

5 **Grundsätze nachhaltig gestalteter Ordnungspolitik**

6 **[dritte Version, Stand März 2013]**

7
8 Seit den frühen 1950er Jahren wird die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland
9 gemeinhin als Soziale Marktwirtschaft bezeichnet. Begriff und Verständnis dieser Wirt-
10 schaftsordnung gehen auf namhafte wissenschaftliche Vertreter des Ordoliberalismus zu-
11 rück, allen voran Walter Eucken und Alfred Müller-Armack. Politisch wird die Soziale Markt-
12 wirtschaft vor allem mit Ludwig Erhard verbunden, der in seiner Zeit als Bundeswirtschafts-
13 minister von 1949 bis 1963 mit diesem Konzept das spezifisch deutsche Modell der Markt-
14 wirtschaft verband, in Abgrenzung zu einem schrankenlosen Kapitalismus. Seither hat sich
15 die Bezeichnung verfestigt und ist auch nach der Wiedervereinigung Deutschlands nicht ver-
16 ändert worden.

17
18 Der Kern des Konzepts lässt sich wie folgt zusammenfassen. Grundlegend ist die Existenz
19 einer Marktwirtschaft, in der Wettbewerb herrscht, deren Ergebnisse aber durch einen funkti-
20 onsfähigen Sozialstaat korrigiert werden, soweit dies aufgrund von Erwägungen der sozialen
21 Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Teilhabe geboten ist. Der Wettbewerb beruht dabei auf
22 dem Grundprinzip der freien Preisbildung, das – nach Walter Eucken¹ – durch sechs konsti-
23 tuierende Prinzipien ergänzt wird: offene Märkte, Vertragsfreiheit, Privateigentum und Haf-
24 tung sowie Vorausschaubarkeit („Konstanz“) der Wirtschaftspolitik und eine stabile Währung
25 nach innen und außen („Primat der Währungspolitik“). Um den Bestand der Wettbewerbs-
26 ordnung zu sichern, bedarf es dabei auch regulierender Prinzipien, von denen Eucken vier
27 nennt: Kontrolle von Monopolen und Korrektur von externen Effekten sowie zur Sicherung
28 menschenwürdiger Sozialstandards eine Einkommenspolitik und die Berücksichtigung anor-
29 maler Angebotsverhältnisse am Arbeitsmarkt.

30
31 Die Prinzipien Euckens sind in ihrer Substanz bis heute die inhaltliche Grundlage der Sozia-
32 len Marktwirtschaft geblieben, wenn sich auch die Darstellung der Prinzipien in Lehrbüchern
33 modernisiert und die Schwerpunkte der Herausforderungen wirtschafts- und gesellschaftspo-
34 litisch verlagert haben. Es stellt sich deshalb die Grundfrage, wie das Leistungspotential die-

¹ Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1952.

35 ser Sozialen Marktwirtschaft in der jüngeren Vergangenheit und mit Blick auf die Herausfor-
36 derungen der Zukunft zu bewerten ist. Es stellt sich die weitere Grundfrage, wie und wie weit
37 sich die Soziale Marktwirtschaft verändert hat und weiter verändern muss, soll sie die Her-
38 ausforderungen meistern. Im Sinne der Arbeit der Enquete geht es darum, die Erkenntnisse
39 der Projektgruppen 1 und 3 in grundsätzliche Ordnungspolitische Leitlinien zu überführen.

40

41 **Soziale Marktwirtschaft: bewährt und anpassungsfähig**

42

43 Zunächst gilt es festzustellen: Die Soziale Marktwirtschaft hat sich bewährt. Sie hat in den
44 fast 65 Jahren ihrer Existenz zunächst für Westdeutschland und ab 1990 für das wiederver-
45 einigte Deutschland den angemessenen Ordnungsrahmen dafür geliefert, dass das Land in
46 vorher nie gekanntem Ausmaß (i) Wachstum und Wohlstand erreicht hat („Wachstumsleis-
47 tung“), (ii) breite Bevölkerungsschichten an Wachstum und Wohlstand teilhaben („Vertei-
48 lungsleistung“) und (iii) die deutsche Industrie als Motor des Exports einen festen Platz in der
49 weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung gefunden hat („industrielle Leistung“). Die jahrzehntelang
50 breite Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beruht vor allem auf diesen Leistungen.

51

52 Wichtig ist dabei: Die Soziale Marktwirtschaft hat – wiederholt und nachdrücklich – ihre An-
53 passungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Dies gilt mehr denn je für die letzten beiden Jahr-
54 zehnte. Zum einen gelang es, im Osten des Landes nach der Wiedervereinigung in einem
55 enormen Kraftakt fiskalischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art eine tragfähige in-
56 dustrielle Basis wiederentstehen zu lassen („Einheitsleistung“). Zum anderen kam es als
57 Folge einer drohenden Überlastung des Staates zu einer Welle von Reformen, die u. a. die
58 Flexibilität des Arbeitsmarktes erhöhten und die Staatskassen entlasteten („Reformleistung“).

59

60 **Herausforderung Nachhaltigkeit**

61

62 Neue große Herausforderungen stehen bevor. Es geht – auf ganz unterschiedlichen Gebie-
63 ten – um das Erreichen und die Absicherung eines nachhaltigen Wachstums, also eines
64 Wachstums, das

- 65 • die Innovationskraft der Wirtschaft und vor allem der Industrie sichert – als wesentli-
66 cher Schlüssel für die Fähigkeit Deutschlands, seine Position im globalen Wettbe-
67 werb zu behaupten („Nachhaltigkeit der Innovationskraft“),
- 68 • die Gesellschaft zusammenhält – in dem Sinne, dass es im Zuge des Strukturwan-
69 dels nicht auf Dauer zu einer irreversiblen Spaltung zwischen Reich und Arm sowie
70 einer Schrumpfung des Mittelstands kommt („Nachhaltigkeit der Verteilung“),

- 71 • die Ressourcen und die Umwelt schont, um auch noch künftigen Generationen einen
72 angemessenen Wohlstand sowie eine hohe und möglichst steigende Lebensqualität
73 zu erlauben („Nachhaltigkeit der Ökologie“),
- 74 • das Entstehen und das Platzen kurz- und mittelfristiger Blasen an den Vermögens-
75 märkten, wie in den letzten Jahren geschehen, präventiv zu vermeiden sucht („Nach-
76 haltigkeit der Werte“),
- 77 • die öffentliche Finanzen auf einem Kurs hält, der künftigen Generationen keine un-
78 mäßigen ökonomischen Lasten und/oder unlösbare politische Aufgaben aufbürdet
79 („Nachhaltigkeit der Staatsfinanzierung“).

80

81 ***Globale und europäische Dimension***

82

83 Alle großen Herausforderungen der Nachhaltigkeit sind eng verknüpft mit der Globalisierung
84 der Wirtschaftsbeziehungen. Politische Handlungsempfehlungen müssen sich deshalb stär-
85 ker denn ja an den Rahmenbedingungen orientieren, die sich aus dem weltwirtschaftlichen
86 Wachstum und Strukturwandel ergeben. Dies ist eine grundlegende und irreversible Verän-
87 derung gegenüber den ersten Jahrzehnten der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland:
88 Ging es in früheren Zeiten für Deutschland vor allem darum, einen festen und vielverspre-
89 chenden Platz in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu finden, geht es heute darum, den
90 globalen Ordnungsrahmen auch maßgeblich mitzugestalten und den neuen Erfordernissen
91 anzupassen.

92

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

101

102 ***Pragmatik statt Systembruch***

103

104 Alle großen Herausforderungen sind in Deutschland im Rahmen der Sozialen Marktwirt-
105 schaft zu bewältigen. Sie verlangen keinen „Systembruch“ – von der bestehenden zu einer
106 anders gearteten Sozialen Marktwirtschaft. Und sie verlangen kein radikales Umsteuern im
107 Sinne einer sofort einsetzenden „Großen Transformation“, wie sie u. a. der Wissenschaftli-

108 che Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) der Bundesregierung gefordert hat. Wohl
109 aber verlangen sie weitere pragmatische Anpassungen, die weit über das hinausgehen, was
110 in den letzten Jahren schon geschehen ist.

111
112 Wichtig ist dabei: Das Verhältnis zwischen den Bürgern und dem Staat, wie es die Soziale
113 Marktwirtschaft kennt, bleibt erhalten. Die Bürger sind weiterhin mündig und souverän in ih-
114 ren ökonomischen Entscheidungen – und nicht Objekte umfassender staatlicher Lenkung im
115 Dienste gleich welcher wohlmeinenden Ziele. Der Staat setzt weiterhin den Ordnungsrahmen
116 und greift nur dort regulierend und steuernd ein, wo es nach strenger Prüfung im Sinne des
117 Gemeinwohls zu rechtfertigen und nötig ist.

118

119 ***Innovationskraft: Schlüssel zum Wachstum***

120

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

130

131 ***Verteilung: Zentrale Rolle der Bildungspolitik***

132

133 In den letzten drei Jahrzehnten gab es in Deutschland und anderen Industrieländern einen
134 signifikanten, wenn auch moderaten Trend zu einer zunehmenden Spreizung der Einkom-
135 mensverteilung. Hauptgrund dafür waren Entwicklungen des technischen Fortschritts und
136 der Globalisierung, die besser Qualifizierte (und damit in der Regel besser Verdienende)
137 begünstigten. Dieser Trend, hielte er an, könnte den Zusammenhalt der Gesellschaft in
138 Deutschland gefährden. Ihn im künftigen Wachstum zu beenden bzw. umzukehren ist des-
139 halb eine zentrale politische und wirtschaftliche Aufgabe. Hier ist wiederum zuallererst die
140 Bildungspolitik gefordert. Sie muss helfen, möglichst vielen jungen Menschen die Tür zu ei-
141 ner beruflichen Qualifikation zu öffnen, die sie zu Gewinnern des Wachstums macht. Und sie
142 muss Älteren, deren Zahl steigt, die Möglichkeit geben, mit den technologischen Verände-
143 rungen Schritt zu halten. Die Sozialpolitik kann dagegen nur helfen, einen einmal entstande-
144 nen Schaden zu begrenzen und in seinen Folgen erträglich zu machen.

145

146 ***Ökologie: Globaler Weg der Erneuerung***

147

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

158

159 Aus diesen Gründen muss ein neuer globaler Ordnungsrahmen geschaffen werden, in dem
160 allseitig angemessene Anreize zur Senkung der schädlichen Emissionen bestehen. Nationa-
161 le Alleingänge Deutschlands im großen Stil sind dabei weder ökonomisch sinnvoll (weil teu-
162 er, standortschädlich und global wirkungslos), noch ökologisch wünschenswert (wegen inter-
163 nationalen Ausweichreaktionen, z. B. dem „carbon leakage“). Sie lassen sich bestenfalls als
164 gute Beispiele rechtfertigen, deren globale Wirkungskraft allerdings völlig offen ist, denn
165 niemand kann abschätzen, wie sich andere Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer
166 im Zuge ihres weiteren wirtschaftlichen Wachstums in ihrer Energiepolitik orientieren. Ord-
167 nungspolitisch gilt es deshalb, einen pragmatischen Weg zu finden – im Sinne einer ökologi-
168 schen Orientierung, die auch die Zukunftsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland im
169 Auge behält. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Innovationskraft des Landes, die wegen
170 der demographischen Veränderungen im Trend zunehmend knapp wird und deren industriell-
171 le Umlenkung deshalb in der Zukunft besonders hohe Kosten an anderer Stelle verursacht.

172

173 ***Finanzmärkte: Angemessene Regulierung***

174

175 Zahlreiche Banken – national und international – sind im letzten Jahrzehnt in den Finanz-
176 märkten enorme privatwirtschaftliche Risiken eingegangen. Sie haben damit die Bildung von
177 Blasen an den Finanzmärkten maßgeblich befördert. Als diese dann platzten, mussten im
178 Zuge der Finanz- und Schuldenkrisen der letzten Jahre in hohem Maße die zuständigen
179 Staaten haften, und zwar wegen der systemischen Risiken, die mit einer Welle der Illiquidität
180 und Insolvenz auf Seiten der Banken verbunden gewesen wären. Um dies in der Zukunft im
181 Vorhinein zu vermeiden und trotzdem den enormen wirtschaftlichen Nutzen offener Kapital-

182 märkte zu erhalten, bedarf es einer Anpassung des Ordnungsrahmens – hin zu mehr Eigen-
183 vorsorge und stärkerer Reglementierung extrem risikobehafteter Geschäfte. Dies ist der
184 Preis, den zumindest systemrelevante Banken in einer Marktwirtschaft dafür zahlen müssen,
185 dass sie – anders als Unternehmen anderer Branchen – im Krisenfall mit einem „bail out“
186 durch den Staat rechnen können (und dies auch tun). In Zeiten der Globalisierung heißt da-
187 bei Systemrelevanz vor allem auch: international bzw. sogar global tätig. Es bedarf deshalb
188 zumindest auf europäischer einer verstärkten Aufsicht, und zwar mit Rechten des Durch-
189 griffs, die nationale Grenzen überschreiten.

190

191 ***Staatsschulden: Abkehr von der Lastenverschiebung***

192

193 In den letzten beiden Jahrzehnten hat es eine deutliche Zunahme der Staatsverschuldung in
194 den westlichen Industrienationen (und auch in Deutschland) gegeben. Die jüngste Schulden-
195 krise zeigt, mit welcher großen Risiken hohe Staatsschulden verbunden sein können. Es gilt,
196 Wege zu finden, diese Risiken zu minimieren. Ein realistischer Weg dazu ist die Begrenzung
197 der Staatsschuld auf ein Niveau, das längerfristig ein wirtschaftliches „Herauswachsen“ aus
198 der Belastung erlaubt. In Deutschland hat man dazu im Rahmen der Föderalismusreform II
199 den Weg der Schuldenbremse gewählt – mit der Vorschrift, dass die Länder bis 2020 ihre
200 Neuverschuldung auf null und der Bund seine auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts
201 reduzieren müssen. Diese Regel ist sinnvoll und muss durchgesetzt werden. Auf europäi-
202 scher Ebene bedarf es zumindest einer verstärkten fiskalischen Koordination. Daneben ist zu
203 beachten, dass der Staat nicht dazu übergeht, bei formal ausgeglichenem Staatshaushalt
204 durch Subventionierung des privaten Sektors ebendort die Blasenbildung zu befördern und
205 damit potentiell Finanzkrisen zu verursachen, für die er dann doch aus systemischen Grün-
206 den in die Haftung genommen wird. Genau dies geschah im letzten Jahrzehnt in den Verei-
207 nigten Staaten durch die Subventionierung des Immobilienbesitzes, und es könnte im Be-
208 reich der ökologischen Erneuerung durch erneuerbare Energien in Deutschland drohen. Hier
209 braucht es einer neuen Prüfung dessen, was überhaupt „fiskalische Risiken“ in einer globali-
210 sierten Welt darstellen.