28. März 2013

Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität Kommissionsdrucksache

17(26)119

Grundsätze nachhaltig gestalteter Ordnungspolitik

Seit den frühen 1950er Jahren wird die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland gemeinhin als Soziale Marktwirtschaft bezeichnet. Begriff und Verständnis dieser Wirtschaftsordnung gehen auf namhafte wissenschaftliche Vertreter des Ordoliberalismus zurück, allen voran Walter Eucken und Alfred Müller-Armack. Politisch wird die Soziale Marktwirtschaft vor allem mit Ludwig Erhard verbunden, der in seiner Zeit als Bundeswirtschaftsminister von 1949 bis 1963 mit diesem Konzept das spezifisch deutsche Modell der Marktwirtschaft verband, in Abgrenzung zu einem schrankenlosen Kapitalismus. Seither hat sich die Bezeichnung verfestigt und ist auch nach der Wiedervereinigung Deutschlands nicht verändert worden.

Der Kern des Konzepts lässt sich wie folgt zusammenfassen. Grundlegend ist die Existenz einer Marktwirtschaft, in der Wettbewerb herrscht, deren Ergebnisse aber durch einen funktionsfähigen Sozialstaat korrigiert werden, soweit dies aufgrund von Erwägungen der sozialen Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Teilhabe geboten ist. Der Wettbewerb beruht dabei auf dem Grundprinzip der freien Preisbildung, das – nach Walter Eucken¹ – durch sechs konstituierende Prinzipien ergänzt wird: offene Märkte, Vertragsfreiheit, Privateigentum und Haftung sowie Vorausschaubarkeit ("Konstanz") der Wirtschaftspolitik und eine stabile Währung nach innen und außen ("Primat der Währungspolitik"). Um den Bestand der Wettbewerbsordnung zu sichern, bedarf es dabei auch regulierender Prinzipien, von denen Eucken vier nennt: Kontrolle von Monopolen und Korrektur von externen Effekten sowie zur Sicherung menschenwürdiger Sozialstandards eine Einkommenspolitik und die Berücksichtigung anormaler Angebotsverhältnisse am Arbeitsmarkt.

Die Prinzipien Euckens sind in ihrer Substanz bis heute die inhaltliche Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft geblieben, wenn sich auch die Darstellung der Prinzipien in Lehrbüchern modernisiert und die Schwerpunkte der Herausforderungen wirtschafts- und gesellschaftspo-

¹ Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1952.

litisch verlagert haben. Und sie sind auch die Grundlage des christlichen Gesellschaftsverständnisses der Trias von Solidarität, Personalität und Subsidiarität, wie es beispielsweise in der katholischen Soziallehre ausgeführt wird.²

Es stellt sich deshalb die Grundfrage, wie das Leistungspotential dieser Sozialen Marktwirtschaft in der jüngeren Vergangenheit und mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu bewerten ist. Es stellt sich die weitere Grundfrage, wie und wie weit sich die Soziale Marktwirtschaft verändert hat und weiter verändern muss, soll sie die Herausforderungen meistern. Im Sinne der Arbeit der Enquete geht es darum, die Erkenntnisse der Projektgruppen 1 und 3 in grundsätzliche Ordnungspolitische Leitlinien zu überführen.

Soziale Marktwirtschaft: bewährt und anpassungsfähig

Zunächst gilt es festzustellen: Die Soziale Marktwirtschaft hat sich im Grundsatz bewährt. Sie hat in den fast 65 Jahren ihrer Existenz zunächst für Westdeutschland und ab 1990 für das wiedervereinigte Deutschland den angemessenen Ordnungsrahmen dafür geliefert, dass das Land in vorher nie gekanntem Ausmaß (i) Wachstum und Wohlstand erreicht hat ("Wachstumsleistung"), (ii) breite Bevölkerungsschichten an Wachstum und Wohlstand teilhaben ("Verteilungsleistung") und (iii) die deutsche Industrie als Motor des Exports einen festen Platz in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung gefunden hat ("industrielle Leistung"). Die jahrzehntelang breite Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beruht vor allem auf diesen Leistungen.

 Wichtig ist dabei: Die Soziale Marktwirtschaft hat – wiederholt und nachdrücklich – ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Dies gilt mehr denn je für die letzten beiden Jahrzehnte. In den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist es durch den Ausbau der Umweltgesetzgebung gelungen, die Belastung der natürlichen Umwelt in der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Maße zu reduzieren und Konzepte nachhaltigen Wirtschaftens zu fördern und umzusetzen. ("Ökologische Leistung")³ In den 90er Jahren gelang es, im Osten des Landes nach der Wiedervereinigung in einem enormen Kraftakt fiskalischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art eine tragfähige wirtschaftliche und infrastrukturelle Basis aufzubauen ("Einheitsleistung"). Und im vergangenen Jahrzehnt kam es als Folge einer drohenden Überlastung des Staates zu einer Welle von Reformen, die u. a. die Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhten und die Staatskassen entlasteten ("Reformleistung").

² Vgl. z.B. Sollicitudo rei socialis (1987), Centesimo Anno (1991) und für eine Übersicht Rauscher (2009).

³ Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 4 in diesem Text.

70 Die Beispiele aus der Vergangenheit zeigen, wie wichtig es ist, aufmerksam für mögliche 71 Defizite der Sozialen Marktwirtschaft zu bleiben. Die Anwendung der Prinzipien der Sozialen 72 Marktwirtschaft muß immer wieder neu an die aktuelle soziale und ökologische Wirklichkeit 73 angepasst werden. Heute stehen vor allem drei Fragen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit: 74 der verbreitete Eindruck, dass die Marktakteure mehr und mehr einer Ökonomik der kurzen 75 Frist zuneigen und dabei langfristig schädliche Folgen sowohl für den Einzelnen als auch die 76 Gemeinschaft nicht ausreichend in den Blick nehmen (Nachhaltigkeitsdefizit); die zuneh-77 mend problematischen Ausweicheffekte im Zuge der Globalisierung gegenüber nationalen 78 Steuerungsversuchen in der Sozialen Marktwirtschaft (Internationalisierungsdefizit); und die 79 Folgen des erwarteten demographischen Umbruch in Deutschland.

80 81

Herausforderung Nachhaltigkeit

8283

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

Neue große Herausforderungen stehen bevor. Es geht – auf ganz unterschiedlichen Gebieten – um das Erreichen und die Absicherung eines nachhaltigen Wachstums, also eines Wachstums, das

- die Innovationskraft der Wirtschaft und vor allem der Industrie sichert als wesentlicher Schlüssel für die Fähigkeit Deutschlands, seine Position im globalen Wettbewerb zu behaupten ("Nachhaltigkeit der Innovationskraft"),
- die Gesellschaft zusammenhält in dem Sinne, dass es im Zuge des Strukturwandels nicht auf Dauer zu einer irreversiblen Spaltung zwischen Reich und Arm sowie einer Schrumpfung des Mittelstands kommt ("Nachhaltigkeit der Verteilung"),
- die Ressourcen und die Umwelt schont, um auch noch künftigen Generationen einen angemessenen Wohlstand sowie eine hohe und möglichst steigende Lebensqualität zu erlauben ("Nachhaltigkeit der Ökologie"),
- das Entstehen und das Platzen kurz- und mittelfristiger Blasen an den Vermögensmärkten, wie in den letzten Jahren geschehen, präventiv zu vermeiden sucht ("Nachhaltigkeit der Werte"),
- die öffentliche Finanzen auf einem Kurs hält, der künftigen Generationen keine unmäßigen ökonomischen Lasten und/oder unlösbare politische Aufgaben aufbürdet ("Nachhaltigkeit der Staatsfinanzierung").
- den Einzelnen durch Bildung und durch Internalisierung von externen Kosten zu einem Lebensstil motiviert, der sozial und ökologisch verträglich ist, dabei aber gleichzeitig die Verteilungswirkungen dieser Internalisierung im Blick behält ("Nachhaltigkeit der Lebensführung").

104105

106

Globale und europäische Dimension

Alle großen Herausforderungen der Nachhaltigkeit sind eng verknüpft mit der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen. Politische Handlungsempfehlungen müssen sich deshalb stärker denn ja an den Rahmenbedingungen orientieren, die sich aus dem weltwirtschaftlichen Wachstum und Strukturwandel ergeben. Dies ist eine grundlegende und irreversible Veränderung gegenüber den ersten Jahrzehnten der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland: Ging es in früheren Zeiten für Deutschland vor allem darum, einen festen und vielversprechenden Platz in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu finden, geht es heute darum, den globalen Ordnungsrahmen auch maßgeblich mitzugestalten und den neuen Erfordernissen anzupassen.

Gestaltungsbedarf gibt es dabei in vielen Bereichen der Globalisierung. Zu nennen sind die Umwelt-, Klimapolitik und Energiepolitik, aber auch die Finanzmarktregulierung und die Kontrolle der Staatsverschuldung. Eine besondere Rolle kommt der europäischen Ebene zu: Die Länder Europas und allemal der Europäischen Union sind im Güterhandel und Kapitalverkehr sowie durch die Mobilität der Menschen inzwischen derart stark integriert, dass es kaum noch politische Felder gibt, in denen nationale Alleingänge sinnvoll erscheinen und Erfolg verheißen. Dies gilt insbesondere für die Eurozone, wo das Spektrum der nationalen Anpassungsinstrumente durch die gemeinsame Währung drastisch eingeschränkt ist.

Deshalb muss die national orientierte Soziale Marktwirtschaft langfristig eine starke internationale Dimension gewinnen. Auf dem Weg dorthin brauchen wir robuste internationale Institutionen und Regime, damit nicht nachhaltiges Wirtschaften nicht auch durch Wettbewerbsvorteile belohnt wird. Dies wird zur zentralen Herausforderung der nächsten Jahre und Jahrzehnte: die Regeln der Sozialen Marktwirtschaft erfolgreich und dauerhaft zu internationalisieren. Nur so können wir der Erkenntnis Rechnung tragen, dass globale Probleme auch globale Lösungen erfordern. Die Europäische Union stellt in dieser Hinsicht einen wichtigen Präzedenzfall dar. Sie ist der bislang einmalige Versuch, Normen und Werte zwischen souveränen Nationalstaaten verbindlich zu koordinieren. Ein Gelingen dieses Versuchs wäre ein wichtiges Zeichen für die Welt, dass der Nationalstaat nicht das Ende der Geschichte ist.

Der einzelne Nationalstaat kann eine solche Entwicklung nicht erzwingen, er kann sich allerdings aktiv für die Schaffung solcher supranationalen Institutionen einsetzen und durch geeignete Maßnahmen und Verhaltensweisen dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit ihres Zustandekommens zu erhöhen. Eine solche Strategie in Hinsicht auf die globalisierten Herausforderungen wurde im Rahmen der Arbeit dieser Enquête-Kommission "Pionier- oder

Führungsrolle" genannt und im Bericht der Projektgruppe 3 ausführlich thematisiert.⁴ Dort wurde auch erläutert, dass eine konkrete "Vorbildrolle", das heißt das einseitige Vorangehen mit anspruchsvollen Regulierungsmaßnahmen im Inland bei geeigneter Ausgestaltung und geeignetem Umfang ein sinnvoller Bestandteil einer solchen Pionier- oder Führungsrolle sein kann. In den weiteren Kapiteln des Berichts der Projektgruppe 4 geht es um mögliche Ausgestaltungen einer solchen Vorbildrolle für verschiedene der zentralen Politikfelder.

Pragmatischer Wandel

In Deutschland können alle großen Herausforderungen im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft bewältigt werden. Sie verlangen keinen "Systembruch" – von der bestehenden zu einer anders gearteten Sozialen Marktwirtschaft. Wohl aber verlangen sie weitere pragmatische Weiterentwicklungen , die weit über das hinausgehen, was in den letzten Jahren schon geschehen ist.

Wichtig ist dabei: Das Verhältnis zwischen den Bürgern und dem Staat, wie es die Soziale Marktwirtschaft kennt, bleibt erhalten. Die Bürger sind weiterhin mündig und souverän in ihren ökonomischen Entscheidungen, und sie sind für ihre Handlungen verantwortlich. Der Staat setzt weiterhin den Ordnungsrahmen und greift dort regulierend und steuernd ein, wo es für das Gemeinwohl erforderlich ist..

Innovationskraft: Schlüssel zum Wachstum

In einem hochentwickelten Industrieland gilt: Ohne Innovationskraft gibt es kein nachhaltiges Wachstum. Nicht nur die historische, sondern auch die jüngste Erfahrung zeigt, dass dabei die industrielle Innovationskraft eine besondere Rolle spielt. Dies gilt insbesondere für Deutschland mit seiner großen hochinnovativen Industrie, die sich durch eine diversifizierte Größenstruktur und einen starkem Mittelstand auszeichnet. Antrieb der Innovationskraft ist dabei vor allem eine exzellente Ausbildung von Ingenieuren und Facharbeitern. Sie zu gewährleisten – bei aus demographischen Gründen deutlich sinkender Zahl der Erwerbspersonen – wird zum zentralen Ziel einer langfristig und nachhaltig orientierten staatlichen Bildungspolitik und betrieblichen Qualifikationsstrategie.

Verteilung: Zentrale Rolle der Bildungspolitik

⁴ Vgl. PG 3 Bericht, Kap. 7.2

In den letzten drei Jahrzehnten gab es in Deutschland und anderen Industrieländern einen signifikanten, wenn auch moderaten Trend zu einer zunehmenden Spreizung der Einkommensverteilung. Hauptgrund dafür waren Entwicklungen des technischen Fortschritts und der Globalisierung, die besser Qualifizierte (und damit in der Regel besser Verdienende) begünstigten. Seit dem Jahr 2006 hat sich dieser Trend zwar nicht fortgesetzt,⁵ könnte aber wieder aufleben, zumal die fundamentalen Treiber der Entwicklung unverändert wirksam sind. Eine weitere Zunahme der Spreizung könnte den Zusammenhalt der Gesellschaft in Deutschland gefährden, insbesondere auch wegen der entsprechenden Entwicklungen in der Vermögensverteilung. Daher ist es eine zentrale politische und wirtschaftliche Aufgabe, Einkommens- und Vermögensverteilungen im Blick zu halten und gesellschaftlich nicht tolerierten Spreizungen entgegenzuwirken. Deshalb hat die Enquête-Kommission beschlossen, die Einkommens- und Vermögensverteilung in den Satz von Wohlstandsindikatoren aufzunehmen.⁶ Hier ist wiederum zuallererst die Bildungspolitik gefordert. Sie muss helfen, möglichst vielen jungen Menschen die Tür zu einer beruflichen Qualifikation zu öffnen, die ihnen nachhaltige Lebensperspektiven eröffnet. Und sie muss Älteren, deren Zahl steigt, die Möglichkeit geben, mit den technologischen Veränderungen Schritt zu halten. Die Sozialpolitik kann dagegen nur helfen, einen einmal entstandenen Schaden zu begrenzen und in seinen Folgen erträglich zu machen.

196

178

179

180

181

182183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

Ökologie: Globaler Weg der Erneuerung

197198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

Mit dem wirtschaftlichen Aufholen großer Entwicklungs- und Schwellenländer, allen voran Chinas und Indiens, wird es weltweit eine zunehmende Knappheit an Ressourcen und eine noch stärkere Beanspruchung der Umwelt geben. Die Weltwirtschaft wird sich, was Ressourcen und Umwelt betrifft, neuen Grenzen des Wachstums nähern. Soweit es dabei um die Verknappung von Rohstoffen geht, die sich in nationalem Besitz befinden, spricht nichts dagegen, dass der Weltmarkt funktioniert und die richtigen Signale setzt: Die Preise werden steigen, und es wird – wie früher im Zuge der Ölkrisen – Anreize geben, den technischen Fortschritt in ressourcensparende Verwendungen zu lenken. Dies gilt allerdings nicht mit Blick auf sog. negative externe Effekte (wie die Emission von Treibhausgasen), deren Verminderung sich langfristig für die Welt als Ganzes lohnt, nicht aber für ein einzelnes Land.

208209210

211

212

213

Aus diesen Gründen muss ein neuer globaler Ordnungsrahmen geschaffen werden, in dem allseitig angemessene Anreize zur Senkung der schädlichen Emissionen bestehen. Nationale Alleingänge Deutschlands im großen Stil sind dabei weder ökonomisch sinnvoll (weil teuer, standortschädlich und global wirkungslos), noch ökologisch rational (wegen internationa-

⁵ Vgl. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2013).

⁶ Vgl. Bericht der Projektgruppe 2, Kapitel A.II und C.

len Ausweichreaktionen, z. B. dem "carbon leakage"). Sie lassen sich bestenfalls als gute Beispiele rechtfertigen, deren internationale Wirkungskraft allerdings völlig offen ist, denn niemand kann abschätzen, wie sich andere Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer im Zuge ihres weiteren wirtschaftlichen Wachstums in ihrer Energiepolitik orientieren. Wir meinen allerdings: Je demokratischer eine Gesellschaft organisiert ist, desto stärker können solche guten Beispiele auch in zivilgesellschaftlichen Diskursen Wirkung entfalten. Deswegen ist aus ordnungspolitischen Gründen die Ausweitung der demokratischen Idee unabdingbar. Demokratien führen untereinander nicht nur keine Kriege. Sie verhalten sich in ökologischen Fragen vermutlich auch kollektiv vernünftiger als autoritäre Regime, denen es lediglich um die Bedingungen des eigenen Machterhalts geht.

Ordnungspolitisch gilt es in der Bundesrepublik Deutschland, einen pragmatischen Weg zu finden – im Sinne einer ökologischen Orientierung, die auch die Zukunftsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland im Auge behält. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Innovationskraft des Landes, die wegen der demographischen Veränderungen im Trend zunehmend knapp wird und deren industrielle Umlenkung deshalb in der Zukunft besonders hohe Kosten an anderer Stelle verursacht. Daneben sind die politischen und wirtschaftlichen Akteure aufgefordert, zu einer internationalen Verankerung der Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft beizutragen. Damit können auch die Rahmenbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland nachhaltig gestärkt und gesichert werden.

Finanzmärkte: Angemessene Regulierung

Zahlreiche Banken – national und international – sind im letzten Jahrzehnt in den Finanzmärkten enorme privatwirtschaftliche Risiken eingegangen. Diese Entwicklung wurde unter anderem auch von dem geltenden Regulierungsregime befördert (Basel II). Die Finanzinstitute haben damit bei der Bildung von Blasen an den Finanzmärkten eine maßgebliche Rolle gespielt. Als diese dann platzten, mussten im Zuge der Finanz- und Schuldenkreisen der letzten Jahre in hohem Maße die zuständigen Staaten haften, und zwar wegen der systemischen Risiken, die mit einer Welle der Illiquidität und Insolvenz auf Seiten der Banken verbunden gewesen wären. Um dies in der Zukunft im Vorhinein zu vermeiden und trotzdem den enormen wirtschaftlichen Nutzen offener Kapitalmärkte zu erhalten, bedarf es einer Anpassung des Ordnungsrahmens – hin zu mehr Eigenvorsorge, zu einer risikoadäquaten Bewertung der Vermögensposition der Banken sowie zu einer stärkeren Reglementierung extrem risikobehafteter Geschäfte. Dies ist der Preis, den zumindest systemrelevante Banken in einer Marktwirtschaft dafür zahlen müssen, dass sie – anders als Unternehmen anderer Branchen – im Krisenfall mit einem "bail out" durch den Staat rechnen können (und dies

auch tun). Es bedarf deshalb zumindest auf europäischer einer verstärkten Aufsicht, und zwar mit Rechten des Durchgriffs, die nationale Grenzen überschreiten.

253254

251

252

Staatsschulden: Abkehr von der Lastenverschiebung

255256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

In den letzten beiden Jahrzehnten hat es eine deutliche Zunahme der Staatsverschuldung in den westlichen Industrienationen (und auch in Deutschland) gegeben. Die jüngste Schuldenkrise zeigt, mit welch großen Risiken hohe Staatsschulden verbunden sein können. Es gilt, Wege zu finden, diese Risiken zu minimieren. Ein realistischer Weg dazu ist die Begrenzung der Staatsschuld auf ein Niveau, das längerfristig ein wirtschaftliches "Herauswachsen" aus der Belastung erlaubt. In Deutschland hat man dazu im Rahmen der Föderalismusreform II den Weg der Schuldenbremse gewählt - mit der Vorschrift, dass die Länder bis 2020 ihre Neuverschuldung auf null und der Bund seine auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts reduzieren müssen. Diese Regel ist sinnvoll und muss durchgesetzt werden. Auf europäischer Ebene bedarf es zumindest einer verstärkten fiskalischen Koordination. Daneben ist zu beachten, dass der Staat nicht dazu übergeht, bei formal ausgeglichenem Staatshaushalt durch Subventionierung des privaten Sektors ebendort die Blasenbildung zu befördern und damit potentiell Finanzkrisen zu verursachen, für die er dann doch aus systemischen Gründen in die Haftung genommen wird. Genau dies geschah im letzten Jahrzehnt in den Vereinigten Staaten durch die Subventionierung des Immobilienbesitzes, und es könnte im Bereich der ökologischen Erneuerung durch erneuerbare Energien in Deutschland drohen. Hier braucht es einer neuen Prüfung dessen, was überhaupt "fiskalische Risiken" in einer globalisierten Welt darstellen.