer sichtbar gemacht werden können.

Hinzuzufügen ist, dass der einzelne Politiker selbst nicht unbedingt immer bewusst diese Asymmetrie der Wahrnehmung wahltaktisch gebraucht und missbraucht. Vielmehr ist nicht auszuschließen, dass er selbst gelegentlich Opfer dieser Asymmetrie wird und selbstgefällig jene Wohltaten sieht, die er interventionistisch-distributionspolitisch spendet, er aber nicht wahrnimmt, was er durch die (Zer-)Störung der Ordnung anrichtet.

Nutzen für alle

Dazu eine Episode, die der chinesische Philosoph Mencius im vierten Jahrhundert vor Christus erzählt: Der Kaiser kommt mit seinem Wagen an einen Fluss, durch den eine Furt führt. Doch diese ist in derart schlechtem Zustand, dass eine alte am Ufer stehende Frau den Fluss nicht durchqueren kann. Voll Mitgefühl nimmt sie der Kaiser in seinem Wagen durch den Fluss mit. Später schaut er Beifall heischend seinen Berater an. Doch dieser sagt tadelnd: „Du hast schlecht gehandelt. Deine Aufgabe als Kaiser besteht nicht darin, Einzelnen zu helfen, sondern dafür zu sorgen, dass die Ordnung im Reich erhalten und die Flussübergänge praktikabel sind.“

Aus heutiger Sicht mag dieser Tadel übertrieben hart sein, und sei es nur, weil der Kaiser immerhin seinen eigenen Wagen mit der Frau geteilt hat, heutige Kanzler aber mit dem Geld anderer Leute Umverteilungspolitik betreiben.

Also: eine Perzeptionsasymmetrie als Ursache des vergleichsweise geringen „appeals“ der Ordnungspolitik und der vergleichsweise hohen Attraktivität des Interventionismus in den Augen von Politikern und Bürgern. Daneben gibt es

eine zweite Ursache: Eine funktionierende Ordnung ist ein Kollektivgut. Konkret bedeutet dies, dass es im Interesse eines jeden liegt, in einem wohl geordneten Gemeinwesen, das heißt unter Verhältnissen zu leben, die allokatationseffizient, also wohlfahrtsfördernd sind und die sicherstellen, dass die Verteilung nicht nach dem Gesetz des Stärkeren und des Amoralisch-Gerissenen, sondern nach dem Gesetz der Leistung der Fähigen und der Solidarität mit den Unfähigen erfolgt. Es bedeutet aber auch, dass jeder, der in einem solch wohl geordneten Gemeinwesen lebt, von dessen Vorteilen auch dann profitieren kann, wenn er zu dessen Bestand und Funktionieren keinen Beitrag leistet; selbst jener, der die Ordnung schwächt, kommt in den Genuss von deren Segnungen. Ja, man kann geradezu sagen, dass sich ordnungswidriges Verhalten für den Einzelnen besonders im Kontext einer anderweitig funktionierenden Ordnung lohnt.

Störung des Leistungsprinzipes

Es gibt nun viele Möglichkeiten ordnungswidrigen Verhaltens; eine Möglichkeit, diese Ordnung in ihrem Funktionieren zu stören, besteht darin, sich durch die Ausnutzung von Marktmacht beziehungsweise durch den Einsatz von organisiertem Gruppeneinfluss Verteilungsvorteile zu verschaffen, also das Leistungsprinzip zu den eigenen Gunsten und zu Lasten jener, die etwas leisten, und jener, die nicht leistungsfähig sind, außer Kraft zu setzen. Und da man realistischere Weise davon ausgehen muss, dass den meisten das Hemd näher ist als der Rock, muss man auch erwarten – Adam Smith hat es schon getan – dass die meisten nach Möglichkeit versuchen, sich dem Leistungsprinzip zu entziehen und andere dem Gesetz ihrer Stärke und ihrer Gerissenheit zu unterwerfen.

Mit anderen Worten: Alle mögen lautstark und durchaus ehrlich für den Be-

stand und den Erhalt einer funktionsfähigen Ordnung plädieren und gleichzeitig zielstrebig nach Möglichkeiten suchen, sich selbst den Regeln dieser Ordnung zu entziehen, und so im Ergebnis, wenn auch nicht in erklärter Absicht das Funktionieren und den Bestand dieser Ordnung gefährden.

Genau dies ist es denn auch, dessen Zeuge wir gegenwärtig in der Bundesrepublik, aber nicht nur dort sind: Alle rufen nach Reformen, die zu einer Wiedereinkraftsetzung des Leistungsprinzips und einer Stärkung der Solidarität mit den Leistungsunfähigen führen sollen, und nach Möglichkeit arbeiten so ziemlich alle darauf hin, sich selbst dem Leistungsprinzip und den Anforderungen des Solidaritätsgebotes zu entziehen.

Dabei ist entscheidend, dass Einzelne nicht nur in ihrem privaten Verhalten – etwa als Schwarzarbeiter, Steuerhinterzieher, Sozialschmarotzer – gegen das Leistungs- und Solidaritätsprinzip verstoßen, sondern dass sie auch als Wähler beziehungsweise vertreten durch ihre Lobby die Politiker daran hindern, der Entartung der Ordnung gegenzusteuern.

Allmähliches Krisenbewusstsein

Und so ist es nicht verwunderlich, dass die Ordnungspolitik auf der Agendenliste der praktischen Politik so ziemlich an den Schluss gerückt und im Gegenzug der redistributionspolitische und ordnungsvergessene Interventionismus ganz nach oben gestiegen ist. Gewiss, allmählich verbreiten sich in der Öffentlichkeit zunehmend die Einsicht und die Befürchtung, dass es „so nicht weitergehen kann“, was ja wohl heißt, dass wenigstens die Ahnung dämmert, dass die Ordnung des Gemeinwesens selbst, richtiger: die real existierende Unordnung, auf die Dauer nicht von Bestand sein kann. Dies hat zur Folge, dass auch jene, deren Privilegien heute gewährleistet sind, nicht mehr sicher sein

können, dass dies in Zukunft auch noch der Fall sein wird, ja, dass sie morgen nicht selbst die Opfer einer beschädigten Ordnung sein werden.

Allerdings scheint diese Befürchtung für die meisten noch nicht so real zu sein, dass es sie davon abhalten könnte, von ihrem ordnungsschädigenden Verhalten im Kampf um Verteilungsvorteile und um die Verteidigung machtgepanzelter Gruppenprivilegien abzulassen. Warum sollten sie auch solches tun? Ein Einzelner beziehungsweise eine Interessengruppe, die dies im Alleingang täte, würde wohl sich selbst schädigen, die Funktionsfähigkeit der Ordnung aber kaum erhöhen.

Man muss sich also nicht wundern, dass zwar das Krisenbewusstsein inzwischen so stark und derart weit verbreitet ist, dass im politischen Raum die Rede von Reformen schon Konjunktur hat, dass aber die politische Praxis sich noch unter dem Namen von Reformen in redistributionspolitischen Nachjustierungen einer zum *désordre établi* degenerierten Ordnung erschöpft.

Wirksamkeit von Partikularinteressen

Dies kann und muss man bedauern; doch sollte einen dies nicht von der nüchternen Einsicht abhalten, dass hier das Verhalten von Individuen am Werk ist, die bezogen auf ihre Partikularinteressen durchaus verständlich handeln, als Bürger das Gesamtergebnis aber als höchst unverständig beklagen.

Die Frage ist nun in der Tat, ob dieser Gegensatz von partikularer Interessenratio und republikanischer Unvernunft und die sich in diesem Spannungsfeld verfestigte Reformunfähigkeit von Dauer sein werden. Konkret: Wie viel Nichtwachstum und Arbeitslosigkeit, wie viel soziales Elend und wohlfahrtsstaatliches Schmarotzertum muss und kann das Gemeinwesen als Folge einer allmählich entartenden Ordnung noch aushalten? Muss

man – wie in Dantes Inferno – alle Hoffnungen fahren lassen?

Nicht unbedingt: Man kann erwarten und muss darauf hinarbeiten, dass sich das allgemeine Krisenbewusstsein so sehr verstärkt, dass immer weniger Menschen davon ausgehen, durch die rücksichtslose Ausnutzung ihrer gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Macht Vorteile zu erringen, die durch die auch für sie fühlbaren Nachteile einer funktionsunfähigen Ordnung nicht übertroffen werden. Insofern ist die immer wieder insbesondere von Politikern zu hörende Rede, man möge die Krise nicht herbeireden, wenig hilfreich. Im Gegenteil: Es besteht der begründete Verdacht, dass hier – sei es bewusst oder nicht – die Politiker auf diese Weise sicherstellen wollen, dass sie sich auch weiterhin mittels interventionistischer Events in Szene setzen können, sich aber nicht als Ordnungspolitikern bewähren müssen. Und jene, die diese Rede bereitwillig und gläubig hören, tun dies wohl auch deshalb, weil ihnen so möglich wird, sich selbst über den Ernst der Lage hinwegzutäuschen.

Verantwortung für das Gemeinwesen

Es ist demnach durchaus angebracht, das Krisenbewusstsein nicht einzuschläfern, ist es doch eine wenigstens notwendige, wenn auch nicht unbedingt hinreichende Bedingung, dass die Einzelnen nicht nur als Bourgeois auf die Verteidigung ihrer

Partikularinteressen fixiert bleiben, sondern sich auch als Citoyens ihrer Verantwortung für die Ordnung des Gemeinwesens bewusst werden. Und sind sie dies erst, so haben auch die Politiker wieder ein Interesse daran, ihren Erfolg nicht primär als Erfüllungsgehilfen von mit Droh- und Störpotenzial ausgestatteten Partikularinteressen, sondern als Hüter einer Ordnung zu suchen, in welcher alle ihrer Leistung entsprechend honoriert werden beziehungsweise nach Maßgabe ihres Leistungsvermögens Unterstützung finden.

Entscheidend hierbei ist auch, dass die oben angesprochene Asymmetrie der Vernehmung wenigstens einigermaßen korrigiert wird. Und hier kommt den Wirtschaftswissenschaftlern eine bedeutende Rolle zu. Sie können und müssen sich wohl auch der Aufgabe stellen, den Bürgern der Republik die Bedeutung der Ordnung für das gute Leben eines jeden verständlich zu machen.

Darüber hinaus: Ihre Aufgabe kann nicht nur darin bestehen, darauf hinzuweisen, dass Reformen nötig sind, ja, ihre Aufgabe erschöpft sich nicht darin zu sagen, was an Reformen nötig ist. Ihr Auftrag beinhaltet auch, zu fragen und aufzuzeigen, wie Reformen möglich, also Reformblockaden aufgebrochen werden können und ordnungspolitische Themen für die Politiker wieder zu Erfolg versprechenden Agenden und für die Bürger zu wortwörtlich existenziell wichtigen Themen werden.

Feuerwehr statt Brandschutz

„Gerhard Schröder ist nicht der Mann, der als Architekt dieses großen Wurfs in die Geschichte eingehen könnte [...] Zugegeben: Es wäre eine Herkules-Aufgabe. Aber es nicht mal versucht zu haben – auch das kann strafbar sein –, ist schon im Politikstil der Ära Schröder angelegt. Tatkraft misst sich da eher in den Kategorien der Feuerwehr als in denen des vorbeugenden Brandschutzes: Mit Druck dazwischengehen, wenn es brennt, lautet die Devise, und nicht: Das soziale Haus so bauen, dass es erst gar nicht Feuer fängt.“

Stephan Hebel am 16. Dezember 2003 in der *Frankfurter Rundschau*.