

Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik



Diskussionsbeiträge / Discussion Paper Series

No. 2016-06

Der Ordoliberalismus: Chance oder Gefahr für Europa?
Einführende Bemerkungen

Tim Krieger

September 2016

Prof. Dr. Tim Krieger

Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

14. September 2016

Der Ordoliberalismus: Chance oder Gefahr für Europa?

Einführende Bemerkungen*

Lieber Herr Weitzmann,

liebe Kolleginnen und Kollegen,

liebe Mitarbeiter und Studierende,

meine sehr verehrten Damen und Herren

sowie Freunde – und auch Kritiker – des ordoliberalen Denkens!

Am heutigen Tage wird der Hörsaal 1098 erstmalig nach seiner gestrigen Umbenennung in „Horst-Weitzmann-Hörsaal“ für eine öffentliche Veranstaltung genutzt. Die Universität Freiburg möchte mit dieser erstmaligen Namenswidmung eines Hörsaals einen ihrer bedeutendsten Förderer und Unterstützer ehren und ihm gleichzeitig zum 75. Geburtstag gratulieren.

Diese Ehrung ist angesichts des großartigen Engagements von Horst Weitzmann für die Universität mehr als verdient, denn sie bezieht sich auf ein Wirken eines Einzelnen, wie man es selten erlebt. Auf der gestrigen Festveranstaltung wurde dies von den verschiedenen Rednern auf ganz eindrückliche Weise aufgezeigt. Auch aus persönlicher Erfahrung kann ich den besonderen Einsatz von Herrn Weitzmann für die Universität, die Fakultät und die *Wilfried-Guth-Stiftungsprofessur für Ordnungs- und Wettbewerbspolitik* nur bestätigen. Die Stiftungsprofessur würde ohne ihn in ihrer jetzigen Form und mit all ihren Aktivitäten nicht existieren. Unseren Studierenden würde zudem die äußerst beliebte und immer wieder mit Bestnoten evaluierte Veranstaltung „Unternehmens- und Unternehmensgeschichte(n)“ des Honorarprofessors

* Bei diesem Manuskript handelt es sich um die ausgearbeitete Fassung des Eröffnungsvortrags beim Festsymposium „Der Ordoliberalismus: Chance oder Gefahr für Europa?“ anlässlich des 75. Geburtstags von Ehrensenator Prof. Dr. h.c. Horst Weitzmann am 14. September 2016 an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Horst Weitzmann, bei der die Teilnehmer bei Vorträgen und auf Exkursionen herausragende Unternehmerpersönlichkeiten im direkten Gespräch kennenlernen, sehr fehlen.

Um die Ehrungen des gestrigen Abends auch von Seiten der Wirtschaftswissenschaften und speziell der Ordnungsökonomien abzurunden, haben der Kollege Lars Feld und ich uns entschlossen, unserem Kollegen Horst Weitzmann auf eine sehr traditionelle akademische Weise unseren Glückwunsch und Dank auszusprechen. Wir möchten ihm zu Ehren am heutigen Tage ein wissenschaftliches Symposium abhalten, für das wir ein Thema ausgewählt haben, von dem wir wissen, dass es den Jubilar sehr bewegt: die ordnungspolitischen Perspektiven für die Europäische Union. Oder, um es präziser anhand des Titels der Veranstaltung zu formulieren: Es soll um die Frage gehen, ob der Ordoliberalismus eine Chance oder eine Gefahr für Europa darstellt.

Ein wagemutiger Unternehmer, der in den frühen 1980er Jahren ein Stahlwerk in Europa kauft, mag nicht sofort als ein glühender Anhänger ordoliberaler Ansichten erscheinen. Schließlich befand sich Europas Stahlindustrie in einer strukturell bedingten Dauerkrise, die von den 1960er bis in die 1990er Jahre immer wieder aufflammte und auf die die europäische Politik mit allem, nur keinen ordnungspolitisch fundierten Maßnahmen reagierte. Aus Angst vor Arbeitsplatzverlusten und angesichts eines ruinösen Wettbewerbs sowie weltweiter Überkapazitäten entschloss man sich zur Schaffung von Verkaufskartellen, Quotensystemen und vor allem der Ausschüttung von Beihilfen in dreistelliger Milliardenhöhe. Wettbewerb im klassischen Sinne durfte man in dieser Branche kaum erwarten, allenfalls einen Wettbewerb um Subventionsgelder oder das Verbrennen eben jener Subventionen, die eigentlich zur sozialen Abfederung des Stellenabbaus gedacht waren, beim Preisdumping.

Und dennoch gilt: Wettbewerb ist Wettbewerb, ob fair oder nicht. Selbst wenn die großen Subventionsempfänger zeitweise (und zum Schaden aller) Vorteile genießen mögen, am Ende setzen sich nur die Unternehmen am Markt durch, die mit unternehmerischem Geschick, einem sehr guten Produkt und einer überlegenen Technologie punkten können (darüber hinaus gehört laut Horst Weitzmann auch eine Portion Glück dazu). Funktionieren kann dies – gerade für kleinere Anbieter wie es die

Badischen Stahlwerke im europäischen und globalen Vergleich sind¹ – aber nur bei verlässlichen Rahmenbedingungen, oder präziser: innerhalb eines funktionierenden Ordnungsrahmens. Nur so hat jeder einzelne Wettbewerber die faire Chance, durch eigene Anstrengung – etwa durch Technologieführerschaft oder hohe Investitionen in die Fähigkeiten der eigenen Belegschaft – erfolgreich auf den Märkten zu wirtschaften. Dann und nur dann, wenn Innovationen und Risikobereitschaft statt politischer Beziehungen und Rent-Seeking belohnt werden, wird der Wettbewerb seine wohlfahrtssteigernde Kraft voll entfalten.

So ist es am Ende doch das eigene Erleben des Wettbewerbs, das für einen Unternehmer prägend ist und seine Vorliebe für eine Wettbewerbsordnung stärkt, die nur bestimmte negative Auswüchse der Marktprozesse wie Kartell- oder Monopolbildung verhindert, ansonsten aber dem freien Spiel der Marktkräfte ohne staatliche Einflussnahme den Vorrang gibt.

In Horst Weitzmanns Lehrveranstaltung erleben die Teilnehmer diese Denkweise immer wieder durch die Berichte der eingeladenen Unternehmerpersönlichkeiten. Es sind Entrepreneur, Dax-Vorstände und Eigentümerunternehmer, die sich gegen viel Widerstand und im scharfen Wettbewerb mit ihren Konkurrenten den Markterfolg – „mit allen Ups and Downs“, wie Horst Weitzmann zu sagen pflegt – verdienen mussten. Keiner der Referenten beklagte sich je über Wettbewerb und Konkurrenz, stets waren diese der Anreiz, sich noch mehr zu engagieren.

So kann es nicht verwundern, dass sich Horst Weitzmann heute fast mitleidig über die Jahre der europäischen Strukturkrise in der Stahlwirtschaft äußert. In einem Interview mit dem Wirtschaftsmagazin *brand eins* (2008) sagte er über das Subventionsunwesen der damaligen Zeit: „Im Grunde war es ein Sorglospaket. Wer nachweisen konnte, dass es ihm am schlechtesten ging, der hat am meisten bekommen.“ Im Rahmen dieses Systems von Quoten und Subventionen gäbe es für das einzelne Unternehmen nahezu

¹ Trotz der beeindruckenden Größe ihres Werks in Kehl gehören die Badischen Stahlwerke (BSW) in Bezug auf die Produktionsmenge nicht einmal in Deutschland zu den ganz großen Stahlanbietern. ThyssenKrupp, Salzgitter oder ArcelorMittal produzieren hierzulande deutlich mehr. Im europäischen Vergleich gibt es zahlreiche weitere größere Konkurrenten und global existieren allein 10 chinesische Konkurrenten, die größer als ThyssenKrupp sind, das seinerseits fast fünfmal so viel Stahl produziert wie BSW. Dennoch ist BSW in seinem Marktsegment, dem Betonstahl und Walzdraht, hochproduktiv und damit auf dem relevanten europäischen Markt sehr erfolgreich.

keine Anreize, zu rationalisieren, Kosten zu senken, in technische Innovation zu investieren, um wettbewerbsfähiger zu werden und einen Vorsprung vor der Konkurrenz herauszuholen. Als die Zeit der massiven Eingriffe in den Stahlmarkt zu Ende ging, hatten sich die Badischen Stahlwerke bereits in ihrer Marktnische etabliert, ohne sich vom Staat abhängig zu machen. So konnten sie das neue Wettbewerbsumfeld äußerst erfolgreich annehmen.

Interessanterweise war die Entwicklung des Kohle- und Stahlmarktes in ein riesiges Subventions- und Absprachenkarussell in keiner Weise vorgesehen, als im Jahr 1952 die auf den Schuman-Plan zurückgehende *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, die *Montanunion*,² in Kraft gesetzt wurde. Zwar hatte diese eine klare politische Komponente, weil mit ihr die Westbindung der Bundesrepublik gestärkt werden sollte. Zugleich aber wurde durch sie erstmalig eine supranationale Behörde zur wettbewerbsfreundlichen Regulierung eines europäischen Marktes von zentraler Bedeutung geschaffen. Dies lag einerseits im Interesse der Amerikaner, die ein Wettbewerbsregime auf diesem rüstungsrelevanten Markt schaffen wollten, das eine Wiederbelebung der großen deutschen Stahl- und Rüstungsagglomerate der Kriegsjahre verhindern sollte, andererseits war es das Verdienst Ludwig Erhards,³ der aus seinem ordoliberalen Grundverständnis heraus durch eine starke Wettbewerbsorientierung gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt generieren wollte.

Noch stärker spürbar war der Wettbewerbsgedanke in einer zentralen Leitidee der *Römischen Verträge* (1957): der Etablierung der vier Grundfreiheiten des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Mit diesen zeichneten die Verträge den Weg zu einer Öffnung der nationalen Volkswirtschaften, zu Regeln gegen Diskriminierung einzelner Wirtschaftssubjekte und zu einer Verpflichtung zu einem ungehinderten Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich die

² Die Montanunion prägte – mit allen (anfänglichen) Stärken und (späteren) Schwächen – 50 Jahre lang ebenso den Entstehungsprozess Europas wie das konkrete unternehmerische Handeln in der europäischen Stahlindustrie. Im Falle Horst Weitzmanns wird diese europäische Dimension seines unternehmerischen Denkens und Handelns noch dadurch befördert, dass das eigene Stahlwerk unmittelbar an der deutsch-französischen Grenze in Kehl und damit nur einen Steinwurf weit weg von den europäischen Institutionen in Straßburg liegt.

³ Ludwig Erhard war – das sei am Rande bemerkt – der Onkel Wilfried Guths und hat diesen zu einem volkswirtschaftlichen Studium ermuntert.

frühen deutschen Ordoliberalen für das europäische Projekt durchaus begeistern konnten (vgl. Joerges 2016: 161).

Aus ordnungspolitischer Sicht von besonderem Interesse war dabei die Tatsache, dass die seinerzeit neu geschaffene europäische (Wirtschafts-)Ordnung auf einem gemeinschaftlichen Verhandlungsprozess und nachfolgendem Vertragsakt gleichberechtigter Partner beruhte, der aus Sicht vieler Ordoliberaler eine eigenständige politische Legitimität auch ohne gemeinschaftlichen Verfassungsprozess oder den Rückbezug auf nationale Konstitutionen schuf (u.a. Mestmäcker 1987: 13; Joerges 2016: 162). Dies galt vor allem deshalb, weil die wirtschaftlichen Freiheiten und die Wettbewerbsordnung auf einer gesetzlichen Grundlage standen – Walter Hallstein (1979: 3) nannte die Verträge aus gutem Grund „Schöpfung des Rechts, Rechtsquelle, und Rechtsordnung“ – und somit zumindest in der Theorie vor diskretionärem politischem Einfluss geschützt waren. Der europäische Integrationsprozess, der mit den Römischen Verträgen begann, folgte dieser Verfahrensweise der „Integration through law“ über Jahrzehnte und gipfelte in der Schaffung der europäischen Gemeinschaftswährung.

Dabei war der Integrationsprozess – auch und gerade für die Ordoliberalen – immer mehr als ein reines Wirtschaftsprojekt. Er war auch Friedens-, Demokratie- und Menschenrechtsprojekt für einen Kontinent, der zwei Mal durch Weltkriege am Rande des Abgrunds stand. In ihrer Anfangszeit wurde die europäische Integration von den Ordoliberalen – in Anlehnung an unser heutiges Thema – als eine Chance für Europa wahrgenommen, weil sie einen klaren Ordnungsrahmen beinhaltete, der einen marktkapitalistischen Frieden⁴ mit einer scharfen Begrenzung wirtschaftlicher Macht und damit Wohlfahrtsgewinne für alle Europäer versprach. Umgekehrt war die dynamische Entwicklung des innereuropäischen Handels ein deutlicher Indikator dafür, dass die ordoliberal geprägte Wirtschaftsordnung den Mitgliedsstaaten der

⁴ In der akademischen Debatte wird seit Langem – aber durchaus nicht unkontrovers – ein Zusammenhang zwischen Kapitalismus und Frieden vermutet. Aus einer ordoliberalen Perspektive ist hierbei u.a. die Theorie der ökonomischen Normen interessant (z.B. Mousseau 2009, 2013). Sie argumentiert, dass die regelmäßige Teilnahme an ökonomischen Transaktionen auf wettbewerblichen Märkten mit anonymen Teilnehmern eine Präferenz für universelle Rechte, ein unparteiisches Recht und liberale demokratische Regierungen herausbilden. Konflikte, Krieg und Gewalt werden vor diesem Hintergrund unwahrscheinlicher, da die Menschen ähnliche Werte teilen.

Europäischen Gemeinschaften gut bekam. Wenn heute vom Ordoliberalismus als einer Chance für Europa gesprochen wird, ist eine Rückbesinnung auf diese fundamentalen Rahmenbedingungen für einen ungestörten Wettbewerb gemeint.

Diese Rückbesinnung ist vor allem deshalb so wünschenswert, weil die ordoliberalen Fundamente der europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung spätestens ab Mitte der 1980er Jahre (in der Stahlindustrie schon deutlich früher) unter zunehmenden Druck durch eine immer stärkere politische Tendenz zu Zentralisierung und Regulierung gerieten, die dem quasi-konstitutionellen Primat des ungestörten Wettbewerbs zuwiderliefen. Die scheinbare Zwangsläufigkeit des Prozesses in Richtung einer immer tieferen Integration, die mehr und mehr Politikfelder umfassen sollte, und die Etablierung einer gemeinsamen Währung nicht als Krönung der Wirtschafts- und Währungsunion, sondern als Lokomotive zur weiteren Beförderung der Integration, wurden von vielen Ordoliberalen immer kritischer betrachtet (vgl. u.a. Streit und Mussler 1995; Hauser 1992; Vaubel 1993). Das europäische Ordnungsgefüge entwickelte sich ihrer Meinung nach in eine problematische Richtung, da einerseits der wirtschaftliche Wettbewerb nicht mehr das zentrale Anliegen war, sondern mit anderen Politikmaßnahmen konkurrierte, die zu ungewünschten Interventionen in das Marktgeschehen führten, und da andererseits die Trennung der politischen Zuständigkeiten, wie sie beispielsweise im Subsidiaritätsprinzip angelegt ist, verschwamm.⁵ Weder waren die europäischen Institutionen *stark* im traditionellen Verständnis des Ordoliberalismus, da die politischen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht ausreichend definiert waren, noch waren sie offenbar bereit, sich in der erhofften Weise aus dem Wirtschaftskreislauf herauszuhalten und auf einen reinen Ordnungsrahmen ohne diskretionäre Eingriffe zu beschränken. Daran änderte auch der Stabilitäts- und Wachstumspakt, dessen Ausgestaltung – etwa im Hinblick auf die Fiskalregeln – einen ordoliberalen Einschlag hat (Weidmann, 2013), wenig.

⁵ Dass dabei manchmal die Grenzen eines sinnvoll ausgestalteten Wettbewerbs überdehnt wurden, wenn wirtschaftlicher und staatlicher Wettbewerb allzu forsch gleichgesetzt wurden, sei dabei durchaus kritisch angemerkt. Hans-Werner Sinn hat auf die Problematik des „Neuen Systemwettbewerbs“, der das Selektionsprinzip außer Acht lässt, deutlich hingewiesen (Sinn 2003).

Diese ordoliberalen Kritik am europäischen Integrationsprozess wurde in den frühen 2000er Jahren zunächst durch den erfolgreichen Start der europäischen Gemeinschaftswährung Euro beiseite gewischt. Mit Ausnahme Deutschlands, dessen Wettbewerbsvorteile vor allem beim Zinsniveau gegenüber den anderen Euroländern abnahmen, entwickelte sich Europa, insbesondere seine Peripherie, dynamisch (Sinn und Wollmershäuser 2012). Die Probleme der Eurozone, die von deutschen Ordoliberalen in den 1990er Jahren angesprochen wurden, waren damit jedoch nicht aus der Welt. Es bedurfte der Finanzkrise des Jahres 2008, um sie umso deutlicher hervortreten zu lassen.

Die Finanzkrise führte zu drei konkreten Problemen: Erstens wirkte sie in verschiedenen Teilen der Eurozone unterschiedlich stark, vor allem die Länder in Europas Peripherie mit ihren auf Banken und Bauen basierenden Volkswirtschaften nahmen in der Anfangszeit Schaden. Zweitens fuhr die Politik in dieser Zeit „auf Sicht“, da zunächst nicht wirklich absehbar war, welches Land wie stark und auf welche Weise belastet werden würde. Dies sorgte dafür, dass nationale Maßnahmen möglichen gemeinschaftlichen Maßnahmen vorgezogen wurden mit der Folge, dass die nach und nach spürbaren Belastungen durch Krise und nationale Maßnahmen in die nationalen Positionen bei den Verhandlungen über die europäischen Rettungsschirme einfließen und strategisches Verhalten begünstigten. Und drittens mussten die wichtigsten Entscheidungen im Europäischen Rat gefällt werden, der für diese speziellen Regulierungsfragen zum einen kein ausreichendes Regelwerk zur Orientierung hatte bzw. durch ein solches gebunden war und zum anderen die nationalen Interessen aller betroffenen Mitgliedsstaaten berücksichtigen musste, um einstimmige Beschlüsse fassen zu können. Angesichts der Möglichkeit, durch strategisches Verhalten Lasten auf andere Mitgliedsstaaten zu verschieben, führte dies zu Verzögerungen, Streit und vor allem einem politischen Übergewicht derjenigen Länder in den Verhandlungen, die als potenzielle Nettobeitragszahler in die Rettungsmechanismen vorgesehen waren (Krieger 2013, 2016). Die Folgen sind bekannt: Bis heute hat sich die Eurozone als Ganzes nicht von der Finanz- und der nachfolgend damit einhergehenden Staatsschuldenkrise erholt und ein Ende des innereuropäischen Streits, der damit heraufbeschworen wurde, ist nicht abzusehen. Schlimmer noch: der Streit breitet sich

auch in andere, noch weitaus konflikträchtiger Politikfelder wie die europäische Asyl- und Migrationspolitik aus.

Es sind vor allem diese Befunde rund um den Beginn der Finanzkrise und die weiteren politisch-wirtschaftlichen Entwicklungen, die für das Thema des heutigen Symposiums so wichtig sind. Vor allem im öffentlichen Diskurs, zunehmend aber auch in der akademischen Debatte, stehen sich zwei Lager gegenüber, die den Ordoliberalismus wahlweise als Chance oder Gefahr für Europa ansehen.

Auf der einen Seite befinden sich die Vertreter des ordoliberalen Denkens, die sich nicht nur in Freiburg und Deutschland, sondern auch anderswo in Europa, die Frage stellen, wie man den europäischen Ordnungsrahmen anpassen oder sogar grundlegend ändern kann, um Entwicklungen wie in den vergangenen Jahren für die Zukunft auszuschließen oder zumindest verbesserte Mechanismen zur innereuropäischen Konfliktlösung zu etablieren. Es ist offensichtlich, dass der bestehende Ordnungsrahmen in Europa nicht ausreichend war, um die Krise schnell und verlustarm zu entschärfen. Zu komplex und zugleich zu wenig belastbar ist das politische Konstrukt der Europäischen Union und zu gering ist bei den Entscheidungsträgern das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes.

So kommt es beispielsweise, dass Haftung und Kontrolle sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Handeln in einer eklatanten Weise auseinanderfallen. Die Frage, wer als Schuldiger an zusammenbrechenden nationalen Wirtschaftsmodellen und explodierenden Staatsschulden haftbar zu machen ist, ist alles andere als trivial (vgl. Krieger 2013, 2016). Dass Ausgleichsmaßnahmen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten, wie sie auf verschiedenen Ebenen diskutiert werden, nicht derart ausfallen können, dass die Geldgeber jegliche Kontrolle über den Verbleib der Mittel verlieren oder dass sie – etwa im Falle von Eurobonds – einfach in Mithaftung für eine verfehlte Politik anderer genommen werden, ist ordnungsökonomisch wie auch realpolitisch unmittelbar einleuchtend. Kein privater Marktteilnehmer würde sich auf eine solche Konstruktion einlassen. Europäische Solidarität kann daher im Angesicht der Krise nur als Hilfe zur Selbsthilfe oder als Unterstützung unter Konditionen daherkommen, sofern nicht politische Erwägungen gänzlich die ökonomischen dominieren. Ordoliberale

Forderungen nach einer Verringerung diskretionären Staatshandelns und einem freien Spiel der Marktkräfte (in diesem Falle: risikobasierten Zinssätzen für Defizitsünder) sind hier nicht nur auf einer Linie mit dem eigennützigen Verhalten privater Investoren und dem Wiederwahlwunsch der budgetverantwortlichen Politiker bei den potenziellen Nettotransferzahlern unter den Mitgliedsstaaten der Eurozone. Sie bilden darüber hinaus auch die Basis für ein gestärktes Vertrauen in die Wirtschafts- und Reformkraft der gesamten Union, aus dem Wachstum entstehen kann.

Wenn also aus Deutschland (und von internationalen Investoren) der Ruf nach dem neuerlichen Zusammenführen von Haftung und Kontrolle oder die Forderung nach Deregulierung und Haushaltssanierung erklingt, dann weniger aus Begeisterung für die jeweilige Maßnahme an sich als vielmehr als Versuch, zu den Grundlagen für eine nachhaltige wettbewerbliche Wirtschaftsordnung (und marktgerechten Preisen) zurückzukehren. Mit ihr ist die Hoffnung verbunden, dass eine Wirtschaftsverfassung für Europa geschaffen werden kann, bei der – wie zu Beginn des europäischen Einigungsprozesses – die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes mit ihrem impliziten Wettbewerbsanspruch im Mittelpunkt stehen. Dies werde – die USA können hier durchaus als Vorbild dienen – die wirtschaftliche Dynamik und den allgemeinen Wohlstand in ganz Europa mit seinem riesigen Binnenmarkt erhöhen. So betrachtet beinhaltet das ordoliberalen Narrativ für ein reformiertes gemeinschaftliches Europa in der Nachkrisenzeit vor allem die Betonung von Chancen.

Dieser Argumentation mag man sich vielerorts weder aus politischer noch akademischer Sicht anschließen. Politisch kann dies nicht verwundern, denn es ist vollkommen klar, dass die geforderten Reformen für die betroffenen Länder wenig erfreulich, vielfach sogar äußerst schmerzhaft sind. In der akademischen Welt hat sich zudem seit kurzer Zeit eine Gegenwehr gegenüber ordoliberalem Denken gebildet, deren Schärfe überrascht. Der Ordoliberalismus, der außerhalb Deutschlands bis vor etwa fünf Jahren allenfalls Spezialisten bekannt war, wurde dabei mit einem Schlag zu einer massiven Gefahr für Europa hochstilisiert. Neuere Publikationen tragen Titel wie „The long shadow of ordoliberalism“ (Dullien und Guérot 2012) oder „Europe's ordoliberal iron cage“ (Ryner 2015). Dies unterstellt eine Bedeutung des Ordoliberalismus in Europa,

die sich ihre Vertreter immer gewünscht haben, deren Fehlen sie jedoch oft genug beklagen mussten. Auch von hochbezahlten Beraterverträgen bei der EU für Professoren der Ordnungspolitik ist mir – leider – nichts bekannt.

Natürlich stellt die ordoliberalen Betonung des Stabilitäts- und Wettbewerbsgedankens für sich wirtschaftlich in einer Notlage befindliche Staaten eine Herausforderung dar. Mit der impliziten Unterstellung, dass die Hilfen aufgrund fehlender Anreize zu ihrem effizienten Einsatz – im Sinne eines Moral Hazard-Verhaltens – verschwendet sind, ist sie für diese Länder möglicherweise sogar eine Provokation. Dabei mischen sich politökonomische Argumente der korrekten Anreizsetzung durch ein passendes Regelwerk mit klassischen makroökonomischen Erwägungen darüber, ob eine geringe Staatsverschuldung Voraussetzung oder Folge von wirtschaftlichem Wachstum ist. Die Gegner des Ordoliberalismus argumentieren an dieser Stelle zumeist fast ausschließlich makroökonomisch und keynesianisch; nicht selten sind sie dabei kaum weniger ideologisch, als sie selber es den Ordoliberalen unterstellen.

Nicht jede Argumentationslinie ist dabei stichhaltig, etwa wenn unterstellt wird, dass Ordoliberale prinzipiell gegen jede Form expansiver Fiskal- und Geldpolitik wären. So ist manches am Ende doch nur ein schlichter ideologischer Kampf des guten Keynesianismus gegen eine vermeintlich böse, anti-keynesianische Vorliebe für Austerität, also einer Art freiwilliger Deflation durch Abwertung von Löhnen, Preisen und vor allem Staatsschulden zur Rückgewinnung von Investorenvertrauen und damit Wettbewerbsfähigkeit (Blyth 2013). In einer solchen Denkwelt ist der Ordoliberalismus dann – ideengeschichtlich kaum begründbar – eine regelbasierte Variante eines (politischen) Neoliberalismus à la Margaret Thatcher, Ronald Reagan und ihrer vermeintlichen Masterminds, den so genannten „Chicago boys“.⁶ Einige dieser Beiträge sind zumindest in gewissen Kreisen recht einflussreich, wenn auch ihr schlichtes Schwarz-Weiß-Schema nicht besonders tiefgründig erscheint. Immerhin tragen sie dazu

⁶ Simon Wren-Lewis (2014) bringt den Unterschied zwischen Ordo- und Neoliberalismus in Bezug auf die Rolle des Staates auf sehr schöne Weise auf den Punkt: „The clear difference between the two ideologies involves the role of the state. Neoliberalism wants to minimise the role of government (...). In contrast, Ordoliberalism sees a vital role for the state, in ensuring that markets stay close to some notion of an ideal market. (...) [A]s an economist it seems to me that ordoliberalism is much closer to economics than neoliberalism.“ Die ideengeschichtlichen Hintergründe und inhaltlichen Unterschiede werden ausführlich in einem Themenschwerpunkt „Ordnungstheorie – Ordnungspolitik: Was ist Neoliberalismus?“ im ifo Schnelldienst (Ausgabe 9/2010) herausgearbeitet.

bei, dass eine intensive akademische Debatte ins Rollen gekommen ist, die zu einem echten Verständnis der Rolle des Ordoliberalismus in Europa beiträgt. Unser Symposium ist als ein Teil dieser größeren Debatte zu verstehen.

Zu den interessantesten kritischen Beiträgen in dieser Debatte gehören Veröffentlichungen, die sich mit den historisch-institutionellen Entwicklungslinien des Ordoliberalismus beschäftigen und aufzeigen, wie sich ordnungspolitisches Denken aus der akademischen Welt in die politische, öffentliche und unternehmerische Sphäre übertragen konnte. So argumentiert beispielsweise Dyson (2016), dass der Ordoliberalismus eher eine Tradition als ein festes Theoriegebäude sei, in dem – in unterschiedlichen Varianten – konservative mit liberalen Ideologien kombiniert werden. Er eigne sich daher besonders gut als Narrativ, um politische Entscheidungen zu rechtfertigen. Der Ordoliberalismus habe durch den Prozess seiner Institutionalisierung in verschiedenen Ministerien und vor allem der Bundesbank ein sehr deutsches Gesicht (er ist aber auch in anderen Ländern Europas und den USA prominent).

Wenn dies aber so ist, dann besteht der begründete Verdacht, dass genauso gut originäre wirtschaftspolitische und strategische (Eigen-)Interessen Deutschlands den Ausschlag für die harte Position der Bundesregierung in den Verhandlungen über die Euro-Rettung gaben und diese dann gleichzeitig oder sogar erst nachträglich in den Kontext der ordoliberalen Tradition gestellt worden sind. Dies könnte zweifellos der Rechtfertigung dieser Politik auch gegenüber einer eigentlich ja sehr proeuropäischen deutschen Öffentlichkeit gedient haben. Umgekehrt wurde gegenüber dem Ausland das vermeintlich ordolibérale Fundament der deutschen Politik nicht speziell betont. So hatten sich internationale Kritiker der deutschen Europapolitik in der Nachkrisenzeit denn auch eher auf die deutschen Forderungen nach Austerität eingeschossen,⁷ die nur in Ausnahmefällen wie etwa in Blyths (2013) “Austerity. The History of a Dangerous Idea” einen Rückbezug auf ordolibérale Traditionen versuchten. Blyth argumentiert, dass seit den 1930er Jahren zwei unterschiedliche Denkschulen in Bezug auf die

⁷ Eine andere, ähnlich gelagerte Kritik besagt (z.B. Burda in *The Economist*, 2015), dass der Ordoliberalismus zu einseitig auf Wettbewerbsfähigkeit fokussiere, dabei aber das Aggregationsproblem übersehe, dass nicht alle Länder der Welt gleichzeitig Exportüberschüsse haben können. Derartige merkantilistische Positionen haben jedoch eine Tradition, die sehr viel älter als der Ordoliberalismus ist. Von daher sind sie ebenfalls eher eine – durchaus legitime – Klage über die deutsche Wirtschaftspolitik im Allgemeinen.

Überwindung von Wirtschaftskrisen durch die Rückgewinnung von Investorenvertrauen entstanden sind. Während in der angelsächsischen Welt ein keynesianischer Ansatz mit dem Staat als makroökonomischem Generalmanager adoptiert worden sei, wäre in Deutschland der Staat als Regelsetzer in das öffentliche Bewusstsein gelangt.

Diese unterschiedlichen Traditionen und historisch-institutionellen Entwicklungslinien mögen bis zu einem gewissen Grad die deutsche Position beschreiben. Sie greifen jedoch im Hinblick auf die momentanen innereuropäischen Konflikte zu kurz, denn die Präferenz der Länder Südeuropas, die sich erst vorgestern als „EU Med“ getroffen haben, um mehr Investitionen und Wachstum sowie weniger Sparen im Sinne einer keynesianischen Ausgabenpolitik zu fordern, ist ja vor allem innenpolitisch opportun. Zudem dürfte sie den politisch Verantwortlichen umso leichter erscheinen, je stärker der Eindruck vorhanden ist, sich in einer günstigen Verhandlungsposition in Europa zu befinden (etwa durch die Schwächung des Lagers der eher wirtschaftsliberalen EU-Mitgliedsstaaten durch den Brexit), oder die Möglichkeit zu haben, Lasten auf andere Länder zu verschieben.

Es gibt also durchaus ernsthafte und erwägenswerte Kritik an der vermeintlich ordoliberalen Prägung der deutschen Wirtschafts- und Europapolitik, die am heutigen Tage diskutiert werden sollte. Allerdings sollte dabei der Lackmus-Test für die Kritik an der Rolle des Ordoliberalismus in der deutschen Wirtschaftspolitik nach der Krise nicht aus den Augen verloren werden. Er lautet: Was hätten andere Länder gemacht, wenn sie in der Lage der Deutschen gewesen wären? Hätten sie sich – auch ohne Ordoliberalismus – genauso verhalten wie die Deutschen heute, nämlich in den Grenzen des alten Nationalstaats denkend ihre nationalen Pfründe gesichert (und dabei die gesamteuropäischen Wirkungen ignoriert)? Oder hätten sie sich ganz anders verhalten, gerade weil sie nicht ordoliberal geprägt sind?

Dabei sei daran erinnert, dass Deutschland um die Jahrtausendwende als der kranke Mann Europas galt und sich die europäische Solidarität mit Deutschland vor allem in guten Ratschlägen für Reformen erschöpfte. In den Worten des Economist vom 3. Januar 1999 (The Economist 1999):

„Yet much as these temporary problems may have hurt the German economy, they are not the root cause of its ills. (...) In the longer run, the main factors tugging down German (and indeed European) economic performance do indeed remain structural and microeconomic: a byzantine and inefficient tax system, a bloated welfare system and excessive labour costs. It is, perhaps, not surprising that market-friendly politicians, including one or two in the government, now complain of Germany being a blockierte Gesellschaft (blocked society). Unblocking it will take determination. Without that, Germany is unlikely soon to shed its title as the sick man of Europe.”⁸

Es ist derselbe Economist, der im Jahr 2015 schreibt (The Economist 2015):

„Why are Germans sceptical of attempts by the ECB to pep up Europe’s economies? Why do they insist on fiscal austerity in countries where demand is collapsing? And why are they obsessed with rules for their own sake, as opposed to their practical effects? The answers are rooted in German intellectual history, especially in ordoliberalism.“

Ist also der Ordoliberalismus, der sich in den 16 Jahren, die zwischen den beiden Zitaten liegen, ja nicht grundsätzlich verändert hat, der Kern des Problems? Oder ist die deutsche Europapolitik exemplarisch für nationalstaatliches Eigeninteresse oder politischen Machterhalt in einer solchen asymmetrischen Krisensituation? Hat Europa, wie die Kritiker sagen, in den letzten Jahren zu viel Ordoliberalismus erlebt oder braucht es jetzt erst recht ordoliberales Denken, wie vor allem aus Deutschland zu hören ist? Ist der Ordoliberalismus also eine Chance oder eine Gefahr für Europa?

Das heutige Symposium soll uns hierzu Einsichten liefern, auch wenn wir die Frage sicherlich nicht abschließend werden beantworten können. Helfen sollen uns dabei unsere Referenten, die ich hierzu herzlich begrüßen darf: Frau Prof. Brigitte Young aus Münster, Herr Prof. Werner Bonefeld aus York, Herr Prof. Volker Berghahn von der Columbia University, Herr Prof. Philip Manow aus Bremen sowie – sozusagen als der

⁸ Man beachte dabei den dezenten, aber helllichtigen Hinweis darauf, dass auch die europäische Wirtschaftsentwicklung durch strukturelle Probleme gebremst wird.

Gralshüter der Freiburger Schule – der Kollege Prof. Lars Feld hier von der Universität Freiburg und zugleich Direktor des Walter-Eucken-Instituts.

Bevor ich an den ersten Referenten übergebe, möchte ich – auch im Namen von Lars Feld – noch ganz herzlich einer Reihe von Personen für ihre Unterstützung bei der Organisation dieser Veranstaltung danken. Zum einen von unseren Lehrstühlen: Frau Meier und Frau Meyer, Frau Dinter und die Hilfskräfte, die zahlreiche organisatorische Dinge erledigt haben; zum anderen Frau Falkenhagen und Frau Hübner aus dem Rektorat für die Gesamtorganisation beider Tage.

Ein ganz besonderer Dank gebührt Ehrensator Georg Mehl für sein tatkräftiges Wirken im Hintergrund. Ihm ist zu verdanken, dass wir die Finanzierung der Veranstaltung sichern konnten. Für selbige sei schließlich sehr herzlich der Firma Hansgrohe mit ihrem Vorstandsvorsitzenden Thorsten Klapproth sowie den Baden-Badener Unternehmernessen gedankt. Ohne ihr finanzielles Engagement wären das heutige Festsymposium und der Druck der Festschrift mit den gestrigen und heutigen Vorträgen nicht möglich. Diese Form der Unterstützung der Wissenschaften ist, daran besteht kein Zweifel, ganz im Sinne unseres Jubilars Horst Weitzmann!

Literaturverzeichnis

Blyth, M. (2013): „Austerity: The History of a Dangerous Idea.“ Oxford: Oxford University Press.

brand eins (2008): „Vom Biotop zum Weltmarkt.“ Interview mit Horst Weitzmann.
URL: <https://www.brandeins.de/archiv/2008/wettbewerb/vom-biotop-zum-weltmarkt/>.

Dullien, S.; Guérot, U. (2012): „The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany’s Approach to the Euro Crisis.“ ECFR Policy Brief, Nr. 48.

Dyson, K. (2016): „The Ordo-Liberal Tradition: How German Is It?“ Vortrag beim Workshop „Ordoliberalism as an Irritating German Idea“, Berlin, 13./14. Mai 2016.

Hallstein, W. (1979): „Die Europäische Gemeinschaft.“ Düsseldorf: Econ.

- ifo Schnelldienst (verschiedene Autoren, 2010): „Ordnungstheorie – Ordnungspolitik: Was ist Neoliberalismus?“ Themenschwerpunkt. ifo Schnelldienst 63, Heft 9, S. 3-20.
- Hauser, H. (1992): „Die Ergebnisse von Maastricht zur Schaffung einer Europäischen Währungsunion.“ *Außenwirtschaft* 47, S. 151-171.
- Joerges, C. (2016): „The Overburdening of European Law through Economic and Monetary Union.“ In: Krieger, T.; Neumärker, B.; Panke, D. (Hrsg.): *Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective*. Baden-Baden: Nomos, S. 155-173.
- Krieger, T. (2013): „Die Finanzkrise und Europas Rolle in der globalen Wirtschaftsordnung.“ München: Ch. Goetz Verlag.
- Krieger, T. (2016): „Any Solution in Sight to Europe's Crisis? Some General Thoughts from a Conflict Theoretical Perspective.“ In: Krieger, T.; Neumärker, B.; Panke, D. (Hrsg.): *Europe's Crisis: The Conflict-Theoretical Perspective*. Baden-Baden: Nomos, S. 27-33.
- Mestmäcker, E.-J. (1987): „Auf dem Weg zu einer Ordnungspolitik für Europa.“ In: Mestmäcker, E.-J.; Möller, H.; Schwarz, H.-P. (Hrsg.): *Eine Ordnungspolitik für Europa*. Baden-Baden: Nomos, S. 9-50.
- Mousseau, M. (2009): „The Social Market Roots of Democratic Peace.“ *International Security* 33, S. 52-86.
- Mousseau, M. (2013): „The Democratic Peace Unraveled: It's the Economy.“ *International Studies Quarterly* 57, S. 186–197.
- Ryner, M. (2015): „Europe's Ordoliberal Iron Cage: Critical Political Economy, the Euro Area Crisis and its Management.“ *Journal of European Public Policy* 22, S. 275-294.
- Sinn, H.-W. (2003): „The New Systems Competition.“ *Yrjö Jahnsson Lectures*. Oxford: Basil Blackwell.

- Sinn, H.-W.; Wollmershäuser, T. (2012): „Target Loans, Current Account Balances and Capital Flows: The ECB's Rescue Facility.“ *International Tax and Public Finance* 19, S. 468-508.
- Streit, M.E.; Mussler, W. (1995): „The Economic Constitution of the European Community. From ‘Rome’ to ‘Maastricht’.“ *European Law Journal* 1, S. 5-30.
- The Economist (1999): „The Sick Man of the Euro.“ URL: <http://www.economist.com/node/209559>.
- The Economist (2015): „Germany and Economics. Of Rules and Order.“ URL: <http://www.economist.com/node/21650565>.
- Vaubel, R. (1993): „Die zweite Stufe auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Konsequenzen aus den Maastrichter Währungsbeschlüssen.“ In: Griller, S. (Hrsg.): *Auf dem Weg zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?* Wien: Service-Fachverlag, S. 65-81.
- Weidmann, J. (2013): „Krisenmanagement und Ordnungspolitik.“ Walter-Eucken-Vorlesung, Freiburg, 11. Februar 2013.
- Wren-Lewis, S. (2014): „Ordoliberalism, Neoliberalism and Economics.“ URL: <https://mainlymacro.blogspot.de/2014/01/ordoliberalism-neoliberalism-and.html>.

Aktuelle Diskussionsbeiträge / Recent discussion papers

2016-06	Tim Krieger	Der Ordoliberalismus: Chance oder Gefahr für Europa? Einführende Bemerkungen
2016-05	Daniel Meierrieks, Laura Renner	Stymied Ambition: Does a Lack of Economic Freedom Lead to Migration?
2016-04	Tim Krieger, Daniel Meierrieks	Land Grabbing and Ethnic Conflict [To appear in: <i>Homo Oeconomicus</i> .]
2016-03	Carsten Hänisch, Jonas Klos	Long-run Effects of Career Interruptions: A Micro-Simulation Study
2016-02	Malte Dold, Tim Krieger	Informationelle Selbstbestimmung aus ordnungsökonomi- scher Sicht [To appear in: In: Friedewald, M., J. Lamla, and A. Roßnagel (eds.): <i>Zukunft der informationellen Selbstbestimmung</i> . Springer-Vieweg, Wiesbaden.]
2016-01	Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur	Jahresbericht 2015
2015-09	Tim Krieger, Daniel Meierrieks	Political Capitalism: The Interaction between Income Ine- quality, Economic Freedom and Democracy
2015-08	Tim Krieger, Martin Leroch	The Political Economy of Land Grabbing [To appear in: <i>Homo Oeconomicus</i> .]
2015-07	Malte Dold	Condorcet's Jury Theorem as a Rational Justification of Soft Paternalistic Consumer Policies [To appear in: Mathis, K. (ed.): <i>Nudging – Theory and Appli- cations, Economic Analysis of Law in European Legal Schol- arship, Vol. 3, Springer, Heidelberg etc.</i>]
2015-06	Tim Krieger	Any Solution in Sight to Europe's Crisis? Some General Thoughts from a Conflict Theoretical Perspective [Published in: Krieger, T., Neumärker, B., Panke, D. (eds.): <i>Europe's Crisis – The Conflict-Theoretical Perspective</i> . No- mos, Baden-Baden, 2016, pp. 27-33.]
2015-05	Tim Krieger, Laura Renner, Jens Ruhose	Genetic Distance and International Migrant Selection
2015-04	Tim Krieger, Daniel Meierrieks	Does Income Inequality Lead to Terrorism? Evidence from the Post-9/11 Era
2015-03	Rainer Neske	Ordnungspolitik für Banken – Chancen und Herausforderun- gen für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft
2015-02	Yorck Diergarten, Tim Krieger	A Note on Large-Scale Land Acquisitions, Commitment Prob- lems and International Law [Published in: <i>Law and Development Review</i> 8(1), 2015, pp. 217-233.]
2015-01	Wilfried-Guth- Stiftungsprofessur	Jahresbericht 2014