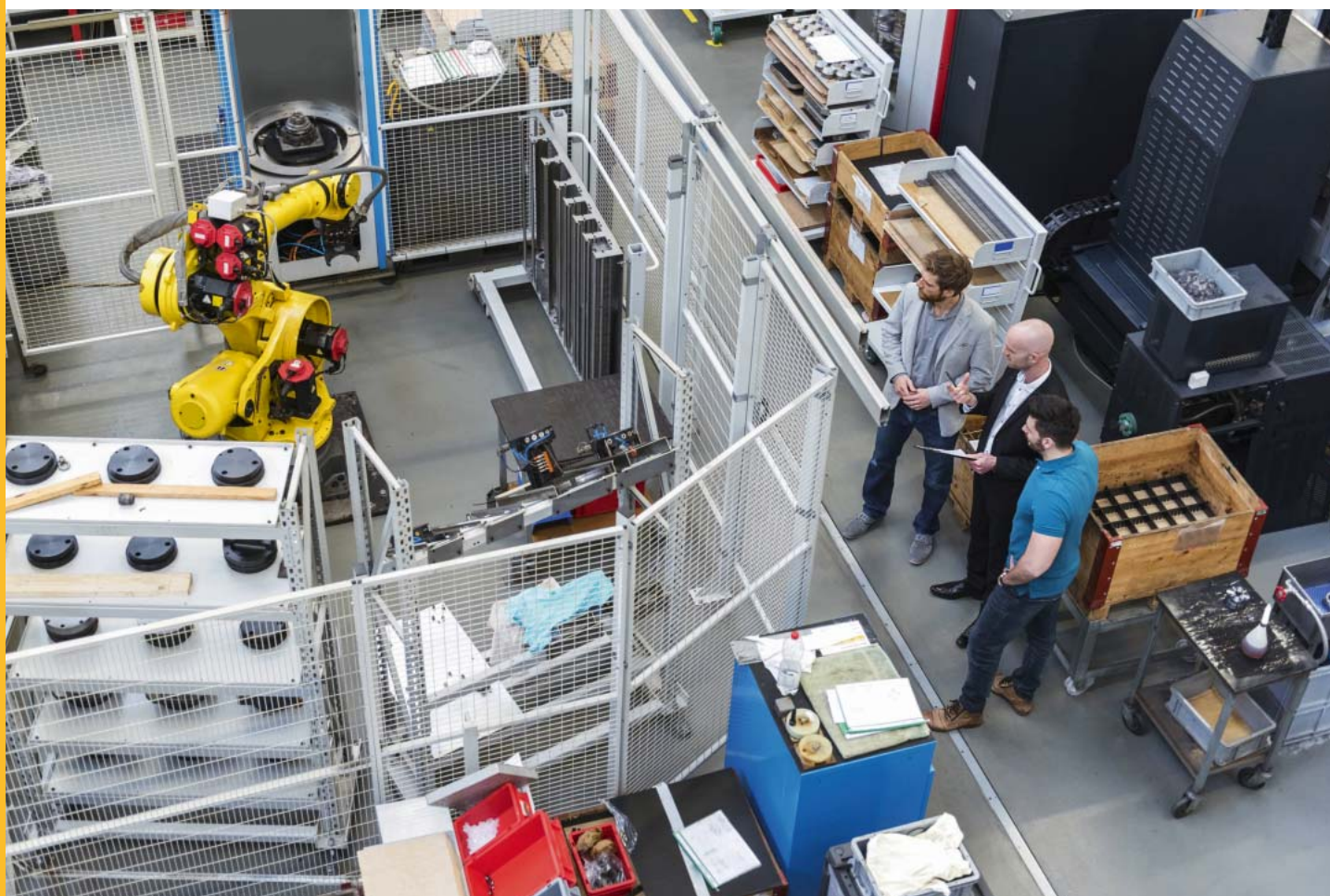


DEUTSCHLAND EUROPA &



Aktuelle Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik

»Deutschland & Europa« wird von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg herausgegeben.

Direktor der Landeszentrale
Lothar Frick

Chefredaktion
Jürgen Kalb, juergen.kalb@lpb.bwl.de

Redaktionsassistentz
Verena Richter-Demel,
verena.demel@lpb.bwl.de

Beirat
Günter Gerstberger, im Ruhestand,
Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart,
Renzo Costantino, Ministerialrat,
Ministerium für Kultus, Jugend und Sport
Prof. Dr. emer. Lothar Burchardt,
Universität Konstanz

Dietrich Rolbetzki, Oberstudienrat i. R.,
Filderstadt

Lothar Schaechterle, Professor i. R.
Staatliches Seminar für Didaktik
und Lehrerbildung Esslingen

Dr. Beate Rosenzweig, Universität Freiburg
und Studienhaus Wiesneck

Dr. Georg Weinmann, Studiendirektor,
Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Wertheim

Lothar Frick, Direktor der Landeszentrale
für politische Bildung Baden-Württemberg

Jürgen Kalb, Studiendirektor, Landeszentrale
für politische Bildung Baden-Württemberg

Anschrift der Redaktion
Lautenschlagerstraße 20, 70173 Stuttgart
Telefon: 07 11/16 40 99-21 oder -43
Fax: 07 11/16 40 99-77

Gestaltung Titel
VH-7 Medienküche GmbH, Stuttgart

Gestaltung Innenteil
Schwabenvlag AG
Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern-Ruit
Telefon: 07 11/44 06-0, Fax: 07 11/44 06-1 79

Druck
Neue Süddeutsche Verlagsdruckerei, Ulm
89079 Ulm

»Deutschland & Europa« erscheint
zweimal im Jahr.
Preis der Einzelnummer: 3,00 EUR
Jahresbezugspreis: 6,00 EUR

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht
die Meinung des Herausgebers und der Redak-
tion wieder. Für unaufgefordert eingesandte
Manuskripte übernimmt die Redaktion keine
Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf elek-
tronischen Datenträgern sowie Einspeisung
in Datennetze nur mit Genehmigung der
Redaktion.

Titelfoto: dpa, picture alliance, Westend61, 2017

Auflage dieses Heftes: 16.000 Exemplare

Redaktionsschluss: 23.10.2018

ISSN 1864-2942



Diskussion zwischen Manager und Arbeitern in einer modernen Fabrik, 2017
© picture alliance/Westend61



Aktuelle Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik

Vorwort des Herausgebers	2
Geleitwort des Ministeriums	2
1. Markt oder staatliche Interventionen – das Beispiel Wohnungsmarkt (Jürgen Kalb)	3
2. »Wohlstand für alle«: Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft? (Andreas Peichl, Martin Ungerer, Manuela Barišić)	6
3. Soziale Marktwirtschaft: Ordnungspolitik im Wandel – Perspektiven für die Zukunft (Dirk Wentzel)	14
4. Wirtschafts- und Stabilitätspolitik vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen (Susanne Becker)	22
5. Von der Staatsverschuldung in den Staatsbankrott? (Johannes Schmidt)	32
6. Industrie- und Strukturpolitik in der Krise? (Astrid Ziegler und Maximilian Wacławczyk)	40
7. Zukunft der Arbeit – Industrie 4.0 – eine Herausforderung? (Gerhard Bosch)	48
8. Ökonomie und Ökologie im Widerspruch? (Ortwin Renn)	56
9. Reichweite und Grenzen wirtschafts-politischen Handelns angesichts europäischer und globaler Interdependenzen (Hans-Jürgen Bieling)	66
10. Der Euro – Vor- oder Nachteil für Europa? (Andreas Busch)	74

DEUTSCHLAND & EUROPA INTERN

D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 76	80
--------------------------------------	----

Vorwort des Herausgebers

Eine funktionierende Wirtschaft bildet die Grundlage für die Entwicklung eines Landes. Sie ermöglicht die Entfaltung individueller und gesellschaftlicher Potenziale und schafft materielle Grundlagen für ein dauerhaftes Zusammenleben in Wohlstand und Frieden.

In der Bundesrepublik Deutschland geschieht dies im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft.

Momentan stehen weltweit die Wirtschaftsordnungen und die staatliche Wirtschaftspolitik vor enormen Herausforderungen. Über die Frage allerdings, welche die drängendsten sind und wie ihnen zu begegnen sei, besteht jedoch keine Einigkeit. Die möglichen Handlungsfelder sind vielfältig: Klimawandel und ökologische Krise, demografischer Wandel, Energiewende, Digitalisierung und Arbeit 4.0, Steuerreform und Staatsverschuldung, ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen, Armut und die Weiterentwicklung der Europäischen Union sind nur einige der wichtigsten Themengebiete.

In der aktuellen Ausgabe von D&E kommen dazu ganz unterschiedliche Autorinnen und Autoren mit ihrer Analyse zu Wort. Und demgemäß vielfältig fallen deshalb auch ihre Empfehlungen aus. Neben Ökonomen, die in erster Linie auf den Markt vertrauen, dokumentiert diese Ausgabe von D&E auch Positionen, die Hoffnungen eher in eine staatliche Wirtschaftspolitik setzen, z. B. in den Bereichen Bildung und Infrastruktur, aber auch beim Klimaschutz. Insbesondere bei der ökologischen Herausforderung werden im Heft ganz unterschiedliche Optionen vorgestellt und diskutiert.

Die Politik lenkt mit ihren Entscheidungen die Gestalt und Entwicklung auch des Wirtschaftssystems, bestimmt die Handlungsspielräume der verschiedenen Akteure und beeinflusst sowohl Quantität als auch Qualität wirtschaftlichen Wachstums, wenn nicht aus politischen Gründen gar ganz darauf verzichtet werden soll. Die sachliche Darstellung dieser Herausforderungen und ihre kontroverse Diskussion im Unterricht sind wichtige Ziele des Gemeinschaftskunde- und Wirtschaftsunterrichts, an den sich diese Ausgabe besonders richtet.



Lothar Frick
Direktor
der Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg



Jürgen Kalb
LpB Baden-Württemberg,
Chefredakteur von
»Deutschland & Europa«

Geleitwort der Ministerin

Deutschland steht vor enormen ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen. Zu den zentralen Herausforderungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zählen Globalisierung, Digitalisierung, Migration und Integration sowie demografischer Wandel. Wirtschaftspolitik, die unter dem Stichwort »soziale Marktwirtschaft« firmiert, muss dabei stets ethisch fundiert bleiben und bedarf einer ständig erneuerten Legitimation. Noch immer gibt es zwischen Ost und West, aber zunehmend auch zwischen Nord und Süd in Deutschland und Europa deutliche soziale und ökonomische Disparitäten. Diese könnten sich in naher Zukunft weiter verstärken.

Das in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte Modell der »sozialen Marktwirtschaft« hatte großen Anteil am gesellschaftlichen Zusammenhalt, nicht zuletzt aufgrund einer Entwicklung, die als »deutsches Wirtschaftswunder« in den Medien ihren Niederschlag fand. Entsprechend wird die soziale Marktwirtschaft im europäischen Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 als »in hohem Maße wettbewerbsfähig« gewürdigt.

Insgesamt 13 Autorinnen und Autoren untersuchen in der aktuellen Ausgabe von »Deutschland & Europa« neben der Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland die aktuellen Probleme und Herausforderungen dieser Wirtschaftsordnung. Dabei geht es insbesondere um die ökologischen, technologischen und industriell-strukturellen sowie internationalen Herausforderungen sowie um die Frage, ob und in welcher Größenordnung eine Staatsverschuldung sinnvoll ist.

Ludwig Erhard hatte einst vom »Wohlstand für alle« gesprochen. Ob dieses Versprechen tatsächlich eingelöst wurde und was die Zukunft weisen kann, wird in dieser Ausgabe von »Deutschland & Europa« kontrovers in den Blick genommen. Unterrichtsmaterial aus unterschiedlichen Perspektiven, die den jeweiligen Beiträgen angehängt sind, sollen die Schülerinnen und Schüler zu einem eigenständigen und reflektierten Urteil führen.



Dr. Susanne Eisenmann
Ministerin für Kultus,
Jugend und Sport
des Landes Baden-Württemberg

1. Markt oder staatliche Interventionen – das Beispiel Wohnungsmarkt

JÜRGEN KALB

Boden war noch nie so teuer in Deutschland wie heute. Die Folge: Die Mietpreisspirale dreht sich bedrohlich weiter. Deutschland, da sind sich die Beobachter weitgehend einig, hat eine Wohnungskrise. Besonders in den Großstädten schießen die Boden-, Immobilien- und Mietpreise in absurde Höhen. Gleichzeitig und als Folge steigen die Immobilienvermögen rasant. In der Wohnungskrise geht es deshalb um weit mehr, als nur möglichst schnell Unterkünfte zu schaffen. Die Preisexplosion könnte das Land auf noch gefährlichere Weise spalten, als es ohnehin schon der Fall ist. Die Wohnungskrise in den deutschen Groß- und Universitätsstädten stellt aktuell die vielleicht größte Herausforderung für die Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland und Europa dar.

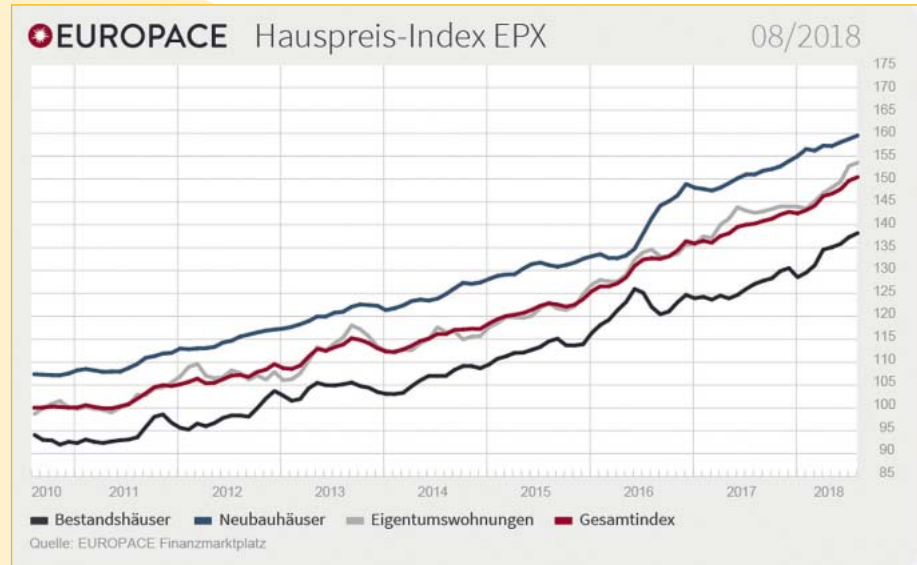


Abb. 1 » Der EPX Hedonic Index basiert auf tatsächlichen Transaktionsdaten privater Immobilien-finanzierungen der privaten EUROPACE-Plattform. Über EUROPACE werden rund 15 Prozent aller Immobilienfinanzierungen für Privatkunden in Deutschland abgewickelt. Der EPX wurde im Jahr 2005 gemeinsam mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR entwickelt und wird seitdem monatlich erhoben. Der Gesamtindex besteht aus den Daten der Einzelindizes für Bestands- und Neubauhäuser sowie für Eigentumswohnungen. «

© www.europace.de/index-epx-hedonic/

Lage am Wohnungsmarkt

In den 77 deutschen Großstädten fehlen gut 1,9 Millionen bezahlbare Wohnungen, darunter etwa 1,4 Millionen günstige Apartments unter 45 Quadratmetern für Einpersonenhaushalte. Zu diesen Ergebnissen kommt eine neue, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Studie. Gemessen an den finanziellen Möglichkeiten der lokalen Bevölkerung besteht ein besonders großer Mangel an bezahlbarem Wohnraum einerseits in einwohnerstarken Städten mit vielen Niedrigverdienern (etwa Berlin, Leipzig, Dresden), andererseits in Großstädten mit hohem Mietniveau (z. B. München, Stuttgart, Düsseldorf). In der Untersuchung gleichen Stadtsoziologen der Humboldt-Universität Berlin und der Goethe-Universität Frankfurt die jeweiligen Einkommen von Großstadthaushalten und das lokale Angebot an Mietwohnungen miteinander ab. Auf Basis der aktuellsten verfügbaren Daten aus dem Mikrozensus 2014 liefern sie detaillierte Zahlen für alle deutschen Großstädte. Trotz stärkerer Neubautätigkeit dürfte die Versorgungslücke derzeit weiter wachsen, warnen die Wissenschaftler. Denn die Angebotsmieten bei Neuvermietung sind in fast allen Großstädten höher als die Bestandsmieten und böten keinen Beitrag zur Verbesserung der sozialen Wohnungsverorgung in den Großstädten, konstatieren die Forscher.

Ursachen der Wohnungskrise

Die Aussicht auf gute Arbeit zieht immer mehr junge Arbeitnehmer/-innen aus ländlichen Regionen in die Städte, der Wohnraum wird knapp. Wegen der guten wirtschaftlichen Lage kommen zudem zunehmend Facharbeiter und Akademiker aus

Ost- und Südeuropa und Asien in die deutschen Großstädte. Attraktive Jobs entstehen vor allem in Ballungsgebieten. Zentrales Problem dabei ist, dass nicht genug neue Wohnungen gebaut werden, um die Nachfrage zu befriedigen – das treibt die Preise. Potenzielle Investoren klagen, dass es zu wenig Bauflächen gebe, das Angebot deshalb stagniere. Viele Projekte würden von Bürgerinitiativen bekämpft, die eine andere Sozialstruktur oder zusätzlichen Verkehr fürchteten. Hinzu käme, dass Städte oft kein Geld hätten für den notwendigen Ausbau der Infrastruktur. Die Lösung werde allenfalls in Wohnhochhäusern und in der Nachverdichtung bestehender Wohnviertel gesehen. Alte Industrie- oder gar Ackerland würde nur sehr selten als neue Bauflächen ausgewiesen. Ökologische Bedenken führten dazu, dass Wohnen sowohl für Eigentümer als auch für Mieter immer mehr zu einem Luxusgut werde. Dazu steigen die Mieten weit schneller als die Einkommen. Schon jetzt, so die Studie der Hans-Böckler-Stiftung (HBS), zahlen 40 Prozent der Haushalte in Großstädten mehr Miete, als sie sich eigentlich leisten können. Etwa 1,3 Millionen Haushalten bliebe nach der Mietzahlung gar weniger als der Hartz-IV-Regelsatz. »Sie werden im Wortsinn durch die Miete in die Armut gedrängt«, konstatieren die Forscher. Die Wohnbedingungen seien nicht nur Spiegel bestehender Ungleichheit, sie trügen selbst zu wachsender Ungleichheit bei.

Die sogenannte Gentrifizierung, im Jargon auch »Yuppisierung«, also der sozioökonomischen Strukturwandel großstädtischer Viertel durch eine Attraktivitätssteigerung für zahlungskräftigere Eigentümer und Mieter, ist längst zum politischen Reizthema geworden. Einkommensschwache Mieter werden an den Stadtrand gedrängt.

■ Was hilft: Markt oder Staat?

Das Thema ist dabei keineswegs neu: Nach dem Zweiten Weltkrieg suchten Millionen Ausgebombte und Vertriebene eine Bleibe. Der Bund investierte mit allen Kräften, Länder und Gemeinden bauten Sozialwohnungen oft in Eigenregie mit staatlichen Wohnungsbaugesellschaften.

Seit den 1990er Jahren versiegte jedoch der Nachschub. Mit Verweis auf den drohenden demografischen Wandel hielten sich die Verantwortlichen bei öffentlichen Ausgaben für den Wohnungsbau deutlich zurück. Dies ging einher mit dem Siegeszug neoliberaler Wirtschaftspolitik, die dafür warb, staatliche Wohnungsbaugesellschaften an private Investoren zu verkaufen, die sich davon naturgemäß eine attraktive Rendite erhofften. 2006 beschloss die erste Große Koalition unter Angela Merkel gar, die Hilfen für den Wohnungsbau in den Ländern 2019 ganz auslaufen zu lassen. Gab es 1990 noch fast drei Millionen Sozialwohnungen, sind es heute kaum mehr 1,1 Millionen.

■ Maßnahmen gegen die Wohnungskrise

Ein Umdenken ist jedoch im Gange. Die Große Koalition will nunmehr die Förderung von Sozialwohnungen bis 2021 verlängern, zwei Milliarden Euro stellt sie bereit. Mit großen Medienecho verabschiedete die letzte Bundesregierung zudem die sogenannte Mietpreisbremse. Sie sollte die Preisexplosion begrenzen. Seit 2015 dürfen Mieten nicht mehr als zehn Prozent über die ortsübliche Vergleichsmiete steigen. Keine komplette Fehlkonstruktion, urteilten jüngst Ökonomen des DIW und der Universität Erlangen-Nürnberg. Aber die Mietpreisbremse bremsst oft nicht. Verlangte der Vermieter schon früher eine überhöhte Miete, darf er das auch weiterhin. Neubauten fallen gar nicht unter das Gesetz. Mangels fehlender Transparenz wissen Mieter zumeist gar nicht, was die Wohnung zuvor gekostet hat. Und vor Gericht wollen sich ohnehin nur die wenigsten mit ihren Vermietern anlegen.

Allerdings baut all das keine Wohnungen. Bauen in Deutschland ist eine komplizierte Angelegenheit. Entscheidend sind die Länder mit ihren Bauordnungen. Der Bund versucht seit Jahren, die Bedingungen für Bauherren zu verbessern, Bürokratie abzubauen, Baukosten zu senken. Im Koalitionsvertrag sind etliche Ideen verankert: Wohnraumoffensive, Baukindergeld für Familien, Kappungsgrenze bei Mieterhöhungen, weniger Aufschlag nach Modernisierungen. Allein, da sind sich alle Experten einig: Das Hauptproblem ist das fehlende Bauland. Das alles Entscheidende nämlich ist dabei die Bodenpreisentwicklung. Der Quadratmeterpreis macht beim Neubau bis zu 70 Prozent der Kosten aus, weswegen sich nur noch Luxuswohnungen für private Investoren rentieren. Bereits jetzt droht eine Spirale der Verdrängung und der sozialräumlichen Polarisierung.

Wirtschaftspolitisch liberal denkende Politiker vertrauen zur Lösung dabei in erster Linie auf den Markt, auf Bürokratieabbau und Reduzierung von Umweltschutzaufgaben, damit sich das Bauen für Investoren wieder lohne. In diesem Sinne argumentiert auch das jüngste Gutachten des »Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums«. Was die 38 Wirtschaftswissenschaftler und Juristen unter der Leitung des Konstanzer Professors für Volkswirtschaftslehre Friedrich Breyer unter dem Titel »Soziale Wohnungspolitik« zusammengefasst haben, birgt jedenfalls reichlich sozialen Sprengstoff. Im Kern fordert der Wissenschaftliche Beirat eine Rückkehr zur reinen Marktwirtschaft. Der



Abb. 2 »Wir bräuchten eine Mietwohnungsanzeigenpreisbremse ...«

© Gerhard Mester 2018

Staat solle aufhören, dem Wohnungsmarkt politische Fesseln anzulegen. Die Mietpreisbremse beispielsweise sollte abgeschafft werden. Das funktioniere ohnehin nicht, so die Wissenschaftler. Und wenn doch, würde die Wohnungsknappheit in den Ballungsräumen noch verschärft, weil es wegen der begrenzten Möglichkeit von Mietsteigerungen nur wenig Anreiz für Neubau und Modernisierung gebe.

Das Thema bietet auch innerhalb der regierenden Großen Koalition reichlich Konfliktstoff. Der CDU gehen die Forderungen der SPD, die den Wohnungsmarkt deutlich schärfer regulieren will, viel zu weit. Ihr wäre es lieber, es würde einfach mehr, schneller und günstiger gebaut. Bundesjustizministerin Barley hält dagegen. »Jeder weiß, dass der Markt von sich aus nur wenige bezahlbare Wohnungen schafft«, so die SPD-Ministerin, die die Kernaussagen der Gutachter »unverantwortlich« findet. Kein Wunder, hat Barley doch einen Gesetzentwurf zur Verschärfung der Mietpreisbremse vorgelegt, der derzeit allerdings von der Union blockiert wird.

Andere wie z. B. das Deutsche Institut für Urbanistik plädieren in ihrer »Bodenpolitischen Agenda« gar dafür, Bauflächen künftig nicht mehr an den meistbietenden Investor zu vergeben, sondern nach qualitativen Kriterien: Was will der Bauherr mit dem Grundstück, wer soll dort wohnen? Zusätzlich sollen die Städte »Bodenfonds« gründen und erweiterte Vorkaufsrechte bekommen, um eine »aktive Bodenbevorratung« zu betreiben: über die Fläche zurück zur Macht. Ob solche Maßnahmen umsetzbar sind, wird sich zeigen. Im Grundgesetz wird zwar in Artikel 14 das Eigentum garantiert. In Absatz 2 ist jedoch die Sozialverpflichtung erwähnt: »Eigentum verpflichtet«.

Heribert Prantl hat in der Süddeutsche Zeitung am 20.9.2018 darauf hingewiesen, dass beispielsweise in der Bayerischen Verfassung Artikel 161, Absatz 1 steht: »Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen überwacht. Missbräuche sind abzustellen.« Und Absatz 2: »Steigerungen des Bodenwertes, die ohne besonderen Arbeits- und Kapitalaufwand des Eigentümers entstehen, sind für die Allgemeinheit nutzbar zu machen.« Bodenwertsteuern sind also nicht die Vorstufe des Kommunismus, sondern die Verwirklichung des Sozialstaats.« Ende September 2018 lud die Bundesregierung zur Lösung des Problems zu einem »Wohnungsgipfel« ein, dessen Kern die Erhöhung des Wohngelds für einkommensarme Geringverdiener sowie ein Baukindergeld für Familien war. Zusätzlich sollen wieder Milliarden in den sozialen Wohnungsbau fließen. Ob dies ausreichen wird, die Wohnungskrise zu lösen, bleibt naturgemäß politisch umstritten. Stets geht es bei den Maßnahmen um die zentrale wirtschaftspolitische Fragestellung: Mehr Markt oder mehr Staat?

Insgesamt 13 Autorinnen und Autoren untersuchen in der aktuellen Ausgabe von D&E insbesondere das Spannungsverhältnis von Markt und Staat in der sozialen Marktwirtschaft. Ein Autorenteam der Bertelsmann-Stiftung widmet sich gleich zu Beginn der Frage: »Wohlstand für alle, wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft?« und zeigt deutlich auf, welche soziale Gruppen mehr, welche weniger von der sozialen Marktwirtschaft profitieren. Volkswirtschaftsprofessor Dr. Dirk Wentzel von der Hochschule Pforzheim schließt sich mit einem eher historisch orientierten Rückblick »Soziale Marktwirtschaft: Ordnungspolitik im Wandel« an. Wentzel überprüft dabei, wie aktuell die Ideen von Alfred Müller-Armack und Walter Eucken heute noch sind.

Sodann zieht Frau Dr. Susanne Becker, Akademische Oberrätin an der Universität Stuttgart, ein Fazit über die »Wirtschafts- und Stabilitätspolitik vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen.« Untersucht werden dabei insbesondere die immer noch gültigen wirtschaftspolitischen Ziele des Stabilitätsgesetzes von 1967. Alternativen werden vorgestellt und diskutiert. Volkswirtschaftsprofessor Dr. Jochen Schmidt von der Hochschule Karlsruhe beschäftigt sich im Anschluss mit der Staatsverschuldungsproblematik und dem Zielkonflikt zwischen notwendigen staatlichen Investitionen und der Schuldenbremse, die inzwischen im Grundgesetz verankert wurde: »Von der Staatsverschuldung in den Staatsbankrott?« Dr. Astrid Ziegler und Maximilian Waclawczyk von der IG Metall plädieren im Anschluss daran in ihrem Beitrag »Industrie und Strukturpolitik in der Krise?« dafür, die strukturschwachen Gebiete in Deutschland und Europa durch staatliche Investitionen gezielt zu fördern.

Professor Dr. Gerhard Bosch widmet sich anschließend in seinem Beitrag einem der zentralen ökonomischen und gesellschaftlichen Zukunftsthemen: »Zukunft der Arbeit – Industrie 4.0 – eine Herausforderung?«. Bosch sieht hierbei ebenfalls den Staat in einer wichtigen Verantwortung, nämlich den Prozess der Digitalisierung mit sozialen Reformen zu begleiten.

Professor Dr. Ortwin Renn vom Potsdamer Institute for Advanced Sustainability Studies differenziert sodann in seinem Beitrag »Ökonomie und Ökologie im Widerspruch?« unterschiedliche Optionen, auf die Herausforderungen des Klimawandels zu reagieren. Ob deren Umsetzung global gelingen kann, muss im Moment mit vielen Fragezeichen versehen werden.

Professor Dr. Hans-Jürgen Bieling von der Universität Tübingen widmet sich in seinem Beitrag »Reichweite und Grenzen wirtschaftspolitischen Handelns angesichts europäischer und globaler Interdependenzen« insbesondere den internationalen Kooperationen mit Schwerpunkt auf die Europäische Union. Im Materialteil werden dazu z. B. die Vorschläge des französischen Präsidenten Macron mit der Reaktion der deutschen Bundeskanzlerin verglichen.

Zuletzt stellt Professor Dr. Andreas Busch von der Universität Göttingen die Diskussion um den Euro, seine Leistungen und Probleme vor. Noch immer betonen insbesondere rechtspopulistische Strömungen in Europa, man müsse zu nationalen Währungen zurückkehren, um flexibler auf Krisen reagieren zu können. Ob nationaler Protektionismus eine Lösung sein kann, muss allerdings stark bezweifelt werden.



Abb. 3 »Immo-Invest: Wir tun doch was ...«

© Gerhard Mester 2018

Literaturhinweise

Deutsches Institut für Urbanistik (2018): Bodenpolitische Agenda 2020–2030, <https://dif.u.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>

Fabricius, Michael (27.6.2015): Wie der Staat den deutschen Wohnungsmarkt abwürgt. Die Welt, www.welt.de/debatte/kommentare/article143137946/Wie-der-Staat-den-deutschen-Wohnungsmarkt-abwuergt.html

Fricke, Thomas (28.9.2018): Wie der Immobilienboom das Land spaltet, Der SPIEGEL, www.spiegel.de/wirtschaft/service/immobilien-wie-der-boom-die-spaltung-der-gesellschaft-vertieft-a-1230495.html

Fuchs, Richard A. (27.3.2018) Wie bezahlbarer Wohnraum entstehen könnte, www.deutschlandfunkkultur.de/mittel-gegen-explodierende-grundstueckspreise-wie.976.de.html?dram:article_id=414075

Holm, Andrej, u. a. (4/2018): Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper. Hans Böckler Stiftung, www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_o63_2018.pdf

Konkartz, Sabine (24.8.2018): Wohnungsmarkt: Ein Fall für Politiker oder Ökonomen?, Deutsche Welle, www.dw.com/de/wohnungsmarkt-ein-fall-für-politiker-oder-ökonom/a-45208074

Paech, Niko (17.9.2018): Schluss mit WachstumWachstumWachstum, Die ZEIT, www.zeit.de/wirtschaft/2018-09/postwachstumsoekonomie-wirtschaftswachstum-ressourcen-eu-lebensqualitaet-offener-brief/komplettansicht

Prantl Heribert (20.9.2018): Mit dem Boden fängt es an, SZ, www.sueddeutsche.de/politik/loesungsmodelle-mit-dem-boden-faengt-es-an-1.4138704

Schäfer, Christoph (21.9.2018) Wie wird Bauen günstiger? FAZ, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnungsgipfel-wie-bauen-guenstiger-werden-koennte-15792303/maurer-arbeiten-am-rohbau-von-15794294.html

WiSo (12.9.2018): Gemeinsam gegen den Mietenwahnsinn! Dokumentation, www.blickpunkt-wiso.de/post/gemeinsam-gegen-den-mietenwahn-sinn-2244.html

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (17.7.2018): Soziale Wohnungspolitik, www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Voigtländer, Michael (21.9.2018): Der Wohnungsmarkt anschaulich erklärt. www.iwd.de/artikel/der-wohnungsmarkt-anschaulich-erklart-404589/

2. »Wohlstand für alle«: Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft?

ANDREAS PEICHL, MARTIN UNGERER, MANUELA BARIŠIČ

Wohlstand für alle – dieses Versprechen verbinden viele mit der Sozialen Marktwirtschaft. Vor dem Hintergrund der aktuell anhaltend hohen Einkommens- und Vermögensungleichheit werden in der öffentlichen Debatte jedoch immer häufiger Zweifel an der Fähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft laut, Wirtschaftswachstum mit sozialer Teilhabe zu verbinden. Die Diskussionsbeiträge hierzu sind vielfältig und weit davon entfernt, ein einheitliches Bild zu zeichnen. Einerseits wird auf die sinkende bzw. stagnierende Reallohnentwicklung der unteren Einkommensklassen und das damit verbundene Schrumpfen der Mittelklasse in den vergangenen 30 Jahren hingewiesen (vgl. Fratzscher 2016). Andererseits wird vielfach der Standpunkt vertreten, dass durch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im unteren Einkommenssektor die Möglichkeit zu sozialem Aufstieg überhaupt erst eröffnet wird. Zudem verteilt das deutsche Steuer- und Transfersystem im internationalen Vergleich bereits jetzt überdurchschnittlich viel um (vgl. Fuest 2016). Doch wie stellt sich die langfristige Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft ab der Gründung der Bundesrepublik Deutschland (BRD) mit Blick auf die wirtschaftliche Dynamik sowie deren Inklusivität dar? Die vorliegende Untersuchung legt nahe, dass die praktische Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft mit einer stabil positiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft in Deutschland einherging. In jüngerer Vergangenheit ist die Inklusivität dieser Entwicklung jedoch vor allem durch eine ungleichere Verteilung der Einkommen sowie ein höheres Armutsrisiko am unteren Ende der Einkommensverteilung gefährdet.

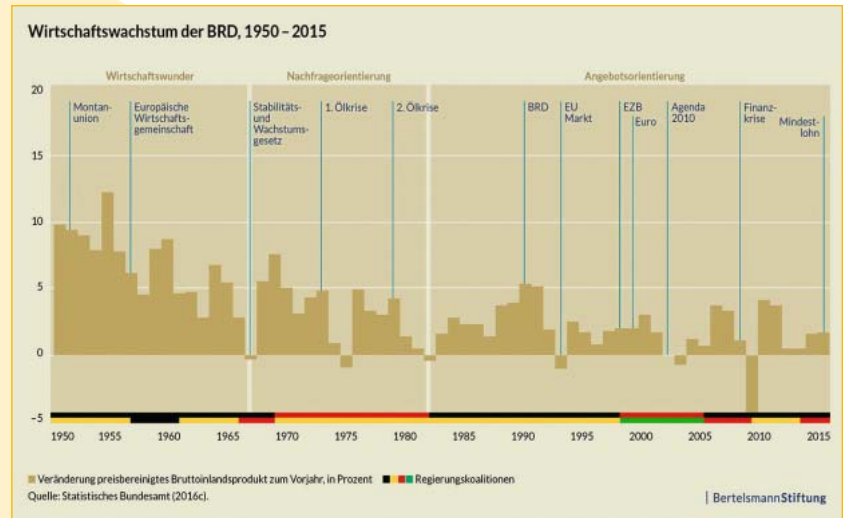


Abb. 1 »Entwicklung des Wirtschaftswachstums in der BRD«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

■ Wirtschaftliche Entwicklung: Langfristige Trends

Die wirtschaftliche Entwicklung kann im Kontext der Sozialen Marktwirtschaft, wie in Abb. 1 dargestellt, in drei Phasen eingeteilt werden (vgl. Quaas 2000, Tuchtfeldt 1995):

- das Wirtschaftswunder (1949–1966),
- die Nachfragesteuerung (1967–1982)
- sowie die Angebotssteuerung (seit 1983).

Die erste Phase der Sozialen Marktwirtschaft war geprägt von ordoliberaler Wirtschaftspolitik, die im Rahmen einer festen sozialpolitischen Ordnung (lat. *ordo*) das Ziel verfolgte, wirtschaftliche Handlungsfreiheit für den Einzelnen sicherzustellen. Die Bezeichnung »Wirtschaftswunder« entspringt der außerordentlich positiven wirtschaftlichen Entwicklung dieser Zeit. Von 1949 bis 1966 wuchs die Wirtschaft um durchschnittlich 6,85 Prozent pro Jahr – im Vergleich zu 3,30 Prozent über den gesamten Zeitraum 1950 bis 2015.

Auf das Wirtschaftswunder folgte von 1967 bis 1982 die Phase der Nachfragesteuerung. Ihr Beginn fällt mit der ersten Rezession

(–0,3 Prozent) der Bundesrepublik zusammen. Historisch war die Periode durch die Ölkrise und einen deutlichen Trend hin zu geringeren Wachstumsraten geprägt. Aus der ersten Rezession ging das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz hervor, womit die Wirtschaftspolitik in Richtung keynesianisch geprägter Nachfragepolitik schwenkte. Auf sozialpolitischer Ebene wurden einige Neuerungen eingeführt, so z. B. 1969 das Arbeitsförderungs-gesetz – das Kernstück der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Übergeordnetes Ziel dieser Maßnahmen war es, allen Bürgern ein menschenwürdiges Leben auf sozialkulturellem Mindestniveau zu ermöglichen. Die dritte Phase der Sozialen Marktwirtschaft begann mit dem Regierungswechsel von einer sozial-liberalen zu einer CDU-geführten Regierung im Jahr 1983. Steigende Arbeitslosigkeit und immer schwächere Wachstumsraten veranlassten die Politik, von der Nachfrageorientierung zur Angebotsorientierung überzugehen. Die Phase war geprägt durch eine Verringerung der Staatsausgaben, um dem nicht zuletzt durch die Wiedervereinigung gestiegenen Staatsdefizit entgegenzuwirken. Sozialpolitisch gewann der Gedanke des Förderns und Forderns an Bedeutung. Mit dem Ziel, alle Möglichkeiten zur Beendigung und Verringerung der Hilfsbedürftigkeit auszuschöpfen, wurden staatliche Leistungen enger mit der Verpflichtung auf Gegenleistung von Seiten der Arbeitnehmer verknüpft. Als prominentes Beispiel dieser Sozialpolitik sind die Reformen der Agenda 2010 anzuführen. Zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit der wirtschaftspolitischen Institutionen der BRD erscheint es zunächst sinnvoll, die Entwicklungen losgelöst von den Konvergenzbewegungen der Zeit des Wiederaufbaus zu beurteilen. Auch unter Ausklammerung des Wirtschaftswunders ist jedoch festzustellen, dass die Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft mit Ausnahme kurzfristiger Schwankungen mit einer stabil positiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft in Deutschland einherging. Diese Schlussfolgerung wird gestützt durch einen Blick auf die Rezessionsjahre. Während das Negativwachstum der Jahre 1975, 1982 und 1993 jeweils mit Ölpreiskrisen zu-

sammenfällt, stehen die Rezessionen der Jahre 2003 und 2009 eng mit dem Platzen der Internet- und der Immobilienblase in den USA in Verbindung. Somit sind die beobachteten wirtschaftlichen Abschwünge vor allem durch externe wirtschaftliche Schocks und weniger mit den Defiziten der wirtschaftspolitischen Institutionen der Sozialen Marktwirtschaft zu erklären. Des Weiteren ist festzustellen, dass die BRD seit 1950 keine prolongierte Phase negativen Wachstums erlebt hat. Rezessionsjahre waren immer gefolgt von positiven Anpassungen in den Folgejahren. Zusammengefasst deuten diese Beobachtungen auf die strukturelle Robustheit der Sozialen Marktwirtschaft in der BRD hin.

Ungleichheit

Die Beteiligung aller an den Früchten der wirtschaftlichen Entwicklung ist ein zentrales Ziel der Sozialen Marktwirtschaft. Zur Bewertung der Inklusivität der wirtschaftlichen Entwicklung wird daher insbesondere die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen betrachtet. Wie in **Abb. 2** dargestellt, beschreibt die Ungleichheit in den verfügbaren Haushaltseinkommen über den gesamten Zeitraum eine breit gespreizte, U-förmige Kurve. Gemessen am Gini-Koeffizienten sank die Ungleichheit während des Wirtschaftswunders und der Phase der Nachfrageorientierung bis zu ihrem Tiefpunkt Mitte der 1980er Jahre auf 0,240 Gini-Punkte. In der Phase der Angebotsorientierung stieg sie kontinuierlich an und erreichte 2014 einen Wert von ca. 0,290 Punkten. Aufgrund des erheblich niedrigeren Lohnniveaus in Ostdeutschland versteht es sich von selbst, dass in diesem Zeitraum vor allem die Wiedervereinigung einen deutlichen Anstieg der Ungleichheit zur Folge hatte. Dementsprechend springt der Gini-Koeffizient zwischen 1990 und 1991 von 0,246 auf 0,259

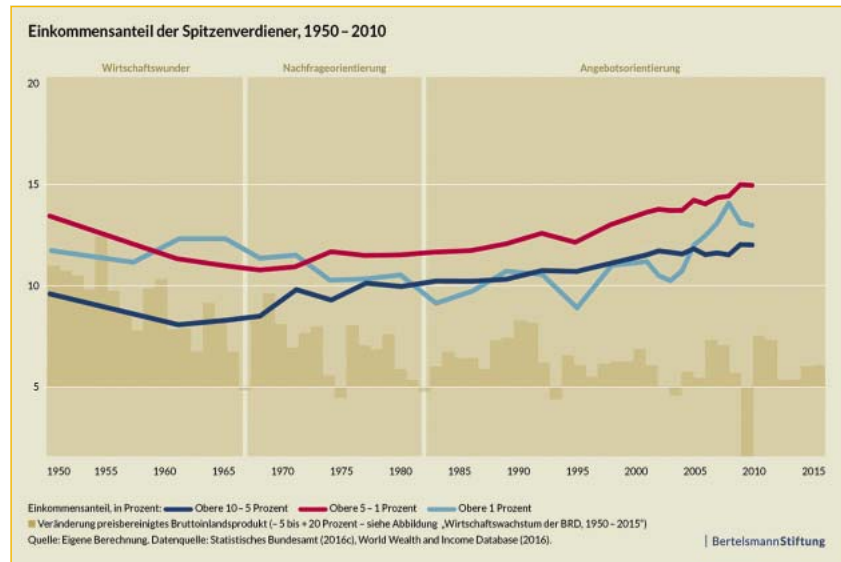


Abb. 3 »Einkommensanteil der Spitzenverdiener«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

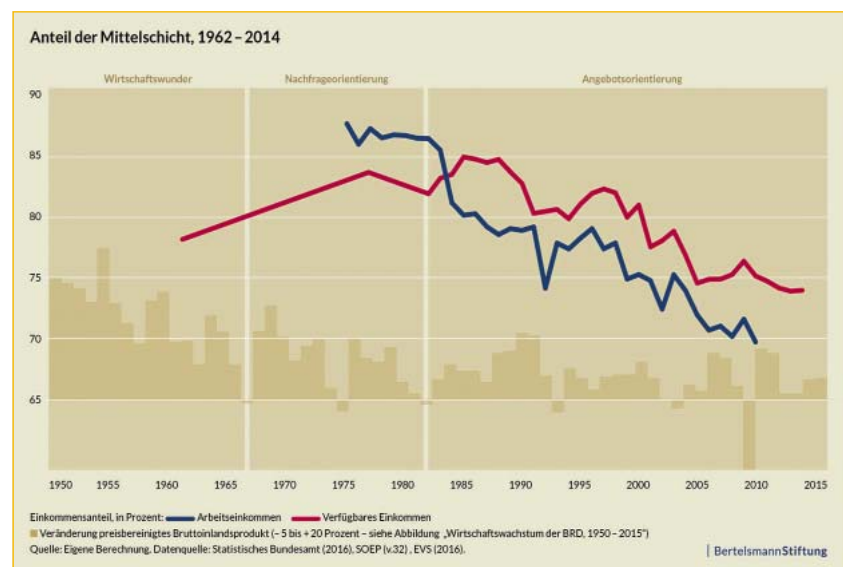


Abb. 4 »Anteil der Mittelschicht«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

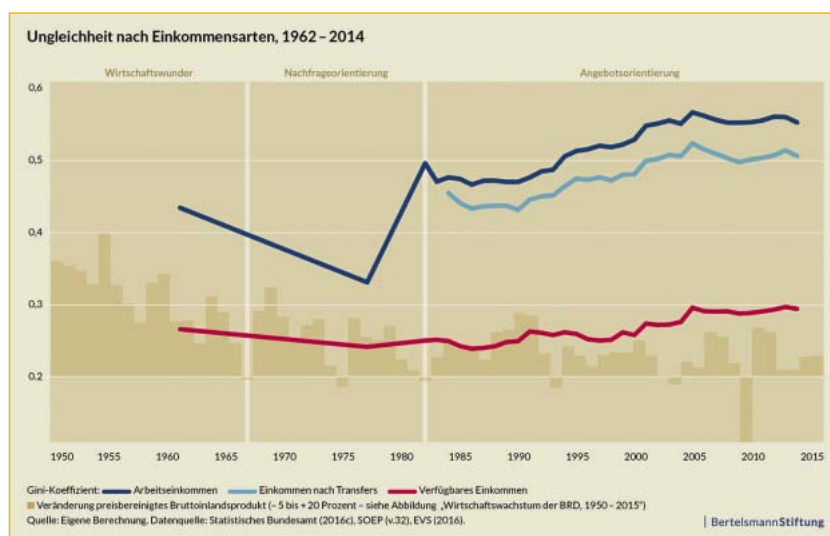


Abb. 2 »Ungleichheit nach Einkommensarten«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

Punkte. Eine Betrachtung der Einkommen der Spitzenverdiener eröffnet weitere Einsichten (vgl. **Abb. 3**). Von 1950 bis 1966 sank der Einkommensanteil der oberen 10 Prozent. Insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre lassen sich jedoch starke Zugewinne für die höchsten Einkommensschichten feststellen, die lediglich durch das Platzen der Internet- sowie der Immobilienblase in den USA unterbrochen wurden. Diese Rückgänge lassen auf die höhere Bedeutung von Kapitaleinkommen in den oberen Einkommensperzentilen schließen. Der wachsende Anteil der oberen Einkommensschichten geht dabei mit einem deutlichen Rückgang des Einkommensanteils der Mittelschicht einher, die seit dem Beginn der Angebotsorientierung anteilig immer weniger an der positiven wirtschaftlichen Entwicklung partizipiert (vgl. **Abb. 4**). Um einen allgemeinen Eindruck über die Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums in

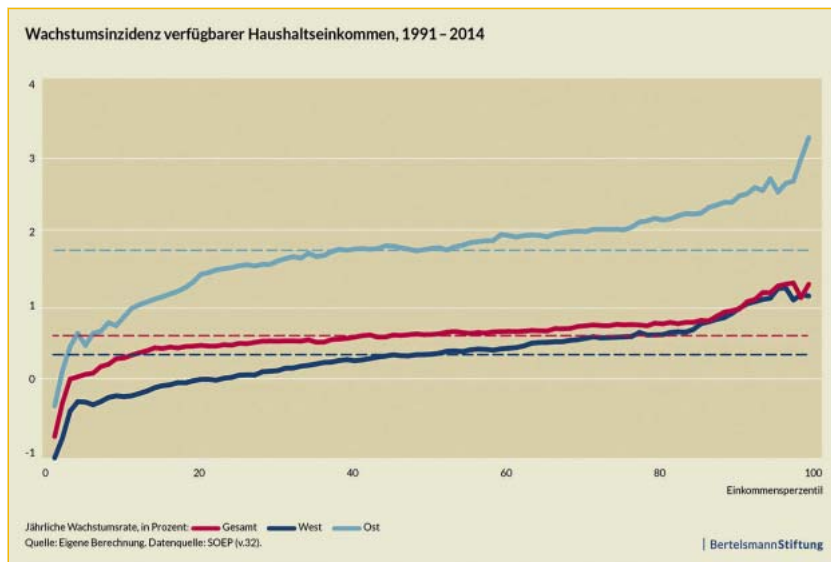


Abb. 5 »Wachstumsinzidenz verfügbarer Haushaltseinkommen«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

der BRD zu erhalten, lohnt außerdem ein Blick auf sogenannte Wachstumsinzidenzkurven. Solche Kurven veranschaulichen die Einkommensentwicklung für verschiedene Einkommensgruppen. Auf der x-Achse sind die Bevölkerungsperzentile der Einkommensverteilung abgetragen, während die y-Achse die jährliche Wachstumsrate in Prozent gibt. Eine horizontale Linie entspricht also einer identischen Entwicklung der Einkommen für alle Einkommensklassen. In **Abb. 5** werden die Wachstumsinzidenzkurven für die Periode 1991 bis 2014, aufgeteilt nach Ost-, West- und Gesamtdeutschland, dargestellt. Die gestrichelten Linien zeigen das durchschnittliche Wachstum für die jeweilige Gesamtbevölkerung in diesem Zeitraum an. Auch hier bestätigt sich, dass sich das beobachtbare Wirtschaftswachstum vor allem in Zugewinne höherer Einkommensschichten übersetzt. So haben die höchsten Einkommen im Durchschnitt jährlich über 1,3 Prozent gewonnen, während das durchschnittliche Wachstum bei lediglich 0,6 Prozent lag. Zur Bewertung der Inklusivität des beobachtbaren Wirtschaftswachstums kann außerdem die Einkommensentwicklung der unteren 40 Prozent mit jener der Gesamtbevölkerung verglichen werden. Hier zeigt sich, dass deren Wachstum seit der Wiedervereinigung und besonders seit Ende der 1990er Jahre im Durchschnitt erheblich hinter der Entwicklung mittlerer und oberer Einkommen zurückbleibt.

Während die Betrachtung der verschiedenen Einkommensgruppen instruktiv ist, erlaubt sie keine Rückschlüsse auf die soziodemographische Struktur der Ungleichheitsentwicklung. Betrachtet man die Ungleichheitslevel verschiedener Haushaltstypen, so fällt auf, dass zwischen jungen Singlehaushalten tendenziell die größte Ungleichheit besteht (vgl. **Abb. 6**). Während bereits festgestellt wurde, dass der Gini-Index für die verfügbaren Haushaltseinkommen der Gesamtbevölkerung auf bis zu 0,290 Punkte im Jahr 2014 steigt, wird für diese Gruppe ein Anstieg auf bis zu 0,345 Punkte aufgezeigt.

Dies kann unter anderem mit Unterschieden im Karrierezyklus dieser Gruppe erklärt werden. Nach unserer Definition sind in dieser Gruppe sowohl Studenten ohne regelmäßiges Einkommen als auch alleinstehende Berufstätige zu finden, die in der Blüte ihres beruflichen Lebenszyklus stehen. Im Ver-

gleich hierzu bewegt sich die Ungleichheit innerhalb der älteren Singlehaushalte durchgängig auf einem Niveau von weniger als 0,300 Gini-Punkten. In dieser Gruppe ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der erfassten Haushalte sich bereits im Rentenalter befindet.

Die regionale Differenzierung zwischen Ost- und Westdeutschland offenbart starke Unterschiede im Level der Ungleichheit innerhalb der Regionen (vgl. **Abb. 7**). Insgesamt bewegen sich die Einkommen in Ostdeutschland auf einem niedrigeren Niveau, sind jedoch wesentlich gleicher verteilt als in den alten Bundesländern. Seit der Wiedervereinigung ist ein Anstieg der Ungleichheit jedoch für Ost und West gleichermaßen zu beobachten. Erst ab der Finanzkrise 2008 divergieren die Ungleichheitstrends für diese beiden Regionen. Während die Ungleichheit in Westdeutschland nahezu konstant blieb, stieg sie in Ostdeutschland unvermindert an, was eine Annäherung der Ungleichheitsniveaus in beiden Regionen impliziert. Dies ist vermutlich auf regionale Unterschiede in der Einkommensstruktur zurückzuführen.

Das niedrige Vermögensniveau in Ostdeutschland führt dazu, dass Kapitaleinkommen einen geringeren Anteil des Gesamteinkommens ausmachen. Da die Finanzkrise vor allem Kapitaleigentümer und somit die höheren Einkommensschichten beeinträchtigte, dämpfte sie die Einkommensungleichheit in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland.

Eine weitere Dimension materiellen Wohlstands sind die Vermögen. Hier fällt die Untersuchung auf Grund der beschränkten Datenlage notwendigerweise hinter den Detailgrad der Analyse für Einkommen zurück. Es lässt sich jedoch feststellen, dass die Pro-Kopf-Vermögen in der Bundesrepublik beinahe konstant gestiegen sind (vgl. **Abb. 8**). Des Weiteren sind diese Vermögen deutlich ungleicher verteilt als Einkommen. Die Daten machen deutlich, dass die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung über ungefähr die Hälfte des Nettovermögens verfügen. Zum Vergleich, die einkommensstärksten Haushalte verfügten im Jahr 2010 über lediglich 40 Prozent des Einkommens. Die unteren 50 Prozent der Vermögensverteilung haben hingegen faktisch keinen Anteil am Gesamtvermögen. Über die letzten 20 Jahre hat sich diese Diskrepanz eher noch ausgeweitet.

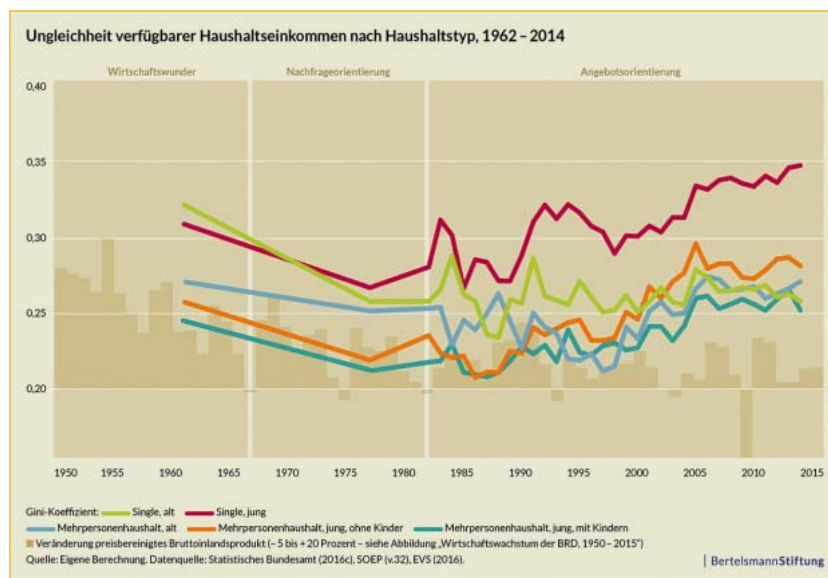


Abb. 6 »Ungleichheit verfügbarer Haushaltseinkommen nach Haushaltstyp« © Bertelsmann Stiftung, 2017

Insgesamt wuchsen Einkommens- und Vermögensungleichheit seit Mitte der 1980er Jahre, was mit Blick auf die Inklusivität der wirtschaftlichen Entwicklung kritisch bewertet werden muss. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, dass das Niveau und der Anstieg der Ungleichheit ohne die stark umverteilende Wirkung des deutschen Steuer- und Transfersystems bedeutend größer ausfallen würden. Die Analyse legt außerdem nahe, dass der Anstieg der Ungleichheit in den verfügbaren Haushaltseinkommen nicht auf einen Rückgang staatlicher Umverteilung, sondern hauptsächlich auf die stärker divergierenden Arbeitseinkommen zurückzuführen ist.

Armut

Bei der Betrachtung der Einkommensverteilung kommt den untersten Perzentilen eine besondere Rolle zu. Während es ein sehr breites Spektrum an Meinungen bezüglich der angemessenen Verteilung von Einkommen und Vermögen gibt, definieren viele Menschen die Abwesenheit von Armut als ein wichtiges gesellschaftliches Ziel. Für die vorliegende Analyse wurde die relative Armutsdefinition des Statistischen Bundesamts der Europäischen Union (Eurostat) verwendet. Sie stuft diejenigen Haushalte als armutsgefährdet ein, die weniger als 60 Prozent des Medians der verfügbaren Haushaltseinkommen beziehen. Der Anteil der Individuen an der Gesamtbevölkerung, die unter diese Schwelle fallen, wird als Armutsrisikoquote bezeichnet. Über den gesamten Zeitverlauf lässt sich bei der Armutsrisikoquote für Gesamtdeutschland – anders als bei Ungleichheit – eine relativ gleichförmige Aufwärtsbewegung feststellen (Abb. 9). In Westdeutschland hielt sich die Armutsrisikoquote zwischen 1960 und dem Mauerfall auf einem relativ konstanten Niveau von zehn Prozent. Nach einem kurzen Absinken im Zeitraum der Wiedervereinigung stieg sie bis 2014 moderat und kontinuierlich auf ca. 14 Prozent an, wobei die Finanzkrise 2008 wiederum einen kurzzeitig dämpfenden Effekt hatte. Für Ostdeutschland beginnen die Daten erst mit der Wiedervereinigung: Die Armutsrisikoquote war in den neuen Bundesländern zunächst sehr hoch, fiel aber in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung drastisch von ca. 35 auf zwölf Prozent. Nach einer Phase der Stabilisierung bis 2000 stieg die Quote jedoch – im Gegensatz zur Entwicklung in Westdeutschland – bis zur Finanzkrise deutlich auf ca. 21 Prozent an und verbleibt seitdem auf diesem Niveau. Eine demographische Evaluation des Armutsrisikos liefert weitere Einblicke (vgl. Abb. 10). Während in den Jahren des Wirtschaftswunders die höchsten Armutsquoten noch unter alleinstehenden Rentnern zu finden waren, sind am aktuellen Rand eher Alleinlebende im erwerbstätigen Alter von Armut bedroht. Dies kann unter anderem mit

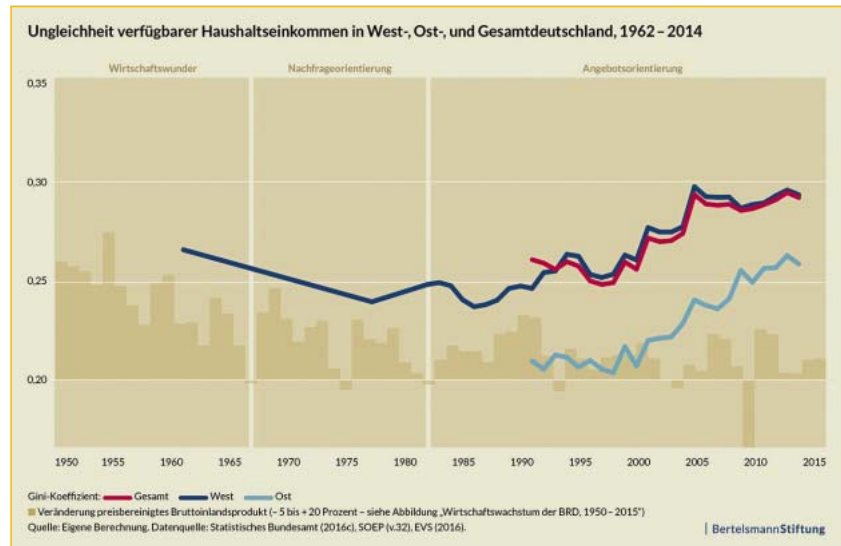


Abb. 7 »Ungleichheit verfügbarer Haushaltseinkommen«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

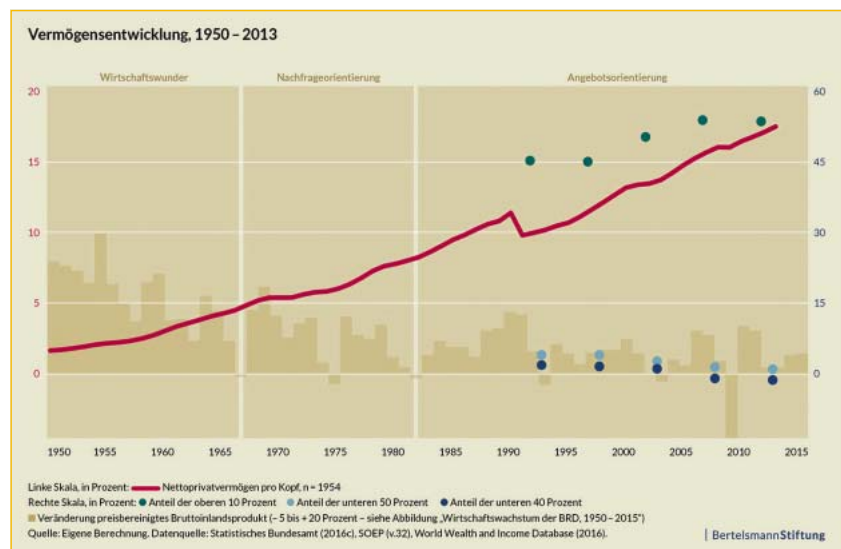


Abb. 8 »Vermögensentwicklung«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

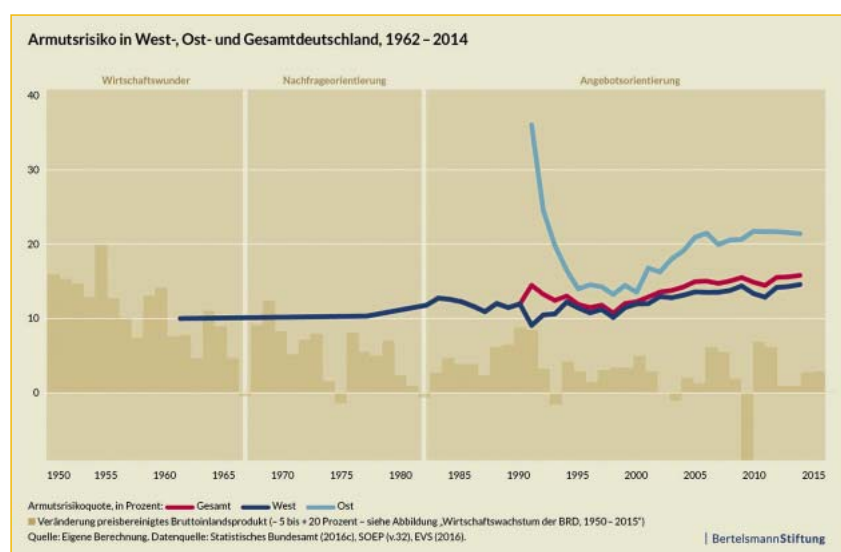


Abb. 9 »Armutsrisiko in West- und Ostdeutschland«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

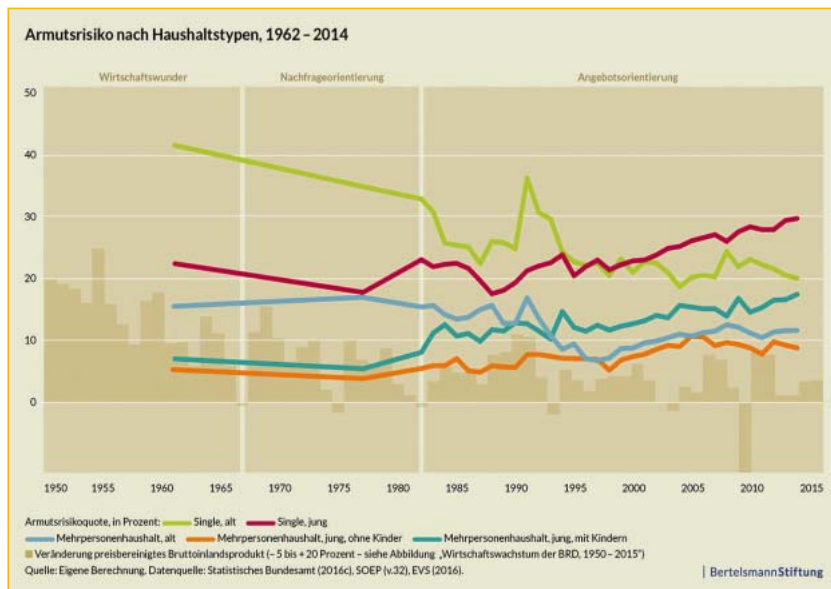


Abb. 10 »Armutsrisiko nach Haushaltstypen«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

der Expansion der universitären Ausbildung erklärt werden, die die Erzielung eines regelmäßigen Einkommens durchschnittlich in ein höheres Alter verlagert. Die Zurückdrängung der Altersarmut lässt sich auch für Mehrpersonenhaushalte beobachten, wobei sich für diesen Haushaltstyp ab Mitte der 2000er Jahre eine Trendumkehr hin zu einer höheren Armutsrisikoquote andeutet. Außerdem ist ein deutlicher Anstieg des Armutsrisikos in jungen Mehrpersonenhaushalten mit Kindern zu beobachten. Neben der Armutsrisikoquote wird auch die Armutspersistenz betrachtet (vgl. zur Messung Kyzyma 2014). Hier wird untersucht, wie lange ein Haushalt, der zu einem bestimmten Zeitpunkt unter die Armutsrisikoschwelle fällt, im armutsgefährdeten Bereich verbleibt. In Westdeutschland steigt die Dauer der Armutsepisoden ab Mitte der 1980er Jahre tendenziell an (Abb. 11). Der Tiefpunkt liegt im Jahr 1987 mit 2,5 Jahren Verweildauer im Armutsrisikobereich. Am aktuellen Rand der Aufzeichnungen (Zeitfenster 2008–2014) erreicht die Armutspersistenz eine Dauer von ca. 2,95 Jahren. Während die Armutsverweildauer in Ostdeutschland kurz nach der Wiedervereinigung noch unter der in den alten Bundesländern lag, stieg sie seitdem kontinuierlich und deutlich stärker als in Westdeutschland an. Mit 3,75 Jahren erreichte sie im Jahr 2006 ihren Höhepunkt, um sich in der Folge wieder dem Westniveau von ca. 3,2 Jahren anzugleichen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Armutsrisikoquoten, trotz des Beschäftigungsbooms in den vergangenen zehn Jahren, deutlich gestiegen sind. Am aktuellen Rand findet man daher die höchsten Werte im gesamten Betrachtungszeitraum. Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die Zunahme der Armutspersistenz zu bewerten. Diese Entwicklungen widersprechen einer inklusiven wirtschaftlichen Entwicklung in den vergangenen Jahren.

Gemeinsame Betrachtung von Wachstum, Ungleichheit und Armut

Um die Untersuchung abzuschließen, werden die heterogenen Entwicklungen in den verschiedenen Bereichen Wirtschaftswachs-

tum, Ungleichheit und Armut in einem Indikator für inklusives Wachstum zusammengefasst. Die historische Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft ist sicherlich weit aus komplexer, als es ein einzelner Indikator abzubilden vermag. Allerdings ist es durchaus interessant, das Wirtschaftswachstum mit Armut und Ungleichheit ins Verhältnis zu setzen, um einen Indikator für deren gemeinsame Entwicklung zu erhalten. Die wirtschaftliche Entwicklung wird als inklusiv betrachtet, sofern der materielle Wohlstand gleichmäßig bei allen Bevölkerungsschichten ankommt. Unter dieser Maßgabe wird ein Indikator vorgeschlagen, der das Pro-Kopf-BIP um Ungleichheit und Armut korrigiert. Der Indikator bereinigt den materiellen Wohlstand, gemessen am BIP pro Kopf, um die Entwicklung des Gini-Koeffizienten und des Armutsrisikos. Je höher letztere zwei Maßzahlen, desto geringer ist der Wert des inklusiven BIP (Abb. 12).

In der Phase des Wirtschaftswunders steigt der Indikator rasant an. Dies liegt einerseits an den enormen Wachstumsraten in dieser

Periode und andererseits daran, dass sich die Armutsrisikoquote auf einem stabilen Niveau bewegte, während die Einkommensungleichheit kontinuierlich abnahm. Dieser Prozess setzte sich auch in der Phase der Nachfrageorientierung fort. Trotz eines sich verlangsamen Wachstumsprozesses sowie einer steigenden Armutsrisikoquote konnte die Ungleichheit in dieser Phase verringert werden. Unterbrochen durch den Wirtschaftseinbruch im Zuge der zweiten Ölpreiskrise, setzt sich der positive Trend inklusiven Wachstums bis zur Wiedervereinigung fort. Die Verlangsamung der wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Zunahme von Armutsrisikoquote und Ungleichheit in Folge der Wiedervereinigung sorgen jedoch für ein abruptes Ende der positiven Dynamik. Nach einem kurzzeitigen Rückgang ab 1991 verbleibt der Indikator bis 2014 auf einem relativ stabilen Niveau, ohne größere Anstiege oder Rückgänge aufzuweisen. Es kann also festgehalten werden, dass der rein materielle Wohlstand in Deutschland heute so groß ist wie nie zuvor. Allerdings konnten die negativen Entwicklungen bezüglich persistenter Armut und Einkommensungleichheit auch nicht durch den aktuellen Beschäftigungsboom ausgeglichen werden.

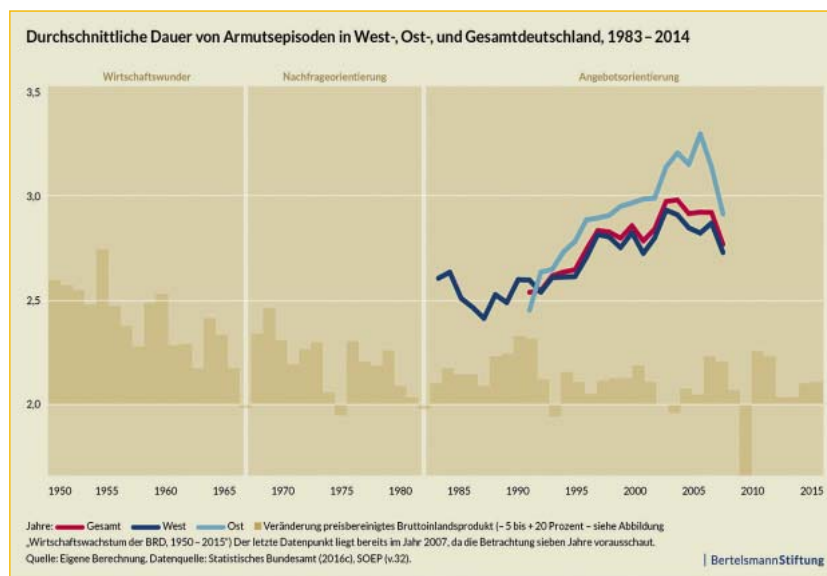


Abb. 11 »Dauer von Armutsepisoden in West- und Ostdeutschland«

© Bertelsmann Stiftung,

Grundsätzlich geht die praktische Umsetzung des wirtschaftspolitischen Leitbildes der Sozialen Marktwirtschaft mit einer stabil positiven Entwicklung der Gesamtwirtschaft in Deutschland einher. So betrug das ökonomische Wachstum der BRD, gemessen in preisbereinigtem Pro-Kopf-BIP, durchschnittlich 3,3 Prozent in der Zeitperiode von 1950 bis 2015. Die erste Phase des Wirtschaftswunders war von hohem Wachstum und hoher, aber rückläufiger Ungleichheit gekennzeichnet. Trotz eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit hielt diese Tendenz auch in den folgenden Jahren der Nachfrageorientierung an. Eine Umkehr dieser Entwicklung ist ab Mitte der 1980er Jahre, also mit Beginn der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu sehen. Während der wirtschaftliche Anpassungsprozess der 1990er Jahre zunächst von sinkenden Ungleichheitswerten begleitet wurde, war die Zeit nach der Jahrtausendwende von einer gegenläufigen Bewegung charakterisiert. Als treibender Faktor sind hier insbesondere die Gewinne der höheren Einkommenschichten auszumachen, die sich vor allem auf Ebene der Arbeitseinkommen konzentrieren. Im Kontrast hierzu ist hingegen die Entwicklung der Einkommen in den unteren 40 Prozent als kritisch zu bewerten, da deren Wachstum seit der Wiedervereinigung und insbesondere seit Ende der 1990er Jahre deutlich hinter dem Wachstum der durchschnittlichen Einkommen zurückbleibt. Trotz des Beschäftigungsbooms in den letzten zehn Jahren findet man sowohl am aktuellen Rand als auch in der unmittelbaren Zeit nach der deutschen Wiedervereinigung die höchsten Armutsquoten in unserem Betrachtungszeitraum. Besonders kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die Zunahme der Armutspersistenz zu bewerten. Diese ist seit Ende der 1980er Jahre in Deutschland stark gestiegen. Betrug die durchschnittliche Verweildauer unterhalb der Armutsrisikogrenze 1991 noch etwa 2,5 Jahre, so stieg sie auf über drei Jahre im Zeitraum ab 2008 an. Bemerkenswerterweise zeigt eine genauere Betrachtung nach Haushaltgruppen, dass es eine Trendumkehr bezüglich des Armutsrisikos gegeben hat. Während in der ersten Phase eher ältere Single-Haushalte von Armut bedroht waren, trifft dies am aktuellen Rand insbesondere für jüngere Single-Haushalte zu.

Eine zusammenfassende Bewertung der Entwicklung und Lage der Sozialen Marktwirtschaft liefert der entwickelte Indikator für die gemeinsame Betrachtung von Ungleichheit, Armut und Wirtschaftswachstum. Dieser ist von der ersten Phase der Sozialen Marktwirtschaft bis kurz vor der deutschen Wiedervereinigung konstant und steil gestiegen. Nach der Wiedervereinigung verläuft die positive Entwicklung der inklusiven Wohlstandssteigerung jedoch auf wesentlich flacherem Niveau, was nicht zuletzt auf die Steigerungen der Einkommensungleichheit und der Armutsrisikquote zurückzuführen ist. Es kann also festgehalten werden, dass der materielle Wohlstand in Deutschland heute so groß ist wie nie zuvor. Die faire Teilhabe an den Wohlstandsgewinnen bleibt jedoch auch zukünftig ein Feld großer Herausforderungen für eine tragfähige Soziale Marktwirtschaft.

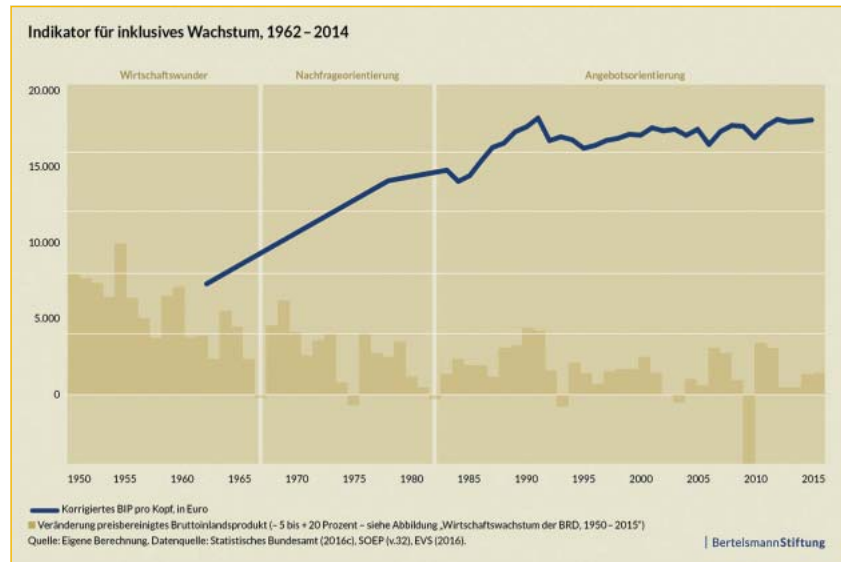


Abb. 12 »Indikator für inklusives Wachstum«

© Bertelsmann Stiftung, 2017

Literaturhinweise

- Fratzcher, M. (2016): Verteilungskampf: Warum Deutschland immer ungleicher wird. München
- Fuest, C. (2016): Werden die Armen immer ärmer und die Reichen immer reicher? Zehn Thesen zur Ungleichheitsdebatte. ZEW. Mannheim
- Kyzyma, I. (2014): »Changes in the Patterns of Poverty Duration in Germany, 1992–2009« Review of Income and Wealth 60 (S2). 305–331
- Niehues, J., Peichl, A., (2014): »Upper bounds of inequality of opportunity: theory and evidence for Germany and the US«. Social Choice and Welfare 43 (1). 73–99
- Peichl, A., Ungerer, M., Hufe, P., Kyzyma, I. (2017): »Wohlstand für alle« – Wie inklusiv ist die Soziale Marktwirtschaft? Bertelsmann Stiftung Gütersloh
- Quaas, F. (2000): Soziale Marktwirtschaft: Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts. Bern
- Tuchtfeldt, E. (1995): »Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitisches Konzept«. Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft. Hrsg. F. Quaas und T. Straubhaar. 29–44. Bern

MATERIALIEN

M 1 André Zantow im Gespräch mit dem Armutsforscher Christoph Butterwegge: »Armut trotz Arbeit ist unser Problem«, Deutschlandfunk Kultur vom 11.3.2017

Zu sagen, den Menschen in Deutschland gehe es heute so gut wie noch nie, sei oberflächlich und undifferenziert, meint Christoph Butterwegge. Denn auch hier gebe es inzwischen viele »Working Poor« – weil jeder vierte Job im Niedriglohnssektor sei. 13 Millionen Menschen gelten dem Paritätischen Wohlfahrtsverband zufolge hierzulande als arm. Gleichzeitig erlebt Deutschland derzeit mit 43,5 Millionen einen Beschäftigungshöchststand. Wie geht das zusammen? Die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse sage nichts über deren Qualität aus, meint der Armutsforscher Christoph Butterwegge. Fast ein Viertel der Beschäftigten sei im Niedriglohnssektor tätig und das bedeute ein Leben am Rande der Armut. (...)

Deutschlandradio Kultur: (...) Uns geht es hier besser als 90 Prozent der Erdbevölkerung. Wo können Sie wirklich Armut in Deutschland sehen, Herr Butterwegge?

Butterwegge: Man muss unterscheiden zwischen absoluter Armut und relativer Armut. Absolut arm ist jemand, der seine Grundbedürfnisse nicht befriedigen kann, der nicht genug zu essen hat, kein sauberes Trinkwasser, kein Dach über dem Kopf, aber was wir in den entwickelten Industrieländern wie der Bundesrepublik finden, ist eben relative Armut. Relativ arm ist jemand, der seine Grundbedürfnisse zwar befriedigen kann, der sich aber vieles von dem nicht leisten kann, was in der betreffenden Gesellschaft für fast alle anderen Gesellschaftsmitglieder normal ist, der nicht teil hat an bestimmten kulturellen und sozialen Prozessen in der Gesellschaft. Wer es sich zum Beispiel nicht leisten kann, mal mit Freunden in ein Restaurant zu gehen oder in eine Kneipe oder in einen Biergarten oder der keine Kinokarte oder keine Theaterkarte erwerben kann, weil er sich das nicht leisten kann, der würde bei uns als relativ arm gelten. Er verhungert nicht. Er hat auch eine Wohnung. Aber er hat das Gefühl, in dieser Gesellschaft an den Rand gedrängt zu sein, ausgegrenzt zu werden – wenn es Kinder oder Jugendliche sind, ausgelacht zu werden, zum Beispiel, weil man nicht das neueste Handy hat, weil man vielleicht sogar in Sommerkleidung auf dem Schulhof steht im tiefsten Winter, da ausgelacht zu werden von den eigenen Klassenkameradinnen und Klassenkameraden. Das kann viel mehr schmerzen, als die Kälte zu spüren. Insofern, finde ich, darf man sich nicht beruhigen und sagen: Na ja, da handelt es sich darum, dass Hartz-IV-Bezieher auf hohem Niveau klagen. (...)

Deutschlandradio Kultur: (...) Der Paritätische Wohlfahrtsverband sagt in seinem aktuellen Armutsbericht, dass nach seiner Berechnung 13 Millionen Menschen in Deutschland arm sind, ein Höchststand in dieser Statistik. Gleichzeitig gibt es aber auch einen Höchststand in der Beschäftigung. Fast 43,5 Millionen Menschen in Deutschland, so viele wie noch nie, haben einen Arbeitsplatz.

Butterwegge: Viele auch mehrere, weil sie sonst nicht leben können.

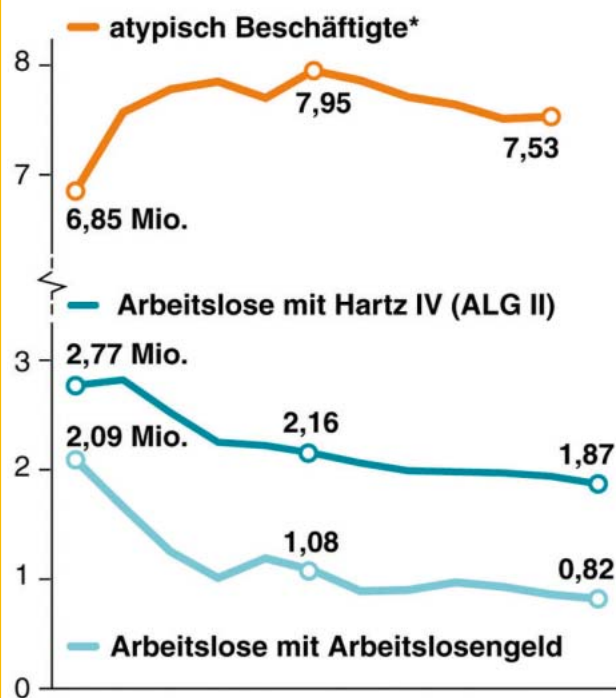
Deutschlandradio Kultur: Wie passt dieser Gegensatz aber zusammen?

Butterwegge: Das ist schon die Antwort darauf. Also, die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse sagt doch nichts über die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und über den Lohn oder das Gehalt aus, das mit diesen Beschäftigungsverhältnissen verbunden ist. Das ist unser Problem. Wir haben einen wachsenden Niedriglohnssektor, der inzwischen fast ein Viertel aller Beschäftigten umfasst. Und in dem zu leben, bedeutet eben, sich und seine Familie mal vielleicht so eben über die Runden bringen zu können, ist aber häufig damit verbunden auch, dass man armutsnah lebt. Also, wenn ein Viertel aller Beschäftigten eben im Niedriglohnssektor tätig ist, dann sagt die Tatsache, dass viele beschäftigt sind, eben relativ wenig aus, sondern wir haben ein Problem der Prekarisierung der Lebens- und Arbeitswelt. Also, es gibt heute mehr atypische Beschäftigungsverhältnisse, das heißt, nicht Nor-

Der Arbeitsmarkt mit der Agenda 2010

Einführung von Hartz IV

2005 2010 15 16



* geringfügig und befristete Beschäftigte, Leiharbeitskräfte, Teilzeitkräfte bis zu 20 Wochenstunden

Quelle: BA, Statistisches Bundesamt dpa•26292

M 2 »Der Arbeitsmarkt in Deutschland nach der Agenda 2010«

© Globus, dpa-Infografik, 2017

malarbeitsverhältnisse in dem Sinne, dass sie sozialversicherungspflichtig, dass sie Vollzeit sind, dass sie keine Leiharbeit sind und dass sie auch unbefristet sind. Sondern heute haben wir das Problem von Multijobbern. Da haben Menschen gleich mehrere Beschäftigungsverhältnisse. Morgens tragen sie Zeitungen aus. Mittags arbeiten sie im Schnellrestaurant und abends fahren sie vielleicht noch Pizzen rum und können kaum über die Runden kommen. Das heißt, ich muss doch trennen zwischen der Zahl der Beschäftigungsverhältnisse und der Situation auf dem Arbeitsmarkt einerseits und der Frage, wie viele Menschen in einer Gesellschaft arm sind. Und bei uns haben wir das Problem, dass es viel Armut trotz Arbeit gibt, die »Working Poor«, wie das in den USA heißt, also eine Situation, dass Millionen von Menschen arm sind, obwohl sie arbeiten, manchmal sogar Vollzeit und nicht in Leiharbeit oder in Teilzeit oder in Mini- oder Midi-Jobs, die natürlich ein großer Teil des Problems sind.

© www.deutschlandfunkkultur.de/armutsforscher-christoph-butterwegge-armut-trotz-arbeit-ist.ggo.de.html?dram:article_id=380968

Umfragen zufolge empfinden 80 Prozent der Bürger die soziale Ungleichheit in Deutschland als zu hoch. Dem stehen Gegner gegenüber, die behaupten, diese Menschen ließen sich von »gebeugten Statistiken« manipulieren, so auch Patrick Bernau im Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 24.8.2016. Dagegen sei Deutschland eines der sozialsten Länder der Welt, in dem Ungleichheit »relativ klein« und kein seriöses Thema sei. Ist dem so? Lassen sich wirklich 80 Prozent der Bürger von der »Wohlfahrtsindustrie«, wie Bernau es nennt, hinters Licht führen? Oder ist es vielmehr so, dass die Realität der Ungleichheit nicht mit unserem Wunschdenken, unserer Vorstellung der Erfolge des eigenen Landes übereinstimmen? Die F.A.Z. liegt falsch mit der Behauptung, dass die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen, also nach Steuern und Transfers, »im internationalen Vergleich relativ klein bleibt«. Denn selbst bei diesem Maß der Ungleichheit liegt Deutschland fast im Durchschnitt der Industrieländer. Die Ungleichheit der Bruttoeinkommen, also vor Steuern und Transfers, ist in Deutschland sogar relativ hoch im internationalen Vergleich. Zudem hat unser Land die höchste Ungleichheit bei privaten Vermögen in der gesamten Eurozone. In kaum einem anderen Land haben die ärmsten 40 Prozent der Bevölkerung weniger Nettovermögen als in Deutschland. Die F.A.Z. kontert mit dem Argument, der Staat gleiche das doch aus und verteile sehr viel mehr als andere Länder über Steuern und Transferleistungen um.

Dass der Staat viel umverteilt, ist richtig. Aber ist das wirklich ein Erfolg? Ludwig Erhard würde diese Antwort verneinen. Sein Ideal der Sozialen Marktwirtschaft war, dass Menschen Eigenverantwortung für ihr Leben und ihr Auskommen übernehmen können, eine Soziale Marktwirtschaft, in der sie mit der eigenen Hände Arbeit für sich sorgen können. Dies existiert in Deutschland heute immer weniger – immer mehr Menschen sind stattdessen vom Staat abhängig. In Ostdeutschland beziehen fast 40 Prozent der Haushalte mehr als die Hälfte ihrer Einkommen durch staatliche Transferleistungen. Eigenverantwortung in einer Sozialen Marktwirtschaft bedeutet etwas anderes.



M 5 »Tiefer Graben«

© Gerhard Mester, 2012

Und die Ungleichheit ist über die vergangenen Jahrzehnte stark angestiegen. Die Ungleichheit der Lebenseinkommen der unter 40-Jährigen heute ist mehr als doppelt so hoch wie zur Zeit ihrer Eltern in den siebziger Jahren. Viele Kritiker behaupten dagegen, das sei ja nicht so schlimm, schließlich sei die Einkommensungleichheit in Deutschland seit 2005 ja nicht weiter gestiegen. Dies ist richtig. Aber ist es wirklich ein Erfolg, dass die Ungleichheit der Einkommen seit ihrem historischen Höhepunkt 2005 – trotz des darauffolgenden Wirtschaftsbooms und Arbeitsmarktwunders – nicht noch weiter gestiegen ist?

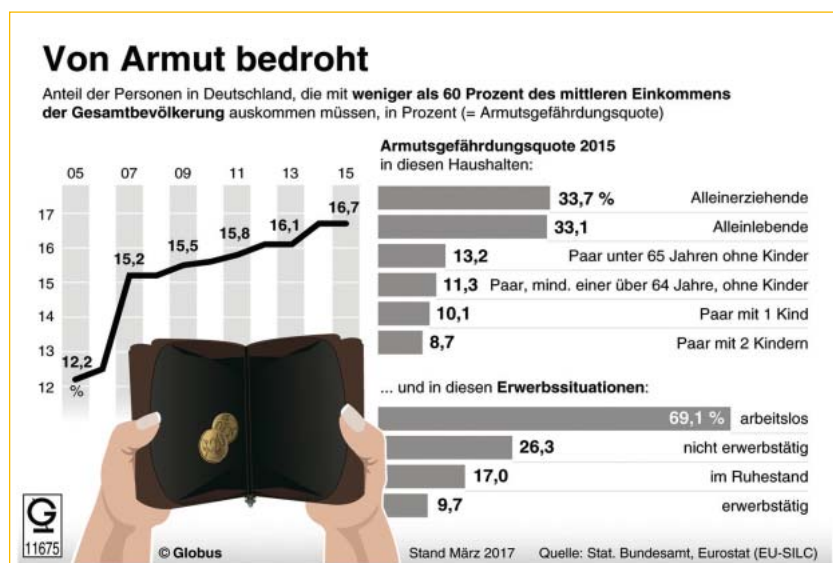
Eigenverantwortung heißt, für sich selbst sorgen und die eigenen Talente und Fähigkeiten entwickeln zu können. Genau darin liegt Deutschlands größte und problematischste Schwäche: Chancengleichheit und soziale Mobilität sind in Deutschland geringer als anderswo – und sinken zum Teil weiter. Arm bleibt hierzulande immer häufiger Arm, und Reich bleibt immer häufiger Reich. Der soziale und wirtschaftliche Aufstieg ist heute schwieriger als noch vor 25 Jahren. Nur ein Viertel der Kinder in Deutschland schafft es heute, einen besseren Bildungsabschluss zu erreichen als ihre Eltern – das ist eine der niedrigsten Quoten aller Industrieländer. Rund 70 Prozent der Akademikerkinder gehen zur Universität, nur 20 Prozent der Kinder von Nichtakademikern.

Deutschland gehört zu den Industrieländern, die relativ wenig

für die frühkindliche Bildung ausgeben. Deutschland hat mit 22 Prozent einen der höchsten »Gender Pay Gaps«. Und in kaum einem Land ist es schwieriger für Frauen, trotz ihrer im Durchschnitt besseren Ausbildung in eine Führungsposition aufzusteigen. Deutschland ist zu Recht stolz auf die Rolle der Sozialen Marktwirtschaft für das Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg. Ein verkürzter Blick auf diese Vergangenheit ist heute jedoch kontraproduktiv.

Wir sollten unsere Kräfte darauf richten, wieder eine Soziale Marktwirtschaft im Sinne Ludwig Erhards zu schaffen: eine Marktwirtschaft, in der alle Menschen die Chance haben, sich einzubringen. Und eine, die sozial ist, weil sie Menschen in die Lage versetzt, Eigenverantwortung für ihr Leben zu übernehmen, statt in Abhängigkeit vom Staat zu leben.

© www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/standpunkt-soziale-marktwirtschaft-im-sinne-erhards-14457853.html



M 4 »In Deutschland: Von Armut bedroht«

© Globus, dpa-Infografik, 2018

3. Soziale Marktwirtschaft: Ordnungspolitik im Wandel – Perspektiven für die Zukunft

DIRK WENTZEL

Die Soziale Marktwirtschaft, deren Geburtsstunde üblicherweise mit der Wirtschafts- und Währungsreform und der Einführung der Deutschen Mark in West-Deutschland 1948 gesehen wird, hat zwei Dimensionen: Erstens ist sie eine wirtschaftspolitische Konzeption, die auf der Basis einer theoretischen Fundierung maßgeblich zum Wiederaufstieg Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg (*»Wirtschaftswunder«*) beigetragen hat und die noch heute offiziell als Orientierung der Wirtschaftspolitik gilt. Zweitens ist sie in gewisser Hinsicht in der Außenwirkung zu einem Markenzeichen Deutschlands weltweit geworden, denn kein anderes Land hat sich explizit eine Wirtschaftsordnung gegeben, in der die kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen und historischen Wurzeln des Landes so prägend manifestiert sind wie in der Sozialen Marktwirtschaft.



Abb. 1 »Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) spricht beim Festakt zum 70. Jahrestag der Wirtschafts- und Währungsreform in Deutschland.«
© picture alliance, Jens Büttner/dpa-Zentralbild/ZB

Wirtschaftspolitische Konzeption und Markenzeichen gleichermaßen

Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft geht auf den Kölner Ökonomen und damaligen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Alfred Müller-Armack (1947), zurück. Er sah in der Konzeption den Versuch, die Idee der sozialen Gerechtigkeit und des Ausgleichs mit der ökonomischen Effizienz des Marktes zu verbinden und zu versöhnen. Müller-Armack sprach sogar von der friedensstiftenden Funktion (*»Soziale Irenik«*) der Sozialen Marktwirtschaft. Im Deutschland der Kaiserzeit, der Zwischenkriegsjahre und erst recht in den Kriegsjahren hatten Befürworter einer liberalen und freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung kein Gewicht: Kollektivistische, nationalistische und marxistische Strömungen waren dominant. Erst der Neuanfang nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches nach 1945 ergab jenes glückliche Zeitfenster unter der Herrschaft der West-Alliierten, in der eine neue Wirtschaftsordnung in den Westzonen ausprobiert werden konnte – mit großem Erfolg, wie der schnell einsetzende wirtschaftliche Aufschwung dokumentiert. Für das Verständnis der Gründungsjahre der Sozialen Marktwirtschaft sind noch zwei weitere Namen relevant: Ludwig Erhard und Lucius D. Clay, der amerikanische Kommandant in Deutschland. Erhard war ein liberaler Ökonom, der die Zeit des Nationalsozialismus politisch unbeschadet überstanden hatte und der als Wirtschaftsminister der amerikanisch-britischen Bizone über Nacht sämtliche Preiskontrollen aufgehoben hatte. Dies konnte nur mit der Rückendeckung des amerikanischen Kommandanten Clay geschehen (siehe Smith 1990, S. 485). Erhard, dessen Buch *»Wohlstand für Alle«* zum politischen Verkaufsschlager wurde, war

überzeugt von der Überlegenheit wettbewerblicher Suchprozesse gegenüber staatlicher Wirtschaftslenkung. Er gilt zurecht als der *»Vater des Wirtschaftswunders«*. In historischer Rückschau erscheint es bemerkenswert, dass mehr oder minder zwei Persönlichkeiten den Mut und den Weitblick hatten, die Soziale Marktwirtschaft gegen zahlreiche politische Widerstände, gegen die politischen Parteien, aber auch gegen die damalige öffentliche Meinung der Bevölkerung durchzusetzen (siehe ASM 2018, S. 1). Im November 1948 protestierten neun Millionen Menschen gegen die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft und für die Wiedereinführung von Preiskontrollen. Und auch in der Industrie hielten sich die Anhänger Erhards zurück, sprach er sich doch gegen die Macht der Kartelle und für die Einführung einer Wettbewerbspolitik aus. In jedem Fall kann festgehalten werden, dass mit der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft eine richtige Entscheidung und die Grundlage für den heutigen wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands gelegt wurde (vgl. Merkel 2018).

Das Denken in Ordnungen: Ein Auftrag für die Zukunft

Der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft liegt auch in dem Umstand begründet, dass sie auf einer theoretischen Grundlage beruht, wie sie noch heute eng mit der sog. *»Freiburger Schule der Nationalökonomie«* verbunden ist. Das *»Denken in Ordnungen«*, so wie es Walter Eucken 1939 als wissenschaftliches Prinzip entwickelt hat, ist eine Methode, um in einer arbeitsteiligen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung die individuelle Freiheit des Menschen zu schützen und dauerhaft zu erhalten. Um frei zu sein, bedürfe

es eines Ordnungsrahmens, der die Menschen vor politischer, aber auch vor staatlicher Willkür und erst Recht vor der Willkür großer Unternehmen schütze. Auch andere liberale Ökonomen, etwa Franz Böhm, Wilhelm Röpke oder K. Paul Hensel, unterstrichen die freiheitsstiftende Funktion von Ordnung (siehe Wentzel und Leipold 2005).

Eucken betont in diesem Zusammenhang die sog. »Interdependenz der Ordnungen«, die zwei Dimensionen aufweist. Zum einen geht es um die dauerhafte Verbindung einer demokratischen Gesellschaft mit einer dezentralen marktwirtschaftlichen Ordnung. Wenn wirtschaftliche und/oder politische Macht konzentriert oder gar monopolisiert sind, dann ist unmittelbar mit einem Verlust individueller Freiheit, aber auch mit einem Rückgang wirtschaftlicher Effizienz zu rechnen. Deshalb sieht Eucken den Kern der Sozialen Marktwirtschaft in der Errichtung und Erhaltung einer Wettbewerbsordnung. Monopole und Kartelle, so hatte die Erfahrung in der Weimarer Republik gelehrt, führen zu massiven Schädigungen der Wirtschaft und nehmen letztlich auch negativen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger.

Walter Eucken, der 1950 im Alter von nur 59 Jahren während einer Vortragsreise in London verstarb, hatte in seinem Leben die Erfahrung von zwei Weltkriegen und der Zwischenkriegszeit gemacht. Rein wissenschaftlich war dies eine sehr interessante Zeit, denn weltweit gab es eine Vielzahl unterschiedlicher Wirtschaftssysteme – vom Laissez-Faire-Kapitalismus bis hin zur sowjetischen Zentralplanung mit Staatseigentum an den Produktionsmitteln. Eucken bezeichnet diese Zeit als die »Wirtschaftspolitik der Experimente«. Letztlich war allerdings keines dieser Wirtschaftssysteme in der Lage, die Bedürfnisse der Menschen zu erfüllen, was Eucken in seiner Überzeugung bestärkte, dass eine freiheitliche Wettbewerbsordnung am ehesten in der Lage sein würde, die Lebenssituation der Menschen zu verbessern. Ludwig Erhard und sein Slogan »Wohlstand für Alle« waren letztlich die politisch vereinfachte Botschaft aus Euckens Theorie.

Der Beitrag von Walter Eucken und die konstituierenden Prinzipien

Eucken hat seine Idee von der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs in seinem Buch »Grundsätze der Wirtschaftspolitik« dargelegt. Es ist erstaunlich, ja geradezu verblüffend, wie aktuell seine Ordnungsvorstellungen auch heute noch für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik sind. Zunächst sind die beiden staatspolitischen Grundsätze Euckens zu erwähnen: Erstens sollte sich der Staat primär auf die Schaffung eines neutralen Ordnungsrahmens konzentrieren. Ähnlich wie ein Schiedsrichter im Sport soll der Staat die verlässliche Einhaltung von Regeln durchsetzen und die Ausnutzung von Marktmacht verhindern. Dies ist der von Eucken geforderte »starke Staat«.

Zweitens sollte der Staat nicht direkt am Wirtschaftsgeschehen partizipieren. Ein Schiedsrichter, der aktiv am Spiel teilnimmt, kann kein objektiver Sachverwalter von Interessen sein: Interessenkonflikte werden unvermeidlich sein. Das heißt nicht, dass der Staat sich wie im Laissez-Faire auf eine reine Nachwächterfunktion zurückziehen sollte: Für den Staat gibt es zahlreiche Regulierungsaufträge in einer modernen, arbeitsteiligen Wirtschaft. Aber für den Betrieb von großen staatlichen Unternehmen oder gar Monopolen gibt es wissenschaftlich keine tragfähige Begründung. Im Zentrum der Euckenschen Überlegungen steht das Grundprinzip freier Preise: »Die Hauptsache ist es, den Preismechanismus funktionsfähig zu machen. Jede Wirtschaftspolitik scheitert, der dies nicht gelingt. Das ist der strategische Punkt, von dem man das Ganze beherrscht und auf den deshalb alle Kräfte zu konzentrieren sind« (Eucken 1952/90, S. 255). Preise sind zunächst einmal nichts anderes als ein neutraler Anzeiger von Knappheit – ähnlich wie ein Thermometer objektiv die Temperatur anzeigt oder ein Tacho die Geschwindigkeit. So sind hohe Mietpreise in erster Linie ein Anzeichen von Wohnungsmangel bzw. von starker Nachfrage in Bal-

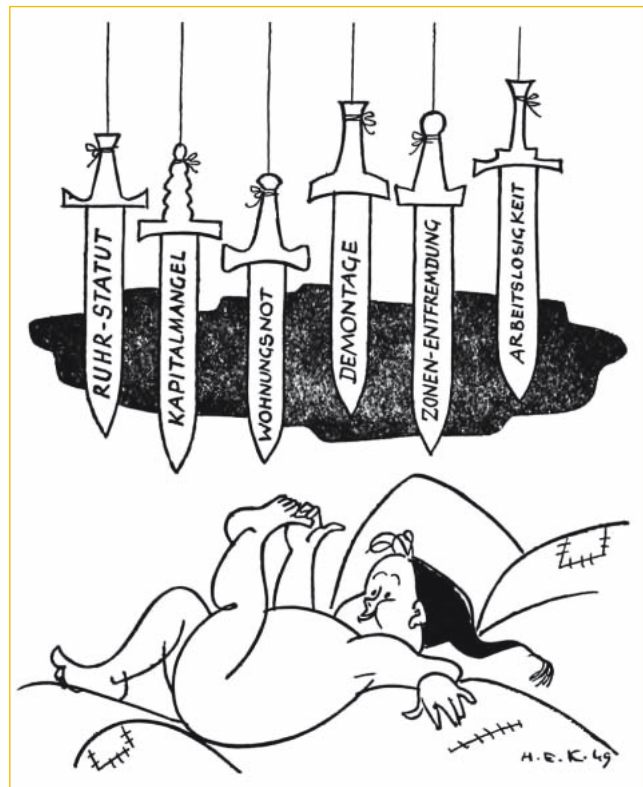


Abb. 2 »Der Himmel hängt voller ... «

© Hanns Erich Köhler, 1949

lungsgebieten. Die politisch oft naheliegende Maßnahme von Mietpreisbindungen lösen das Problem jedoch nicht, sie verschlimmern es in der Regel nur. Ein funktionsfähiges Preissystem ist die wichtigste Informationsquelle für eine arbeitsteilige Wirtschaft.

Das zweite zentrale Prinzip ist das sog. »Primat der Währungspolitik« (siehe Wentzel 1995). In seinem Leben hat Eucken zwei Hyperinflationen in Deutschland (1922/23 und nach dem Zweiten Weltkrieg) persönlich miterlebt. Es gibt wohl kaum etwas Frustrierenderes als eine Inflation, die jede Form normalen Wirtschaften unmöglich macht. Inflation zerstört erstens den Preismechanismus und zweitens die Kapitalallokation: Geld fließt in Betongold oder Sachwerte, anstatt in zukunftsweisende Investitionen. Außerdem trifft Inflation in erster Linie arme und alte Menschen, die der Inflation nicht ausweichen können und quasi enteignet werden. Es gilt das bon mot der Zentralbanker: »Stabiles Geld ist nicht alles, aber ohne stabiles Geld ist alles nichts«.

Das dritte Prinzip betrifft das Privateigentum an den Produktionsmitteln. Es leitet sich auch logisch schon aus der Idee ab, dass der Staat kein Teilnehmer im Wettbewerbsprozess sein sollte. Privateigentum ist Voraussetzung für den sorgfältigen und nachhaltigen Umgang mit Produktionsmitteln. Eigentumsrechte sind Voraussetzung für unternehmerische Tätigkeit und Innovation, was sich in Deutschland auch in der besonderen Rolle des Mittelstandes und von Familienunternehmen zeigt, die nach wie vor die entscheidende Säule der deutschen Volkswirtschaft sind. Allerdings gilt nach wie vor der Grundsatz, dass Eigentum verpflichtet und dass Eigentum nicht zur Beschränkung von Freiheitsrechten Dritter missbraucht werden darf: »Das Privateigentum an den Produktionsmitteln bedarf der Kontrolle durch die Konkurrenz« (Eucken, 1952/90, S. 275). Die Vertragsfreiheit steht in engem Zusammenhang mit dem Privateigentum (siehe Wentzel 2005). Sie bezieht sich auf die Möglichkeit, etwas zu unternehmen, Innovationen durchzusetzen und neue Geschäftsfelder zu entwickeln. In der Vertragsfreiheit drückt sich die menschliche Vielfalt und Phantasie aus – sie steht damit quasi in direkter Opposition zu staatlicher Planung und Einflussnahme, wie sie in der ehemaligen DDR maß-

geblich war. Aber auch bei der Vertragsfreiheit gilt bei Eucken der Grundsatz, dass sie nicht missbraucht werden darf zur Beschränkung des Wettbewerbs und individueller Grundrechte. Die erstaunliche Aktualität der Euckenschen Ideen wird besonders beim Prinzip der Haftung deutlich (siehe Wentzel 2014). Durch die Haftung kommt eine höhere Rationalität in das Marktgeschehen. Erfolgreiche Unternehmer mit attraktiven Produkten werden am Markt durch Gewinne entlohnt, erfolglose Unternehmer scheiden konkursbedingt oder freiwillig aus. Gleichwohl ist die tatsächliche Durchsetzung dieses zweckmäßigen Grundsatzes in der Realität schwierig, denn sie wird sowohl durch kurzfristig orientierte Politik, aber auch durch skrupellose Gewinninteressen mancher Unternehmen bedroht. Die »Privatisierung von Gewinnen bei gleichzeitiger Sozialisierung von Verlusten« hat sich gerade im Finanzsektor (Stichwort z. B. Lehman Brothers Konkurs) zunehmend verbreitet und war der Grund für die Entwicklung der sog. »Bankenunion« durch die Europäische Union (siehe Wentzel 2014). Ebenfalls mit neuer Aktualität erfüllt ist der Grundsatz der offenen Märkte (siehe Eucken 1952/90, S. 264 ff). Es gibt immer wieder Versuche, Angebot und Nachfrage zu schließen, um die Konkurrenz »zu brechen oder zu behindern«. Die Punkte, die Eucken schon vor siebzig Jahren aufführt, sind beachtlich: »Einfuhrverbote, Prohibitivzölle, (...) Zuzugs- und Wanderungssperren, Behinderung der freien Berufswahl«. Offene Märkte nach Innen (für neue Anbieter) und offene Märkte nach Außen (für den europäischen Binnenmarkt und den internationalen Handel) sind die Grundvoraussetzung für Wohlstand und Arbeitsteilung. Die besondere Aktualität erhält dieser Punkt durch den Umstand, dass die internationale Handelsordnung zunehmend durch rechtspopulistische Bewegungen gefährdet wird, die die Beschränkung wirtschaftlicher Freizügigkeit fordern. Das nächste konstituierende Eucken-Prinzip ist die sog. »Konstanz der Wirtschaftspolitik«. Wirtschaftspolitik muss berechenbar und langfristig ausgerichtet sein, um die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu stabilisieren. Eine kurzfristige und unberechenbare »stop and go«-Politik führt nur zur hektischen Anpassungsreaktionen und ggf. auch zu Ausweichreaktionen. Die aktuelle Wirtschaftspolitik von Donald Trump kann geradezu beispielhaft für eine inkonstante Wirtschaftspolitik gesehen werden, bei der die Unternehmen nur hoffen können, einen »deal« zu machen. Von rationaler Politik und langfristiger Planung kann keine Rede mehr sein.

Das achte und häufig vergessene Prinzip, das auch in der grafischen Veranschaulichung (vgl. | Abb. 4 |) nicht direkt auftaucht, ist die Zusammengehörigkeit aller Prinzipien im Sinne der Interdependenz der Ordnungen. Es eignet sich übrigens auch didaktisch in idealer Weise, um das Denken in Ordnungen zu verdeutlichen. Geht man von einer massiven Störung eines Prinzips aus bei Funktionsfähigkeit aller anderen Prinzipien, so wird die gesamte Wirtschaftsordnung relativ schnell funktionsunfähig. Ganz besonders anfällig ist hierbei die Geldwertstabilität, deren Verlust unmittelbar und schnell alle andere Prinzipien schädigt. Um die konstituierenden Prinzipien herum sind die sog. regulierenden



Abb. 3 »Jetzt müssen endlich die zahlen, die uns die ganze Krise eingebracht haben!«

© Gerhard Mester, 2010

Prinzipien angesiedelt. Dies sind die Monopolkontrolle und die Wettbewerbspolitik, die Einkommenspolitik (im Verständnis einer systemkonformen Sozialpolitik), die Korrektur externer Effekte (mit der in moderner Interpretation vor allem Fragen des Umweltschutzes angesprochen sind) sowie die Vorkehrung gegen anomale Reaktionen des Angebots, vor allem an den Arbeitsmärkten.

■ Die Weiterentwicklung der Ordnungspolitik

Der Beitrag von Eucken ist in jeder Hinsicht herausragend. Seine konstituierenden und regulierenden Prinzipien haben völlig zu Recht Eingang gefunden in die Schulbücher allgemeinbildender und wirtschaftlicher Gymnasien. Anders als die Beiträge mancher Nobelpreisträger, deren Ideen meist nur einem sehr kleinen aka-



Abb. 4 Die konstituierenden und regulierenden Prinzipien Euckens

© vgl. Schüller und Krüsselberg (2002), S. 54

demischen Fachpublikum zugänglich sind, hat Eucken einen nachhaltigen und zeitlosen Beitrag geleistet, um Wirtschaftspolitik und die Interdependenz der Ordnungen zu verstehen.

Gleichwohl ist der Ansatz Euckens ergänzungs- und modernisierungsbedürftig. Dies ist keine Kritik, sondern eine Akzeptanz des wissenschaftlichen Fortschritts und der Veränderungen der wirtschaftlichen Handlungsbedingungen, wie sie insbesondere durch die internationalen Organisationen gestaltet wurden (siehe Wentzel 2015). Als Eucken 1950 verstarb, waren viele Erscheinungen modernen Wirtschaftens und der Globalisierung noch nicht einmal ansatzweise ersichtlich. Es gab noch keine Europäische Integration, keine grenzüberschreitenden Medien und kein Internet, keine Digitalisierung, kaum Mobilität und nur minimale internationale Zusammenarbeit und Kooperation. Die Rolle multinationaler Unternehmen, grenzüberschreitender Wertschöpfungsketten, des Europäischen Binnenmarktes und der Gemeinschaftswährung Euro waren noch nicht bekannt. Phänomene des Umweltschutzes oder des Klimawandels wurden noch nicht einmal erforscht. Sie bestimmen jedoch heute die Lebenswelt der jungen Generationen. Eine moderne Ordnungspolitik muss Orientierung auch in diesen Fragestellungen liefern. Gerade die junge Generation fordert heute eine ethische Fundierung der Wirtschaftsordnung: Die Wirtschaft muss dem Menschen dienen, nicht umgekehrt (ASM 2018: Erster Grundgedanke). Gleichwohl ist es sehr schwierig, ethische Grundfragen und wirtschaftliches Handeln zu harmonisieren. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund des sog. »Bockenförde-Dilemmas«: »Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er (...) nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert.« (Bockenförde 1976). Ethisches Handeln ist Voraussetzung für den verantwortungsvollen Umgang mit Freiheit. Ziel der Ordnungspolitik ist es deshalb, ethische Grundsätze bereits in den Rahmenbedingungen und Regeln der Wirtschaft zu verankern, um die Wirtschaftssubjekte durch geeignete Anreize zu ordnungskonformem Verhalten zu bewegen.

Die Rolle der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes sind ordnungspolitisch ebenfalls von zentraler Bedeutung. Rein methodisch ist diese Frage schon bei Eucken mit der Korrektur externer Effekte angelegt, jedoch ist die Frage nach der Anwendung des Verursacherprinzips in offenen Märkten wesentlich komplexer. Es treten zudem zahlreiche Nutzungskonkurrenzen und Interessenkonflikte auf: Die Mobilitätsbedürfnisse und Erfordernisse einer modernen Gesellschaft, in der alle ihren individuellen PKW nutzen wollen, stehen im direkten Konflikt mit den Feinstaubgrenzwerten in modernen Großstädten. Wer am Stuttgarter Neckartor wohnt, würde am liebsten jeden Individualverkehr verbieten. Moderne Ordnungspolitik muss – ganz im Sinne Müller-Armacks – nach friedensstiftenden Lösungen suchen, um die Interessenkonflikte zu reduzieren – vermeiden lassen sie sich nicht. Die Ordnungspolitik hat jedoch schon eine Reihe von interessanten Instrumenten entwickelt, mit denen Umweltfragen gelöst werden können.

Eine weitere zentrale Herausforderung der modernen Ordnungspolitik ist die internationale Koordination von Politik im Rahmen von internationalen Organisationen, etwa der G20, der Welthandelsorganisation WTO oder der Weltklimakonferenz. Zu Lebzeiten von Eucken sprach man noch zu Recht von der Volkswirt-



Abb. 5 Die »Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft« (INSM) lässt am 15.6.2018 vor dem Bundeswirtschaftsministerium in Berlin eine Figur von Ludwig Erhard, dem Vater des »deutschen Wirtschaftswunders« und der Sozialen Marktwirtschaft, aufstellen. Die INSM ist eine markliberale Lobby-Organisation, die von den Unternehmerverbänden der Metall- und Elektroindustrie (Gesamtmittel) finanziert wird. Sie will u. a. erreichen, dass der Arbeitsmarkt und das Bildungswesen stärker an den Bedürfnissen von Unternehmen ausgerichtet werden. © picture alliance/Jens Büttner/dpa-Zentralbild/dpa

schaftslehre als der »Nationalökonomie«. Heute macht diese Formulierung überhaupt keinen Sinn mehr – man könnte höchstens noch von der »Internationalökonomie« sprechen (siehe Wentzel 2013a). Es gibt keine wichtige ökonomische Fragestellung mehr, die in einem isolierten nationalstaatlichen Kontext lösbar wäre, selbst wenn die Befürworter des Brexit oder die neuen Gegner des freien Welthandels hier andere Auffassungen vertreten. Die Bekämpfung von weltweiter Armut als Hauptursache von Migration, die Eindämmung des menschengemachten Klimawandels oder aber der Kampf gegen den Terrorismus sind Fragestellungen, die durch klassische Dilemmastrukturen gekennzeichnet sind: Alle Staaten haben ein gemeinsames Interesse an der Begrenzung der Effekte und wollen gleichzeitig ihre eigenen Industrien schützen, etwa wenn es um die Begrenzung des CO₂-Ausstoßes geht. Außerdem basiert die internationale Handelsordnung heute vor allem auf dem Handeln multinationaler Unternehmen, die sich einer begrenzten nationalen Jurisdiktion weitgehend entziehen. Allein schon die Frage der Besteuerung und Regulierung multinationaler Unternehmen zeigt die Notwendigkeit einer international orientierten Ordnungspolitik.

Die Gründung der Europäischen Integration im Jahre 1957 war mit Sicherheit der wichtigste Schritt, um den längsten Frieden in der europäischen Geschichte zu sichern und zugleich die Grundlage für einen unvergleichlichen wirtschaftlichen Wohlstand zu schaffen. Gerade auch Deutschland profitiert in besonderer Weise vom Handel mit den Nachbarstaaten bei offenen Grenzen und einer Währungsunion, in der Abwertungswertläufe und Währungsmanipulationen unmöglich geworden sind. Die Entwicklung der Europäischen Union basiert dabei auf wichtigen ordnungspolitischen Prinzipien, vor allem in Form der sog. vier Grundfreiheiten: Der Freiheit des Güterverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs, des Personenverkehrs und des Kapitalverkehrs. Die vier Grundfreiheiten sind damit quasi die wirtschaftspolitische Verfassung Europas. Als fünfte Grundfreiheit entwickelt sich zunehmend die Freiheit des Informations- und Datenaustausches, getragen von den Interessen und Lebensgewohnheiten der jungen Generation.

Interessant ist, dass die Idee der Sozialen Marktwirtschaft auch in anderen europäischen Ländern zunehmend Beachtung findet (siehe Wentzel 2013b), ohne jedoch als »deutsche Hegemonie« missverstanden zu werden. So wurde in den Verträgen von Lissabon das Leitbild einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft für Europa festgelegt. Allerdings gibt es in der Europäischen Union



Abb. 6 »Fair heißt, dass sich jeder ungehindert entwickeln kann«

© Gerhard Mester, 2012

auch sehr schwierige und kontroverse Fragen, etwa im Zusammenhang mit dem (Euckenschen) Prinzip der Haftung. Wer haftet beispielsweise bei staatlichen Insolvenzen, wenn diese durch offensichtliche Fehler politischer Entscheidungsträger verursacht wurden? Wie weit sollen nationale Regelungen (etwa im Steuerrecht, bei der Rechnungslegung oder in der Bildung) harmonisiert werden und was soll dem Wettbewerb überlassen werden? Kultur, Sprache, Heimat und lokale Identitäten sind immer noch prägende Ordnungsfaktoren, die nicht übersehen werden dürfen, damit sich die Menschen nicht von der europäischen Integration abwenden oder sich abgehängt fühlen. Außerdem ist zu klären, wie viele europäische Staaten noch aufgenommen werden können und sollen und ob es so etwas gibt wie eine optimale Größe für die EU (siehe Wentzel 2012). Die vermutlich größte wirtschaftliche Veränderung seit der industriellen Revolution fand im Jahr 1990 mit der Erfindung des Internet statt. 1998 wurde die Firma Google gegründet, 2004 Facebook und im Jahr 2007 stellte Steve Jobs von Apple das iPhone vor. Die Digitalisierung hat sämtliche Lebensbereiche – Information, Unterhaltung, Mobilität, Medizin, Handel – erfasst. Viele »alte« Ordnungsfragen erscheinen jedoch in beinahe unveränderter Form im neuen digitalen Umfeld, etwa: Kann Marktmacht wirksam begrenzt werden – auch für Unternehmen wie Google, Amazon oder Apple? Wie können geistige Eigentums- und Urheberrechte geschützt werden? Wie und vor allem wo können grenzüberschreitende Unternehmen besteuert werden? Wer haftet für die Fehler von Programmen, die auf künstlicher Intelligenz beruhen und die eigenständig Empfehlungen abgeben, etwa in der finanziellen Anlageberatung oder in der Medizin? Obwohl es bisher mehr Fragen als Antworten gibt, wird die Aktualität des Forschungsprogramms klar ersichtlich (siehe Haucap und Heimeshoff 2017).

■ Ordnungstheorie und -politik als modernes und zeitgemäßes Forschungsprogramm

Obwohl die »Klassiker der Ordnungstheorie«, die Werke Euckens, Erhards, Müller-Armacks oder anderer Ökonomen, beinahe schon siebenzig Jahre oder noch älter sind, kann die Ordnungstheorie nach wie vor als moderner Ansatz angesehen werden mit vielfältigen Interpretationen (siehe Wentzel und Leipold 2005). Gleichwohl ist es verständlich, dass junge Leser – Abiturienten oder Studenten – nach Lektüren suchen, in denen aktuelle und auch für sie relevante Sachverhalte diskutiert werden. Die »reine Exegese« alter Bücher und die Frage: »Was würde Eucken heute sagen und was würde Erhard heute tun«, sind nicht zielführend. Allerdings könnte die Frage, wie man die Euckensche Methodologie und sein »Den-

ken in Ordnungen« nutzen kann, um aktuelle Herausforderungen zu meistern, gerade auch für die junge Generation von großem Interesse sein.

Eine theoretische Fundierung im Sinne der Ordnungstheorie ist dringend notwendig, um im »Zeitalter der maximalen Beschleunigung« nicht die Orientierung zu verlieren. Allein im Mediensektor hat es in den letzten zehn Jahren mehr Veränderungen und neue Entwicklungen gegeben als in den letzten 200 Jahren zuvor. Die Ordnungsfragen, die sich nun mit dem Internet, mit den sozialen Medien, mit Suchmaschinen, künstlicher Intelligenz, Bitcoin und FinTech stellen, sind hochkomplex, grenzüberschreitend und von größter Relevanz. Die Ordnungstheorie scheint zur Diskussion dieser Fragen besser geeignet als andere wirtschaftswissenschaftliche Ansätze.

Literaturhinweise

- ASM – Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2018): Was ist die Soziale Marktwirtschaft? Zehn Grundgedanken, Berlin
- Bockenförde, Ernst-Wolfgang (1976): Staat, Gesellschaft und Freiheit, Frankfurt
- Cassel, Susanne (2017): Politische Ökonomie der Energiewende, in: Thieme und Haucap (Hrsg.), S. 37–62
- Eucken, Walter (1939): Grundlagen der Nationalökonomie, Jena
- Eucken, Walter (1952/90): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen
- Haucap, Justus / Heimeshoff, Ulrich (2017): Ordnungspolitik in der digitalen Welt, in: Thieme und Haucap (Hrsg.), S. 79–132
- Müller-Armack, Alfred (1947): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg
- Schüller, Alfred / Krüsselberg, Hans-Günter (Hrsg.) (2002): Grundbegriffe zur Ordnungstheorie und Politischen Ökonomik, 5. Überarbeitete Auflage, Marburg
- Thieme, H. Jörg / Haucap, Justus (Hrsg.) (2017): Wirtschaftspolitik im Wandel. Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 105, Verlag De Gruyter
- Wentzel, Dirk (1995): Geldordnung und Systemtransformation: Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie der Geldverfassung, Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen, Bd. 50, Stuttgart, Jena, New York
- Wentzel, Dirk (1997): Ökonomische Theorie der Verfassung und das Problem der Staatsverschuldung: Anwendungsfall für das Drei-Stufen-Modell, in: Alfred Schüller (Hrsg.), Kapitalmarktentwicklung und Wirtschaftsordnung, Arbeitsberichte zum Systemvergleich der Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft Nr. 21, S. 19–47
- Wentzel, Dirk / Leipold, Helmut (Hrsg.) (2005): Ordnungsökonomik als Aufgabe, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 78, Stuttgart, Jena, New York
- Wentzel, Dirk (2012): Bestimmungsgründe für eine optimale Größe der Europäischen Union, in: Müller, Christian, Frank Trosky und Marion Weber (Hrsg.), Ökonomik als allgemeine Theorie menschlichen Verhaltens, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 94, S. 195–218
- Wentzel, Dirk (2014): Fortschritte der EU bei der Bankenregulierung. Auf dem Weg zu einer Bankenunion, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Deutschland & Europa, Heft 67–2014, S. 34–43
- Wentzel, Dirk (2017): Donald Trump hätte Walter Eucken lesen sollen, in: Börsenzeitung, Rubrik Ansichtssache, 28.01.2017

M 1 Süddeutsche Zeitung/dpa, 15.6.2018:
»Gewerkschaften fordern mehr Soziale Marktwirtschaft«, Pressemitteilung Deutsche Presseagentur

Zum 70. Jahrestag der Wirtschafts- und Währungsreform in Deutschland haben Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände kritisiert, die Soziale Marktwirtschaft halte ihr Wohlfahrtsversprechen nicht mehr. Reiner Hoffmann, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), forderte einen grundlegenden Kurswechsel. »Die Soziale Marktwirtschaft ist in die Jahre gekommen. Ich sehe erheblichen Reformbedarf«, sagte der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes der Deutschen Presse-Agentur in Berlin. Das Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft müsse auch für die nächsten Generationen Gültigkeit haben. »Aber die Politik nimmt aus Sicht vieler verunsicherter Menschen ihre Anliegen nicht mehr ernsthaft auf«, sagte Hoffmann.

In Berlin fand ein Festakt »70 Jahre Soziale Marktwirtschaft« statt, bei dem neben Wirtschaftsminister Peter Altmaier auch Kanzlerin Angela Merkel (beide CDU) erwartet wurde. Der Wirtschaftsflügel der Union wehrte sich unterdessen gegen Kritik, die Soziale Marktwirtschaft sei ausgehöhlt. »Aus Sicht der Gewerkschaften sind Tarifautonomie, betriebliche Mitbestimmung und soziale Sicherung zentrale Elemente der Sozialen Marktwirtschaft«, sagte Hoffmann. »Aber die Tarifbindung erodiert, immer mehr Arbeitgeber begehen Tarifflicht.« Viele Menschen erlebten einen »Kontrollverlust«, sagte der DGB-Chef. »Das geht nicht einher mit der objektiven Lage, dass es seit neun Jahren einen Aufschwung gibt.« Auch der Paritätische Gesamtverband äußerte scharfe Kritik. »Die Soziale Marktwirtschaft hat als soziale abgewirtschaftet«, sagte Hauptgeschäftsführer Ulrich Schneider der Deutschen Presse-Agentur. Die Wirtschaft habe es geschafft, eine riesige Schreckgestalt zu errichten, dass ein starker Sozialstaat zu Jobverlusten führen würde. Die Politik müsse den Mut haben, die Säulen der Sozialen Marktwirtschaft wieder aufzubauen. »Das bedeutet, sie muss ein Rentenniveau schaffen, das den Menschen wieder Sicherheit gibt. Sie muss eine Arbeitslosenversicherung schaffen, die die Menschen nicht vorschnell in Hartz IV und damit in Armut fallen lässt. Und sie muss eine Wohnungspolitik schaffen, in der der Staat wieder mehr handelt.« Der Wirtschaftsflügel der Union wehrte sich gegen Kritik. »Wir geben mehr als jeden zweiten Euro des Bundeshaushaltes für Soziales aus. Kaum ein Land auf diesem Globus tut so viel für die gesellschaftliche Solidarität«, sagte Carsten Linnemann, Bundesvorsitzender der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU. In der Debatte um Ungleichheit müsse es mehr um die relativ hohe Abgabenlast vieler Bürger gehen. »Die Soziale Marktwirtschaft wird ihre Akzeptanz nur behalten, wenn wir mehr an die denken, die mit ihren Steuern und Abgaben den Sozialstaat finanzieren«, erklärte er. Die Politik müsse die Bürger mehr entlasten – von Beitragssenkungen bei der Arbeitslosenversicherung bis zur Abschaffung des Soli.

© www.sueddeutsche.de/news/wirtschaft/wirtschaftspolitik-gewerkschaften-fordern-mehr-soziale-marktwirtschaft-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-180615-99-731594



M 2 »Reiner Hoffmann, Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes (l-r), Olaf Scholz (SPD), Bundesfinanzminister, Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), Peter Altmaier (CDU), Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Ingo Kramer, Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Dieter Kempf, BDI-Präsident, stehen am 15.6.2018 vor dem Ludwig-Erhard-Saal in Berlin beim Festakt zum 70. Jahrestag der Wirtschafts- und Währungsreform in Deutschland.«

© picture alliance/Jens Büttner/dpa-Zentralbild/ZB

M 3 Cornelia Schmegal, Christian Ramthun (WiWo, 11.6.2008): **»Soziale Marktwirtschaft in der Kritik: Wohlstand nicht für alle«**

Ludwig Erhard beschwor die Freiheit, seine politischen Nachfolger setzten auf den Wohlfühlstaat. An ihrem 60. Geburtstag steht die soziale Marktwirtschaft in der Kritik. Wie frei oder sozial ist unsere Wirtschaftsordnung noch? (...) »Die Deutschen haben Erhard nicht verstanden«, schreibt der US-Historiker Alfred Mierzejewski in seiner Erhard-Biografie. Noch heute hält sich das Missverständnis, soziale Marktwirtschaft bedeute, dass die Marktkräfte gebremst und sozial dressiert werden müssten, dass es bei der sozialen Marktwirtschaft also um ausufernde Sozialsysteme und mächtige Tarifparteien gehe – und darum, so viel umzuverteilen, dass sich alle gleichermaßen wohlstandsdusselig mit ihrem staatlich glattgehobelten Einkommen fühlen. In Wahrheit hatte Erhard gänzlich anderes im Sinn. Er befand, dass der Markt selbst soziale Kräfte entwickle. Nicht nur deshalb, weil ein gesunder Markt alle Güter zu vertretbaren Preisen garantiere. Sondern vor allem deshalb, weil nur er Wachstum und damit die materielle Voraussetzung für Sozialpolitik schaffe. »Je freier die Wirtschaft, umso sozialer ist sie auch«, hatte Erhard gesagt. Das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. (...) Erhards Idee war es, den Markt mit dem sozialen Ausgleich zu versöhnen. Und dabei stützte er sich auf Arbeiten der ordoliberalen Schule um Alfred Müller-Armack, Walter Eucken und Wilhelm Röpke. Ihnen schien die soziale Marktwirtschaft als »irenische Formel«, die die Deutschen nach dem Krieg mit dem Markt versöhnen sollte. Erhard selbst hatte die Freiheit betont. Aus dem freien Willen jedes Einzelnen leitet er eine Verantwortung zur Solidarität mit den Schwachen ab. Wer unverschuldet nicht selbst für sich sorgen könne, dem müsse die Gemeinschaft helfen.

© www.wiwo.de/politik/deutschland/neue-serie-soziale-marktwirtschaft-in-der-kritik-wohlstand-nicht-fuer-alle/5433358-all.html

M 4 Florian Diekmann im Interview mit Michael Hüther, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (iw Köln):
»Das ganze System schlecht zu reden, ist unverantwortlich« (Der Spiegel, 5.6.2016)

SPIEGEL ONLINE: Herr Hüther, »die soziale Marktwirtschaft existiert nicht mehr«. Das sagt nicht die Linke, sondern der Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Marcel Fratzscher. Teilen Sie den Befund?

Hüther: Ich widerspreche entschieden. Die Debatte wäre vor einem Jahrzehnt berechtigt gewesen. 2005, als die Agenda-Reformen umgesetzt wurden, blickten wir zurück auf eine Phase, in der der Niedriglohnsektor wuchs, die Mittelschicht schwächer und die Einkommen ungleicher wurden. Seitdem aber sind all diese Indikatoren stabil – und wir haben eine enorme Zunahme an Beschäftigung. Das passt nicht zu solch einem alarmistischen Befund.

SPIEGEL ONLINE: Es stimmt, Deutschland ist zum Wirtschaftsmotor Europas geworden. Und wir sollen nun zufrieden sein, dass die Ungleichheit nur nicht noch schlimmer geworden ist?

Hüther: Nein, aber: Wir dürfen die große Weltfinanzkrise von 2009 nicht vergessen, die auch unsere Industrie voll getroffen hat – was sich aber bei Beschäftigung und Einkommensungleichheit kaum negativ ausgewirkt hat. Abgesehen davon gibt es konkrete Gründe für die Stagnation: Zum ersten Mal seit 1975 haben wir die Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut. Es sind also Menschen in den Arbeitsmarkt gekommen, die lange nicht dabei waren – oft zunächst in prekäre, befristete, niedrig bezahlte Jobs. Wer so einsteigt, hat natürlich einen schwierigen Weg nach oben, zumal die Ansprüche an Qualifikation gerade in der Industrie gestiegen sind.

SPIEGEL ONLINE: Das DIW hat kürzlich festgestellt, dass die Mittelschicht seit 1983 von 69 auf 61 Prozent geschrumpft ist. Müssen wir das einfach so hinnehmen?

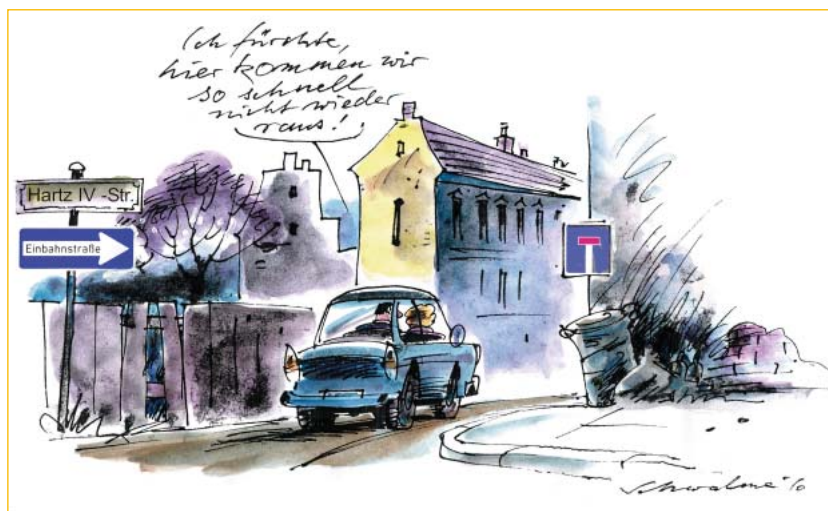
Hüther: Es sieht so aus. Aber es ist unhaltbar, wenn hier so getan wird, als gäbe es eine stetige Entwicklung seit 1983. So war es nicht. Es gab zwei historische Brüche: Erstens die Wiedervereinigung 1990. Darauf folgte bis Mitte der Neunzigerjahre ein enormer Beschäftigungs- und Produktionsverlust in den neuen Bundesländern und danach ein mühsamer, langsamer Aufbau – in diese Zeit fällt ja die Zunahme der Ungleichheit. Der zweite Bruch war das Jahr 2005 mit der Agenda 2010, seitdem wächst – allen anderslautenden Behauptungen zum Trotz – die Ungleichheit nicht mehr. Wir sind eben nicht in einem durchgängigen, unaufhaltsamen Abwärtstrend, wie die DIW-Studie suggeriert.

SPIEGEL ONLINE: Aber unterhalb der Mittelschicht verfestigt sich die Armut. Welche Messmethode man auch anwendet: Stets sind mehr als zehn Prozent arm oder armutsgefährdet. Inzwischen lebt jedes siebte Kind von Hartz IV. Dabei wird in Deutschland sehr viel umverteilt, es kommt nur nicht unten an.

Hüther: Wenn es um den Ausbruch aus einer unteren Schicht geht, bringt es nichts, einfach Geld umzuverteilen. Wir müssen die spezifischen Probleme identifizieren und lösen. Ein Beispiel: Bildungsarmut führt zu Einkommensarmut. Was führt aber zu Bildungsarmut? Oft prekäre Verhältnisse im Elternhaus, das den Kindern nicht die Kompetenzen für erfolgreiche Bildung vermitteln kann.

SPIEGEL ONLINE: Was ist die Lösung?

Hüther: Eine intensive und individuelle Betreuung, und zwar eigentlich schon vor der Geburt. Wie bei den Babylotsen, die bereits in der Geburtsklinik eine frühe Brücke in die Kinder- und Jugendhilfe bauen. Alle Maßnahmen im frühkindlichen Bereich sind wichtig – auch die Prüfung der Deutschkenntnisse zum vierten



M 5 »Sackgasse!«

© Reiner Schwalme, 2010

Geburtstag und die Qualität der Kindergärten allgemein. Die Kommunen brauchen dafür tatsächlich sehr viel mehr Geld als bisher.

SPIEGEL ONLINE: Auch Sie plädieren also für höhere Investition in Bildung, vor allem frühkindliche. Wem nehmen wir dafür etwas weg?

Hüther: Erstens tun wir so, als hätte der Staat kein Geld, dabei sind die Steuereinnahmen sehr hoch. Hieraus kann man diese berechtigten Ausgabensteigerung zum Teil finanzieren. Der andere Teil sollte – zweitens – aus dem Bildungssystem selbst kommen: Wir fordern hohe Kita-Beiträge, verzichten aber auf Studiengebühren. Das ist ungerecht, kritisiert auch die Industrieländerorganisation OECD. Mit Studiengebühren könnten wir auf Anhieb zwei Milliarden Euro einnehmen, die Hälfte davon kann durch Umschichtungen in frühkindliche Bildung fließen. (...)

SPIEGEL ONLINE: (...) viele (kommen) mit Grundsicherung im Alter kaum über die Runden. Wie kann man ihnen helfen?

Hüther: Indem wir zum Beispiel den Wohnungsbau ankurbeln, neue Flächen ausweisen und übertriebene Umweltstandards für Neubauten senken. Denn fragen Sie die Sozialverbände: Am häufigsten leiden einkommensschwache Senioren unter hohen Mieten.

SPIEGEL ONLINE: So bleiben wir aber vom Ziel einer sozial homogenen Gesellschaft wie in den Achtzigern weit entfernt.

Hüther: Sollte das überhaupt unser Ziel sein? Ungleichheit ist für eine Marktwirtschaft unabdingbar, es kommt auf das richtige Maß an. In den USA bekommen die oberen zehn Prozent 5,1-mal höhere Löhne als die unteren zehn Prozent – in Deutschland ist das Verhältnis 3,4. Wir stehen besser da als der Schnitt der OECD-Staaten. Und die Menschen empfinden das auch so: Noch nie seit der Wiedervereinigung waren die Sorgen um die eigene wie die allgemeine wirtschaftliche Lage so niedrig wie heute.

© www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/deutschland-ist-die-soziale-marktwirtschaft-am-ende-a-1095061.html

(1) Lars P. Feld, Leiter des Eucken-Instituts:

»Was sind die wichtigsten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft? Erstens die eindeutig marktwirtschaftliche Orientierung mit dem Fokus auf einem funktionierenden Preissystem, auf Privateigentum und Vertragsfreiheit und nicht zuletzt auf Preisstabilität. Zweitens die ordnungspolitische Ausrichtung: Dazu gehört das Haftungsprinzip. Drittens die Wettbewerbspolitik, und viertens die Betonung offener Märkte: im Zweifel für Freihandel und gegen Protektionismus. Fünftens der soziale Ausgleich durch ein System von Sozialversicherungen und Mindestsicherung.

Dieses System hat sich als sehr anpassungsfähig erwiesen als fähig, konjunkturelle und strukturelle Schocks gut zu verarbeiten. Die Vorstellung, dass der Staat im Zweifel mit Preisregulierungen in die Märkte eingreifen müsse, ist nach wie vor verfehlt. Dies gilt beispielsweise für den Mindestlohn, die Mietpreisbremse und Ähnliches. Es ist gleichwohl erstaunlich, wie sehr alte Konzepte – vom Baukindergeld über die Grundsteuer C bis zur beschleunigten Abschreibung (degressive AfA) im Steuerrecht – fröhliche Urstände feiern, die sich in der Vergangenheit als untauglich erwiesen haben. Der Staat muss es den privaten Unternehmen erleichtern, innovativ zu sein, indem er ihnen genügend Freiräume belässt. Die Union mit Wirtschaftsminister Peter Altmaier sieht sich nur teilweise zu Recht in der Tradition Ludwig Erhards. Die CDU hat seit Erhards Zeiten in der Regierungsverantwortung kaum wesentliche marktwirtschaftliche Impulse in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gesetzt. Erhard steht mit Währungsreform und Preisfreigabe für das marktwirtschaftliche Element. Das soziale Element stammt aus der christlichen Soziallehre und ist eher dem rheinischen Kapitalismus zuzuordnen. Seit der rot-grünen Agenda 2010 bewegen sich unionsgeführte Regierung auf dem Rückweg Richtung Regulierung. In der Diskussion um die Vervollständigung der Währungsunion ist es dringend erforderlich, dass die Bundesregierung die Einhaltung des Haftungsprinzips sicherstellt. Sonst brechen alle Dämme.«

(2) Peter Bofinger, Wirtschaftsprofessor, Wirtschaftsweiser:

»Zu den wichtigsten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zählt erstens die im internationalen Vergleich umfassende Absicherung im Krankheitsfall. Zweitens, und das war in der Vergangenheit besser als heute, die weitgehende Absicherung des Lebensstandards im Alter. Drittens die kostenlose Schulbildung und Universitätsausbildung. Viertens eine relativ ausgeprägte Umverteilung. Fünftens die Mitbestimmung und ein daraus resultierendes kooperatives Verhältnis der Tarifpartner. Und nicht zu vergessen: Das Wettbewerbsprinzip, das Monopolstrukturen in der Wirtschaft weitgehend verhindert hat. Alle diese Elemente haben sich grundsätzlich bewährt. Seit dem Ende der neunziger Jahre ist es allerdings verteilungspolitisch nicht gelungen, ein Auseinanderlaufen der hohen und der geringen Einkommen zu verhindern. Außerdem stößt das Wettbewerbsprinzip an seine Grenzen: China vertritt ein völlig anderes Konzept bei seiner weltweiten Expansion. Wir brauchen in Deutschland eine neue Industriepolitik, in der wir auch definieren, wie man mit China umgehen sollte. Die Bundesregierung war da bisher zu passiv. Sie braucht dringend eine Strategie. Und angesichts der digitalen Plattformökonomie stößt unsere Wettbewerbspolitik ebenfalls an seine Grenzen: Der Erfolg von Plattformen wie Google und Facebook beruht ja gerade darauf, ein weltweites Monopol zu erreichen. Peter Altmaier und die Bundesregierung tragen das Erbe Erhards weiter. Die CDU hat sich in der Vergangenheit stets durch einen behutsamen Umgang mit den sozialen Sicherungssystemen ausgezeichnet. Der Koalitionsvertrag sieht auch keine Einschnitte in diesem Bereich vor. Es muss allerdings bei der Gesetzlichen Rentenversicherung besser gelingen, für Menschen, die über Jahrzehnte gearbeitet haben, eine Rente zu generieren, die signifikant über der Grundsicherung im Alter liegt. Höhere Renten für Mütter, die nicht über Steuermittel finanziert werden, sind in diesem Zusammenhang kontraproduktiv.«



M 7 »Enteignet uns!«

© Klaus Stuttmann, 2016

(3) Clemens Fuest, Direktor des Ifo-Instituts München:

»Die wichtigsten Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft sind aus meiner Sicht diese: Erstens das Wettbewerbsprinzip: Wohlstand entsteht durch marktwirtschaftlichen Wettbewerb, nicht durch staatliche Lenkung. Kartelle sind zu bekämpfen. Zweitens solide öffentliche Finanzen und Geldwertstabilität: Wachstum und Wohlstand erfordern stabile öffentliche Finanzen und stabiles Geld. Drittens der Fokus auf Vergrößerung des Kuchens statt Verteilungskämpfe: Nur auf der Basis wirtschaftlichen Wohlstands können sozialstaatliche Anliegen realisiert werden. Viertens Soziale Sicherung, aber kein Versorgungsstaat: Soziale Absicherung ist von zentraler Bedeutung, muss aber so gestaltet sein, dass individuelle Verantwortung und Eigeninitiative erhalten bleiben. Und fünftens Freihandel und vereinigt Europa: Die Integration in die europäische und globale Wirtschaft eröffnet Wachstumschancen und nützt den Konsumenten. Es sind allerdings neue Herausforderungen entstanden, bei denen diese allgemeinen Prinzipien zwar nützliche Orientierung bieten, die Probleme aber nicht wirklich lösen: der Schutz der Umwelt, die Digitalisierung und Automatisierung der Wirtschaft, der demografische Wandel.«

(4) Christoph M. Schmidt: Vorsitzender des Sachverständigenrats:

»Die Soziale Marktwirtschaft ist ein umfassendes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell. Es beruht im Kern auf der Koordination der Entscheidungen und Handlungen einer Vielzahl dezentral operierender Akteure durch den Markt. Der Staat hat die Aufgabe, es gegenüber Partikularinteressen vielfältiger Art abzusichern. Seine wichtigsten Elemente sind Eigenverantwortung und Wettbewerb, also Eigenschaften, die im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung nicht prominent geführt werden. Die Soziale Marktwirtschaft hat für die junge Bundesrepublik eine wohlstandsschaffende Wirtschaftsordnung begründet, die ihr erlaubt hat, sich aus den Ruinen des Krieges herauszuarbeiten. Der auf Basis dieses Konzepts erarbeitete wirtschaftliche Fortschritt hat mittelbar den Freiraum für gesellschaftliche Weiterentwicklung im Sinne von sozialer Absicherung, Toleranz, Weltoffenheit und Gleichberechtigung geschaffen, die wir heute für selbstverständlich halten. Mittlerweile sind wirtschaftspolitische Herausforderungen mit globalem Charakter auf den Plan getreten, wie der Klimawandel, die globale Antworten erfordern. Dabei müssen Volkswirtschaften gemeinsam handeln, die völlig unterschiedliche Gesellschaftsmodelle verfolgen. Doch gerade weil sie für individuelle Freiheit und Chancengerechtigkeit steht, ist es so wichtig, die Soziale Marktwirtschaft nicht infrage zu stellen. Es gibt viele Gründe, unser Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell weit offensiver zu verteidigen, als dies im öffentlichen Diskurs geschieht. Ist es doch trotz aller globalen Umbrüche gelungen, eine relativ stabile Verteilung der Einkommen zu bewahren, relative Verlierer des Strukturwandels materiell abzusichern, ohne Rücksicht auf den finanziellen Hintergrund vielfältige Bildungschancen zu eröffnen und Altersarmut durch umfassende staatliche Absicherung weitgehend zu vermeiden.

© www.handelsblatt.com/politik/deutschland/70-jaehriges-j...schaft/22686062.html?ticket=ST-3372094-JgyTdegZwdjshLdNlNise-ap6

4. Wirtschafts- und Stabilitätspolitik vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen

SUSANNE BECKER

Wirtschaftspolitik kann nach Giersch definiert werden als »die Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen von öffentlichen (staatlichen) Institutionen, die mit der Absicht ergriffen werden, zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele in einem Gebiet oder Bereich den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens zu beeinflussen oder dessen Rahmenbedingungen festzulegen bzw. anzupassen«. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Ziele, die zu ihrer Realisierung eingesetzten Instrumente bzw. Mittel sowie die Träger der Wirtschaftspolitik. Werden wirtschaftspolitische Ziele durch direktes Eingreifen in den Wirtschaftsablauf umgesetzt, wird dieser Bereich als Prozesspolitik bezeichnet. Erfolgt dies hingegen durch die Festlegung des ordnungspolitischen Rahmens bzw. der Wirtschaftsordnung, innerhalb derer sich wirtschaftliches Handeln vollzieht, ist das Ordnungspolitik. Gestaltungsbereiche sind hier u.a. die Eigentumsordnung, die Wettbewerbsordnung, die Sozialordnung oder auch die Finanzverfassung, Bereiche, die langfristig festgelegt sind. Die Prozesspolitik hingegen zielt innerhalb des vorgegebenen ordnungspolitischen Rahmens auf die kurz- und mittelfristige Steuerung des Wirtschaftsprozesses durch staatliche Eingriffe, um den Ablauf des Wirtschaftsgeschehens zu beeinflussen (z. B. Steuern, Transfers) oder auch unmittelbar festzulegen (z. B. Mindestlohn). Unterschiede zwischen den beiden Ausprägungen der Wirtschaftspolitik zeigen sich darüber hinaus bezüglich der jeweils verantwortlichen Träger.

22

Bereiche wirtschaftspolitischen Handelns

Würde die Koordination individueller ökonomischer Handlungen über den Markt gemäß der »unsichtbaren Hand« erfolgen, wäre die Aufgabe des Staates lediglich darauf beschränkt, den ordnungspolitischen Rahmen zu setzen, innerhalb dessen die Wirtschaftssubjekte agieren. Allerdings weisen Marktwirtschaften Funktionsmängel wie die Übernutzung natürlicher Ressourcen oder Arbeitslosigkeit, aber auch unerwünschte Marktergebnisse wie eine ungleiche Einkommensverteilung auf, mit denen staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen begründet werden können. Entsprechend der zugrundeliegenden Ursachen lassen sich drei Aufgabenbereiche der Wirtschaftspolitik unterscheiden, die Allokation, die Distribution und die Stabilisierung.

Das Ziel einer (optimalen) Allokation ist dann erreicht, wenn die Produktionsfaktoren kosteneffizient und gemäß den Präferenzen der Individuen zur Herstellung von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden. Es wird davon ausgegangen, dass ein funktionsfähiger Markt diese Aufgabe erfüllt. Allerdings können Situationen eintreten, in denen die Funktionsfähigkeit des Marktes eingeschränkt ist und Marktunvollkommenheiten oder Marktversagen vorliegen. Dies ist etwa der Fall, wenn trotz bestehender Präferenzen Güter und Dienstleistungen von privater Seite nicht oder nur unzureichend angeboten werden. Der Staat stellt diese öffentlichen Güter wie innere und äußere Sicherheit oder Infrastruktur bereit und nimmt hierfür Produktionsfaktoren in An-



Abb. 1 »Wirtschafts-Tsunami« © picture alliance/ dieKLEINERT.de/ Rudolf Schupple

spruch, die dem privaten Sektor dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

Ein weiterer Aufgabenbereich des Staates ist die Distribution, d. h. die Realisierung einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung. Im Vordergrund steht hierbei die Verteilung des Einkommens auf Individuen und Haushalte. Die Einkommensverteilung, die sich über den Markt durch Faktorangebot und Faktornachfrage ergibt, kann zu einem Verteilungsergebnis führen, das nicht den Gerechtigkeitsvorstellungen der Bevölkerung entspricht. So ist nicht jede Person z. B. wegen Krankheit oder Ausbildung in der Lage, ihre Arbeitskraft am Markt anzubieten. Auch werden Leistungen wie Erziehungs- oder Pflegeleistungen nicht über den Markt, sondern unentgeltlich erbracht. Gewährt der Staat eine bestimmte Mindestsicherung oder korrigiert die primäre, sich über den Markt ergebende Verteilung durch die Gewährung von Transfers oder durch progressiv ausgestaltete Steuern, so ergibt sich die sekundäre Einkommensverteilung. Der Staat greift schließlich auch zur Stabilisierung konjunktureller Schwankungen ein. Unter Stabilisierungspolitik werden alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zusammengefasst, die zur Erreichung und Stabilisierung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – konkret zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum – beitragen.

Stabilisierungspolitik als Konjunkturpolitik

Der theoretische Ansatz der Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses durch staatliches Eingreifen geht zurück auf J. M. Keynes (vgl. Abb. 2). Er entwickelte die Konzeption der antizyklischen Fiskalpolitik vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er Jahre und dem darauffolgenden hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1930er Jahren (sog. Große Depression).

Ansatzpunkt der keynesianischen Theorie ist die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Diese entscheidet über die Höhe der Produktion und damit über die Höhe der Beschäftigung. Geht beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in einem Abschwung bzw. einer Rezession zurück, sinken infolgedessen die Produktion und damit auch die Beschäftigung. Dem Staat kommt nun die Aufgabe zu, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren, im Fall einer Rezession, zu beleben. Denn es ist, so die Annahmen der Keynesianer, aufgrund pessimistischer Erwartungen der Wirtschaftssubjekte nicht davon auszugehen, dass diese von sich aus durch entsprechendes wirtschaftliches Handeln die vorliegende wirtschaftliche Störung beseitigen werden. Die staatlichen Maßnahmen setzen an den Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, dem privaten Konsum, den privaten Investitionen sowie den öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienste (Transformationsausgaben) an.

Eine gezielte Konjunktursteuerung durch den Einsatz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben wird als Fiskalpolitik bezeichnet. Obwohl der Staat bei Vorliegen einer Rezession weniger Einnahmen erzielt, senkt er gemäß der keynesianischen Theorie nicht seine Ausgaben oder erhöht seine Einnahmen, um den Haushalt auszugleichen. Er verhält sich vielmehr antizyklisch, d. h. entgegen den Konjunkturverlauf und greift für die Finanzierung auf eine Kreditaufnahme, sog. *deficit spending*, zurück. Erzielt der Staat im Aufschwung bzw. Boom zusätzliche Einnahmen, werden diese für die Rückzahlung der in der Rezession aufgenommenen Kredite verwendet. Als nachfrageerhöhende, expansive Instrumente kommen Steuersenkungen und die Erhöhung der Transformationsausgaben, aber auch weiterer Staatsausgaben wie Transfers oder Subventionen in Frage. Die Instrumente haben jedoch unterschiedliche Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Lediglich staatliche Investitionen haben einen direkten Nachfrageeffekt.

Kritisiert wird an der Konzeption die unterschiedliche Durchsetzbarkeit des Mitteleinsatzes, da sich die Entscheidungsträger bei ihrem Handeln auch an eigenen Zielen wie ihren Wiederwahlchancen orientieren. So sind expansive Maßnahmen zur Überwindung einer Rezession leichter umzusetzen, da die Wirtschaftssubjekte die kurzfristigen positiven Wirkungen der kreditfinanzierten Maßnahmen sehen, die zukünftige Finanzierungslast aber vernachlässigen. Insofern besteht hierbei die Gefahr einer Überdosierung, wodurch ein Abbau der Verschuldung im Boom möglicherweise nicht komplett umsetzbar ist. Auf der anderen Seite besteht im Boom die Gefahr einer Unterdosierung von kontraktiven, die Wirtschaftssubjekte belastenden Maßnahmen. Den Wählern ist auch nur schwer vermittelbar, dass steigende Einnahmen nicht für zusätzliche Ausgaben, sondern für die Rückzahlung der in der Rezession aufgenommenen Kredite verwendet werden. Folge hiervon wäre, dass die eigentlich nur temporären konjunkturellen Defizite zu dauerhaften strukturellen Defiziten werden und dadurch die Staatsverschuldung ansteigt. Problematisch ist darüber hinaus die Handlungsfreiheit der Träger beim Instrumenteneinsatz. So liegt es in deren Ermessen zu entscheiden, ob, in welcher Situation, in welcher Weise der Mitteleinsatz erfolgt (dis-

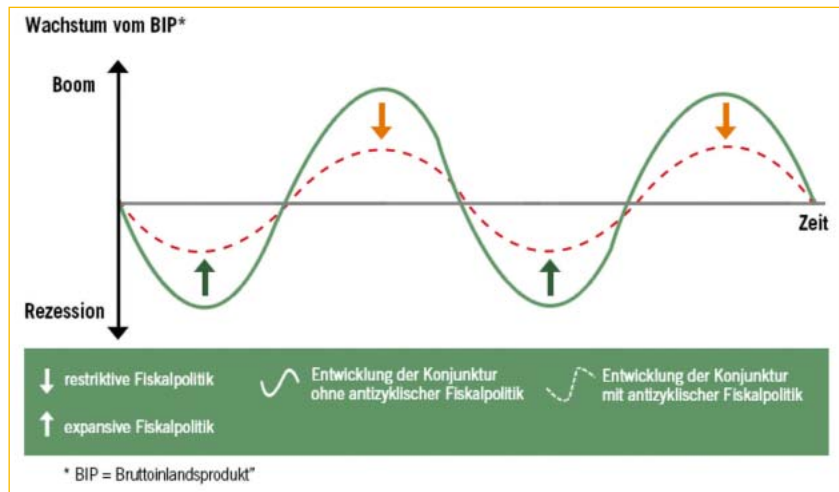


Abb. 2 »Antizyklische Fiskalpolitik nach J. M. Keynes«

© www.rechnungswesen-verstehen.de/lexikon/antizyklische-fiskalpolitik.php

ktionärer Mitteleinsatz). Als Folge hiervon kann es aufgrund der unterschiedlichen Interessen der an der Entscheidung beteiligten Träger zu Zeitverzögerungen (*time lags*) kommen, so dass eigentlich antizyklische Maßnahmen erst wirken, wenn der Konjunkturverlauf seine Richtung geändert hat und somit prozyklisch einen Auf- oder Abschwung verstärken mit der Gefahr einer destabilisierenden Wirkung.

Um insbesondere die Entscheidungsverzögerung zu reduzieren, die durch die Abstimmung der wirtschaftspolitischen Träger über den Einsatzzeitpunkt, die Art des einzusetzenden Instrumentariums, dessen Dosierung sowie die Dauer entsteht, kann der Entscheidungsspielraum der Träger eingeschränkt werden. In Deutschland wurde diese Vorgehensweise mit dem »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums« (StabG) umgesetzt. Dieses wurde vor dem Hintergrund geringeren Wirtschaftswachstums verbunden mit zunehmender konjunktureller Arbeitslosigkeit im Jahr 1967 erlassen und schafft für Bund und Länder den Rahmen für eine aktive Stabilisierungspolitik auf Grundlage der antizyklischen Fiskalpolitik. Für eine schnellere Nachfragewirksamkeit wird neben Verfahren zur Information und Koordination für die Entscheidungsträger ein konkreter Instrumentenkasten sowohl zur Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als auch zu deren Dämpfung im Boom festgelegt.

Dass die keynesianische Konzeption seit Ende der 1970er Jahre an Bedeutung verloren hat, ist neben grundsätzlicher Kritik an einer nachfrageorientierten Stabilitätspolitik, darauf zurückzuführen, dass wirtschaftliche Entwicklungen aufgetreten sind, die nicht mit dem Instrumentarium einer nachfrageorientierten Steuerung zu lösen sind.

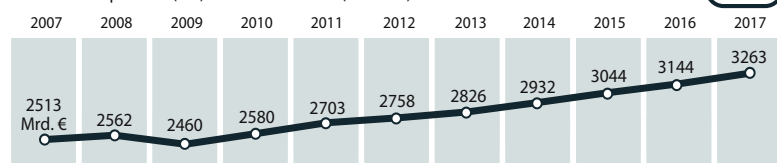
Die antizyklische Fiskalpolitik erlebte allerdings zuletzt im Zuge der Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 ein vorübergehendes Wiederaufleben. Angesichts des weltweiten Konjunkturabschwungs hatte die Bundesregierung zwei kreditfinanzierte Konjunkturpakete beschlossen (»Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung und Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes«), um die rückläufige gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren.

Von der Konjunktursteuerung zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik

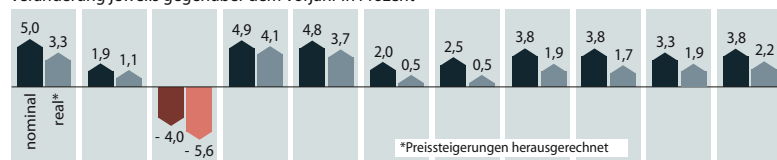
Die antizyklische Fiskalpolitik stößt u. a. dann an ihre Grenzen, wenn angebotsseitige Störungen auftreten. In Deutschland war dies während der Ölpreiskrisen in den 1970er/1980er Jahren der Fall, als eine plötzliche Erhöhung der bislang niedrigen Energie-

Die Leistung unserer Wirtschaft

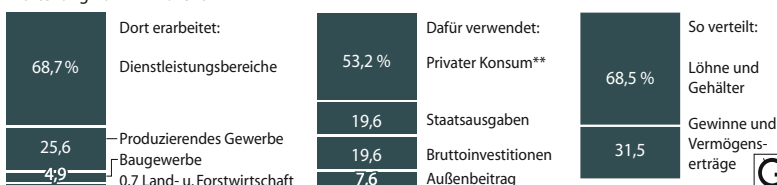
Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Milliarden Euro (nominal)



Veränderung jeweils gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Aufteilung 2017 in Prozent



Quelle: Stat. Bundesamt Stand Jan. 2018 rundungsbed. Differenz **einschl. Organisationen



Abb. 3 »Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland«

© dpa, Infografik

preise zu einem drastischen Anstieg der Inflationsrate und zu einem erheblichen Kostenanstieg in der Produktion führte. Folgen waren neben dem Preisniveaustieg eine zunehmende Arbeitslosigkeit durch ein zurückgehendes Wirtschaftswachstum. Weder eine solche Situation einer Stagflation noch zunehmend strukturelle Probleme wie eine steigende Sockelarbeitslosigkeit lassen sich jedoch durch eine nachfrageorientierte und lediglich auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit ausgerichtete Wirtschaftspolitik lösen. Die Ursachen dieser Störungen sind vielmehr auf veränderte Angebotsbedingungen zurückzuführen. Insofern ist eine Wirtschaftspolitik erforderlich, die an den Bestimmungsfaktoren des gesamtwirtschaftlichen Angebots ansetzt und durch entsprechende Maßnahmen zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt.

Eine Wachstumsschwäche infolge geringer Investitionsdynamik und eine damit verbundene Arbeitslosigkeit werden durch angebotsseitige Hemmnisse in Form von schlechten oder falschen Rahmenbedingungen hervorgerufen. So kann beispielsweise eine zu hohe Steuer- und Abgabenbelastung zu einer sinkenden Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte führen. Während im Rahmen der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik die Entscheidungsträger direkt in den Wirtschaftsablauf eingreifen und somit deren Fokus auf Prozesspolitik liegt, ist eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik vornehmlich Ordnungspolitik. Dies hängt damit zusammen, dass die Angebots-theoretiker auf die Selbstheilungskräfte des Marktes setzen. Wirtschaftliche Störungen sind nur temporär, da ein funktionsfähiger Marktmechanismus in der Lage ist, diese aus sich heraus abzubauen. Insofern ist kein staatliches Eingreifen in den Wirtschaftsprozess erforderlich, staatliche Interventionen gelten im Gegenteil als Ursache wirtschaftlicher Störungen. Demzufolge wird für »mehr Markt und weniger Staat« plädiert. Der Fokus der Wirtschaftspolitik verschiebt sich somit von einer kurzfristigen Stabilisierungspolitik hin zu einer langfristigen, am Wachstum orientierten Stabilisierungspolitik.

Anders als eine auf Konjunktursteuerung ausgerichtete Stabilisierungspolitik, deren Fokus auf der Fiskalpolitik liegt, setzt eine auf die Schaffung wachstums- und investitionsfreundlicher Rahmenbedingungen ausgerichtete Stabilisierungspolitik im Sinne einer

angebotsorientierten Wirtschaftspolitik an verschiedenen Bereichen an. So ist z. B. im Rahmen der Wettbewerbspolitik die Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs erforderlich, damit sich die Selbstheilungskräfte des Marktes entfalten können. Und die Finanzpolitik soll mit Hilfe eines leistungsfreundlicheren und einfacheren Steuersystems und einer wachstumsfördernden Umstrukturierung von Staatsausgaben Wachstum und Beschäftigung fördern.

Da die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik langfristig ausgerichtet ist, benötigen die ordnungspolitischen Maßnahmen Zeit zur Entfaltung ihrer Wirkungen. Dies kann allerdings durch kurzfristige wirtschaftliche Entwicklungen oder auch politische Veränderungen gestört werden. Außerdem ist fraglich, wie hoch die Akzeptanz und damit die Durchsetzbarkeit einzelner Maßnahmen sind, wenn diese direkt zu Lasten einzelner Bevölkerungsgruppen gehen, sei dies im Zuge der Reduzierung der Staatsausgabenquote der Abbau von wettbewerbsverzerrenden (Erhaltungs-)Subventionen oder von Sozialausgaben zur Stärkung der Eigenverantwortung.

Das Konzept einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik wurde während der 1970er Jahre in Großbritannien und den USA umge-

setzt. In Deutschland gab es, eingeleitet durch die veränderte geldpolitische Ausrichtung der Bundesbank, mit dem Regierungswechsel 1982 eine stärkere Orientierung hin zur Ordnungspolitik, mit dem Ziel, die Marktkräfte wieder zu stärken und für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen. In der Finanzpolitik lag der Schwerpunkt auf der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, der Senkung der Staatsausgabenquote und einer leistungsfreundlichen Ausgestaltung des Steuersystems. Allerdings konnte der Wirtschaftspolitikwechsel nur bis zur Wiedervereinigung verfolgt werden, da die Deutsche Einheit durch eine zunehmende Kreditaufnahme finanziert werden musste.

Europäische Koordinierung der nationalen Finanzpolitik

Mit der Einführung des Euro als eigene Währung im Jahr 1999 ging die Verantwortung für die Geldpolitik auf die Europäische Zentralbank (EZB) über. Die Finanz- bzw. Fiskalpolitik verbleibt hingegen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, unterliegt jedoch in zunehmendem Maße der europäischen Koordinierung, wodurch der nationale Gestaltungsspielraum deutlich eingeschränkt wird. Für die Übernahme des Euro mussten die Mitgliedstaaten vier EU-Konvergenz-Kriterien erfüllen, die u. a. Obergrenzen für die Haushaltskonsolidierung festlegen: So darf die Staatsverschuldung nicht höher sein als 60 Prozent des nominalen BIP und die Neuverschuldung 3 Prozent des nominalen BIP nicht überschreiten. Da die Mitgliedstaaten die beiden Kriterien dauerhaft erfüllen sollten, wurden diese auch in den Stabilitäts- und Wachstumspakt übernommen. Sie gelten für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte eines Mitgliedstaats, bezogen auf Deutschland für den Bund, die Länder, die Gemeinden und die Sozialversicherungen. Konkretisiert sind die Kriterien dahingehend, dass in einer konjunkturellen Normalsituation ein ausgeglichener Haushalt anzustreben ist, um in einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Situation einen ausreichenden finanziellen Spielraum zu haben. Im Fall einer Rezession ist eine Defizitquote von 3 Prozent zulässig, bei einer schweren Rezession kann dieser Wert auch überschritten werden.

Im Zuge der Krise des Euro-Systems wurden u. a. durch den Europäischen Fiskalpakt die Regelungen verschärft und zum einen die Höhe des strukturellen Defizits auf 0,5 Prozent des BIP begrenzt. Zum anderen ist nun hinsichtlich des Schuldenstandkriteriums festgelegt, dass 1/20 des Werts, den der tatsächliche Schuldenstand den 60-Prozent-Wert überschreitet, pro Jahr abgebaut werden muss, die Quote somit dauerhaft auf diesen Wert zu senken ist. Verstöße führen zu einem Sanktionsverfahren.

Die Regelungen der EU zielen mit der Begrenzung der Neuverschuldung und dem Abbau des Schuldenstands nicht nur auf eine kurzfristige Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten, sondern sollen auch langfristig zu einer tragfähigen Finanzpolitik bzw. deren Nachhaltigkeit führen. Um langfristig tragfähige Staatsfinanzen zu gewährleisten, muss die Schuldenstandsquote, d. h. das Verhältnis von gesamtwirtschaftlichem Schuldenstand und nominalem BIP, auch in Deutschland verringert werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch den nachfolgenden Generationen noch finanzielle Handlungsspielräume verbleiben. Denn eine ständig zunehmende Staatsverschuldung führt zu einem Anstieg der Zinsausgaben, die von vornherein ein fester Ausgabeposten im öffentlichen Haushalt sind und somit zulasten anderer Ausgabebereiche gehen. Darüber hinaus besteht die Gefahr einer Schuldenspirale, wenn der Staat die Zinsen für die bestehenden Schulden nur durch Kreditaufnahme finanzieren kann, so dass die Gesamtverschuldung steigt, dadurch die Zinslast zunimmt und wiederum auf eine Kreditfinanzierung zurückgegriffen werden muss.

■ Einführung der Schuldenbremse

In Deutschland wurde vor dem Hintergrund einer jahrzehntelang kontinuierlich zunehmenden Staatsverschuldung mit einem Anstieg der Schuldenstandsquote auf über 83 Prozent des nominalen BIP im Jahr 2010 auch auf nationaler Ebene eine Begrenzung der Neuverschuldung, die sog. Schuldenbremse, eingeführt. Diese sieht gemäß Art. 109 GG vor, dass die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (*materieller Haushaltsausgleich*). Konkret ist geregelt, dass die Länder ab 2020 keine Kredite mehr aufnehmen dürfen, wohingegen der Bund ab 2016 einen eng begrenzten Verschuldungsspielraum von maximal 0,35 Prozent des nominalen BIP hat (*sog. strukturelles Defizit*). Um eine konjunkturgerechte Finanzpolitik zu ermöglichen, enthält die Schuldenbremse auch eine Konjunkturkomponente. In konjunkturell schlechten Zeiten ist eine höhere Kreditaufnahme möglich, während diese in konjunkturguten Zeiten beschränkt wird. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass in einem Aufschwung bzw. einer Hochkonjunktur, in denen dem Staat höhere Einnahmen zufließen, die in der Rezes-

sion aufgenommen Kredite wieder zurückbezahlt werden und nicht die vorhandene Staatsverschuldung, wie das bislang trotz der bestehenden rechtlichen Regelung der Fall war, noch weiter ansteigt. Des Weiteren ist eine höhere Kreditaufnahme zur Finanzierung von nicht vorhersehbaren Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (*Notlagenkredit*) erlaubt.

Im Zuge der Umsetzung der Schuldenbremse musste der Bund zwischen 2011 und 2016 das strukturelle Defizit schrittweise bis zur 0,35 Prozent-Grenze abbauen, die Bundesländer müssen bis 2020 ausgeglichene Haushalte aufweisen. Hierfür bestehen derzeit günstige Rahmenbedingungen, da angesichts des soliden Wirtschaftswachstums und des hohen Beschäftigungsstands hohe Steuereinnahmen anfallen und die aktuell niedrigen Zinsen zu geringeren Zinsausgaben führen. Auf Bundesebene konnte aufgrund dieser Entwicklungen der vorgegebene Abbaupfad unterschritten werden und seit 2014 schreibt der Bundeshaushalt eine »schwarze Null«. Bezüglich der Konsolidierung auf Ebene der Bundesländer wird derzeit davon ausgegangen, dass auch diejenigen, die aufgrund ihres hohen Schuldenstands Konsolidierungshilfen zur Rückführung der jährlichen Nettokreditaufnahme erhalten, ab 2020 die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten werden.

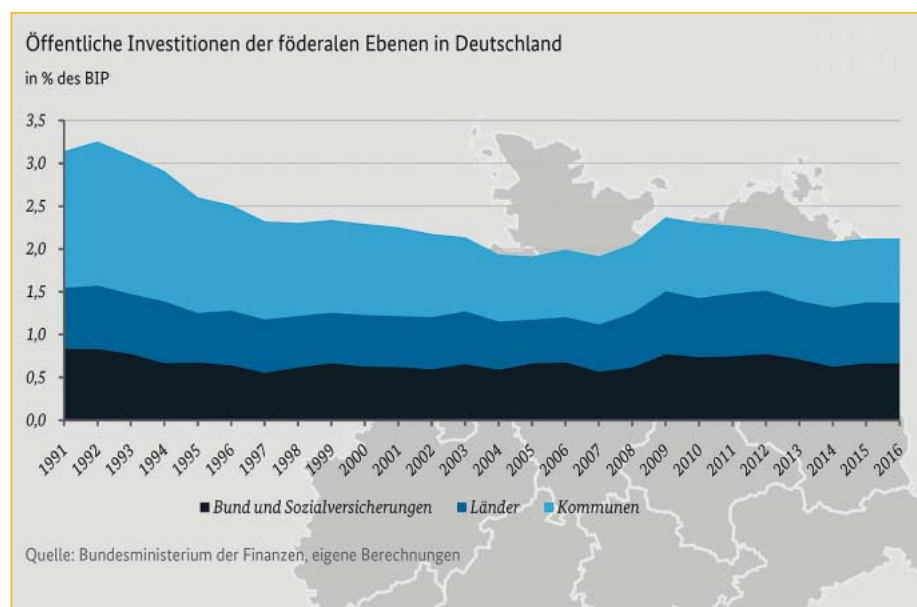


Abb. 4 »Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland«

© Bundesfinanzministerium: Monatsbericht Mai 2017, Berlin 2017, S. 27

Erfordernis staatlicher Investitionen

Im Zusammenhang mit der Sanierung der öffentlichen Haushalte wird von verschiedenen Seiten kritisiert, dass die Erreichung und Umsetzung der Schuldenbremse zu Lasten der öffentlichen Investitionen gehe und der aktuell bestehende Investitionsbedarf nicht gedeckt werden könne. Stattdessen müsse der durch die gute konjunkturelle Lage und die niedrigen Zinsausgaben erhaltene finanzielle Spielraum für eine Ausweitung der Investitionen genutzt werden. Die Investitionsquote beträgt in Deutschland 2017 lediglich 2,2 Prozent des BIP und hat sich nach einem Anstieg bedingt durch den Aufbau Ost ab 2005 auf einen Wert um 2 Prozent stabilisiert. Lediglich die Maßnahmen der Konjunkturpakete führten zu einer vorübergehenden Zunahme (vgl. Abb. 4 und Abb. 5). Damit liegt Deutschland unterhalb des Durchschnitts der OECD-Staaten mit über 3 Prozent des BIP. Als dringend erforderlich gelten insbesondere Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, zum einen Ersatzinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur, um dem Substanzverlust von Straßen, Brücken, Gebäude entgegenzuwirken, zum anderen Investitionen in die digitale Infrastruktur, um ein leistungsfähiges Breitbandnetz zur Verfügung zu stellen. Durch den Erhalt bzw. den Ausbau der staatlichen Infrastruktur werden auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessert, denn von Seiten der Unternehmen werden gerade die schlechten Straßen- und die unzureichenden Kommunikationsnetze als Hemmnis für ihre Geschäftsabläufe beurteilt. Ein weiterer Bedarf wird bei Bildungsinvestitionen in Kitas, (Ganztags-) Schulen und auch Hochschulen gesehen (vgl. Abb. 6). Hierdurch lässt sich ein höherer Bildungserfolg und eine geringere Anzahl von Personen ohne Schul- und Berufsabschluss sowie eine zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen erreichen. Dies trägt zu einem höheren Wirtschaftswachstum, einer höheren Arbeitsproduktivität und einer höheren Beschäftigung bei, was wiederum eine gerechtere Verteilung ermöglicht, aber auch den Wohlstand zukünftiger Generationen (Generationengerechtigkeit) sichern kann.

Herausforderung: demografischer Wandel

Die aktuell sehr günstige Entwicklung der Staatsfinanzen, die es Bund, Ländern und Gemeinden ermöglicht, die fiskalischen Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene zu erfüllen, ist bedingt durch Faktoren, die längerfristig nicht so bleiben werden. Hinzu kommt, dass sich der demografische Wandel, d.h. eine älter werdende und abnehmende Bevölkerung ab 2025/2030 auch auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen auswirken wird. Infolge des Rückgangs der erwerbstätigen Bevölkerung und des damit verbundenen geringeren Wachstums des BIP verringern sich der Anstieg der Einkommen und des privaten Konsums. Da die Steuern und Abgaben überwiegend am Einkommen und auch am Konsum ansetzen, hat dies entsprechende Auswirkungen auf das Aufkommen. Zusätzlich wird auch die Höhe der Sozialversicherungsein-

Investitionsquoten der öffentlichen Hand

Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden

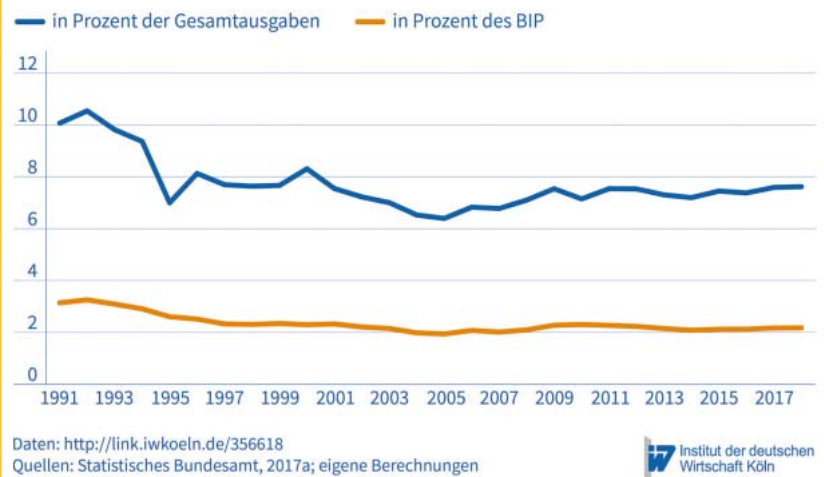


Abb. 5 »Investitionsquoten der öffentlichen Hand in Prozent des BIP«

© Bardt, H./ Grömling, M./ Hentze, T./ Puls, T.: Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, IW-Analysen, Nr. 118, Köln 2017, S. 27

nahmen sinken. Auf der Ausgabenseite werden insbesondere die demografie-sensitiven Ausgabenbereiche wie die Alterssicherung (insbesondere die Gesetzliche Rentenversicherung) und Gesundheit und Pflege (insbesondere die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung) im Vergleich zum BIP deutlich zunehmen. Problematisch ist hinsichtlich der zukünftigen finanziellen Belastung auch, dass sich Aussagen über den Schuldenstand i. d. R. auf die statistisch ausgewiesene sog. explizite Verschuldung beziehen und die sog. implizite Verschuldung unberücksichtigt bleibt. Es handelt sich dabei um bereits bestehende und zukünftig anfallende, aber nicht verbrieftete Zahlungsverpflichtungen des Staates. Neben Ansprüchen der Sozialversicherungsbeiträge zahlenden Erwerbstätigen an die sozialen Sicherungssysteme zählen hierzu auch Pensionsansprüche der Beamten, aber auch die Verpflichtungen, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der sog. »Euro-Rettungsschirme« übernommen wurden. Bei der Überprüfung der Einhaltung der Staatsschuldenquote in der Europäischen

Infrastrukturmängel in Deutschland nach Bereichen

Beeinträchtigung der aktuellen Geschäftsabläufe von Unternehmen in Deutschland im Frühjahr 2018 und im Herbst 2013 durch Infrastrukturmängel; Angaben in Prozent der befragten Unternehmen¹⁾

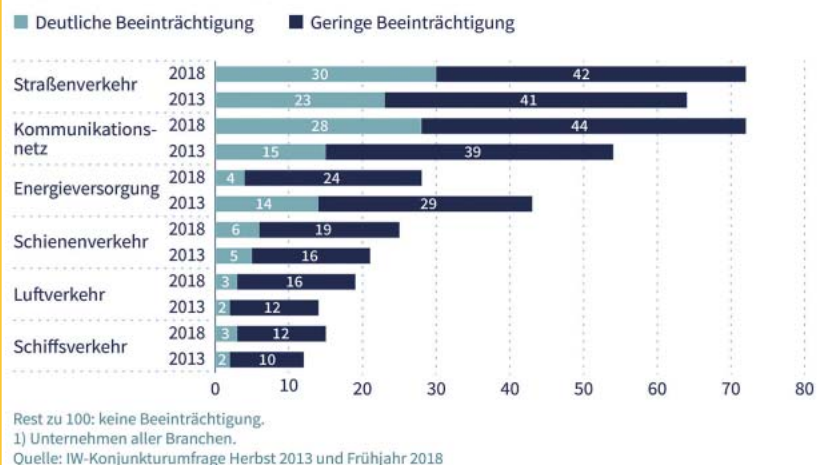


Abb. 6 »Unternehmensbefragung: Infrastrukturmängel in Deutschland«

© www.iwkoeln.de/studien/iw-trends/beitrag/michael-groemling-thomas-puls-infrastrukturmaengel-in-deutschland-393482.html

Union wird die implizite Verschuldung nicht berücksichtigt. Damit diese Entwicklungen nicht zu einer zunehmenden Verschuldung führen, muss entsprechend gesteuert werden, um auch zukünftig noch über finanzielle Handlungsspielräume zu verfügen.

Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Wohlstands- und Wachstumsgesetz

Der demografische Wandel aber auch die Globalisierung der Märkte, die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft, die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen sowie die Knappheit von Ressourcen und die Auswirkungen des Klimawandels sind aktuelle wirtschaftspolitische Herausforderungen, auf die nicht mit kurzfristigen Maßnahmen reagiert werden kann, sondern denen mit langfristigen Strategien begegnet werden muss. Die im StabG für die Wirtschaftspolitik formulierten Ziele, Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht, decken diese Veränderungen aber nicht vollständig ab bzw. müssen um weitere Ziele ergänzt werden. Hinzu kommt, dass der nationale wirtschaftspolitische Handlungsspielraum für die Umsetzung der vier Ziele kleiner geworden ist. So ist infolge der Einbindung Deutschlands in die EU und in die Europäische Währungsunion und auch globalisierungsbedingt mittlerweile die nationale Steuerbarkeit des Ziels der Preisniveaustabilität und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts begrenzt.

Darüber hinaus sind durch EU-Recht und nationale Regelungen weitere Zielvorgaben im wirtschaftspolitischen Handeln zu berücksichtigen. Hierzu zählen nicht nur die bereits aufgezeigten finanzpolitischen Vorgaben, sondern auch das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur »Makro-ökonomischer Ungleichgewichte« und die Einhaltung von Zielen im Rahmen der Europa 2020-Strategie in den Bereichen Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Klimawandel, Bildung sowie Armut/soziale Ausgrenzung. Obwohl die Zielvorgaben in unterschiedlichem Maß rechtlich bindend sind, von der Verankerung im Grundgesetz, über die Festschreibung in supranationalen Verträgen bis hin zu Absichtserklärungen auf internationaler Ebene, sollte hieraus keine Hierarchie der Ziele abgeleitet werden, sondern für die wirtschaftspolitische Umsetzung sollten die Zielbeziehungen, insbesondere Zielkomplementaritäten und Zielkonflikte, zugrunde gelegt werden. Für eine Abbildung der genannten aktuellen Herausforderungen wird zudem vorgeschlagen, Wohlstands- und Nachhaltigkeitsziele stärker zu berücksichtigen. Das BIP als Indikator für das Ziel des stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums ist lediglich eine quantitative Größe, die den Wert der in einer Volkswirtschaft produzierten materiellen Güter und Dienstleistungen und somit lediglich den materiellen Lebensstandard bzw. die Leistungsfähigkeit eines Landes misst, aber keine Aussagen über die Lebensqualität ermöglicht. Ein breiter gefasster Wohlstands-begriff würde beispielsweise neben materiellen auch immaterielle Güter wie Gesundheit, Bildung, Sicherheit, Umweltweltbedingungen oder politische Partizipation erfassen. Werden qualitative Größen neben dem BIP berücksichtigt, wird in der Literatur auch der Begriff »Wohlfahrt« in Abgrenzung zu »Wohlstand« (materi-

Dimensionen und Indikatoren im neuen »Magischen Viereck«

OBERZIELE >	Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen	Soziale Nachhaltigkeit	Ökologische Nachhaltigkeit
EINZELINDIKATOREN >	BIP (pro Kopf und pro Arbeitsstunde) Beschäftigungsquote (auch nach Geschlechtern und Altersgruppen) Private und staatliche Konsumausgaben Leistungsbilanz +/- 3 %	Defizitziele 1/20-Regel (bereinigte) Nettoinvestitionen des Staates	Armutsrisikoquote (60% des Medianeinkommens) Einkommensquintilverhältnis S80/S20 Schulabgänger ohne Sek-II-Abschluss	Ziele für Treibhausgasemissionen Primärenergieverbrauch Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch

Vorgaben aus internationalen Verpflichtungen

Quelle: Eigene Darstellung. Die Indikatoren in schwarzer und roter Schrift sind aus Dullien/van Treeck (2012) übernommen, die Indikatoren in grauer Schrift sind neu hinzugefügt worden.

Abb. 7 »Neues Magisches Viereck«

© Dullien, S.: Das neue »Magische Viereck« im Realitätscheck, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015, S. 7

elle Güter, quantitative Komponenten der Wohlfahrt) verwendet. Durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeit soll gewährleistet werden, dass künftige Generationen nicht schlechter gestellt werden, ihre Bedürfnisse zu befriedigen als die gegenwärtig lebenden bzw. dass das derzeitige Wohlfahrtsniveau auch in zukünftigen Perioden zumindest gehalten werden kann. Alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, die ökonomische, die ökologische und die soziale sollen als Zielsetzungen Eingang finden.

In Anlehnung an das »magische Viereck« des StabG wird diskutiert, die Zielvorgaben bzw. neuen Ziele in einem »neuen magischen Viereck« abzubilden und dadurch das StabG zu einem breiteren Orientierungsrahmen für die Wirtschaftspolitik auszubauen. Vorgeschlagen werden vier Oberziele (Dimensionen), die durch Indikatoren messbar gemacht werden (vgl. Abb. 7)

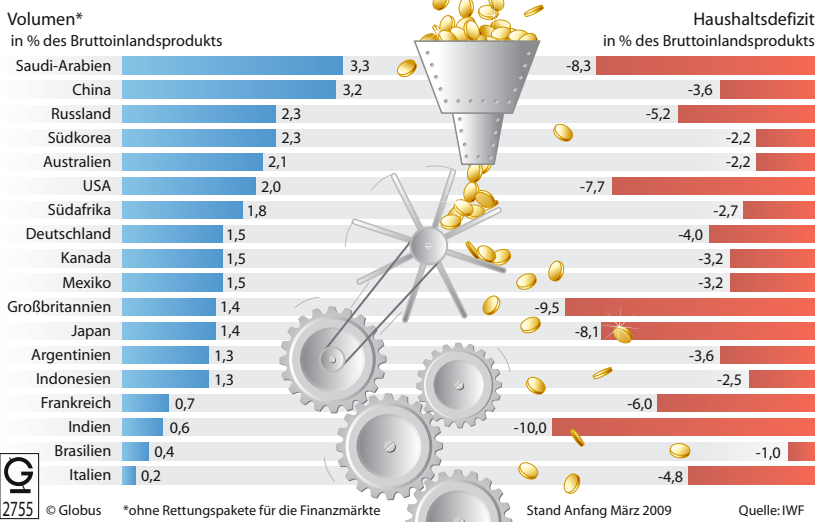
»Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit« bedeuten ein angemessenes Wirtschaftswachstum bei gesamtwirtschaftlicher Stabilität der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. »Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen« zielt auf die Einhaltung der Zahlungsfähigkeit des Staates ab, ohne dabei aber den öffentlichen Kapitalstock auf Kosten nachfolgender Generationen zu vernachlässigen, d. h. der Staat soll gerade auch für die nachfolgenden Generationen in Infrastruktur und Bildung investieren. »Soziale Nachhaltigkeit« bedeutet die Vermeidung ungleicher Verteilung und des Auseinanderlaufens der Lebensverhältnisse und gemäß der »ökologischen Nachhaltigkeit« darf die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele nicht zu Lasten der natürlichen Lebensgrundlagen gehen.

Fazit

Wirtschafts- und stabilitätspolitisches Handeln sah und sieht sich immer wieder veränderten Rahmenbedingungen bzw. Anforderungen gegenüber und muss sich infolgedessen hinsichtlich der zu verfolgenden Ziele und einzusetzenden Instrumente entsprechend anpassen und neu ausrichten. Die Veränderungen können bedingt sein durch auftretende wirtschaftliche Krisen oder durch eine Abkehr von grundlegenden theoretischen Konzeptionen. Auch schränken europäische und nationale haushaltsrechtliche Vorgaben den Handlungs- und Gestaltungsspielraum ein. Und aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen machen es erforderlich, dass weitere wirtschaftspolitische Ziele und insbesondere Nachhaltigkeitsaspekte stärker zu berücksichtigen sind.

Mit Milliarden gegen den Abschwung

Von den Industrienationen für 2009 angekündigte Konjunkturpakete



M 1 »Konjunkturprogramme und Haushaltsdefizite weltweit in der Finanzkrise«

© dpa Infografik

Literaturhinweise

Bardt, H./ Grömling, M./ Hentze, T./ Puls, T. (2017): Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig?, Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analysen, Nr. 118, Köln 2017, S. 24–37, 49–62

Becker, S. (2017): Deutsche Staatsfinanzen. Überschüsse dank Vollbeschäftigung und Nullzins, aber Demografie droht!, Deutschland-Monitor Bundestagswahl 2017, 10. Juli 2017, Deutsche Bank Research

Bundesministerium der Finanzen (2015): Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes, Berlin

Clement, R./ Terlau, W./ Kiy, M. (2013): Angewandte Makroökonomie, 5. Aufl., München 2013, S. 129–134, 209–247

Deubel, I./ Hamker, J./ Rumpf, D./ Stegarescu, D. (2015): Schuldenbremse 2020: große Unterschiede beim Konsolidierungsbedarf der Länder, in: Wirtschaftsdienst, 2015, 3, S. 200–207

Dullien, S. (2015): Das neue »Magische Viereck« im Realitätscheck, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dullien, S./ van Treeck, T. (2012): Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen, WISO-Diskurs November 2012, Bonn

Krebs, T./ Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen als Garant der Generationengerechtigkeit, in: Wirtschaftsdienst 2017, 1, S. 40–44

Meister-Scheufelen, G. (2011): Die deutsche Schuldenbremse: Weg aus der permanenten Neuverschuldung, in: Wirtschaftsdienst, 2011, 9, S. 643–647

Pätzold, J./ Baade, D.: Stabilisierungspolitik, 7. Auflage, München 2008, S. 137–165, 169–178

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2017): Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 17/ 18, Sechstes Kapitel: Solide Finanzpolitik gerade in guten Zeiten, Wiesbaden 2017, S. 264–312

Zimmermann, H./ Henke, K.-D., Broer, M. (2012): Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Auflage, München 2012, S. 398–413, 425–428, 434–436

MATERIALIEN

M 2 iw Köln: »Wie sinnvoll ist aktive Konjunkturpolitik? Ein Streitgespräch«, 23.5.2017

Mit dem Stabilitätsgesetz von 1967 vollzog Deutschland einen radikalen Kurswechsel: Der Staat strebte nun eine aktive Konjunktur- und Wachstumspolitik an. Der iwD hat zwei Experten gefragt, was sie heute von diesem Kurswechsel halten: Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrats (SVR) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Würzburg, sowie Michael Grömling, Leiter der Forschungsgruppe Konjunktur im IW Köln.

iwD: Herr Bofinger, Herr Grömling, 1967 war Deutschland erstmals nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in einer Rezession. Um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen, verpflichteten sich Bund und Länder im Stabilitätsgesetz auf die Ziele Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges Wachstum. War es damals sinnvoll, sich diese wirtschaftspolitischen Ziele zu setzen?

Bofinger: Das Gesetz ist ja eine Art Grundgesetz der Wirtschaftspolitik, das muss man nicht unbedingt im Zusammenhang mit der damaligen – übrigens sehr kleinen – Rezession sehen. Die deutsche Wirtschaftspolitik und die Ökonomie haben vielmehr das keynesianische Denken übernommen. Das war damals nicht selbstverständlich, denn bis dahin herrschte die ordoliberalen Schule vor, die den freien Wettbewerb in den Mittelpunkt stellt und der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik sehr skeptisch gegenübersteht – sie galt als Weg in die Planwirtschaft.

Grömling: Die vier Ziele sind als Orientierungsrahmen durchaus sinnvoll. Strittig sind allerdings zwei Punkte: Erstens, über welche Größenordnungen reden wir jeweils – also was ist eigentlich ein angemessenes Wachstum, eine optimale Inflationsrate oder vor allem ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht? Zweitens, wie soll und kann der Staat dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen? Unter den Ökonomen gibt es dazu ganz unterschiedliche Vorstellungen.

iwD: Dem damaligen Wirtschaftsminister Karl Schiller schwebte eine Globalsteuerung der Wirtschaft vor, also eine aktive Konjunktur- und Wachstumspolitik. Dieses nachfrageorientierte Konzept unterstützte damals auch der Sachverständigenrat. Hat es denn funktioniert?

Grömling: Die Krisen der 1970er und frühen 1980er Jahre – ausgelöst durch Ölpreisschocks – haben klar gezeigt, dass eine keynesianische Nachfragepolitik nicht die Lösung ist, sondern zusätzliche Probleme schafft. Bei Angebotsschocks führt eine aktive Konjunktursteuerung durch staatliche Fiskalpolitik eher zu lang anhaltenden Strukturkrisen.

Bofinger: Das nachfrageorientierte Rezept ist aufgegangen, alle großen Rezessionen, die wir seitdem hatten, sind damit therapiert worden. In der weltweiten Krise der Jahre 2008/2009 zum Beispiel haben die meisten Staaten ganz gezielt mit Nachfragepolitik reagiert und konnten den erschreckenden Abschwung relativ schnell abfangen. In Deutschland hat der damalige Bundesfinanzminister Peer Steinbrück dazu zwar etwas länger gebraucht, aber letztlich war ihm wie allen anderen Verantwortlichen klar: Jetzt ist die Stunde der Globalsteuerung gekommen – und die hat funktioniert.

iwD: Der Sachverständigenrat hat jedoch schon 1976 mit seinem Gutachten »Zeit zum Investieren« das Gegenkonzept präsentiert, also die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik.

Bofinger: Ich sehe den Kontrast zwischen Angebots- und Nachfragepolitik nicht. Um mal einen medizinischen Vergleich zu zie-

hen: Angebotspolitik ist eine gute Prävention – das ist die Voraussetzung, um gesund zu bleiben. Aber wenn der Patient eine schwere Infektion hat, dann muss man eben von außen seine Selbstheilungskräfte mobilisieren und unterstützen – das ist Nachfragepolitik. Es kommt halt auf die richtige Diagnose und auf die richtige Dosierung der Medizin an – und darauf, die Medizin wieder rechtzeitig abzusetzen.

Grömling: Aber genau das ist ja oft das Problem. Was ist die richtige Dosierung und kommt die auch rechtzeitig an? Die Abwrackprämie war meiner Meinung nach mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland mehr Symbolpolitik. Die Infrastrukturprogramme waren angebotsseitig richtig, im Auge des Sturms 2009 aber irrelevant. Die meisten Bagger rollten erst in den Folgejahren.

iwd: Eine unerwünschte Nebenwirkung der nachfrageorientierten Therapie ist mehr Staatsverschuldung.

Bofinger: Richtig, aber wo liegen die vernünftigen Schwellenwerte für Verschuldung? Wann wird sie pathologisch? Beim Schuldenstand tun wir uns sehr schwer, zu definieren, wann er akzeptabel ist und wann nicht.

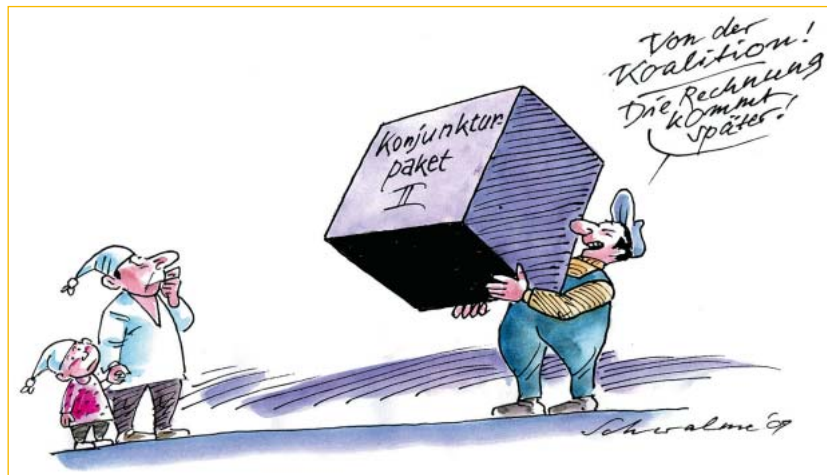
Grömling: Richtig, nur die Grundidee des »Deficit Spendings« war ein über die Konjunkturzyklen ausgeglichener Staatshaushalt. Schulden in der Krise sind erlaubt. Aber dann muss man bitte auch den Anstand haben, die Rechnung in guten Zeiten zu begleichen. Kontinuierlich steigende Staatsschulden sind für mich – auch mit Blick auf meine Kinder – nicht tragbar.

iwd: Streng genommen verfehlt Deutschland eines der vier Ziele, das außenwirtschaftliche Gleichgewicht, seit Jahren. US-Präsident Trump, der französische Präsident Macron, aber auch die EU-Kommission und der Internationale Währungsfonds werden nicht müde, der Bundesrepublik ihre stetig steigenden Leistungsbilanzüberschüsse vorzuwerfen. Sind die Vorwürfe berechtigt?

Grömling: Nein, denn zum einen atmet die deutsche Leistungsbilanz gleichmäßig mit den globalen Investitionen. Vor allem die aufstrebenden Volkswirtschaften haben einen großen Kapitalhunger. Deutschland trägt mit seinen Investitionsgüterexporten viel zum globalen Aufholprozess bei. Mit Blick auf die enormen Leistungsbilanzdefizite in großen fortgeschrittenen Ländern wie den USA stellt sich für mich zum anderen eher die Frage, warum brauchen diese Länder so viel Kapital und Güter aus dem Ausland? Vor allem in den USA ist es doch die hohe Staatsverschuldung, die zu einem Zwillingdefizit führt, also im Haushalt und in der Leistungsbilanz. Das ist das Problem.

Bofinger: Was ist denn ein Leistungsbilanzüberschuss überhaupt? Es handelt sich dabei um eine Sparschwemme, die inländische Ersparnis ist höher als die Investitionen. Es gibt also ein inländisches Nachfragedefizit, das erzielte Einkommen in Deutschland ist größer als die Nachfrage der Inländer. Das ist für die anderen Länder logischerweise ein Problem. Man kann aber auch umgekehrt fragen: Ist es im deutschen Interesse, dass unsere Geldvermögensbildung – also das Sparen – extrem hoch ist, während die Sachvermögensbildung – also die Investitionen – historisch niedrig ist? Ist es in einem Niedrigzinsumfeld vernünftig, dass die Vermögensbildung in Deutschland in Form von Geldforderungen ans Ausland stattfindet? Ich sage: In unserem eigenen Interesse ist das ökonomisch nicht besonders clever.

© www.iwd.de/artikel/wie-sinnvoll-ist-aktive-konjunkturpolitik-340403/



M 3 »Die Rechnung kommt später!«

© Reiner Schwalme, 12.1.2009

M 4 Peter Bofinger im Interview mit der SZ (11.12.2016): »Manche Ökonomen sind einfach schlechte Verlierer«

Der Wirtschaftsweisen Peter Bofinger über seinen ewigen Kampf mit der Mehrheit deutscher Volkswirte um Mindestlohn und Sparkurs. Weil die wachsende Ungleichheit der AfD helfe, fordert er 56 Prozent Spitzensteuersatz. Interview von Alexander Hagelüken

SZ: Bilanzieren wir Ihre subversive Tätigkeit: Warum sind Sie so oft anderer Meinung?

Bofinger: Es gibt ja zwei polare Sichtweisen auf Staat und Markt. Bei der einen ist der Markt das Reich des Guten, und der Staat ist das Reich des Bösen. Bei der anderen Perspektive, die man beispielsweise bei Sahra Wagenknecht findet, ist es genau umgekehrt. Die Mehrheit meiner Kollegen ist näher an der ersten Sichtweise als ich.

SZ: Und Sie näher an Sahra Wagenknecht?

Bofinger: Ich habe jedenfalls mehr Vertrauen in den Staat als meine Kollegen und weniger Vertrauen in den Markt als sie.

SZ: So einfach?

Bofinger: Dieser Unterschied zieht sich durch die meisten Themen. Die anderen Sachverständigen wollen das Gesetz für Erneuerbare Energien abschaffen. Ich finde, der Staat hat die umweltfreundlichen Technologien erfolgreich gefördert. Das hätte der Markt so nicht hingekriegt.

SZ: Ein Klassiker für Differenzen ist der Mindestlohn. Als er 2014 beschlossen wurde, klatschten Sie. Die Mehrheit der Sachverständigen warnte, er koste viele Jobs. Mancher sprach von Hunderttausenden.

Bofinger: Es ist ein Dogma, dass nur der Markt die Löhne regeln soll. Die Bilanz des Mindestlohns ist prächtig. Ich hatte das erwartet. Die Branchen-Mindestlöhne etwa am Bau, im Elektrohanderwerk oder bei den Friseuren hatten nie Jobs gekostet. So ist es auch jetzt. Wo die Löhne vorher besonders niedrig waren, entstand sogar mehr Beschäftigung als anderswo. In bargeldnahen Branchen wie Gastronomie und Taxigewerbe hat der Chef oft schwarz was draufgelegt. Jetzt wird daraus Beschäftigung zum Mindestlohn. Davon profitieren Arbeitnehmer, Staat und Sozialkassen.

SZ: Mainstream-Ökonomen behaupten aber, die Schädlichkeit des Mindestlohns ließe sich erst in einer Rezession beurteilen.

Bofinger: Manche sind einfach schlechte Verlierer. Wenn es inzwischen mehr Arbeitslose gäbe, wäre das Geschrei riesig.

© www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2014/november/sozialstaat-profitiert-von-zuwanderung/



M 5 »Bitte auch mir ein Hilfspaket schnüren!«

© Reiner Schwalme, 2008

M 6 Dullien, S./van Treeck, T.: »Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen«, WISO-Diskurs November 2012, Bonn 2012

In der Wissenschaft ist längst anerkannt, dass traditionelle, eindimensionale Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) die Wohlstandsentwicklung nur unzureichend abbilden. Aus diesem Grund hat auch der Deutsche Bundestag Ende 2010 auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eine Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« mit dem Ziel eingesetzt, einen ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikator zu entwickeln (...), der eine Breite von Aspekten einbeziehen soll, die neben materiellem Lebensstandard unter anderem auch soziale Inklusion und Kohäsion, intakte Umwelt und Verfügbarkeit begrenzter natürlicher Ressourcen, Bildungschancen und die Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge einbeziehen soll. Andererseits hat sich der institutionelle Rahmen in Deutschland in den vergangenen Jahren hin zu einer Verengung auf immer weniger wirtschaftspolitische Ziele entwickelt. Zwar schreibt das weiterhin gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 neben Wirtschaftswachstum auch einen hohen Beschäftigungsstand, niedrige Inflation und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht als verbindliche Ziele der Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern vor, allerdings hat die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und die absehbare Ratifizierung des Fiskalpakts auf europäischer Ebene dazu beigetragen, dass rechtlich alle anderen wirtschaftspolitischen Ziele de facto hinter dem Ziel der Begrenzung staatlicher Neuverschuldung zurücktreten müssen. Auch im öffentlichen Diskurs spielt die Frage der Staatsfinanzen – nicht zuletzt wegen der aktuellen Euro-Krise – eine herausgehobene Rolle, erst mit einigem Abstand gefolgt von Sorgen um Arbeitslosigkeit. (...) Wir schlagen dabei vor, nach dem Modell des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 ein neues »Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz« (vgl. | M 7 |) zu entwickeln, das erstens die multidimensionalen Ziele für die Wirtschaftspolitik der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand definiert, zweitens ein Berichtswesen schafft, das die Fortschritte auf den einzelnen Ebenen gebündelt darstellt, gleichzeitig aber die möglichen Konflikte und Komplementaritäten zwischen den Einzelzielen aufzeigt. (...)

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet dies: Nachhaltigkeit beim öffentlichen Schuldenstand darf weder isoliert noch herausgehoben angepeilt oder analysiert werden. Stattdessen muss Nachhal-

tigkeit in mehreren Dimensionen betrachtet werden. Neben der ökologischen Nachhaltigkeit sollten in eine solche Betrachtung auch die soziale Nachhaltigkeit sowie die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit in ihrer ganzen Breite eingehen.

Nachhaltigkeit wäre hier in dem Sinne zu verstehen, dass der aktuell eingeschlagene wirtschaftliche Entwicklungspfad mit ausreichender Wahrscheinlichkeit auf Dauer fortgesetzt werden kann, ohne dass es in einer der Dimensionen zu schweren Krisen käme. Diese Definition von Nachhaltigkeit erlaubt durchaus, dass z. B. heute mehr von natürlichen Ressourcen verbraucht wird, als dies für künftige Jahre in alle Ewigkeit möglich wäre. Notwendig für die Erfüllung der Nachhaltigkeitsbedingung wäre hier nur, dass ein realistisches Konzept implementiert ist, den Naturverbrauch in der Zukunft ausreichend zu reduzieren. Dies würde bedeuten, dass die Ressourceneffizienz (also die verbrauchten natürlichen Ressourcen pro

Euro Wirtschaftsleistung) sich hinreichend schneller verbessert, als die Wirtschaft wächst. Die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit würde die ganze Breite des Einflusses staatlicher Aktivität mit erfassen. Neben der Verschuldung des öffentlichen Sektors müssten dafür nicht nur der öffentliche produktive Kapitalstock wie Straßen, Schulen oder Universitäten betrachtet werden, sondern auch öffentliche Ausgaben, die entweder in der Zukunft Einschränkungen des Wohlstands vermeiden und damit künftige Kosten der öffentlichen Hand senken (also Ausgaben zum Umweltschutz) oder Wohlstand und damit Einnahmen für die öffentliche Hand generieren (also etwa Ausgaben für Bildung). (...)

Makroökonomische Stabilität ist ebenfalls ein wichtiges Element der Nachhaltigkeit, das in den internationalen Verpflichtungen Deutschlands unterbelichtet ist. Neben der öffentlichen Verschuldung ist dabei – wie uns die US-Subprime-Krise ebenso wie die Euro-Krise in Ländern wie Irland und Spanien jüngst schmerzhaft vor Augen geführt hat – die private Verschuldung ein wichtiger Risikofaktor. Eng verbunden mit der privaten Verschuldung ist die Leistungsbilanz eines Landes: Diese zeichnet die Veränderung der Vermögensposition eines Landes gegenüber dem Rest der Welt ab. Leistungsbilanzdefizite bedeuten dabei einen Zuwachs der Nettoauslandsverschuldung, Leistungsbilanzüberschüsse einen Zuwachs der Nettoauslandsforderungen. Makroökonomische Stabilität ist dabei sowohl gefährdet, wenn die Leistungsbilanzposition einen starken Anstieg der eigenen Verschuldung anzeigt, als auch, wenn hohe Leistungsbilanzüberschüsse darauf hindeuten, dass wichtige Handelspartner in nicht-nachhaltige Verschuldungstrends gedrückt werden. (...)

Soziale Nachhaltigkeit ist ein Feld, das ebenfalls sowohl in Deutschlands internationalen Verpflichtungen als auch in vielen Diskussionssträngen unterbelichtet ist. Zum einen ist wachsende Ungleichheit empirisch mit fallender Lebenszufriedenheit verbunden. Zum anderen drohen bei extremer oder stark steigender Ungleichheit oder Ausgrenzung von größeren Bevölkerungsgruppen soziale Unruhen und politischer Extremismus. (...)

Dieser Rahmen sollte die folgenden Ziele haben:

- Er sollte grundsätzliche, langfristige, wirtschaftspolitische Ziele für die öffentliche Hand in Deutschland definieren.
- Er sollte die wirtschaftspolitische Debatte so verbreitern, dass die einseitige Fixierung auf Budget-Defizite und öffentlichen Schuldenstand aufgelöst wird und eine breitere Vision von Nachhaltigkeit und Wohlstand verfolgt wird. (...)

Ein neues magisches Viereck für das 21. Jahrhundert (...)

Dabei erscheinen uns folgende vier gleichberechtigte Oberziele für die Wirtschaftspolitik als sinnvoll:

– **Materieller Wohlstand:** Angestrebt wird ein angemessenes Wirtschaftswachstum ohne die Gefährdung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität.

– **Ökologische Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss die Erfüllung der anderen Ziele in einer Art gewährleisten, die unsere natürlichen Lebensgrundlagen auch in der langen Frist nicht gefährdet.

– **Soziale Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss so gestaltet sein, dass soziale Spannungen, einschließlich inakzeptabler sozialer Ungleichheit vermieden werden.

– **Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen:** Der Staat darf zur Erreichung anderer Ziele weder seine langfristige Solvenz gefährden, noch den öffentlichen Kapitalstock auf Kosten künftiger Generationen verfallen lassen. (...)

Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit

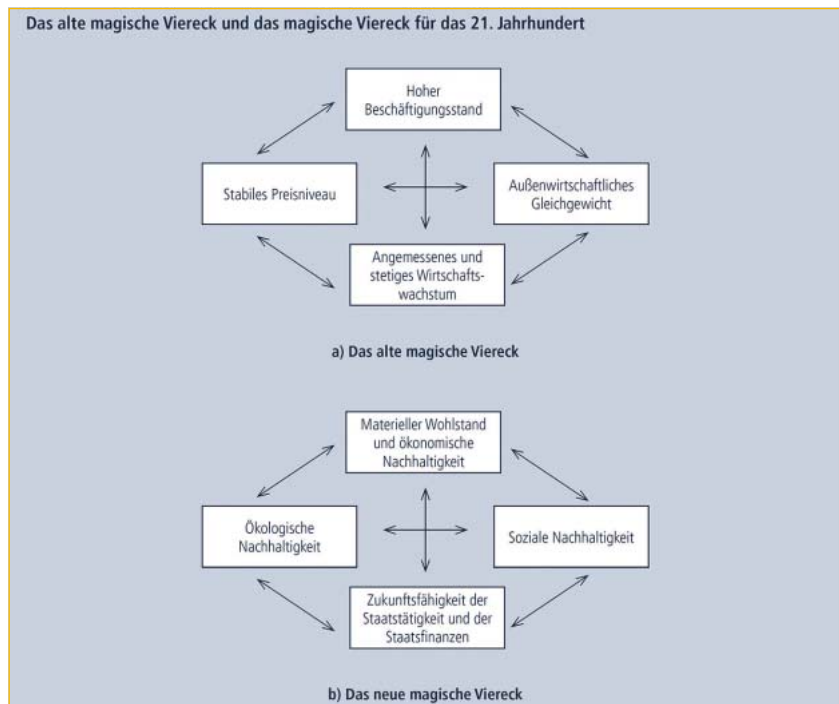
Im Bereich materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit spielt das BIP weiter eine wichtige Rolle, weil es die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Produktivität einer Gesellschaft indirekt widerspiegelt. Allerdings sollte in Zukunft ein stärkeres Bewusstsein dafür geweckt werden, dass Produktivitätsfortschritte, gemessen als BIP pro Arbeitsstunde, auf verschiedene Weise den Wohlstand erhöhen können, nämlich entweder durch eine höhere Gesamtproduktion und höhere Einkommen oder durch mehr Freizeit. In letzterem Fall stiege das BIP pro Arbeitsstunde stärker als das BIP pro Kopf. Unter sonst gleichen Bedingungen ergäbe sich hieraus ein Wohlstandsgewinn. Neben dem BIP ist die Beschäftigungsquote ein wichtiger Indikator für materiellen Wohlstand und seine Verteilung. Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 die Erwerbstätigenquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren auf 77 Prozent zu erhöhen, diejenige der 50- bis 64-Jährigen auf 60 Prozent und die Erwerbstätigenquote von Frauen auf 73 Prozent. Das Ziel eines hohen BIP und eines hohen Beschäftigungsvolumens steht im Konflikt mit dem Ziel des Umweltschutzes, wenn eine Entkopplung von Produktion und Ressourcenverbrauch nicht hinreichend schnell gelingt. (...)

Soziale Nachhaltigkeit

Im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit stehen zunächst zwei Verteilungsindikatoren vor: die Armutsrisikoquote, definiert als der Anteil der Personen, deren bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen weniger als 60 Prozent des Medians beträgt, und – wie international üblich – das Verhältnis zwischen den äquivalenzgewichteten, verfügbaren Haushaltseinkommen des obersten und des untersten Quintils. Es ist Aufgabe der jeweiligen Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung der Verteilungssituation (Mindestlohnpolitik zur Verringerung der Lohnspreizung, Quotenregelungen im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit, steuerpolitische Maßnahmen etc.) mit anderen wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik (etwa die Erhöhung der Beschäftigung oder der Steuereinnahmen) in Verbindung zu bringen und etwaige Komplementaritäten und Zielkonflikte offen zu benennen. (...)

Ökologische Nachhaltigkeit

Für das Oberziel ökologische Nachhaltigkeit haben wir zunächst nur die in der Europa 2020-Strategie bzw. im deutschen Energiekonzept 2050 festgelegten Ziele berücksichtigt, also die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 (bis 2050 um 80 bis 95 Prozent), den Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2020 auf 18 Prozent des Bruttoend-



M 7 »Altes und neues magisches Viereck«

© Dullien, S./ van Treeck, 2012, S. 15

energieverbrauchs (bis 2050: 60 Prozent) und die Verringerung des Primärenergieverbrauchs bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 2008 (bis 2050: 50 Prozent). (...)

Wie in der Studie dargestellt, ist ein moderner Wohlstandsbegriff viel breiter zu fassen als die traditionellen Maßzahlen zum Bruttoinlandsprodukt. Auch die Begrenzung der Staatsverschuldung, wie sie nun sowohl im Grundgesetz mit der Schuldenbremse als auch absehbar auf EU-Ebene mit dem Fiskalpakt festgeschrieben ist, kann keinen Wohlstandszuwachs garantieren. Ein sozial-ökologisches Fortschrittsprojekt zielt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in einer Vielzahl von Dimensionen bei Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ab, und diese Dimensionen müssen in eine sinnvolle moderne Wohlstandsdefinition einfließen. (...) Wir haben als Lösung für diese Herausforderung eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 vorgeschlagen, mit einem neuen magischen Viereck mit den Oberzielen materieller Wohlstand, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen. Diese Oberziele sollten in Einzelzielen konkretisiert werden und in konkrete, überprüfbare, quantitative Zielquoten für Regierungshandeln einfließen, für deren Einhaltung sich die Regierung in einem neuen »Jahreswohlstandsbericht« rechtfertigen muss. Wir glauben, dass über einen solchen Rahmen Wirtschaftspolitik in Deutschland besser strategisch ausrichtbar wird und leichter normative Wertungen und Ziele diskutiert werden können.

© Dullien, S./ van Treeck, T.: »Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen«, WISO-Diskurs November 2012, Bonn 2012, S. 5–27

5. Von der Staatsverschuldung in den Staatsbankrott?

JOHANNES SCHMIDT

Die Staatsverschuldung gilt für viele immer noch als ein wirtschaftspolitisches Hauptproblem: sie sei eine Belastung der künftigen Generationen, und es drohe letztlich sogar ein Staatsbankrott. Aus diesem Grunde sei es sehr sinnvoll, Staatsverschuldung zu begrenzen und abzubauen. Die »Schwarze Null« ist daher nach einer weitverbreiteten Ansicht eine durchaus sinnvolle Vorgabe für die öffentliche Finanzplanung. Bei dieser Interpretation der Staatsverschuldung wird oft die gleiche Perspektive angewendet wie bei der Verschuldung einer Privatperson. Dies ist aber für die Beurteilung der Staatsverschuldung nicht angemessen. Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive stellen sich sowohl Nutzen als auch Gefahren der Staatsverschuldung anders dar. Und auch die Gefahr des Staatsbankrotts kann nicht ohne weiteres mit dem Konkurs einer Privatperson verglichen werden.



Abb. 1 »Schuldenabgrund!«

© Gerhard Mester

Die Akteure und ihr Vermögen

Bei Fragen, die die Gesamtwirtschaft – und nicht nur einzelne Märkte – betreffen, geht es um die wirtschaftlichen Beziehungen unter den drei inländischen Sektoren – private Haushalte, Unternehmen, Staat (d. h. die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden mit ihren Organen und Behörden) – sowie zwischen diesen Sektoren und dem Ausland. Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Staatsverschuldung ist wichtig, dass jeder Sektor Vermögen bilden oder auch abbauen kann. Das Vermögen teilen wir in zwei Kategorien: Sachvermögen und Geldvermögen. Sachvermögen können Gegenstände jeder Art sein, die über einen längeren Zeitraum genutzt werden: Immobilien, Maschinen, Anlagen, Kunstwerke etc. Auch die sogenannten ‚immateriellen Vermögensgüter‘ sollen darunter gefasst werden, z. B. Patente. Die Produktion oder der Erwerb eines Sachvermögensgutes wird als Investition bezeichnet.

Unter Geldvermögen einer Person, eines Unternehmens oder einer sonstigen Institution ist zu verstehen der Saldo aus sämtlichen Forderungen und Verbindlichkeiten. Forderungen beinhalten Forderungen aus dem Verkauf von Waren und Dienstleistungen (auf Bezahlung der Rechnung) oder auch Forderungen aus vergebenen Krediten (nämlich auf Rückzahlung des Kredites). Auch der Bestand eines Kontos bei einer Bank ist eine Forderung, die jederzeit fällig gestellt werden kann: denn der Kontoinhaber kann von der Bank entweder jederzeit oder zumindest nach Ablauf bestimmter Fristen die Auszahlung des Kontobestandes fordern; das gilt insbesondere für das Girokonto.

Verbindlichkeiten beinhalten umgekehrt jede Art von Zahlungsverpflichtung: Verbindlichkeiten aus dem Bezug von Waren und Dienstleistungen, aus eingegangenen Krediten usw. Und um noch einmal auf das Girokonto zu kommen: Aus Sicht der Bank ist die Einlage auf einem Kundenkonto eine Verbindlichkeit, da der

Kunde jederzeit fordern kann, ihm den Kontobestand ganz oder teilweise auszuzahlen. Das Geldvermögen einer Person kann positiv sein – dann ist diese Person ein Nettogläubiger – oder auch negativ – dann ist diese Person ein Nettoschuldner. Das Geldvermögen einer Person verringert sich, wenn sie Ausgaben vornimmt, es vergrößert sich, wenn sie Einnahmen zu verzeichnen hat.

Saldenmechanik und die Unterscheidung zwischen Einzel- und Gesamtwirtschaft

Die strikte Unterscheidung zwischen der einzelwirtschaftlichen und der gesamtwirtschaftlichen Sichtweise gehört zu den wichtigsten Punkten, die bei der Behandlung volkswirtschaftlicher Fragen verstanden werden muss. Auf einer gesamtwirtschaftlichen Ebene sind die Zusammenhänge oftmals völlig anders als auf einer einzelwirtschaftlichen. Ein bestimmter Sachverhalt oder ein bestimmter Zusammenhang kann für jeden einzelnen richtig sein oder für jeden einzelnen zutreffen, aber dennoch für die Gesamtheit falsch sein. Ganz oft werden in wirtschaftspolitischen Debatten Beispiele herangezogen, die aus der unmittelbaren Lebenserfahrung des einzelnen herausgegriffen und anschließend verallgemeinert werden – ohne dabei zu berücksichtigen, dass dieses Beispiel möglicherweise gänzlich falsch wird, wenn es auf die Gesamtheit eines Landes angewendet wird. Mit Hilfe der sogenannten Saldenmechanik, die der Ökonom Wolfgang Stützel (1925–1987) systematisch entwickelt hat, kann man diesen – auf den ersten Blick vielleicht etwas abstrakten – Gedanken präziser fassen (vgl. zum Folgenden Stützel 1978, S. 20 ff., Schmidt 2012, S. 63 ff.). Ausgangspunkt der Überlegungen ist, dass sich jede Gesamtheit von – natürlichen wie juristischen – Personen (z. B. die Gesamtheit der Konsumenten, die Gesamtheit der Unternehmen oder eben

auch die Gesamtheit aller Personen) mindestens unterteilen lässt in eine Gruppe (die auch nur aus einer einzigen Person bestehen kann) und die jeweilige Komplementärgruppe. Gruppe und Komplementärgruppe bilden dann umgekehrt die Gesamtheit dieser Personen. Das wesentliche Anwendungsgebiet der Saldenmechanik in der Wirtschaftstheorie ist die Analyse von Geldvermögensströmen. Und in diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen Einzel- und Gesamtwirtschaft zentral. Bezüglich des Geldvermögens gilt folgender

- **Partialsatz:** Für jede Person und jede Gruppe von Personen bedeutet eine Vermehrung der Ausgaben eine Verminderung des Geldvermögens.

Für jede einzelne Person ergibt sich daraus ein klarer Zusammenhang zwischen ihren Ausgaben und ihrem Geldvermögensbestand. Aber gesamtwirtschaftlich ist zu beachten, dass die Ausgaben des einen stets die Einnahmen des anderen sind. Wenn

nun jede Person ihre Ausgaben erhöht, so fallen diese Ausgaben ja bei irgendeiner anderen Person wieder als Einnahmen an, so dass also zunächst gar nicht klar ist, ob sich der Geldvermögensbestand einer Person schlussendlich vermehrt oder vermindert.

- **Satz zur Größenmechanik:** Jede Person (oder Gruppe) verkleinert nur in dem Falle und dem Maße ihren Geldvermögensbestand, in dem sie ihre Ausgaben stärker vermehrt (oder weniger vermindert) als die Komplementärgruppe.

Ein Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen – und damit eine Verminderung des eigenen Geldvermögensbestandes – kann also durch Ausgabensteigerung nur dann erzielt werden, wenn andere Personen einen Einnahmenüberschuss erzielen und somit ihren Geldvermögensbestand erhöhen. Das heißt aber: ob eine Person oder eine Gruppe von Personen einen Ausgabenüberschuss erzielt, ist nicht primär eine Folge der bloßen Steigerung der Ausgaben, sondern beruht darauf, dass eine Person ihre Ausgaben stärker steigert als die Komplementärgruppe der übrigen Personen, mit anderen Worten, dass eine Gruppe von Personen einen Vorsprung vor den anderen erzielt. Das führt zu dem

- **Globalsatz:** Die Gesamtheit aller Personen kann ihr Geldvermögen durch Vermehrung ihrer Ausgaben nie verändern.

Wenn man diese Zusammenhänge nun auf die vier Sektoren (private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland) anwenden will, so gilt auch hier natürlich wieder zwingend: wenn ein Sektor ein positives Geldvermögen hat, dann muss mindestens ein anderer Sektor ein negatives Geldvermögen haben. Genauso gilt zwingend: Wenn ein Sektor in einer Periode sein Geldvermögen vergrößert hat, also einen Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben zu verzeichnen hat, dann muss mindestens ein anderer Sektor ein Defizit verzeichnen: einen Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen; ein negativer Saldo des einen Sektors muss betragsmäßig zwingend gleich sein der Summe der positiven Salden der anderen Sektoren (daher der Name Saldenmechanik). Oder noch anders formuliert: Hat jemand mehr ausgegeben als eingenommen, dann muss es zwingend jemand anderen geben, der mehr eingenommen als ausgegeben hat. Für die Höhe des Geldvermögens der Welt heißt das: da das Geldvermögen definiert ist als Saldo von Forderungen und Verbindlichkeiten und die Forderung des einen immer zugleich die Verbindlichkeit des anderen ist, beträgt das Geldvermögen der Welt stets gleich Null; es kann für die Gesamtwirtschaft nicht erhöht, sondern nur umge-

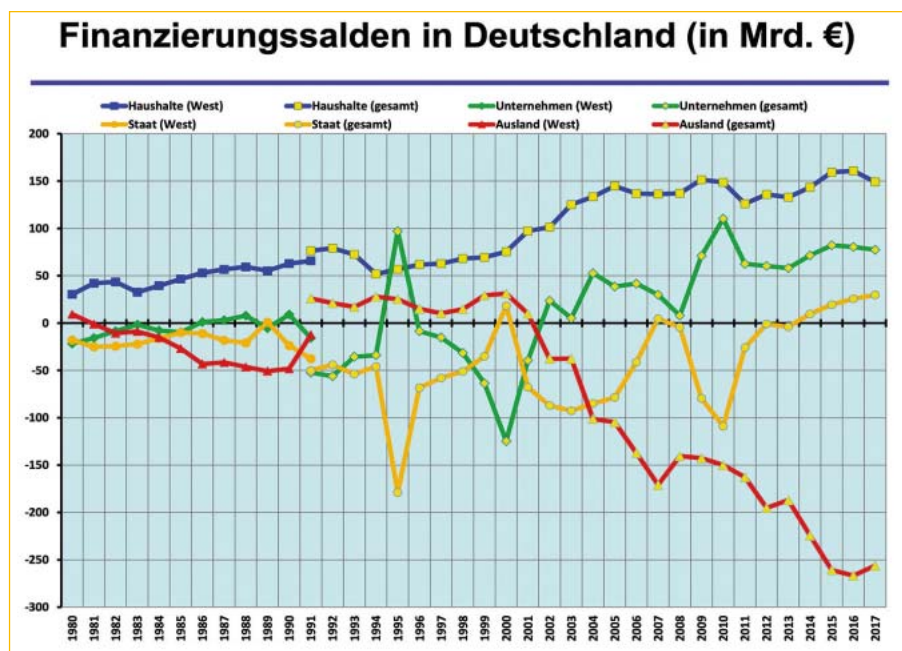


Abb. 2 »Finanzierungssalden in Deutschland in Mrd Euro«

© Johannes Schmidt, Zahlen: AMECO-Datenbank

schichtet werden. Und um das ausdrücklich hinzuzufügen: das gilt selbstverständlich nicht für das Sachvermögen – dies kann einzel- wie gesamtwirtschaftlich durch Investition vergrößert und durch Desinvestition und Verschleiß vermindert werden. Für die Staatsverschuldung heißt das aber: Wenn die Verschuldung des Staates reduziert (und damit das Geldvermögen des Staates erhöht) werden soll, dann muss notwendigerweise das Geldvermögen eines anderen Sektors zurückgehen.

Betrachten wir zunächst einmal die Entwicklung des Geldvermögens der einzelnen Sektoren in Deutschland. In der **Abb. 2** sieht man die jährlichen Finanzierungssalden, d. h. die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (und damit die Veränderung des Geldvermögens) der einzelnen Sektoren. Der Saldo ist bei den privaten Haushalten stets positiv, sie bilden also Jahr für Jahr Geldvermögen; das ist auch in praktisch allen anderen Ländern so. Beim Unternehmenssektor sieht man, dass dieser bis vor 15–20 Jahren ein Defizitsektor war. Das war auch schon vor den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts der Fall; die seit der Jahrtausendwende zu beobachtenden Überschüsse sind im längerfristigen Vergleich eher ungewöhnlich. Der Staatssektor ist ebenfalls sehr häufig ein Defizitsektor, allerdings zeigt sich nun seit etwa drei Jahren die schwarze Null: auch der Staat bildet Überschüsse. Die Überschüsse der inländischen Sektoren sind dadurch möglich, dass das Ausland die Verschuldung übernimmt. Der deutsche Überschuss in der Leistungsbilanz, die hohe jährliche Differenz zwischen Exporten und Importen heißt ja nichts anderes als dass Deutschland mehr an das Ausland verkauft (exportiert) als es aus dem Ausland einkauft (importiert), und diesem jährlichen Überschuss und der damit verbundenen Erhöhung des Geldvermögens von Deutschland entspricht ein Defizit und die entsprechende Verminderung des Geldvermögens bzw. die Netto-Neuverschuldung des Auslandes. Wenn nun sowohl Deutschland als auch anderen Ländern eine weitere Rückführung der Staatsverschuldung nahe gelegt wird, so stellt sich das Problem, wer denn eigentlich die Gegenbuchung übernehmen soll. Denn wenn der Staat seine Verschuldung verringert, muss die Frage gestellt werden, wessen Geldvermögen sich verringern oder wessen Verschuldung statt dessen steigen soll. Hat man diese saldenmechanischen Zusammenhänge klar vor Augen, dann kann man sich weiterhin fragen, ob es sonderlich konsistent ist, die Defizite des Auslands vehement zu kritisieren, wenn man zugleich diese Defizite benötigt, um die inländischen Überschüsse aufrechterhalten zu können.



Abb. 3 »Schuldenuhr des privaten Bunds der Steuerzahler e.V.«

© picture alliance/ Paul Zinken/ dpa

Nutzen von Staatsschulden

Warum aber sollte sich der Staat überhaupt verschulden? Welche Gründe lassen sich dafür anführen? Es sind im wesentlichen drei: Erstens dient die Verschuldung des Staates zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung (Beck/ Prinz 2011, S. 32 ff.). Eine Rezession ist dadurch gekennzeichnet, dass Unternehmen wie auch private Haushalte ihre Nachfrage nach Gütern reduzieren und bestehende Verbindlichkeiten abzubauen suchen bzw. ihr Geldvermögen erhöhen wollen. Wenn es keine andere Institution gibt, die zur Verschuldung bereit ist – und das kann in der Regel nur der Staat sein –, dann kann sich die Rezession verschärfen; denn wenn alle versuchen, ihr Geldvermögen zu erhöhen (indem sie ihre Ausgaben reduzieren), ist zwar von vornherein klar, dass dies gesamtwirtschaftlich nicht gelingen kann, es wird aber wegen des allgemeinen Nachfragerückgangs zu Produktionseinbrüchen und Arbeitslosigkeit führen. Die Schwere der Depression der dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts ist u. a. dadurch zu erklären, dass selbst in dieser Situation die Staaten lange Zeit versuchten, ausgeglichene Haushalte beizubehalten.

Heutzutage erfolgt ein Teil dieser konjunkturell verursachten Staatsverschuldung automatisch (über höhere Sozialausgaben und geringere Steuer- und Beitragseinnahmen), aber auch mit Hilfe von Konjunkturprogrammen, die höhere Ausgaben und/ oder niedrigere Steuersätze vorsehen. Man sieht daraus auch: Es ist eine zumindest einseitige Betrachtung, wenn man die Ursache steigender Staatsverschuldung nur in dem Bestreben des Staates sieht, seine Ausgaben zu steigern – es ist eben die einzelwirtschaftliche Betrachtungsweise, die umstandslos aus der Steigerung der Ausgaben die Steigerung des Defizits folgert. Genau so gut kann ein Staatsdefizit aus dem Bestreben der anderen Sektoren erwachsen, ihr Geldvermögen zu steigern und finanzielle Überschüsse anzuhäufen oder übergroße Verbindlichkeiten abzubauen. Dieser erste Punkt ist vor allem eine Begründung für eine vorübergehende Staatsverschuldung. Eine dauerhafte Verschuldung lässt sich dann rechtfertigen, wenn damit Investitionen (in Schulen, Infrastruktur, etc.) finanziert werden (Beck/ Prinz 2011, S. 28 ff.). Da von solchen Investitionen auch spätere Generationen profitieren, ist es gerechtfertigt, die Finanzierung nicht nur (über Steuern) der heutigen Generation aufzuerlegen. Da (sinnvolle) Investitionen auch die Produktionsmöglichkeiten einer Wirtschaft erhöhen, kommt es damit auch zu einem höheren

Inlandsprodukt und höheren Steuereinnahmen des Staates, die zur Bedienung der Schulden eingesetzt werden können. Die dritte Begründung für eine dauerhafte Staatsverschuldung ergibt sich aus dem Wunsch der (Geld-)Vermögensbildung vor allem auf seiten der privaten Haushalte – und zwar nicht als vorübergehende Reaktion auf eine Wirtschaftskrise, sondern dauerhaft (Weizsäcker 2010). Wie man aus den Zahlen für Deutschland sieht – und das gilt in anderen Ländern ganz genauso –, ist der Sektor der privaten Haushalte stets ein Überschussektor: er nimmt mehr ein als er ausgibt, bildet also Geldvermögen. Damit das ohne größere Probleme funktioniert, muss es einen Defizitsektor geben; der Staat bietet mit seinen Staatsanleihen eine Anlagemöglichkeit, die gemeinhin als sicher angesehen wird. Staatsanleihen sind also ein wichtiger Bestandteil des Geldvermögens vieler Haushalte – manchmal auch ohne dass es ihnen bewusst ist: jeder Inhaber einer Lebensversicherung ist indirekt Gläubiger des Staates, da Versicherungen einen großen Teil der Beiträge ihrer Mitglieder in Staatsanleihen anlegen.

Belastung durch Staatsschulden

Warum aber wird so vehement der Abbau der Staatsverschuldung gefordert? Dafür werden die Belastungen angeführt, die damit verbunden seien – und auch die Gefahr eines Staatsbankrotts könne nicht ausgeschlossen werden.

Welche Belastungen sind das? Genannt wird hier, dass die künftigen Generationen die Schulden bezahlen müssten, diese würden daher durch Staatsverschuldung belastet. Aus einer einzelwirtschaftlichen Perspektive ist das natürlich verständlich: Ein Mensch, der zu seinen Lebzeiten hohe Schulden aufgenommen hat, die nach seinem Tod von seinen Erben beglichen werden müssen, belastet tatsächlich seine Nachkommen – insbesondere dann, wenn diese kein anderes (Sach-)Vermögen besitzen, das sie zur Tilgung der Schuld einsetzen können. Das ist aber eine einzelwirtschaftliche Perspektive – die zum Beispiel in der bekannten Schuldenuhr des Bundes der Steuerzahler zum Ausdruck kommt (Abb. 3). Natürlich kann man sagen, dass die künftigen Generationen die Staatsschulden »erben«, aber sie erben genauso die dazugehörigen Staatsanleihen; den Verbindlichkeiten des Staates stehen die in Staatsanleihen verbrieften Forderungen gegenüber, so dass die Aussage, die künftigen Generationen müssten die

Staatsschulden bezahlen, die andere Seite unterschlägt: dass irgendjemand die Zins- und Tilgungszahlungen erhält. Allerdings kann es durch die Staatsverschuldung zu Umverteilung innerhalb einer Generation kommen. Um zu klären, wie diese genau aussieht und zu beurteilen ist, wäre zu prüfen, wer die Steuerzahler und wer die Zinsempfänger sind; wer von den schuldenfinanzierten Ausgaben profitiert; wie die Belastungen ausgesehen hätten, wenn die Ausgaben durch Steuern anstatt durch Schulden finanziert worden wären (Anselmann/ Krämer 2014). Eine mögliche Belastung künftiger Generationen liegt nicht in der Staatsverschuldung als solcher, sondern darin, was der Staat mit den Ausgaben tut: welche Güter er kauft, wofür er Personal einstellt und welche Investitionen er gegebenenfalls vornimmt. Mit der Entscheidung, etwa Straßen und Schulen zu bauen, nimmt er reale Ressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe, Maschinen etc.) in Anspruch, die dann für andere Zwecke nicht zur Verfügung stehen. So ist es möglich, dass staatliche Projekte solche von privaten Unternehmen verdrängen (sog. Crowding-Out). Sind die staatlichen Projekte dann weniger produktiv als die privaten, würden die künftigen Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft geringer ausfallen als sie ohne das Crowding-Out wären (Beck/ Prinz 2011, S. 63 ff.). Diese künftig verringerten Produktionsmöglichkeiten wären dann die tatsächliche Belastung der Zukunft durch die Staatsverschuldung. Darüber hinaus können hohe kreditfinanzierte Staatsausgaben in einer vollbeschäftigten Wirtschaft zu Inflation führen. Allerdings: Wenn im Ausgangspunkt die Wirtschaft ungenutzte Kapazitäten und Arbeitskräfte aufweist, dann ist die Gefahr sowohl des Crowding-Out als auch der Inflation äußerst gering (Oberhauser 1996, S. 355 ff.). Aber kann denn die Staatsverschuldung immer weiter steigen? Müssen die Schulden denn nicht irgendwann zurückgezahlt werden? Hier lautet die Antwort ganz einfach Nein. Eine natürliche Person muss in der Regel tatsächlich die Schulden, die sie macht, abtragen, denn sie ist sterblich, und sie wird in der Regel nur dann auch noch einen Kredit bekommen, wenn davon auszugehen ist, dass sie ihn zu Lebzeiten zur Gänze zurückzahlen kann. Da die Organe der öffentlichen Hand aber grundsätzlich auf Dauer existieren, besteht keine Notwendigkeit, bestehende Schulden zur Gänze zu tilgen. Wozu die öffentliche Hand in der Lage sein muss, ist, die Schulden zu bedienen, d. h. fällige Zinszahlungen pünktlich zu leisten und jede einzelne auslaufende Anleihe bzw. jeden einzelnen auslaufenden Kredit zurückzahlen zu können. Zum gleichen Zeitpunkt wird aber möglicherweise eine neue Anleihe aufgelegt oder ein neuer Kredit aufgenommen, so dass zwar die Staatsschuld insgesamt nicht zurückgeht, aber natürlich trotzdem eine fällige Anleihe pünktlich bedient und zurückgezahlt wird.

Zur Gefahr des Staatsbankrotts

Aber ist so ohne weiteres sichergestellt, dass der Staat seine Schulden immer bedienen kann? Gibt es nicht doch irgendwo Grenzen, an denen der Staatsbankrott – also die Zahlungsunfähigkeit des Staates – droht, wenn sie überschritten werden? Auch hier muss man einige Besonderheiten beachten, die die Situation des Staates von der einer Privatperson oder eines Unternehmens

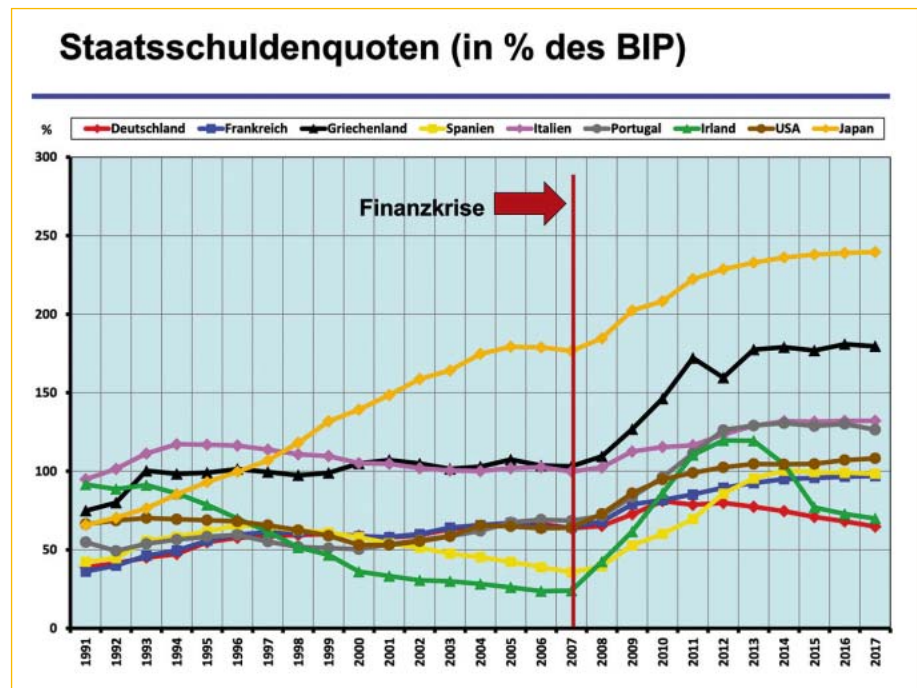


Abb. 4 »Staatsschuldenquoten verschiedener Länder«

© Johannes Schmidt, Zahlen: AMECO-Datenbank

unterscheiden. Wenig aussagekräftig ist die absolute Höhe der Verschuldung eines Staates. Es liegt auf der Hand, dass der amerikanische Staat eine höhere Verschuldung verkraften kann als beispielsweise der belgische – einfach wegen der unterschiedlich hohen Wirtschaftsleistung des Landes. Genau deshalb wird die Staatsschuldquote betrachtet, also die Höhe der Gesamtverschuldung in Relation zum Inlandsprodukt, weil daraus ja die öffentliche Hand ihre Steuern erzielt, um die Mittel für die Bedienung der Staatsschuld zu gewinnen.

Wenn wir diese Staatsschuldquote für verschiedene Länder betrachten (Abb. 4), so sieht man, dass sie in den Jahren nach der Finanzkrise stark angestiegen ist, zum Teil auch über 100 Prozent; der Rekordhalter ist Japan mit einer Staatsschuldquote von etwa 240 Prozent. Allerdings ist diese Quote alleine kein guter Indikator für die Gefahr eines Staatsbankrotts (Holtfrerich et al. 2015, S. 42 ff.). Denn diesbezügliche Befürchtungen gab es in der jüngsten Vergangenheit für fünf europäische Länder: Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien (GIIPS). Für die USA und Japan gab es solche Befürchtungen nie, und ebenso nicht für Deutschland, obwohl seine Staatsschuldenquote bis 2012 höher war als die Spaniens. Diese Befürchtungen drückten sich dadurch aus, dass die Anleger auf einmal die Staatsanleihen der GIIPS-Länder in großem Umfang verkauften; die Zinsen auf diese Anleihen stiegen deshalb, die Staaten kamen in Finanzierungsschwierigkeiten und mussten durch europäische Programme unterstützt werden. Wie lässt es sich nun erklären, dass fünf europäische Staaten in der Finanzkrise große Schwierigkeiten hatten, während es in Japan, den USA oder auch in Großbritannien trotz hoher Schuldenstände für den Staat keinerlei Finanzierungsprobleme gab? Um das zu verstehen, muss man sich zum einen über die Aufgaben einer Zentralbank im klaren sein; zweitens ist die Frage entscheidend, ob die öffentliche Hand sich in ihrer eigenen Währung verschulden kann; und drittens geht es um die Frage der Auslandsverschuldung eines Landes.

Die Besonderheit einer Zentralbank besteht darin, dass sie das Geld eines Landes, das allgemein verwendete Zahlungsmittel, in unbegrenztem Umfang selbst herstellen kann. Daher hat eine Zentralbank neben der Wahrung von Preisstabilität noch eine weitere wichtige Funktion: in einer Finanzkrise agiert sie als »lender of last resort«, als Kreditgeber der letzten Instanz. Eine Finanzkrise ist dadurch gekennzeichnet, dass das Vertrauen der Akteure

untereinander auf einmal deutlich abnimmt und alle danach streben, zahlungsfähig (= liquide) zu bleiben: die Akteure reduzieren ihre Ausgaben, bauen ihre Verbindlichkeiten ab, stoßen als unsicher geltende Anlagen ab, heben ihre Einlagen von Bankkonten ab, stellen die Kreditgewährung ein usw. Genau das aber führt dazu, dass immer mehr Personen und Institutionen tatsächlich zahlungsunfähig zu werden drohen. In dieser Situation ist die Zentralbank aufgerufen, für eine Beruhigung der Panik zu sorgen, indem sie Liquidität bereitstellt und vergleichsweise großzügig Kredite vergibt, vornehmlich an Banken, um zu verhindern, dass Institute zahlungsunfähig werden, die eigentlich gesund sind. Diese Funktion übt eine Zentralbank auch auf den Märkten für Staatsanleihen aus, da auch auf diesen Märkten ein plötzlicher Vertrauensverlust einsetzen kann, der die Anleger dazu veranlasst, in großem Umfang Staatsanleihen abzustoßen. Und hier zeigt sich nun die Wichtigkeit der Frage, ob eine Regierung sich in der eigenen Währung verschulden kann: in diesem Fall kann und wird die Zentralbank einer Panik auf dem Staatsanleihenmarkt entgegenwirken und bei Bedarf ihre Bereitschaft bekunden, die Staatsanleihen aufzukaufen. In Ländern wie den USA, Großbritannien oder Japan wird die öffentliche Hand daher nie in Zahlungsschwierigkeiten geraten: jeder Kreditgeber dieser Staaten kann davon ausgehen, dass im Bedarfsfall die jeweilige Zentralbank bereitsteht, um Anleihen aufzukaufen. Schon aus diesem Grunde ist eine Finanzkrise, die ihren Anfang auf dem Staatsanleihenmarkt nimmt, in diesen Ländern so gut wie ausgeschlossen, unabhängig davon, wie hoch die Staatsschulden sind.

Kann sich jedoch die öffentliche Hand eines Landes nur in einer Fremdwährung verschulden (beispielsweise weil das Land gar keine eigene Währung hat, sondern die Währung eines anderen Landes als allgemeines Zahlungsmittel verwendet), so kann ein beträchtliches Liquiditätsproblem entstehen, denn sie muss sich die entsprechende Währung zur Bedienung der Verbindlichkeiten beschaffen. Dies ist letztlich nur dann möglich, wenn das Land durch ausreichend hohe (Netto-)Exporte Deviseneinnahmen erzielt, mit deren Hilfe dann die öffentliche Hand die eingegangenen Staatsschulden bedienen kann. Können diese Deviseneinnahmen nicht erzielt werden, so kommt die öffentliche Hand möglicherweise in Zahlungsschwierigkeiten.

Dies ist nun genau die Situation der Länder in der Eurozone: Für die Länder der Währungsunion gilt nämlich, dass aus Sicht des einzelnen Landes der Euro eine Fremdwährung darstellt, da die Zentralbank eines Euro-Landes nicht die Kompetenz besitzt, bei krisenhaften Entwicklungen nach eigenem Ermessen einzugreifen und etwa – als Kreditgeber der letzten Instanz – in unbegrenztem Umfang Liquidität bereitzustellen; Entscheidungen darüber obliegen der EZB bzw. dem EZB-Rat, die Zentralbanken der Euroländer sind lediglich ausführende Organe. Anleger konnten und können daher nicht mehr uneingeschränkt darauf vertrauen, dass die EZB bei krisenhaften Entwicklungen eingreifen wird. Manche Ökonomen forderten deshalb im Zuge der Eurokrise, dass die EZB ihre Rolle als Kreditgeber der letzten Instanz auch bei den Staatsanleihen der Euroländer ausüben soll (De Grauwe 2013).

Warum waren es aber die GIIPS-Länder, die in Schwierigkeiten geraten sind? Hier kommt die (Netto-)Auslandsverschuldung der Länder (nicht notwendigerweise der öffentlichen Hand) ins Spiel: es zeigt sich nämlich, dass die Krise auf dem Staatsanleihenmarkt diejenigen Länder getroffen hat, die eine hohe bzw. in den Jahren vor der Krise stark ansteigende Nettoauslandsverschuldung aufweisen. Diese ist im wesentlichen dadurch entstanden, dass die Länder hohe Defizite in der Leistungsbilanz aufwiesen, also deut-



Abb. 5 »Der Süße Brei« (vgl. das gleichnamige Märchen der Gebrüder Grimm)

© Gerhard Mester

lich mehr importiert als exportiert haben (Schmidt 2014, S. 675 f.). Und diese Defizite müssen nicht durch Ausgaben des Staates, sondern können durch private Ausgaben verursacht sein.

Ein gutes Beispiel dafür ist Spanien: Wie man der **Abb. 6** entnehmen kann, hat sich bis zum Ausbruch der Finanzkrise der staatliche Finanzierungssaldo ständig erhöht, in den Jahren 2005–2007 hatte die spanische öffentliche Hand sogar Überschüsse. Demgegenüber war der Finanzierungssaldo der Unternehmen seit 1999 und der der Haushalte seit 2004 negativ. In der Summe ergab sich für Spanien daraus ein seit 1999 durchweg negativer Leistungsbilanzsaldo. Mit dem Ausbruch der Finanzkrise 2008 reduzierte der Privatsektor seine Nachfrage und versuchte seine Verbindlichkeiten abzubauen; in dieser Situation sprang die öffentliche Hand als stabilisierender Faktor ein, was natürlich mit einem entsprechenden negativen Finanzierungssaldo verbunden war.

Die Finanzkrise veranlasste die Anleger ganz generell dazu, die Risiken ihrer Anlagen zu prüfen und deren Zusammensetzung zu ändern. Da außerdem bei den Anlegern Unsicherheit darüber bestand, ob die EZB als Kreditgeber der letzten Instanz auftreten würde, reduzierten sie ihre Engagements in den als problematisch angesehenen Ländern und stießen in diesem Zusammenhang auch die Staatsanleihen dieser Länder ab, was zum starken Anstieg der Zinssätze führte. Dieser Zinsanstieg ließ dann wiederum die Zweifel darüber wachsen, ob die Regierungen auch zukünftig in der Lage sein würden, ihre Verbindlichkeiten zu bedienen, was die Anleiheverkäufe nochmals verstärkte und die Zinssätze weiter steigen ließ. Im Juli 2012 hat der Präsident der EZB, Mario Draghi, in einer Rede geäußert, dass die EZB alles Erforderliche (*whatever it takes*) tun werde, um den Euro zu erhalten. Dies wurde als Signal interpretiert, dass die EZB auch auf dem Staatsanleihenmarkt die Rolle des Kreditgebers der letzten Instanz übernehmen werde. In der Folge sanken die Zinssätze der Staatsanleihen der GIIPS-Länder wieder deutlich, weil die Anleger wieder zum Kauf der Anleihen bereit waren.

Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion um eine (teilweise) Vergemeinschaftung der Schulden der Euro-Länder zu sehen: Der EZB als genuin europäischer Institution in der Geldpolitik steht bisher kein europäischer Staat mit eigenen Anleihen gegenüber. Gäbe es europäische Anleihen, könnte sich die Intervention der EZB auf diese Anleihen beschränken. Der häufig gehörte Einwand, es dürfe keine europäischen Anleihen geben, weil damit die Eigenverantwortung der öffentlichen Hand in den Euroländern geschwächt bzw. verwässert werde (Beck/ Prinz 2011, S. 113 ff),

muss gerade umgekehrt werden: erst wenn eine liquide europäische Anleihe existiert, die aufgrund der impliziten Garantie durch die EZB das Bedürfnis nach einer sicheren Anlage befriedigt, kann auf eine Stützung der Anleihen der Euro-Mitgliedsländer verzichtet werden – ganz analog zur Situation in den USA: dort stützt die amerikanische Zentralbank ebenfalls nur die Anleihen der amerikanischen Zentralregierung, nicht jedoch die der Einzelstaaten.

Fazit

Es ist verfehlt, Staatsschulden lediglich in einer einzelwirtschaftlichen Perspektive zu betrachten: die Ansichten der vielzitierten »schwäbischen Hausfrau« sind für die Beurteilung von Staatsschulden irreführend: man übersieht dann wesentliche gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge wie die stabilisierende Funktion von öffentlichen Schulden sowie die Bedeutung von Staatsanleihen als sichere Anlage. Tatsächliche Belastungen durch Staatsschulden können sich aus der Möglichkeit ergeben, dass die damit verbundenen Projekte andere und bessere private Projekte verdrängen, sowie durch die Gefahr der Inflation, wenn kreditfinanzierte Staatsausgaben bei ausgelasteten Kapazitäten zu stark erhöht werden.

Für die potentielle Gefahr eines Staatsbankrotts gilt: wenn ein Staat sich in eigener Währung verschuldet und die Zentralbank als Kreditgeber der letzten Instanz agiert, dann kann ein Staatsbankrott praktisch nicht vorkommen. Soweit sich die öffentliche Hand in fremder Währung verschuldet, ist entscheidend, ob das Land als ganzes gegenüber dem Rest der Welt Nettoschuldner oder Nettogläubiger ist: Ist es Nettoschuldner und nimmt die Verschuldung im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung beständig zu, kann irgendwann der Punkt kommen, an dem generell die Zahlungsfähigkeit der inländischen Schuldner bezweifelt wird und dadurch auch eine Panik auf dem Staatsanleihenmarkt ausbricht. Für die Eurozone bedeuten diese Überlegungen: Will man sich mit der impliziten Garantie der Anleihen praktisch aller Eurostaaten durch die EZB nicht zufriedengeben und zugleich aber sicherstellen, dass Staatsanleihen (wieder) als sichere Anlagen wahrgenommen werden, führt wahrscheinlich kein Weg daran vorbei, zum einen in irgendeiner Weise europäische Anleihen einzuführen und zum anderen die auseinandergelaufenen Nettogläubiger- und Nettoschuldnerpositionen der Unionsländer allmählich abzubauen.

Literaturhinweise

Anselmann, C./Krämer H. (2014): »Ungleichheit als Preis für Vollbeschäftigung? Einige Anmerkungen zu den intragenerativen Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung«. In: Dullien, S., Hein, E., Truger, A. (Hrsg.): Makroökonomik, Entwicklung und Wirtschaftspolitik: Festschrift für Jan Priewe. Marburg: Metropolis, S. 101–120 (www.hs-karlsruhe.de/fileadmin/hska/W/allgemein/KDB_140324_KraemerAnselmann.pdf)

Beck, H/Prinz, A. (2011): Staatsverschuldung: Ursachen, Folgen, Auswege. München: Beck

Finanzierungssalden in Spanien (in % des BIP)

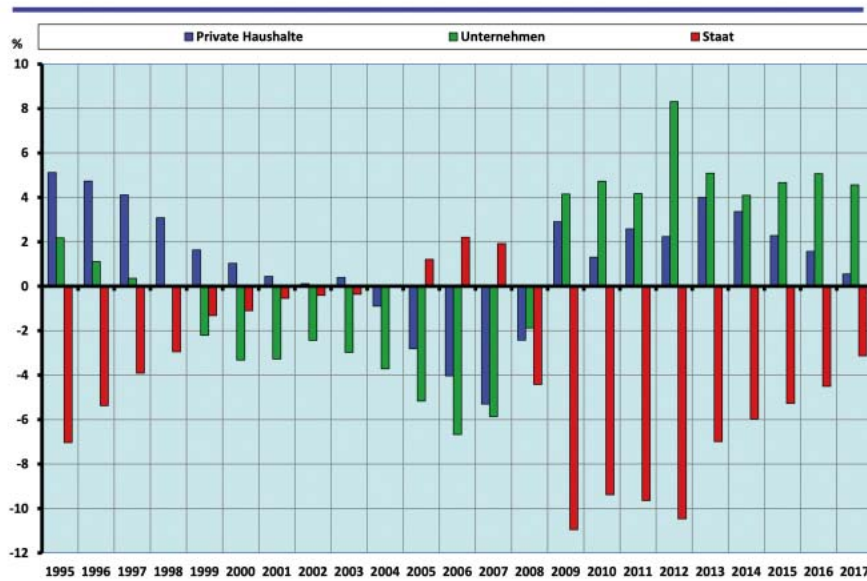


Abb. 6 »Finanzierungssalden in Spanien

© Johannes Schmidt, Zahlen: AMECO-Datenbank

De Grauwe, P. (2013): »The European Central Bank as lender of last resort in the government bonds market«. CESifo Economic Studies, Bd. 59, Nr. 3, S. 520–535 (www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp3569.pdf)

Holtfrerich, C. et al. (2015): »Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen. Mainz: Union der deutschen Akademien der Wissenschaften«, www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/3Akad_Bericht_Staatsschulden_2015.pdf

Oberhauser, A. (1996): »Die Last der Staatsverschuldung«. Kredit und Kapital, Bd. 28, Nr. 3, S. 346–367

Schmidt, J. (2012): »Sparen – Fluch oder Segen? Anmerkungen zu einem alten Problem aus Sicht der Saldenmechanik«. in: held, M, Kobin-Gilke, G. Sturn, R. (Hrsg.): Lehren aus der Krise für die Makroökonomik. (Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 11). Marburg: Metropolis, S. 61–85

Schmidt, J. (2014): »Von der Staatsverschuldung zum Staatsbankrott?« Wirtschaftsdienst, 94. Jg., Nr. 9, S. 671–679, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=3252>

Stützel, W. (1978): Volkswirtschaftliche Saldenmechanik: ein Beitrag zur Geldtheorie (2. Aufl.). Tübingen: Mohr

Weizsäcker, C. C. von (2010): »Das Janusgesicht der Staatsschulden«. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.6.2010, S. 12, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/essay-das-janusgesicht-der-staatsschulden-1999357.html

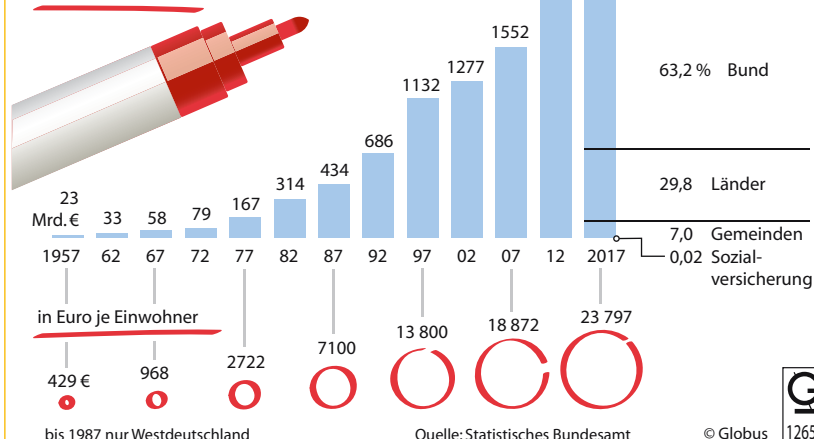
MATERIALIEN

M 1 Daniel Eckert (17.2.2017): »Die große Schuldenorgie der Industriestaaten fängt erst an«, Die Welt

(...) Das Jahr 2017 könnte nicht nur als das Jahr des Populismus und der politischen Turbulenzen in die Geschichte eingehen, sondern auch als das Jahr der Schuldenrekorde. In fast allen Industriestaaten türmen sich die Verbindlichkeiten auf neue Höchststände. Die Vereinigten Staaten werden irgendwann in den nächsten Wochen oder Monaten die Schallmauer von 20 Billionen Dollar durchbrechen. Anders als noch vor wenigen Jahren scheint die Schuldenorgie die Kapitalmärkte dieses Mal kaum zu interessieren. Die Börsen eilen von Rekord zu Rekord. Dabei sind die Gefahren keineswegs geringer als in der Vergangenheit. In Europa ebenso wie in den USA werden die Lasten künftigen Generationen aufgehalst. Die Bundesrepublik ist hier kein Waisenknabe. »Deutschland ist mit mehr als 2.000 Milliarden Euro verschuldet. Im Verhältnis zu anderen Ländern ist dieser Wert zwar nicht beängstigend, aber dennoch eine Mahnung«, sagt Reiner Holznagel, Präsident des Bundes der Steuerzahler (BdSt). Staatsschulden würden auf Dauer zu einer Gefahr für die Demokratie, warnt er. Schon jetzt, in Zeiten historisch niedriger Zinsen sei der Schuldendienst der viertgrößte Posten im Bundeshaushalt. »Über dieses Geld können unsere Abgeordneten nicht mehr verfügen, es fehlt für Investitionen, Bildung oder andere wichtige Staatsaufgaben.« Für Holznagel ist es erschreckend, dass kaum jemand an Schuldentilgung denke. »Selbst wenn ab sofort keine neuen Schulden mehr aufgenommen und die öffentlichen Haushalte jeden Monat eine Milliarde Euro Schulden zurückzahlen würden, wäre erst im Jahr 2185 Deutschland schuldenfrei«, beklagt der BdSt-Präsident. Vollständige Tilgung sei volkswirtschaftlich kein realistisches Ziel, dennoch sollten jetzt die Schulden in Bund, Ländern und Kommunen abgebaut werden. Denn die Zeiten würden nicht besser. Ein negativer Effekt der Super-Verschuldung ist schon jetzt so spüren: Ein Übermaß an Krediten deformiert das Finanzsystem. Um die Staaten bei Kasse zu halten, müssen die Notenbanken mehr und mehr zu Finanziers der Regierungen werden. Die Unabhängigkeit der Geldhüter geht verloren. Die US-Notenbank hat im Laufe der vergangenen Jahre per saldo 2,5 Billionen Dollar Schulscheine der Regierung erworben und unterstützt so die Ausgabenpolitik Washingtons. In Europa sind es die Europäische Zentralbank (EZB), die Bank von England und die Schweizerische Nationalbank, die ihre Bilanzen mit öffentlichen Anleihen vollstopfen. »Die Zentralbanken werden zu den Knechten der hoch verschuldeten Staaten. Unter dem Feigenblatt ihrer Inflationsziele betreiben sie Staatsfinanzierung«, kritisiert Gunther Schnabl, Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig. (...) In den USA steht jeder Bürger allein wegen der Schulden des Staates mit 62.000 Dollar in der Kreide. Das sind umgerechnet 58.500 Euro. Anfang des Jahrhunderts lag die Schuldenlast pro Einwohner jenseits des Atlantiks noch bei weniger als 20.000 Dollar. Jeder Bürger Italiens ist rechnerisch mit 36.200 Euro verschuldet. Doch niemand hat das Leben auf Pump so perfektioniert wie Japan, wo die Regierung für unglaubliche 82.852 Euro je Einwohner anschreiben lässt. Da sich der Staat jedoch in erster Linie bei den eigenen Bürgern verschuldet hat und nicht bei ausländischen Investoren, wäre ein Staatsbankrott zunächst einmal nur ein internes Problem der Inselnation. Das klingt nach vergleichsweise wenig, allerdings ist in Italien auch die Wirtschaftskraft pro Kopf weitaus geringer als in den Vereinigten Staaten. (...) Noch kann nicht von einer Vertrauenskrise an den Märkten gesprochen wer-

Die Entwicklung der Schulden

Schuldenstand der öffentlichen Haushalte
jeweils am Jahresende
in Milliarden Euro



M 2 »Entwicklung der öffentlichen Schulden in Deutschland«

© dpa Infografik, 2018

den (...). Doch scheint sich schon jetzt abzuzeichnen, dass am Ende immer mehr (in den USA) die US-Notenbank einspringen muss, um den Staat über Wasser zu halten. »Die Kapitalmärkte rechnen damit, dass die Zentralbanken weiterhin Staatsanleihen kaufen. Andernfalls würden die langfristigen Zinsen drastisch steigen«, sagt Wissenschaftler Schnabl.

Bei 20 Billionen Dollar Schulden wären stark steigende Zinsen für die Vereinigten Staaten fatal. Jeder Prozentpunkt, um den sich die Finanzierungskosten über die Laufzeiten hinweg verteuern, kostet den US-Staat 200 Milliarden Dollar zusätzlich. Selbst für eine so starke Volkswirtschaft wie Amerika ist das schwer zu bewältigen, zumal unter einer Administration, die gute Deals für »das amerikanische Volk« machen will. Jeder Bürger würde rechnerisch mit 600 Dollar im Jahr belastet.

Noch ernster ist die Situation in einigen Euro-Ländern: Für Italien würde ein Zinsanstieg von einem Prozentpunkt Mehrbelastungen von 22 Milliarden Euro mit sich bringen. Die dortige Wirtschaft kommt seit einem Jahrzehnt nicht vom Fleck. Nachdem sich die Renditen seit Sommer 2016 bereits von 1,1 auf 2,2 Prozent verdoppelt haben, könnte ein weiterer Anstieg in dieser Größenordnung den Staat an die Belastungsgrenze führen. Noch verhindert die EZB durch ihre Anleihenkäufe, dass ein Euro-Mitglied wie Italien Pleite geht. Doch zahlt die Gesamtwirtschaft dafür einen hohen Preis. »Eine Folge dieser verdeckten Staatsfinanzierung sind Blasen an Aktien- und Immobilienmärkten.« Das treibe einen Keil in die Gesellschaft, nicht zuletzt zwischen Jung und Alt und trage zur politischen Polarisierung bei. Auch Christian Köpp, Vermögensverwalter bei Oberbanscheidt & Cie. in Kleve hält die Probleme in Europa für gravierender als in den USA: »Die Schulden verteilen sich auf Länder, die sich in ihrer Wirtschaftsleistung und Struktur fundamental unterscheiden.« Somit bestehe die Gefahr, dass eine Krise in einem Mitgliedsland den Fortbestand der Euro-Zone in Frage stellt – mit unabsehbaren Konsequenzen für die Wirtschaft als Ganzes.

Nicht alle sind alarmiert. »Die aktuellen Zahlen klingen beunruhigender, als sie sind«, meint Lothar Koch, der das Portfoliomanagement bei der GSAM + Spee Asset Management in Düsseldorf leitet. Die Zinsen seien historisch gesehen immer noch auf sehr niedrigem Niveau. »Die laufende Belastung ist also vertretbar.« Grund für Panik sieht er wegen 20 Billionen nicht.

© www.welt.de/finanzen/article162229074/Die-grosse-Schuldenorgie-der-Industriestaaten-faengt-erst-an.html

Deutschland ist erstens ein weit ausgebauter Sozialstaat. Zweitens ist der freie, europaweite, ja weltweite Warenaustausch zentraler Bestandteil des deutschen Wirtschaftssystems. Die deutsche Politik bekennt sich drittens unter dem Beifall der Wähler zum Prinzip der Preisstabilität. Ist die Schuldenbremse kompatibel mit diesen drei Leitlinien deutscher Wirtschaftspolitik? Ich bezweifle dies. Staatsschulden werden in der deutschen Diskussion nur negativ gesehen. Zu Unrecht, wie ich zeigen werde.

Die expliziten (offenen) und impliziten (verdeckten) Staatsschulden belaufen sich in Deutschland auf rund 10 Billionen Euro. Dem entsprechen private Vermögensbestandteile der Bürger in genau gleicher Höhe. Sie sind die Gläubiger des Staates – teils in Form von expliziten Kreditforderungen an den Staat in Höhe der expliziten Staatsschuld, größeren teils in Form von implizitem Vermögen wie Renten- und Pensionsansprüche. Für diese haben sie in der Vergangenheit durch Beiträge und Gehaltsverzicht (bei den Beamten) Leistungen erbracht. Auch die impliziten Ansprüche an das Gesundheitssystem und für den Fall einer Not-situation (Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II) sind für die Bürger zum Teil implizites Vermögen und für den Staat in genau gleicher Höhe implizite Staatsschuld. Das der Staatsschuld von rund 10 Billionen Euro entsprechende Vermögen der Bürger macht ungefähr das Fünffache des jährlichen privaten und staatlichen Konsums aus.

Das private Nettogesamtvermögen der Bürger ist natürlich noch größer. Zu den oben genannten Nettoforderungen an den Staat kommt das Realvermögen in Form von in Deutschland investiertem Realkapital. Es besteht aus Immobilien, Anlagen und Vorräten. Ferner haben die Deutschen Nettoforderungen an das Ausland. Die Vermögensbestandteile des in Deutschland investierten Realkapitals und der Nettoforderungen an das Ausland sind zusammen ungefähr gleich groß wie die Nettoforderungen an den Staat. So beläuft sich das private Nettogesamtvermögen der Einwohner Deutschlands auf rund 20 Billionen Euro oder auf rund das Zehnfache des jährlichen privaten und staatlichen Konsums. Es entspricht damit zehn Jahren Konsum in Deutschland. Ich bezeichne das Verhältnis des privaten Vermögens zum jährlichen privaten und öffentlichen Konsum als »Sparperiode«. Die deutsche Sparperiode umfasst also rund zehn Jahre. Ihr entspricht ein Pro-Kopf-Vermögen von rund 250.000 Euro. (...)

Betrachten wir das explizite und implizite Vermögen in Form von angesparten Ansprüchen eines aktiven Arbeitnehmers oder eines Rentners in der gesetzlichen Rentenversicherung. (...) Im Mittel der Alterskohorten entspricht dieses Vermögen einer Sparperiode, die gleich der Hälfte der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer ist, also einer Sparperiode von achteinhalb Jahren. Diese Sparperiode enthält die Rentenansprüche aus geleisteten Beiträgen (auch derjenigen der Arbeitgeber). Ferner enthält sie das Anspruchsvermögen an das Gesundheitssystem: Die Krankenkassenbeiträge verursachen eine hohe implizite »Ansparung« für das Alter, denn sie sind ja bei Berufstätigen nicht altersabhängig, obwohl die Krankheitskosten stark altersabhängig sind. (...) Mit anderen Worten: Würden unsere Sozialversicherung und unsere Sozialhilfe insgesamt nach dem in der Privatversicherung üblichen Kapitaldeckungsverfahren arbeiten, dann verfügten sie zur Abdeckung ihrer künftigen Verpflichtungen gegenüber den Versicherten über einen Kapitalstock, der zusammen mit den privaten Ersparnissen der Versicherten rund das Achteinhalbfache des



M 4. »Auf unsere gemeinsame Haushaltsdisziplin«

© Gerhard Mester

jährlichen Konsums der Versicherten ausmacht. (...) Insgesamt kommen wir damit auf einen Durchschnitt für das explizite und implizite private Vermögen aus Vorsorgegründen und aus Vererbungsgründen, das sich größenordnungsmäßig auf eine Sparperiode von zehn Jahren beläuft. Das Wichtige an dieser Erklärung des privaten Vermögens ist, dass diese Sparperiode von zehn Jahren eine Art »Strukturparameter« ist, der nicht ohne massive Eingriffe in den Sozialstaat oder die bürgerliche Sozialstruktur unserer Gesellschaft geändert werden kann. (...)

Eine Finanzpolitik extremer Sparsamkeit wird zu Kürzungen der öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur führen. Die Verkehrswege werden vernachlässigt, die Schulgebäude bleiben angesichts desolater kommunaler Finanzen in ihrem schlechten Zustand. Die von der öffentlichen Hand zu verantwortenden Engpässe beim Ablauf des normalen wirtschaftlichen und sozialen Lebens werden immer schmerzlicher – auf Kosten künftigen Wirtschaftswachstums und künftiger Steuereinnahmen. Eine Reduktion der Staatsverschuldung führt zu einem erhöhten Kapital-export. (...) Im Weltmaßstab müssen wir einen gemeinschaftlichen Kurs für das richtige Maß an Staatsverschuldung finden. Die Pflicht eines Landes zum Abbau von Staatsschulden ist umso vorrangiger, je höher sein Leistungsbilanzdefizit ist. Umgekehrt kann jedoch eine Pflicht der Länder mit Leistungsbilanzüberschuss entstehen, ihre Staatsdefizite zu erhöhen. Denn eine allseitige Senkung der Staatsdefizite mag einfach in die Krise führen, weil es eben angesichts der niedrigen Zinsen keinen Ersatz der wegfallenden Staatsnachfrage durch private Investitionen geben wird. (...) Griechenland, Portugal und Spanien kann der Konsolidierungskurs nur gelingen, wenn die Konjunktur in Europa gut ist; und das setzt möglicherweise voraus, dass Länder wie Deutschland ihre strukturellen, also nichtkonjunkturellen staatlichen Defizite eher ausweiten als einschränken. Es mag für die Klimapolitik richtig sein, wenn einzelne Länder bei der Verringerung von Kohlendioxid mit gutem Beispiel vorangehen. Bei den Staatsschulden kann diese Art des »Musterschüler«-Vorbilds genau das Verkehrte sein. Der beste Beitrag Deutschlands zur Überwindung der europäischen Staatsschuldenkrise mag eine merkliche Senkung der Steuern in Deutschland sein.

© www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftswissen/essay-das-janusgesicht-der-staatsschulden-1999357.html?printPagelArticle=true#pageIndex_0

6. Industrie- und Strukturpolitik in der Krise?

ASTRID ZIEGLER UND MAXIMILIAN WACLAWCZYK

Industrie- und Strukturpolitik gehören zum Kern deutscher Wirtschaftspolitik und haben eine lange Tradition in der bundesdeutschen Geschichte. Doch trotz einer neuen Wertschätzung, die der industriellen Wertschöpfung als Stabilitätsanker in Zeiten andauernder finanzmarktlicher Krisenbedrohungen entgegen gebracht wird, steht Industrie- und Strukturpolitik aktuell unter Druck. Die Stimmen derjenigen nehmen wieder zu, die politischen Einfluss auf (industrielle) Marktprozesse zum Innovationshindernis erklären. Zudem muss sich Industrie- und Strukturpolitik im Zuge der hohen Komplexität der Transformationsherausforderungen (Globalisierung, Digitalisierung, Dekarbonisierung, etc.) und der unterschiedlichen politischen Regulierungsebenen (europäisch, bundes- und länderpolitisch) zunehmend systemisch aufstellen, was die Formulierung einfacher Rezepte für eine zukunftsorientierte Industrie- und Strukturpolitik erschwert. Und last but not least stehen Industrie- und Strukturpolitik unter Druck, weil sich schlicht die dafür notwendigen finanziellen Spielräume der verstärkt austeritätspolitisch ausgerichteten öffentlichen Hand verkleinert haben. Was aus gewerkschaftlicher Sicht dringender denn je ist, ist eine industriepolitische Strategie, die sich an den gesellschaftspolitischen Erfordernissen der Zukunft orientiert und industrielle Wertschöpfung auf ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltige Ziele ausrichtet. Ein notwendiges Element einer solchen Strategie ist ein (wiederentdecktes) aktives und investives Staatsverständnis. Der folgende Beitrag gibt zunächst einen knappen historischen Abriss über den Wandel der deutschen Industrie- und Strukturpolitik, greift anschließend die Stärken der Industrie und ihre Herausforderungen auf, die auf die industrielle Entwicklung in den nächsten Jahren wirken und diskutiert zum Schluss Ansatzpunkte einer gestaltenden Industriepolitik.

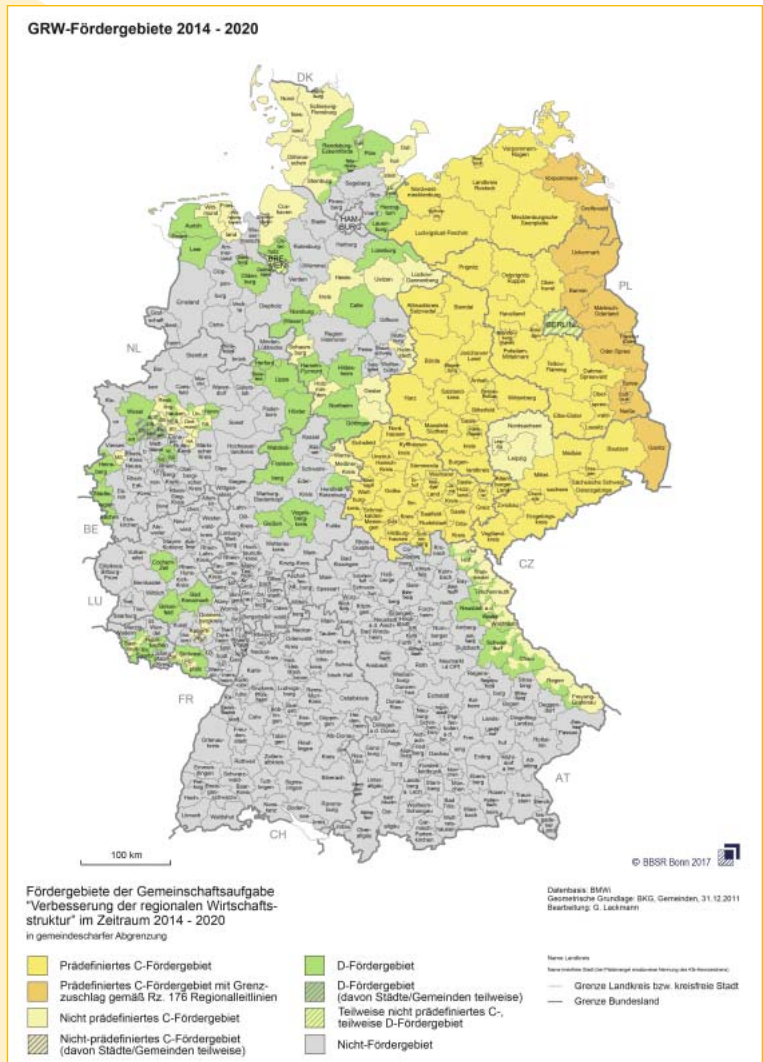


Abb. 1 »Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«

© www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/foerdergebiete-karte-ab-08-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=9

Historischer Abriss

Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland gehören Industrie- und strukturpolitische Maßnahmen zum wirtschaftspolitischen Repertoire in Deutschland: Nach dem Zweiten Weltkrieg ging es zunächst darum, die Kriegsschäden zu beseitigen und die grundgesetzliche Vorgabe anzugehen, Wirtschaftskraft und Einkommen in den Regionen annähernd gleich zu verteilen. Sehr schnell wurde aber deutlich, dass einige Regionen dauerhaft in ihrer Entwicklung zurückblieben, worauf hin die ersten regionalpolitischen Maßnahmen aufgelegt wurden. Diese »Notstandspolitik« mündete Ende der 1960er in den bis heute gültigen regionalpolitischen Rahmen der »Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) (u. a. Karl 1997: 15ff.).

In den 1970er Jahren traten als Reaktion auf die Ölpreiskrisen und einen aus USA und Japan kommenden Technologieschub Industrie- und technologiepolitische Fragen stärker in den Vordergrund der Strukturpolitik. Unter dem Etikett der »Investitionslenkung« wurde zu dieser Zeit eine lebhaft diskutierte Diskussion über die Zweckmäßigkeit von Industriepolitik und möglicher Alternativen geführt (Meißner/Fassing 1989: 133ff.). Vor dem Eindruck einer anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit ging man aber sehr schnell zu einer pragmatischen Betrachtung über, bei der zwar Marktprozesse die Hauptrolle beim Strukturwandel spielen sollten, aber in bestimmten Situationen zusätzliche staatliche Aktivitäten als volkswirtschaftlich nötig und nützlich angesehen wurden. Industriepolitische Beispiele aus dieser Zeit waren die staatliche Förderung der Mikroelektronik, der Gentechnik oder der Werftindustrie.

Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten, der europäischen Integration (Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion, Osterweiterung), der Einbeziehung der ehemaligen RGW-Staaten in die internationale Arbeitsteilung sowie der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen bewegte sich die Strukturpolitik in den 1990er Jahren im Spannungsfeld von Globalisierung und Regionalisierung. Ausdruck dieser Entwicklung war auf der einen Seite ein zunehmender Standortwettbewerb auf internationaler, nationaler, regionaler und sektoraler Ebene, in dessen Folge die Strukturen innerhalb Deutschlands heterogener wurden. Auf der anderen Seite stand im Mittelpunkt der damaligen Strukturpolitik, die ostdeutsche Industrie so schnell wie möglich in die westdeutsche zu integrieren. Die Schließung der Infrastrukturlücke, den Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und die bessere finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte sollte mittels finanzieller Zuwendungen aus den Solidarpakten I und II sowie aus dem »Fonds Deutsche Einheit« erreicht werden. Trotz der unverkennbaren Erfolge von strukturpolitischen Maßnahmen insbesondere beim »Aufbau Ost« hatte die ausbleibende Trendwende bei Wachstum und Arbeitsmarkt in Deutschland in den 1990er Jahren eine Diskussion über eine Neuausrichtung der strukturpolitischen Gesamtstrategie angestoßen. In Zukunft sollte sich die Wirtschaftsförderung auf die Wachstumskerne und Metropolregionen mit dem Ziel konzentrieren, »die Starken zu stärken« (Ziegler 2005). Im Mittelpunkt standen Maßnahmen zur Verbesserung des Innovationsklimas, der Förderung von Forschung und Entwicklung oder der Ausbau der Innovationsinfrastruktur (Scheffold/Lenz 2007). Im Zuge dieser Ausrichtung förderten Bund und Bundesländer sogenannte Kompetenz- und Schlüsselindustrien, um in diesen Feldern weltweit Spitzenposition zu erreichen. Zu diesen Schlüsselindustrien zählten u.a. die Informations- und Kommunikations-Technologie, die Bio- und Gentechnologie, die Medizintechnik oder die Energietechnik. Aus der Idee einzelner Innovationstreiber, die die gesamte Volkswirtschaft auf einen Innovations- und Wachstumspfad bringen sollten, entwickelten sich die Konzepte der Leuchttürme oder der nationalen Champions.

Anfang der 2000er Jahre wurde die Industrie abgeschrieben und das Ende vom Industrie- und Produktionsstandort Deutschland machte die Runde. »Moderne Wissensgesellschaften« würden ihren Wohlstand immer weniger mit Industrieprodukten, sondern mit Knowhow und intellektuellen Fähigkeiten erwirtschaften. Die Zukunft der deutschen Wirtschaft läge in der Basarökonomie (Sinn 2005). Die Wirtschaftspolitik solle sich auf Dienstleistungs-, Finanz- und »Kultur/Kreativ«-Wirtschaft konzentrieren. Der Blick auf Industrie und Industriepolitik änderte sich mit der Weltwirtschaftskrise 2008/2009 schlagartig. Seit den Erfahrungen der letzten Weltwirtschaftskrise 2008/2009 hat die Verknüpfung zwischen Industrie- und regionaler Strukturpolitik wieder stark an Bedeutung gewonnen. Nicht nur in Deutschland, sondern weltweit ist mittlerweile unstrittig, dass die Zukunft der industriellen Wertschöpfung als Stabilitätsanker in Zeiten finanzmarktbedingter Krisenzyklen unabdingbar ist.

Aktuelle Situation

Wie eben dargelegt, wird in Deutschland schon seit der Nachkriegszeit eine Strukturförderung von Bund und Bundesländer betrieben. Diese nationalen und länderspezifischen Förderstrategien stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander. Die Strukturförderung des Bundes zielt allgemein darauf ab, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu verbessern. Die Strukturpolitik der Länder beruht auf regional- und branchenpolitischen Vorgaben unter Berücksichtigung der landesspezifischen Rahmenbedingungen. Ein wichtiger finanzieller und politischer Rahmen sind in den letzten Jahren immer mehr die »Europäischen Strukturfonds« geworden.

Der Solidaritätszuschlag

Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag in Deutschland in Milliarden Euro

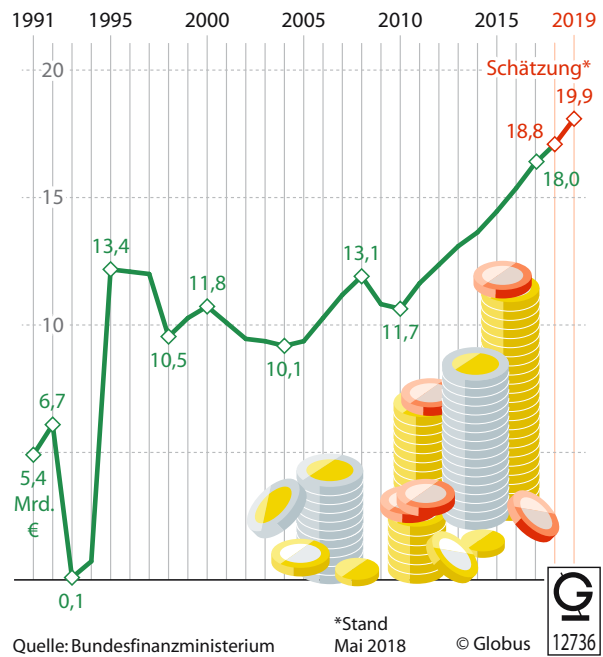


Abb. 2 »Der Solidaritätszuschlag: Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, die der Bund verwaltet«
© dpa Infografik

Im Prinzip verfolgte die staatliche Strukturpolitik lange Zeit das Ziel: die Angleichung der Lebensbedingungen in den Regionen und die Verminderung der ökonomischen und sozialen Spaltung in unserer Gesellschaft. In den letzten Jahren hat sich jedoch die Stoßrichtung der Strukturpolitik in Deutschland grundlegend verändert. Sie bewegt sich heute zwischen Standortwettbewerb und Innovationsförderung. Prägend ist nämlich der Wettbewerb um die innovativsten Unternehmen, die attraktivsten Standorte und die besten Fachkräfte. In diesem Prozess hat sich der Staat immer mehr zurückgezogen. Seine Rolle versteht er als Moderator des industriellen Wandels und weniger als Gestalter.

In diesem Diskurskontext drohen sich derzeit auch die Spielräume für Industrie- und Strukturpolitik zu verkleinern. Zum einen läuft der »Solidarpakt II« Ende 2019 aus, ohne dass bisher geklärt wäre, wie die Nachfolge eines gesamtdeutschen Fördersystems aussehen könnte. Bereits im Mai 2015 hat sich die damalige Bundesregierung auf ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020 als Antwort auf die Weiterentwicklung der Regionalpolitik nach Auslaufen des Solidarpaktes verständigt. Auch die derzeitige Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag verpflichtet, »ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen (zu) entwickeln.« Die Grundlagen für ein solches System sollten bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode erarbeitet werden, um Planungssicherheit für die Länder und Regionen nach dem Auslaufen des Solidarpaktes zu schaffen. Dies ist bisher nur in vereinzelten Ansätzen geschehen (BMWi 2017).

Zudem begrenzt die bundespolitische Schuldenbremse die Ausweitung von regionalpolitischen Investivausgaben. Ab 2020 greifen darüber hinaus die länderpolitischen Schuldenbremsen und drohen auch den strukturpolitischen Spielraum der Länder einschränken. Verschärft wird die drohende Unterfinanzierung der Strukturpolitik von Bund und Ländern dadurch, dass im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2021–2028 die strukturpolitischen Mittel der Europäischen Struktur- und Inves-

titionsfonds (»ESI-Fonds«) massiv gekürzt werden. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs und der fehlenden Bereitschaft einiger Mitgliedsländer, sich mit mehr Eigenmitteln an einem höheren Haushalt zu beteiligen, gerät auch der zweitgrößte Ausgabenbereich, die Europäische Kohäsionspolitik, unter Druck. Das Europäische Parlament geht von erheblichen Einschnitten von ca. zehn Prozent bei der Kohäsionspolitik aus. Insbesondere für die ostdeutschen Übergangsregionen dürfte dies bedeuten, dass viele der derzeit laufenden Projekte ohne Ersatz durch nationale Bundes- oder Landesmittel nicht weitergeführt werden könnten. Spielräume zur Ausweitung nationalstaatlicher Förderung sind hingegen wiederum durch die Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes stark eingeschränkt. Mit der Integration des EU-Binnenmarktes und den damit zusammenhängenden Entscheidungen von Kommission und EuGH im Sinne »diskriminierungsfreier« Anwendungen der wirtschaftlichen Grundfreiheiten wurden nationalen strukturpolitischen Maßnahmen enge Grenzen gesetzt. Hierbei sind insbesondere das EU-Recht zur Gewährleistung der Wettbewerbsfreiheit und die Regelungen zur staatlichen Beihilfe zu nennen. Grundsätzlich verbietet das EU-Recht jede Art von gezielter staatlicher Unterstützung, die einem Unternehmen einen Vorteil gegenüber seinen Wettbewerbern einräumt. Immer wieder ergeben sich daraus Fälle, in denen die Kommission in Konflikt mit den Mitgliedsländern in einen Widerstreit zwischen schützender Struktur- und öffnender Wettbewerbspolitik gerät.

Nach wie vor ist eine angleichende Industrie- und Strukturpolitik dringend nötig. Deutschland ist immer noch weit vom Ziel der Angleichung sozio-ökonomischer Unterschiede zwischen den Regionen entfernt. In der EU weist Deutschland nach Österreich zwar einerseits die geringste Arbeitslosenquote im nationalen Durchschnitt auf; andererseits sind die regionalen Unterschiede nach Belgien und Italien jedoch höher als in allen anderen Ländern der EU. Ost und West bilden zwar nach wie vor deutlich erkennbare Bruchstellen ungleicher industrieller Entwicklung. Doch auch in den westdeutschen Bundesländern wachsen die Unterschiede zwischen vom industriellen Strukturwandel betroffenen Regionen und solchen, die von wandelnden Wachstumsmärkten profitieren. Die unterschiedlichen strukturellen Entwicklungen in Deutschland machen dabei deutlich, wie unterschiedlich die Herausforderungen für die Regionen sind, die im Zuge der nun durchschlagenden Transformationsprozesse – Digitalisierung, Dekarbonisierung, Globalisierung, Urbanisierung, demografischer Wandel – mit ihren jeweiligen Dynamiken auf die Regionen zukommen. Dynamiken, von denen man heute noch nicht weiß, in welchem Ausmaß sie die unterschiedlichen Regionen Deutschlands treffen werden.

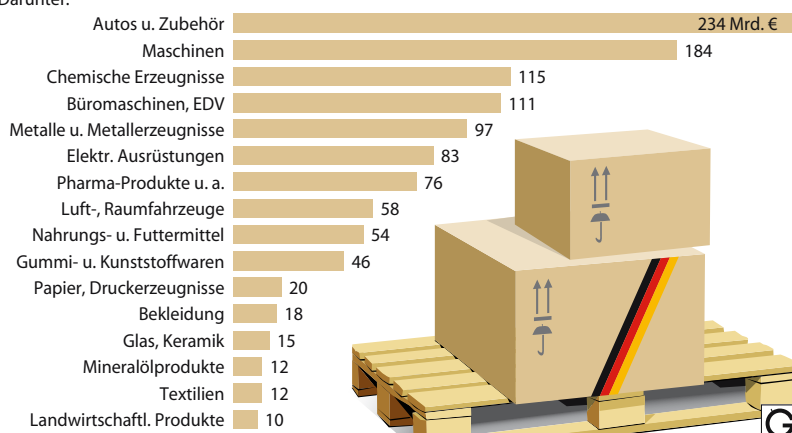
Die industriellen Stärken Deutschlands

Um die kommenden Transformationsherausforderung industrie- und strukturpolitisch angehen zu können, darf die spezifische Industriestruktur nicht aus den Augen verloren werden. Sie stützt sich auf das Produktionsmodell diversifizierter Qualitätsproduktion. Dieses Produktionsmodell ist voraussetzungsreich: Es basiert auf einem spezifischen institutionellen Setting koordinierter industrieller Beziehungen zwischen Unternehmen, Politik und Beschäftigten, bei dem insbesondere Gewerkschaften und Betriebsräten eine besondere Rolle zukommt. Rückgrat des deutschen Industriemodells sind weltweit wettbewerbsfähige

Deutschlands Export-Palette

Im Jahr 2017 lieferte Deutschland Waren im Wert von 1279 Milliarden Euro ins Ausland.

Darunter:



Quelle: Statistisches Bundesamt

© Globus



Abb. 3 »Deutsche Exporte im Jahr 2017«

© dpa Infografik

und technologisch führende Unternehmen. Dahinter steht eine Industriestruktur, die immer noch die gesamte Breite industrieller Wertschöpfung von der Lowtech- bis hin zur Hightech-Schmiede abdeckt und getragen wird von vielen kleinen und mittleren Industriebetrieben sowie großen Weltkonzernen.

Die industrielle Wertschöpfung kann sich in Deutschland zudem auf gewachsene Strukturen zwischen Herstellern, Zulieferern und industrienahen Dienstleistern stützen. In Deutschland ist nach wie vor das wichtige Knowhow sowohl in Forschung als auch in der Fertigungstechnik vorhanden. Der Wettbewerbsvorteil der deutschen Industrie liegt darin, vollständige Systemlösungen zur Produktion anzubieten und nicht nur einzelne Produkte oder Maschinen. Diese Fähigkeit – Produkt, Prozess und Netzwerk zu kombinieren – kann bisher nur ausgespielt werden, weil hochqualifizierte und motivierte Beschäftigte dafür sorgen. Die Kombination aus produktspezifischem Service und kundenindividueller Produktion sind der Garant für die derzeitige sehr gute Position der deutschen Volkswirtschaft in der Weltwirtschaft. Diese internationale Wettbewerbsstellung beruht nicht auf einem Kostenvorteil, sie stützt sich ganz im Gegenteil auf einen Qualitätsvorsprung der deutschen Industrie. Dafür nimmt der Weltmarkt deutsche Maschinen und Güter zu hohen Preisen auf.

Stütze des deutschen Industriemodells sind hoch motivierte Beschäftigte mit ihren Fähigkeiten, Fertigkeiten und ihrem Wissen. Und es sind nicht nur die hochqualifizierten Ingenieure, Facharbeiterinnen und Facharbeiter. Die Einfacharbeit ist in der Industrie nicht verschwunden. Sie macht gut ein Viertel aller Arbeitsplätze im Verarbeitenden Gewerbe aus (udi nachrichten 2011). Un- und angelernte Beschäftigte sind eine Domäne der vielen kleinen und mittleren Industriebetriebe, sie produzieren trotz weltweiter Konkurrenz wettbewerbsfähig in Märkten und Nischen mit schnell wachsenden Qualitäts- und Flexibilitätsansprüchen. Die Industrie kann außerdem mit der beruflichen Bildung sehr stark auf die Fachkräfteausbildung setzen, wo Praxiswissen und die Fähigkeit, neue technologische Anforderungen schnell umzusetzen, kombiniert werden. Obwohl das deutsche Berufsbildungssystem seit einiger Zeit unter Druck ist, sind seine Vorzüge im Hinblick auf soziale Teilhabe und Sicherung des Fachkräftebedarfs der Unternehmen nach wie vor unverkennbar. Das deutsche Industriesystem stützt sich auf das deutsche Modell der Mitbestimmung, das eine wichtige Rolle nicht nur im betrieblichen Innovationsprozess spielt (Scholl u. a. 2013). Gerade in der Weltwirtschaftskrise hat sich das System der betrieblichen Mitbestimmung bewährt.

Die Schwächen des Industriestandorts Deutschland

Neben diesen Stärken des Industriestandorts Deutschland sind jedoch auch Schwächen nicht zu verkennen. In jüngster Zeit ist verschiedentlich auf die Defizite in der Infrastruktur hingewiesen worden (Fratzscher 2014), die sich zu einer veritablen Wachstumsbremse entwickeln können, wenn nicht so schnell wie möglich gegengesteuert wird. Zum zweiten ist die sogenannte »Energiewende« ein Dauerthema. Zurzeit ist völlig offen, ob hieraus ein Standortvorteil oder -nachteil erwächst. Zum dritten ist die deutsche Industrie zwar mit ihren stabilen Wertschöpfungsketten gut aufgestellt, jedoch sind im IuK-Bereich sowie in anderen Branchen – z. B. der Pharmaindustrie – Schwächen offensichtlich. Zudem werden die niedrigen Inlandsinvestitionen der deutschen Industrie, die momentan geringer sind als die Abschreibungen, von manchen Experten (vgl. z. B. Fratzscher 2014) für ein gravierendes Problem gehalten. Es wäre also völlig falsch, sich auf seinen Exporterfolgen angesichts einer immer härteren globalen Konkurrenz auszuruhen. Erhebliche Anstrengungen in Forschung und Entwicklung sowie Qualifikation sind erforderlich, damit die Unternehmen ihre Position auf den Weltmärkten halten und erweitern können.

Transformationsprozess und seine strukturellen Herausforderungen

Angesichts der aktuell guten Stellung der Industrie ist Panikmache zwar nicht angebracht, aber angesichts einiger tiefgreifender und struktureller Herausforderungen stellt sich aktuell die Frage, wie zukunftsfähig das deutsche Industriemodell ist und kann die deutsche Industrie die zentralen Herausforderungen der Transformation meistern. Insbesondere die folgenden Transformationsthemen beeinflussen die deutsche Industrie maßgeblich in ihrer Entwicklung:

1. Deutsche Standorte geraten durch die zunehmenden internationalen Verflechtungen verstärkt unter Druck. Zentrale Herausforderung zum Erhalt der Wertschöpfungsketten wird die Neubestimmung der Rolle deutscher Standorte in globalen Wertschöpfungsketten sein.
2. Deutschland droht bisherige Innovationsvorteile in einem sich stark auf Innovationsförderung zuspitzenden internationalen Marktumfeld zu verlieren.
3. Die Digitalisierung bietet große Chancen hinsichtlich Produktivitäts- und Innovationspotenzialen, bedarf aber einer Humanisierungsoffensive, damit Beschäftigte nicht zum Spielball des digitalen Wandels werden.
4. Die demografische Entwicklung wird in den nächsten Jahren den ausgedünnten Fachkräftemarkt noch weiter unter Druck setzen. Betriebsinternes Knowhow muss frühzeitig übergeben und angelernt werden.
5. Die fehlende Investitionsbereitschaft im privaten sowie öffentlichen Bereich bei Infrastruktur, Anlagen und Bildung gefährdet die Zukunft der Industrie.
6. Die Energiewende sowie eine effiziente und ressourcenschonende Produktion sind Erfordernisse unserer Zeit und bieten entsprechende Chancen für eine industrielle Innovationsführerschaft.

So viel geben die europäischen Länder für Bildung aus

in Prozent des BIP, 2015

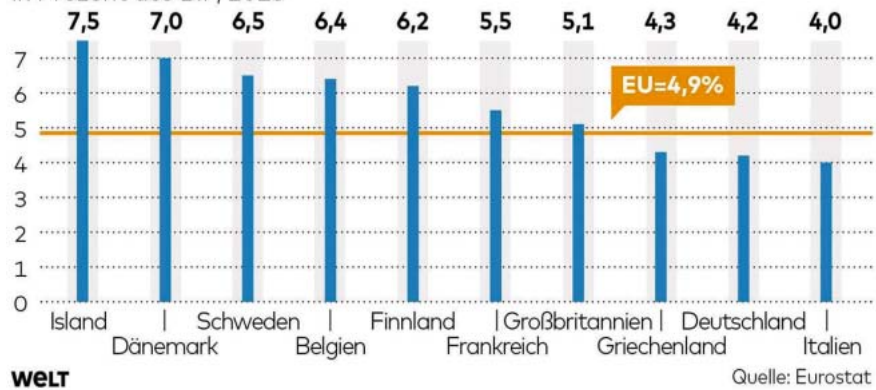


Abb. 4 »Bildungsausgaben im europäischen Vergleich«

© www.welt.de/wirtschaft/article168081217/Deutschland-verspielt-das-Potenzial-seiner-Kinder.html#cs-lazy-picture-placeholder-01c4eedaca.png

schaft. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung werden diese Chancen jedoch teilweise zu Lasten der Industrie verspielt.

7. Faire und gute Bedingungen des Welthandels werden in einer international zunehmend vernetzten Industrie immer bedeutender.

8. Die wirtschaftliche Schwäche des EU- und Euroraums als wichtigster Export- und Importmarkt hat starke negative Rückwirkungen auf die deutsche Industrie.

Angesichts dieser drängenden Herausforderungen ist die Frage der zeitlichen Perspektive für einen entsprechenden Kurswechsel entscheidend. Einerseits bedarf es zur Bewältigung dieser Herausforderungen eines langen Atems, langfristiger Strategien und legislaturübergreifender Planungshorizonte, was aber in Zeiten geringer Haltbarkeit politischer Entscheidungen schwierig zu realisieren ist. Andererseits droht aber die Industrie von den entsprechenden Herausforderungen überrollt zu werden, wenn nicht heute bereits die nötigen Weichenstellungen für morgen und übermorgen getroffen werden. Insbesondere die grundlegenden politischen Entscheidungen der nächsten Jahre werden daher entscheidend für den langfristigen Erhalt der industriellen Stärke Deutschlands sein.

Die deutsche Industrie braucht zur Bewältigung der kommenden Herausforderungen eine aktive Industriepolitik, die steuert, die kooperativ agiert, die initiiert und, wenn notwendig, auch Nachfrage stimuliert. Denn es ist nicht zu leugnen, dass andere Staaten, insbesondere die asiatischen, in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um gegenüber den etablierten Industrienationen aufzuholen, wenn nicht sogar diese zu überholen. Ob die langfristigen Perspektiven der deutschen Industrie, die spezialisiert ist auf hochwertige Technologien und auf Branchen der Vorleistungs- und Investitionsgüter, in diesem globalen Wettbewerb weiterhin günstig sind, ist schwer einzuschätzen. In Ländern wie der USA oder China spielen gerade bei den nationalen Industrialisierungsstrategien solche Industriebranchen eine wichtige Rolle, in denen Deutschland heute stark ist. Dort werden mithilfe einer aktiven Industriepolitik eigene Produktionskapazitäten unter anderem im Maschinenbau, in der Automobilindustrie, in der Bahnindustrie und in der Luftfahrtindustrie aufgebaut, die zunächst schwerpunktmäßig den eigenen Bedarf decken sollen, aber langfristig die deutsche Industrie unter Druck setzen werden. Ein Blick auf die aktuelle Diskussion im Bereich der Elektromobilität oder der Entwicklung in der Photovoltaikindustrie zeigt dies nur zu deutlich. Für Deutschland wird es immer schwerer, seine Rolle in der internationalen Arbeitsteilung zu behaupten.

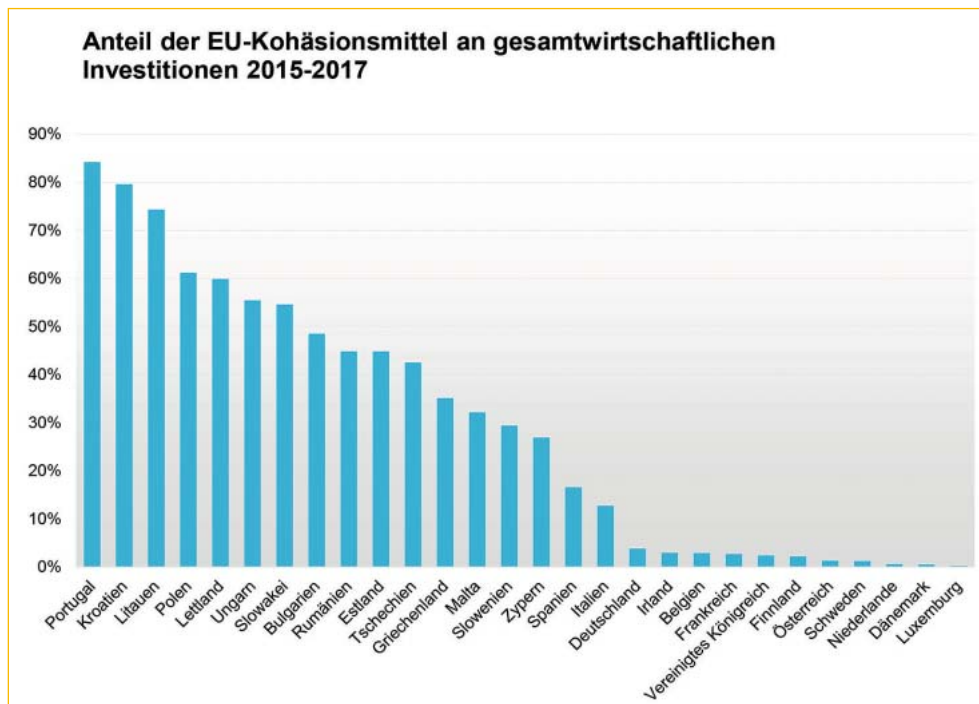


Abb. 5 »Anteil der EU-Kohäsionsmittel an gesamtwirtschaftlichen Investitionen«
© Eigene Berechnungen, Daten: EU-Kommission, 2018

Zielperspektiven »Guter Industriepolitik«

Letztendlich geht es um die Gestaltung der Industrie der Zukunft, die ohne auf die Branchen und auf die Regionen mit ihren spezifischen industriellen Strukturen zugeschnittene spezifische Konzepte, Maßnahmen und Qualifikationsprozessen nicht gestaltbar sein wird. Im Zuge dieser einschneidenden Veränderungen dürfen die Interessen der abhängig Beschäftigten nicht unter die Räder geraten. Wie auch immer die Veränderungen im Einzelnen aussehen, sie dürfen keineswegs einfach dem Markt überlassen werden, sondern müssen industrie- und arbeitspolitisch gestaltet werden. Ansonsten drohen nicht nur die wirtschaftlichen Verhältnisse in Deutschland in Schieflage zu geraten, sondern auch die politischen Bedingungen des demokratischen Zusammenhalts in diesem Land.

Klar ist: Wir brauchen eine »Roadmap«, die systemisch von allen Beteiligten zu entwickeln und mit anderen Politiken wie der Innovationspolitik, der Energiepolitik, der Regionalpolitik oder der Arbeits- und Bildungspolitik zu verbinden ist. Hierbei darf nicht nur der Erhalt von industrieller Wertschöpfung als Zweck an sich im Raum stehen. Im Sinne einer »Guten Industriepolitik« muss es um eine Gleichgewichtigkeit von ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit gehen (Lemb 2015).

Folgende Eckpunkte sind dabei von besonderer Relevanz

1. Eine Industriepolitik, die primär darauf abzielt, »die Stärken zu stärken«, kann zu einer Vernachlässigung von vermeintlich »schwachen« Regionen und Branchen führen. Die betroffenen Beschäftigten drohen damit ins Abseits zu geraten. Es ist eben auch eine Aufgabe der Industriepolitik, mit ihren Instrumenten dem Trend einer wachsenden Ungleichheit, zum Beispiel verdienen die unteren 30 Prozent der Haushalte in Deutschland netto nicht mehr als 1991, entgegenzuarbeiten (Hagelüken 2016: 18).
2. Die Antwort auf die Frage nach der Steuerungsfähigkeit industrieller Transformationsprozesse durch Industrie- und Strukturpolitik kann nur mit dem Verweis auf ein neues Staatsverständnis im Sinne eines aktiv in die Marktprozesse eingreifenden und inves-

tiven Staates beantwortet werden. Das heißt auch, dass man sich von einem austeritätspolitischen Staatsverständnis verabschieden muss, demnach der Staat sich mit Verweis auf die schwarze Null nicht in der Lage sieht, bspw. für den erforderlichen Um- und Ausbau einer nachhaltigen Infrastruktur zu sorgen. Auch der soziale Ausgleich für die strukturellen Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Regionen sowie die notwendigen Investitionen im Zusammenhang mit einer zukunftsfesten Infrastruktur werden nicht aus der staatlichen Portokasse unsicherer Haushaltsüberschüsse zu bewältigen sein. Es bedarf dafür einer sehr viel breiteren schulden- und steuerfinanzierten Finanzierungsgrundlage. Die schwarze Null steht damit ebenso zur Disposition wie ein Steuersystem, das weite Teile großer Vermögen und Einkommen unberührt lässt.

3. Der notwendige ökologische Umbau der Industriegesellschaft erfordert mehr als eine Energiewende. Es geht um grundlegende Veränderungen in der Produktionsweise, die zugleich zu neuen Strukturen in den Wertschöpfungsketten führen werden. Die Realisierung einer durchaus machbaren Effizienzrevolution, »Besser statt billiger« durch »Cradle to Cradle«, von neuen Mobilitätskonzepten, von Produkten im Sinne eines nachhaltigen Konsums oder auch Fair Trade sind Marksteine für einen solchen Umbau.

	Fokus auf Wettbewerbsfähigkeit	Fokus auf Innovation
Unternehmensinteressen als Treiber	Nachholende Politik Schaffung eines Rahmens, der es lokalen Unternehmen erlaubt, zu expandieren und das Minimum effektiver Größe zu erreichen, um auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig zu werden Instrumente: Handelsbeschränkungen und »local content«-Vorschriften	Innovationspolitik Unterstützung nationaler oder regionaler Sektoren, um bei Forschung und Technologie auf dem neuesten Stand oder führend zu sein Instrumente: direkte und indirekte Technologieförderung, spezifische Technologieprogramme
Soziale Interessen als Treiber	Restrukturierungspolitik starker Bezug auf die sozialen Folgen sektoralen und regionalen Strukturwandels, vor allem dort, wo zentrale Branchen an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben und/oder durch sinkende Nachfrage obsolet werden Instrumente: überwiegend Unterstützung der Konsolidierung und Rationalisierung, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, ergänzt durch Abfederung der sozialen Folgen	Transitions politik zielt auf die Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen, insbesondere auf eine nachhaltige ökologische Umstrukturierung (Energieeinsparung, CO ₂ -Reduktion, Recycling usw.) Instrumente: Regulierung, koordiniertes Handeln, regionale Umbauprojekte, soziale Innovationen

Abb. 6 Industriepolitik – eine Typologie
© vgl. Rehfeld u. a.: Industriepolitik, WSI-Mitteilungen 7/2005, S. 494

4. Der ökologische Umbau bietet der deutschen Industrie neue Chancen im globalen Wettbewerb. Hierbei kann sie auf ihren Erfolgen aufbauen. Diese beruhen auf qualitativ hochwertigen Produkten, Systemlösungen und starken industriellen Clustern. »Low Road« hat in der Konkurrenz mit den aufstrebenden Schwellenländern keine Chance. Damit ist keineswegs nur eine Hightech-Förderung durch die FuE-Politik gemeint. Gerade nicht FuE-intensive Industrien sowie Lowtech-Industrien sind unverzichtbare Bestandteile der Wertschöpfungsketten und damit in die Förderung einzubeziehen. Andererseits hat es die deutsche Industrie in der Vergangenheit versäumt, sich den Zugang zu Schlüsseltechnologien wie dem IT-Bereich oder der Batterietechnik zu verschaffen. Solche technologischen Lücken sind von einer guten Industriepolitik gezielt anzugehen.

5. Gute Industriepolitik muss auf Dauer angelegt sein und steht damit in direktem Widerspruch zu einem finanzmarktgesteuerten Shareholder-Kapitalismus. Dieser hat direkt in nahezu allen kapitalistischen Ländern zu einer immens wachsenden Ungleichverteilung zwischen Einkommen und Vermögen geführt. Diese Entwicklung widerspricht nicht nur allen Wertvorstellungen von Gerechtigkeit, sondern verstärkt auch die Krisenanfälligkeit durch negative Auswirkungen auf die Nachfrage. Notwendig sind deshalb die nationale und internationale Regulierung der Finanzmärkte, eine stärkere Besteuerung von Einkommen, Vermögen und Erbschaften der »Superreichen« und die Ausweitung der wirtschaftlichen Mitbestimmung.

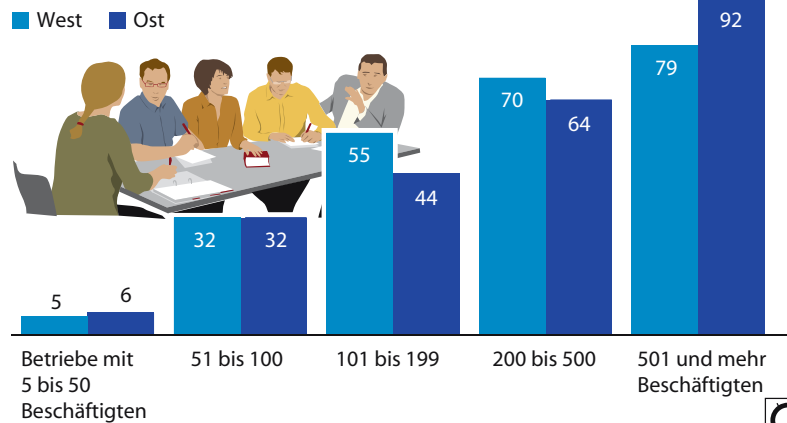
6. Gute Industriepolitik im Sinne der sozialen Nachhaltigkeit integriert Strategien für »Gute Arbeit«, fördert Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen und Qualifikationen sowie einer entsprechenden Bezahlung und bekämpft prekäre Beschäftigung. Arbeit als Quelle der Identität gehört zu einem guten selbstbestimmten Leben und muss deshalb wieder ihren Wert bekommen. Der gesetzliche Mindestlohn ist nur ein erster Schritt zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation des prekär Beschäftigten. Die erfolgreiche Kampagne »Besser statt billiger« der IG Metall hat gezeigt, dass das Expertenwissen der Beschäftigten bei betrieblichen Veränderungen und Neuerungen unverzichtbar ist. Solche Beteiligungsprozesse sollten durch staatliche Programme und Mittel gefördert werden. Hierdurch könnten zugleich Spielräume für Aktivitäten und Initiativen der Beschäftigten für Innovationen und betriebliche Umstrukturierungen erweitert werden.

7. Die Mitbestimmung ist der Pluspunkt im deutschen System und hat sich in der Wirtschafts- und Finanzkrise bewährt. Eine Kooperation für eine Stärkung der Industrie und der industriellen Beziehungen ist nicht nur in den Betrieben, sondern auch in Branchen bzw. in Clustern und darüber hinaus erforderlich. Neben der Ausweitung der Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Ebene des Betriebes bzw. des Unternehmens sind dauerhaft fest institutionalisierte Einrichtungen bzw. industriepolitische Gremien auf Bundes- und Bundesländerebene unter Beteiligung der Gewerkschaften notwendig.

8. Europa ist zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum zusammengewachsen. Eine gesamteuropäische nachhaltige Industriepolitik ist mehr denn je im Sinne einer gegenseitigen Unterstützung erforderlich. Gute Industriepolitik impliziert damit eine Renaissance der Industrie in vielen europäischen Ländern. Die europäischen Institutionen sind in der Pflicht, den Prozess einer nachhaltigen Erneuerung der Industrie in Europa auf den Weg zu bringen. Ohne eine nachhaltige industriepolitische Strategie für Europa wird dieses Ziel nicht zu erreichen sein.

Wo Arbeitnehmer mitbestimmen

Von je 100 Betrieben* in Deutschland haben einen Betriebsrat



Quelle: IAB-Betriebspanel (2017)

*ohne Landwirtschaft und Organisationen ohne Erwerbszweck

© Globus



Abb. 7 »Betriebsräte in Deutschland«

© dpa Infografik

Literaturliste

Aiginger, Karl (2015): Industriepolitik als Motor einer Qualitätsstrategie mit gesellschaftlicher Perspektive. In: WSI-Mitteilungen 7/2015, 507–515

BMW (2017): Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Weiterentwicklung eines gesamtdeutschen Fördersystems für strukturschwache Regionen ab 2020. www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/fortschrittsbericht-zur-regional-und-strukturpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=10

Karl H. (1997): Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in Deutschland, in: Eberstein H. H., Karl H. (1996), Handwörterbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, S. All 1–58 (Ergänzungslieferung)

Fratzscher, M. (2014): Die Deutschland-Illusion, München

Hagelüken, Alexander (2016): Manche Ökonomen sind einfach schlechte Verlierer, Interview mit Peter Bofinger. In: Süddeutsche Zeitung vom 12.12.2016

Hall, P. A./Soskice, D. (Hrsg.) (2001): Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford

Lemb, W. (Hrsg.) (2015): Welche Industrie wollen wir? Nachhaltig produzieren – zukunftsorientiert wachsen, Frankfurt am Main

Meißner W. / Fassing W. (1989): Wirtschaftsstruktur und Strukturpolitik, München

Rehfeld D. / Dankbaar B. (2015): Industriepolitik: Theoretische Grundlagen, Varianten und Herausforderungen. In: WSI-Mitteilungen 7/2015, 491–499

Schefold, B. / Lenz, T. (Hrsg.) (2007): Die europäische Wissensgesellschaft – Leitbild europäischer Technologie-, Innovations- und Wachstumspolitik, Berlin

Scholl, W. / Breitling, K. / Janetzke, H. / Shajek, A. (2013): Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung. Die Auswirkungen von Betriebsratsbeteiligung, Vertrauen und Arbeitnehmerpartizipation auf Prozessinnovationen, Berlin

Sinn H.-W. (2005): Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?, Berlin

VDI nachrichten (2011): Das lange Leben der einfachen Jobs, Nr. 12, 25. März 2011

Ziegler A. (2005): Aufbau Ost und die Rolle der Förderpolitik, OBS-Arbeitsheft Nr. 43, Frankfurt/Main

MATERIALIEN

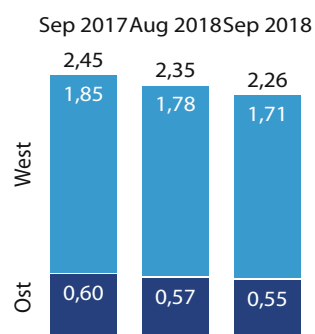
M 1 Marcel Fratzscher (3.10.2018): »Der wirtschaftspolitische Kater«, Die ZEIT

Der Frust im Osten ist verständlich: Noch immer sind Investitionen niedriger als im Westen. In vielen Regionen fehlen Unternehmen, die eine Zukunftsperspektive bieten. 28 Jahre nach der Wiedervereinigung sind viele Menschen, vor allem in den neuen Bundesländern, unzufrieden mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in Ostdeutschland. Dabei zeigt eine nüchterne Betrachtung, dass die Wiedervereinigung wirtschaftlich ein beeindruckender Erfolg war. Kaum zuvor hat eine Volkswirtschaft der Welt je eine so dramatische Veränderung erlebt und so erfolgreich gemeistert wie die ostdeutsche in den Neunzigerjahren. Dieser Erfolg, der hauptsächlich das Ergebnis der Mühen und Opfer der Bürgerinnen und Bürger in Ostdeutschland ist, wird zu wenig gewürdigt und anerkannt. Zugleich läuft die Politik seit vielen Jahren Gefahr, die falschen Weichenstellungen für die Zukunft zu setzen. Denn die Ungleichheit der Lebensbedingungen innerhalb Deutschlands wird wieder größer und wird weiter wachsen. Die Wirtschaftsleistung pro Einwohner liegt im Osten bei knapp 70 Prozent der Wirtschaftsleistung im Westen der Bundesrepublik. Dies mag für viele enttäuschend klingen. Es ist aber eine beeindruckende Leistung. Denn die Produktivität in Ostdeutschland betrug Anfang der Neunzigerjahre noch weniger als 40 Prozent der des Westens. Einkommen und Wohlstand in Ostdeutschland heute sind deutlich höher, die Arbeitslosigkeit geringer und die Qualität von Bildung und Qualifizierung besser als in Polen, Ungarn oder der ehemaligen Tschechoslowakei, deren Wirtschaftsstrukturen vor der Wende vergleichbar mit der DDR waren. Und auch wenn die regionalen Unterschiede innerhalb Deutschlands noch immer signifikant sind, so sind sie geringer als die zwischen Nord- und Süditalien oder Nord- und Südspanien.

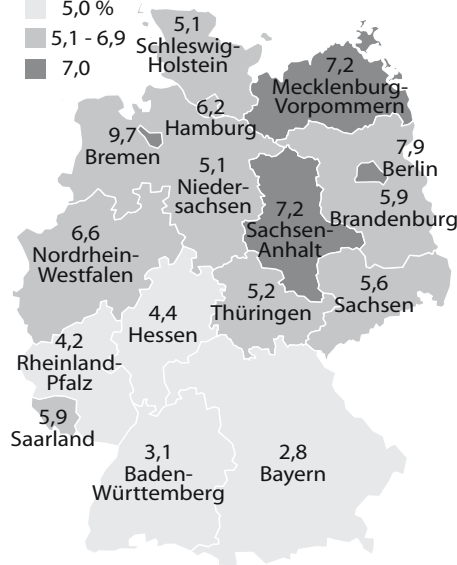
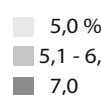
Es ist verständlich, dass Bürgerinnen und Bürger in Ostdeutschland sich mit anderen Deutschen vergleichen und nicht mit Polen, Ungarn oder Tschechen. Und es ist richtig, dass es der Anspruch von Politik und Gesellschaft sein muss, wirklich gleichwertige Lebensbedingungen überall in Deutschland zu gewährleisten. Zwar ist die Lebenszufriedenheit der Menschen in Ostdeutschland in den vergangenen 20 Jahren gestiegen, sie ist aber deutlich niedriger als in Westdeutschland. Die Frustration darüber, dass die Politik die Bedürfnisse der Menschen in Ostdeutschland nicht ernst genug nimmt, sind kein Klagen auf hohem Niveau, sondern gerechtfertigt. Denn der Aufholprozess der ersten 20 Jahre dreht sich seit 2010 wieder um. Öffentliche und private Investitionen in Ostdeutschland sind deutlich geringer als der deutsche Durchschnitt. Zwar haben viele Teile Ostdeutschlands in den 1990er-Jahren eine moderne Infrastruktur erhalten, in den letzten 15 Jahren ist jedoch zu wenig an Modernisierung passiert. Diese Investitionsschwäche spiegelt sich in einer signifikanten Produktionslücke und damit geringeren Einkommen und Löhnen wider. Und das Armutsrisiko und die Abhängigkeit vom Sozialstaat sind im Osten deutlich höher als im deutschen Durchschnitt und als im Westen. Die Unternehmensstruktur ist vielleicht das größte Manko in Ostdeutschland. Dort ist der Anteil der Jobs in kleinen Unternehmen in den Dienstleistungssektoren viel höher als im Westen – Jobs, die häufig mit weniger Schutz, einer hohen Unsicherheit und geringeren Einkommen einhergehen. Es fehlt an mittelständischen Industrieunternehmen, die innovativ und glo-

Der Arbeitsmarkt im September

Arbeitslose in Millionen



Arbeitslosenquote in Prozent



Arbeitslosenquote in Prozent

	Sep 2017	Aug 2018	Sep 2018
West Deutshl.	5,5 %	5,2	5,0
West	5,1	4,8	4,7
Ost	7,1	6,8	6,5

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

dpa•29115

M 2 »Der Arbeitsmarkt in Deutschland im September 2018«

© dpa Infografik, 2018

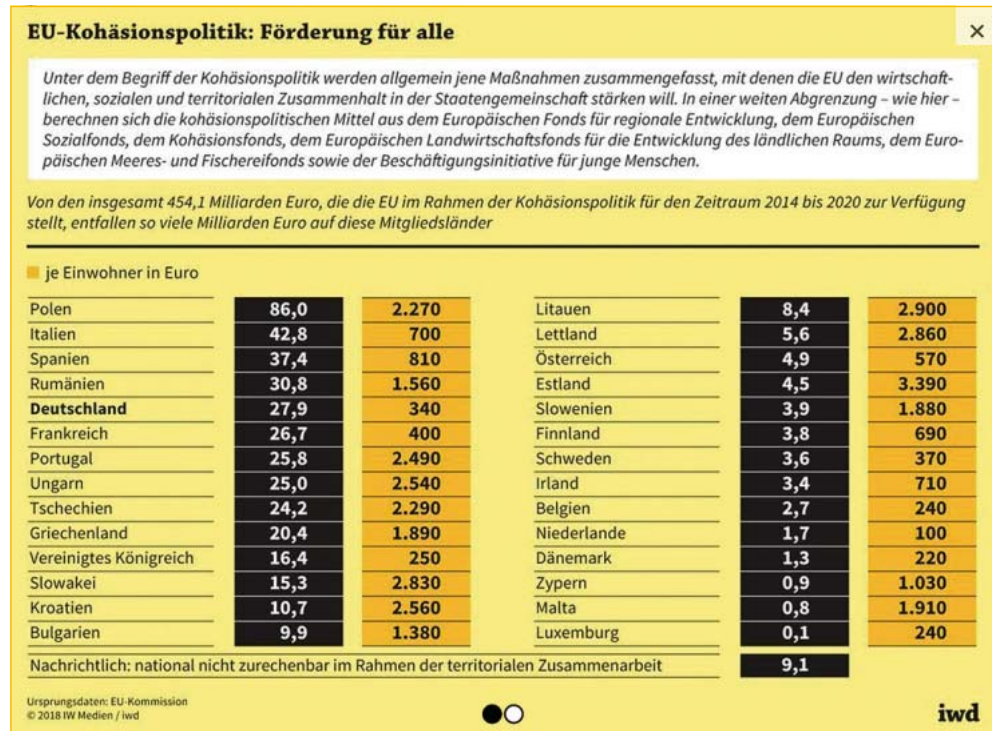
bal wettbewerbsfähig sind und Arbeitsplätze mit Zukunftsperspektive bieten. Hinzu kommt, dass die Unternehmensinsolvenzen im Osten in den vergangenen Jahren höher und die Neugründungen von Unternehmen deutlich geringer waren als im Westen. Durch die geringere Dynamik und Anpassungsfähigkeit besteht in ostdeutschen Regionen die Gefahr, weiter abgehängt zu werden. So ist ein Teufelskreis entstanden: Fehlende Arbeitsplätze in Unternehmen mit Zukunftsperspektive, Sicherheit und guten Einkommen haben zu einem Exodus junger, gut ausgebildeter, motivierter und flexibler Menschen gen Westen (und nach Berlin) geführt. Zwar sind Leipzig, Dresden und Jena attraktive Ballungsräume, diese allein können den Exodus aber nicht stoppen. Wo junge Menschen und Fachkräfte fehlen, werden auch Unternehmen kaum noch investieren wollen, was wiederum die Attraktivität vieler Regionen weiter verringert.

Diese wirtschaftliche Divergenz trägt entscheidend zur sozialen und politischen Polarisierung in Deutschland bei. Eine Studie des DIW Berlin zeigt: Die Abwanderung junger Menschen und die fehlende mittelständische Industriestruktur waren die zwei wichtigsten Erklärungen für den hohen Anteil Unzufriedener und AfD-Wählerinnen und -Wähler in ostdeutschen Wahlkreisen bei der Bundestagswahl 2017. Der Anteil von Ausländerinnen und Ausländern oder Geflüchteten in den Wahlkreisen war dagegen irrelevant für die Stärke der AfD. Dabei ist die Politik keineswegs machtlos. Drei Bereiche sind entscheidend. Erstens muss der Bund-Länder-Finanzausgleich fairer für die schwächeren Regionen gestaltet werden. Zweitens müssen die Kommunen in den strukturschwachen Regionen deutlich stärker unterstützt werden, damit diese wieder eigenständig agieren können. Und drittens, und das ist der vielleicht wichtigste Schritt, muss eine neue, zweite wirtschaftspolitische Phase nach der Wiedervereinigung initiiert werden. Es reicht nicht mehr, Ostdeutschland lediglich als verlängerte Werkbank westdeutscher Unternehmen zu betrachten. Eine solche Strategie ist zum Scheitern verurteilt. (...)

© www.zeit.de/wirtschaft/2018-10/ostdeutschland-wirtschaft-unternehmen-marcel-fratzscher

M 3 André Tauber (28.7.2016): »Europas Illusion von den gleichen Lebens- standards«, Die WELT

352 Milliarden Euro gibt die EU bis 2020 aus, damit arme Regionen ihren Rückstand aufholen. Doch es gibt Zweifel am Erfolg der gigantischen Entwicklungshilfe aus der Brüsseler Umverteilungsmaschine. Afrika, scherzt man in Italiens Norden gerne, das beginne südlich von Rom. Es ist ein wenig politisch korrekter Verweis auf Korruption, Mafia und Missmanagement im Süden des Landes. Vor allem aber ist die wirtschaftliche Situation damit gemeint. Seit Jahren ist der Süden abgehängt. Seit Jahren müht sich die Europäische Union ab, das zu ändern. Stets neues Geld wird in Regionen wie Apulien, Basilikata, Kalabrien, Kampanien, Sardinien und Sizilien gepumpt. Geholfen hat es bislang wenig. Italiens Mezzogiorno bleibt wirtschaftlich abgehängt. Die Regionen rund um Palermo, Messina und Reggio die Calabria müssten eigentlich überdurchschnittlich wachsen, um endlich den Anschluss an Europas wohlhabende Regionen zu finden. Doch zwischen 2000 und 2013 legen sie in etwa so stark zu wie München. Die Wohlstandskluft bleibt unverändert bestehen. Das geht aus regionalen Daten hervor, die das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Köln zusammenstellte und die der »Welt« vorliegen. Das Institut hat den Süden Italiens in der Kategorie der »Zurückgefallenen« eingeordnet, die trotz der Armut unter dem Durchschnitt wachsen. Zahlen wie diese können Zweifel an der bisherigen europäischen Strukturpolitik wecken. Denn das Ziel ist es doch, dass die wirtschaftlich benachteiligten Teile Europas zu den entwickelten und wohlhabenden Regionen aufholen, also schneller wachsen. Seit Jahrzehnten wird sehr viel Geld für das im EU-Vertrag festgelegte Ziel bewegt, »den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern«. Zwischen 2014 und 2020 sind Ausgaben im Umfang von 352 Milliarden Euro geplant – ein Drittel des EU-Haushalts. Der größte Teil des Geldes fließt traditionell nach Osteuropa und in die Länder Spanien, Portugal, Italien und Griechenland. Eigentlich ist die EU-Kohäsionspolitik eine große Umverteilungsmaschine. Doch es gibt Zweifel am Erfolg der gigantischen Entwicklungshilfe. »Die europäische Regionalpolitik war nicht so erfolgreich, wie man sich das vorgenommen hat«, sagt Henry Goecke, Autor der IW-Untersuchung, mit Blick auf die zurückgefallenen Regionen. Die Strukturpolitik führt ohnehin schon zu gewaltigem Zank. Die CDU-Haushaltsexpertin im Europäischen Parlament, Ingeborg Gräßle (CDU), entsetzt sich schon seit Jahren darüber, dass Mittel in Wahrheit verschwendet werden statt sinnvoll eingesetzt. Das Verteilen des Geldes für die Kohäsionspolitik sei mittlerweile zu einem Selbstzweck geworden. »Sie werden nicht sanktioniert, wenn sie keinen Erfolg haben. Sie haben aber auch nichts davon, wenn sie einen Erfolg haben«, sagt sie der »Welt«. »Es ist ein pervernes System.« Insbesondere verstört sie die Situation in Italien. Immer wieder ist sie vor Ort, um mit Beamten zu sprechen und Projekte anzusehen. Immer wieder kehrt sie mit dem Gefühl nach Hause, dass sich nicht wirklich etwas bewegt. »Für mich ist Süditalien der klassische Beweis, dass wir mit der jetzigen Form der



M 4 »EU-Kohäsionspolitik 2014–2020«

© www.iwd.de/artikel/eu-kohaesionspolitik-aufs-wesentliche-beschaenken-377633/

Kohäsionspolitik gravierende Fehler machen«, sagt Gräßle. »Es kann doch nicht sein, dass ein Gründungsmitglied der EU schon seit so vielen Jahrzehnten stets neues Geld erhält, ohne Erfolg vorzuweisen.« Wie erfolgreich die Strukturpolitik insgesamt ist, das ist umstritten. Traditionell soll die Politik die unterentwickelten Regionen in die Lage versetzen, zu den reichen Teilen Europas aufzuschließen. Mit Investitionen in die Infrastruktur etwa. Die Realität ist nicht so einfach zu fassen. »Einen starken Fortschritt machten ganzheitlich viele osteuropäische Länder sowie einige Regionen in Spanien und Portugal«, heißt es in der IW-Untersuchung. Auf der anderen Seite gebe es aber eine Vielzahl von Regionen, die mit einem unterdurchschnittlichen Wachstum wirtschaftlich weiter abgehängt werden. Neben Italien betrifft das viele Gebiete in Griechenland, Frankreich und Großbritannien. Aber auch in Deutschland gibt es diese Regionen. Der Landkreis Märkisch-Oderland in Brandenburg etwa wuchs nur um knapp 16 Prozent. Damit liegt das Gebiet ungefähr auf dem Wohlstandsniveau von Messina in Sizilien und wuchs auch nicht stärker. Es sei schwer, einen Erfolg oder einen Misserfolg der EU-Strukturpolitik zu messen, sagt Zsolt Darvas, Wissenschaftler vom Brüsseler Thinktank Bruegel. Wie könne man denn messen, was passiert wäre ohne die europäischen Mittel? Bereits vor einiger Zeit befasste sich Bruegel mit der Frage, wie erfolgreich die EU-Kohäsionspolitik ist. Ohne Ergebnis. »Es ist schwer festzulegen, ob die Struktur- und Kohäsionspolitik eine Rolle, sei sie gut oder schlecht (...) spielte«, steht in der Studie. Darvas ist deswegen zurückhaltend. »Ich würde nicht sagen, dass die Kohäsionspolitik gescheitert ist, da einige Regionen ohne sie noch schlimmer dran sein könnten«, sagt er. »Aber sicher kann man die Politik hinterfragen, weil es nicht gelang, Wachstum in armen wie in reichen Regionen im selben Maße durchzusetzen.« Viel deutet darauf hin, dass die EU-Mittel vor allem den Staaten helfen, denen es an grundlegender Infrastruktur mangelt. Etwa Straßen, Flughäfen, Bahnstrecken. Schwieriger wird die Strukturpolitik dort, wo es strukturelle Probleme gibt. (...)

© www.welt.de/wirtschaft/article157339310/Europas-Illusion-von-den-gleichen-Lebensstandards.html

7. Zukunft der Arbeit – Industrie 4.0 – eine Herausforderung?

GERHARD BOSCH

Wie alle großen technologischen Umbrüche in der Vergangenheit weckt auch die neue Welle der Digitalisierung Ängste bei vielen Beschäftigten. Stehen wir vor einer gigantischen Rationalisierungswelle mit Massenarbeitslosigkeit? Verliere ich meinen sicheren Arbeitsplatz und arbeite nur noch als digitaler Tagelöhner auf Abruf ohne kalkulierbare Arbeitszeiten und verlässliches Einkommen? Kann ich mich noch auf den Wohlfahrtsstaat verlassen oder brauchen wir völlig neue Antworten, wie ein bedingungsloses Grundeinkommen oder eine Maschinensteuer? Solche oder ähnliche Fragen werden bei einer eher pessimistischen Zukunftssicht gestellt. In den optimistischen Zukunftsszenarien wird hingegen eine leuchtende Zukunft gemalt, in der Roboter belastende Tätigkeiten übernehmen, neue interessante und wegen der gestiegenen Produktivität auch gut bezahlte Tätigkeiten entstehen und Arbeit und Privatleben besser miteinander kombiniert werden können. Wie schon bei früheren technologischen Umwälzungen liegen Chancen und Risiken eng beieinander. Ob die Chancen für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen aber auch genutzt werden, ist allerdings keine technische, sondern eine gesellschaftliche Frage. Wenn man die Chancen neuer Technologien nutzen will, muss man heute die Bedingungen dafür schaffen. Dabei wird man große Widerstände überwinden müssen, denn die zahlreichen Profiteure von Billiglöhnen und Steuerflucht werden sich nicht einfach geschlagen geben. Dabei ist Angst vor den neuen Technologien kein guter Ratgeber für die Gestaltung der Zukunft. Notwendig sind eine auf Fakten gestützte Analyse der wichtigsten Herausforderungen und die Entwicklung zukunftsfähiger Antworten. Dazu soll ein Beitrag geleistet werden. Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, ob uns die Arbeit ausgehen wird. Die beiden folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit den erheblichen Lohn- und Qualifikationsrisiken im Strukturwandel. Zum Abschluss werden einige Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt.

■ Strukturwandel ja, aber kein Ende der Arbeit

Die Ängste vor einem Ende der bezahlten Arbeit werden durch Horrorprognosen aus der Wissenschaft geschürt. Ein Beispiel hierfür ist die Studie von Frey und Osborne (2017), die durch die Weltspresse ging. Nach dieser Studie, die auf Befragungen von Ingenieuren der Universität Oxford beruht, gehen durch den Einsatz digitaler Technologien in den nächsten 20 Jahren 47 Prozent aller Arbeitsplätze verloren. In vielen Berufen wird sogar der Verlust von über 90 Prozent der Arbeitsplätze prognostiziert. Im Einzelnen sind diese Prognosen mehr als fraglich. So wurden bei den Köchen Arbeitsplatzverluste von 96 Prozent oder bei den Dachdeckern von 90 Prozent vorausgesagt. Das ist nur bei völlig unrealistischen Szenarien – es wird nur noch Fast Food gegessen und alle

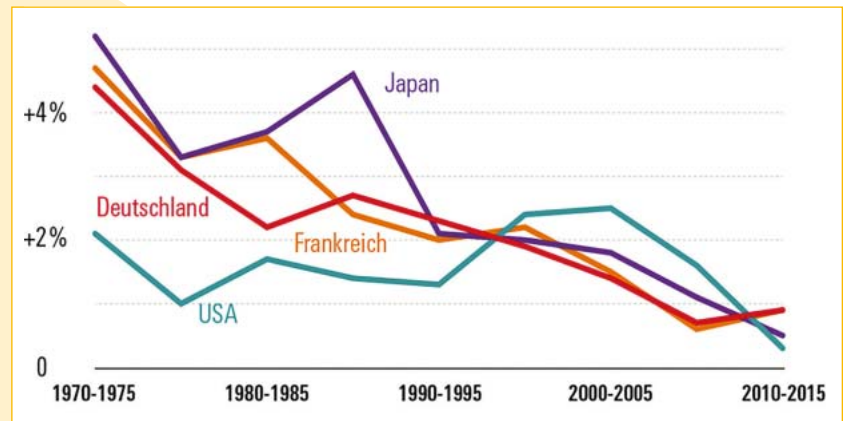


Abb. 1 » Entwicklung der Stundenproduktivität in Deutschland, Frankreich, Japan und den USA 1970–2015«

© vgl. Herzog-Stein u. a. 2017

Dächer werden vorgefertigt und per Hubschrauber aufgesetzt – denkbar. Vor allem aber wird nicht untersucht, wie viele Arbeitsplätze neu entstehen können. Frey/Osborne konzentrieren sich ausschließlich auf die Verlustseite. Das ist ein beliebtes Geschäftsmodell auch unter Wissenschaftlern, da sich schlechte Nachrichten besser als ausgewogene verkaufen lassen.

Der Verlust von 47 Prozent aller Arbeitsplätze in 20 Jahren bei unveränderter Arbeitszeit pro Kopf setzt eine jährliche Steigerung der Stundenproduktivität von mindestens 2 Prozent voraus. Davon sind wir weit entfernt. In Deutschland, ebenso wie in allen anderen entwickelten Volkswirtschaften, hat sich der Zuwachs der Stundenproduktivität in den letzten Jahrzehnten von über 4 Prozent pro Jahr Anfang der 70er Jahre auf knapp 1 Prozent seit 2010 vermindert, ohne dass es Anzeichen für eine Trendwende gibt (vgl. Abb. 1).

Das erinnert an das sogenannte Produktivitätsparadox, das der Nobelpreisträger Robert Solow schon 1987 bei einer ähnlichen Diskussion über die Computerisierung so auf den Punkt brachte: »You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics.« (Solow, 1987). Die Gründe für dieses Produktivitätsparadox sind vielfältig. Am wichtigsten ist zweifellos die Zunahme von personalintensiven Dienstleistungen (Erziehung, Bildung, Pflege, Gesundheit, Freizeit etc.), die sich nur schwer ohne Qualitätsverluste rationalisieren lassen. Überfällige Qualitätsverbesserungen bei persönlichen Dienstleistungen, wie die Verbesserung der Lehrer-Schüler- oder der Pfleger-Pflegende-Relationen, würden sich ökonomisch sogar in einer sinkenden Stundenproduktivität niederschlagen. Hinzu kommen nicht gemessene Qualitätsverbesserungen vieler Produkte bei unveränderten oder sogar niedrigeren Preisen. Man denke nur an Computer. Schließlich schlucken die wachsenden Dokumentationspflichten viele Produktivitätsgewinne.

Die deutschen Prognosen sind deutlich realistischer. Sie gehen davon aus, dass bis auf einige Ausnahmen nicht ganze Berufe verschwinden, sondern eher einzelne Tätigkeiten in den Berufen, die aber durch andere ersetzt werden. Sie rechnen mit nur geringen Auswirkungen der Digitalisierung auf das Gesamtniveau der Beschäftigung. Allerdings werden, wie schon in der Vergangen-

heit, beträchtliche Verschiebungen der Beschäftigung zwischen den Branchen erwartet. Auf der Gewinnerseite werden wissensintensive und persönliche Dienstleistungen stehen. Beschäftigungsverluste wird es im gewerblichen Bereich, aber auch in einigen Dienstleistungsbranchen, wie etwa den Banken und Sparkassen, geben. Und diese Verluste werden nicht nur einfache, sondern auch gut qualifizierte Beschäftigte treffen. Vor allem werden aber auch große Chancen für die deutsche Wirtschaft mit ihren hochwertigen Produkten und Dienstleistungen gesehen, aber nur, wenn man die technologische Entwicklung nicht verschlafen wird (Möller 2016). Schließlich kann man, wie schon in der Vergangenheit, auch Arbeitsplätze durch eine Umverteilung von Arbeit sichern oder sogar schaffen.

Abb. 2 zeigt, dass das gesamte Volumen an bezahlter Arbeit zwischen 1991 und 2017 vor allem durch den Strukturbuch in Ostdeutschland und die schwere Wirtschaftskrise Anfang des Jahrtausends minimal abgenommen hat. Die Beschäftigung ist gleichwohl um rund 5,5 Millionen Personen gestiegen. Das war nur durch eine Verringerung der Arbeitszeit pro Kopf von 1990 bis 2017 um etwas mehr als 200 Stunden auf 1354 pro Jahr möglich. Gegenüber 1960 ging die Arbeitszeit sogar um 800 Jahresstunden zurück.

Wie wirkungsvoll die Umverteilung von Arbeitszeit sein kann, zeigt auch die Beschäftigungsentwicklung in der großen Finanzkrise 2008. Damals ging das Volumen an bezahlter Arbeit um mehr als eine Milliarde Stunden zurück. Dennoch kam es nicht zu Entlassungen. Durch Kurzarbeit, die Auflösung von Guthaben auf Arbeitszeitkonten, den Abbau von Überstunden sowie vorübergehende Verkürzungen der Regelarbeitszeit wurden Stunden und nicht Beschäftigte »entlassen«. Dieser Blick auf die längere Entwicklung zeigt, dass selbst bei sehr hohen Produktivitätssteigerungen die Beschäftigung nicht gefährdet ist, wenn die Arbeitszeit reduziert wird. 6 Wochen Urlaub und eine 35–40 Stunden Woche bei insgesamt steigenden Einkommen wären ohne den technologischen Fortschritt der vergangenen Jahrzehnte nicht denkbar. Allerdings müssen dabei die Produktivitätsgewinne auch gleichmäßig verteilt werden. Dafür haben in der Vergangenheit starke Gewerkschaften gesorgt. Heute aber profitieren viele Beschäftigte nicht mehr von den Produktivitätsgewinnen. Die Einkommensungleichheit und die Zahl geringfügiger Tätigkeiten nehmen zu. Arbeitszeitverkürzungen in Form wenig ertragreicher und instabiler Jobs mindern nicht, sondern verschärfen soziale Risiken und haben mit den tarifvertraglich abgesicherten Arbeitszeitverkürzungen der Vergangenheit nichts tun.

Angst vor Strukturwandel in Deutschland berechtigt – Keine Technikfeindlichkeit

Beschäftigte, deren Arbeitsplatz bedroht ist, wird man nicht mit dem Hinweis, dass in der Wirtschaft insgesamt die Beschäftigung vielleicht sogar steigt, beruhigen können. Viel wichtiger sind die persönlichen Zukunftsperspektiven im Strukturwandel. Und da kann man in Deutschland tief fallen. 1990 wurden noch mehr als 85 Prozent aller Beschäftigten nach Tarif bezahlt. Die Branchentarife stellten sicher, dass man auch bei einem Arbeitsplatzwechsel ordentlich bezahlt wurde.

In den letzten Jahrzehnten hat sich nach einer neueren Untersuchung das Risiko, auf einmal und auf Dauer 20 Prozent seines Ein-

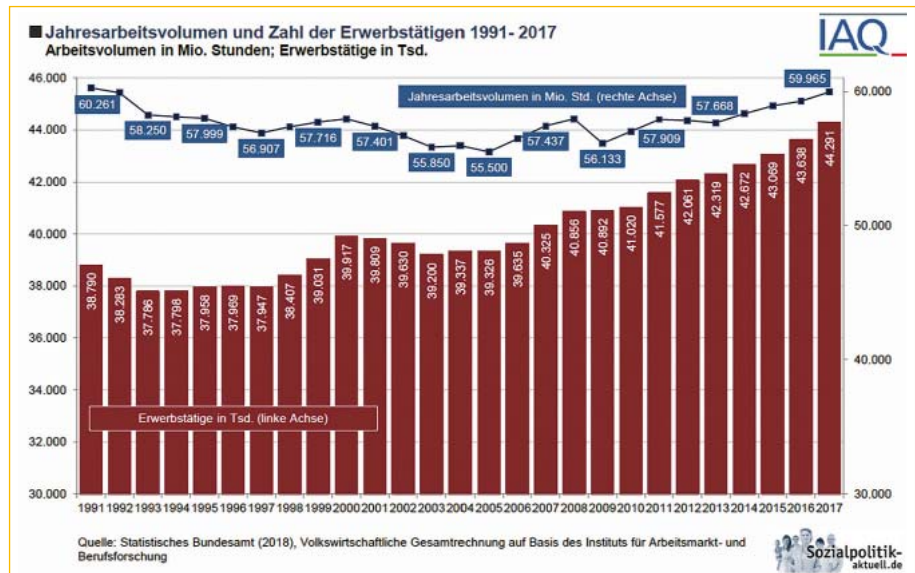


Abb. 2 »Jahresarbeitsvolumen und Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland«

© IAQ, Sozialpolitik aktuell, IAB-Kurzbericht 9/2018.

kommens zu verlieren, verdoppelt. Es lag 1990 in Westdeutschland bei lediglich fünf Prozent und verdoppelte sich Anfang der Zweitausenderjahre. Trotz des Daueraufschwungs seit 2009 hat sich das Risiko nicht vermindert (Krebs/ Yao 2016). In Ostdeutschland ist das Risiko deutlich höher. Der wichtigste Grund ist die starke Abnahme der Tarifbindung in Westdeutschland auf 57 Prozent und in Ostdeutschland sogar auf 44 Prozent: Arbeitsplätze sind besonders in traditionellen Branchen verloren gegangen, wo die Gewerkschaften weiterhin stark sind und selbstverständlich nach Tarif bezahlt wird. Die neuen Arbeitsplätze entstehen hingegen überproportional in nichttarifgebundenen Dienstleistungsunternehmen; wo Gewerkschaften bislang nicht Fuß fassen konnten. Zudem wurde durch die Öffnung von früher öffentlichen Dienstleistungen mit einer 100prozentigen Tarifbindung für neue private Anbieter ohne Tarifbindung, wie in den Bereichen Post, Telekommunikation, Nahverkehr oder Entsorgung, ein Lohnsenkungswettbewerb eingeleitet, der gute Tarifverträge aushebelte. In anderen Branchen nutzten die Unternehmen die neuen Möglichkeiten zur Tariffahrt, also der Auslagerung von Beschäftigung in tarif- und betriebsratsfreie Zonen mit deutlich schlechteren Löhnen. Das alles hat weniger mit Technik als mit Politik zu tun, die mit den Hartz-Gesetzen und den Produktmarktderegulierungen in den 90er Jahren die Tariffahrt förderte.

Abb. 3 zeigt den statistisch außerordentlich engen Zusammenhang zwischen Tarifbindung und dem Anteil von Niedriglöhnern an der Beschäftigung in der EU. Daran hat auch der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland nichts geändert, da er unterhalb der Niedriglohnschwelle von 2/3 des Medianlohns liegt. In Dänemark oder Schweden mit einer Tarifbindung von über 90 Prozent sehen die Beschäftigten die Gefahr eines Arbeitsplatzverlustes viel spannender als in Deutschland, da ja fast überall gute Löhne gezahlt werden und man also bei einem Arbeitsplatzverlust nicht so tief fallen kann wie in Deutschland.

Qualifikationsrisiken im Strukturwandel

Die international vergleichende Forschung zeigt in Betrieben mit gleichen Technologien, Produkten und Dienstleistungen erstaunliche Länderunterschiede in der beruflichen Ausbildung der Beschäftigten. So wird der Airbus in Deutschland weitgehend von Beschäftigten mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung montiert, während in Spanien, Frankreich und Großbritannien die überwiegende Anzahl der Arbeiter/-innen langjährig angelernt

ist. Die Verkäufer/-innen im britischen, französischen, dänischen und US-amerikanischen Einzelhandel werden in der Regel nur kurz eingewiesen, während sie in Deutschland meist eine zwei- oder dreijährige Lehre absolviert haben. Die deutschen Automobilunternehmen setzen selbst am Fließband weitgehend Facharbeiter/-innen ein, während in den meisten anderen Ländern diese Tätigkeit von An- und Ungelernten ausgeübt wird (Bosch 2016). Bei raschem technologischem Wandel zahlt es sich aus, Fachkräfte einzusetzen, auch wenn dies mit hohen Anfangsinvestitionen in die Berufsausbildung verbunden ist, da die Fachkräfte eigenständig Aufgaben übernehmen und man weniger Führungskräfte für die Einweisung und Kontrolle braucht. In mehreren Modernisierungswellen wurden vor allem seit Mitte der 1990er Jahre die Berufe im dualen System modernisiert. Spezialisierte Monoberufe wurden zu breiteren Grundberufen zusammengefasst. Ebenso wichtig wie die Neufassung der Ausbildungsinhalte war die Veränderung der Lernmethoden. Ganzheitliches Lernen im Team mit Auszubildenden in anderen Berufen und mit starker Kunden- und Serviceorientierung hat an Bedeutung gewonnen. Die Berufsausbildung sozialisiert die Auszubildenden somit heute immer weniger für die Arbeit in hierarchischen Formen der Arbeitsorganisation mit traditionellem Zuständigkeitsdenken, sondern immer mehr in Richtung einer flexiblen Selbstorganisation in Kooperation mit anderen Beschäftigten.

In Vorbereitung der nächsten Modernisierungswelle untersucht das Bundesinstitut für berufliche Bildung gegenwärtig exemplarisch in 10 Ausbildungsberufen aus unterschiedlichen Branchen, wie die Ausbildungsordnungen auf die Tätigkeitsprofile in technologisch und organisatorisch avancierten Betrieben, sogenannten »Schrittmacherunternehmen«, passen. Gleichzeitig soll auch festgestellt werden, ob sich berufsübergreifend gemeinsame Standards für die notwendige Medienkompetenz entwickeln lassen. Aus diesen Pilotprojekten sollen dann Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Berufsausbildung gezogen werden. Diese kontinuierliche Verbesserung sollte auch die Leitschnur für die Zukunft sein, da es wenig Anzeichen für einen radikalen Trendbruch durch die Digitalisierung der Wirtschaft gibt. Industrie 4.0 wird nicht von heute auf morgen eingeführt. Aufgrund der Ungleichzeitigkeiten der verfügbaren und betriebswirtschaftlich rentablen technischen Lösungen wird sich ihre Einführung über einen langen Zeitraum erstrecken. Den meisten deutschen Unternehmen ist bewusst, dass man für die neuen Herausforderungen mit Fachkräften besser gerüstet ist als mit der angelsächsischen Kombination von Angelernten mit praktisch wenig erfahrenen Akademikern. Besonders kritisch ist allerdings die Arbeitsmarktlage für An- und Ungelernte geworden. Die einfache »Muskelarbeit«, die in der Vergangenheit als Prototyp einfacher Industriearbeit galt, ist weitgehend verschwunden. Die Technisierung setzt heute auch bei einfacher Industriearbeit den Umgang mit abstrakten Symbolen voraus, wie etwa in einem automatisierten Lager. Einfache Dienstleistungstätigkeiten erfordern zusätzlich hohe Kommunikationsfähigkeit. Deshalb findet man heute auf einfachen Tätigkeiten mehrheitlich Beschäftigte mit einer beruflichen Ausbildung. Durch die Verdrängung der An- und Ungelernten aus den einfachen Tätigkeiten haben sich ihre Beschäftigungsrisiken deutlich erhöht. Gleichzeitig verlassen zu viele junge Leute das Schul- und Ausbildungssystem ohne einen beruflichen Abschluss. Die kritische Lage dieser Gruppe zeigt sich auch in ihrer Arbeitslo-

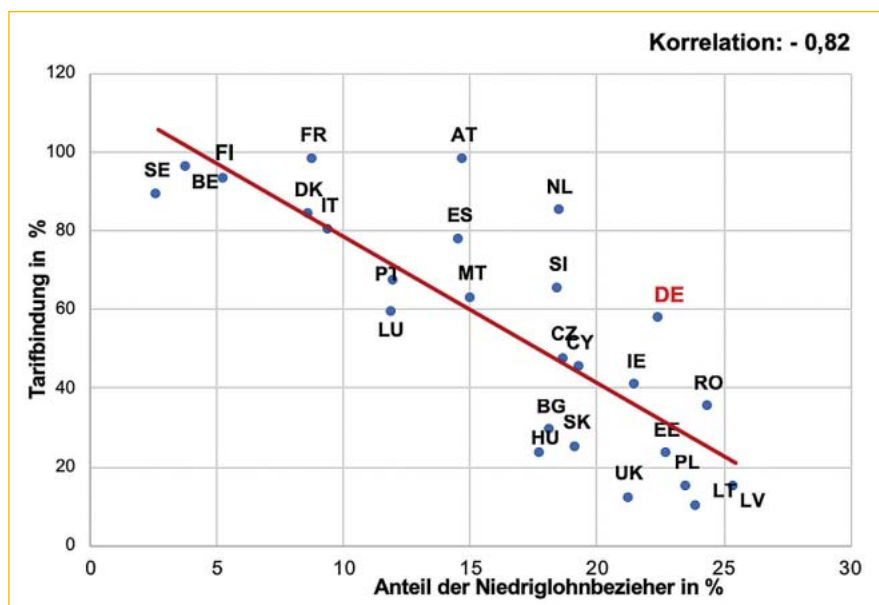


Abb. 3 »Tarifbindung und Anteil der Niedriglöhner (weniger als 2/3 des Medianstundenlohns) in der EU 2014«
© vgl. Visser 2015, Eurostat, eigene Berechnungen

senquote. Sie hat im Unterschied zu den verschiedenen Fachkräftegruppen auch im Aufschwung der letzten Jahre nicht wesentlich abgenommen und liegt bei knapp unter 20 Prozent. Es ist lange bekannt, dass das deutsche Bildungssystem die größten Schwächen am unteren Ende hat. Um den Nachschub gering Qualifizierter in den Arbeitsmarkt zu verringern, wurde auf dem Dresdener Bildungsgipfel 2008 das Ziel formuliert, die Quote junger Erwachsener ohne Berufsabschluss von gut 17 Prozent auf 8,5 Prozent zu senken. Dieses Ziel wurde klar verfehlt. 2015 lag die Quote immer noch bei 13,8 Prozent.

Ähnlich problematisch ist die Bilanz bei der Weiterbildung. Bei raschem technischem Fortschritt geraten die Fachkräfte, die ihre Berufsausbildung vor 10 oder 20 Jahren absolviert haben, leicht ins Hintertreffen gegenüber den jüngeren Kollegen, die in den modernisierten Berufen gelernt haben. In einem gut aufgestellten Betrieb wird das kein Problem sein, da man an modernen Anlagen im Team weiterlernt und bei Bedarf die Chance zu einer vom Betrieb finanzierten Weiterbildung erhält. Wenn man jedoch seinen Arbeitsplatz verliert und das Pech hatte, vorher in einem Betrieb mit veralteter Technologie gearbeitet zu haben, sind die Arbeitsmarktrisiken hoch. Um nicht auf einfache Tätigkeiten abgestuft zu werden, muss man seine Kenntnisse auffrischen, oder bei einem Branchenwechsel sogar einen neuen Beruf erlernen.

So unbestritten die Notwendigkeit lebenslangen Lernens ist, so wenig ist die Arbeitsmarktpolitik auf Investitionen in die Weiterbildung ausgerichtet. Mit den Hartz-Gesetzen wurde die Förderung von abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen sogar drastisch eingeschränkt. Diese wurden sogar in den Verdacht gestellt, nur Sonderinteressen der Weiterbildungsträger zu bedienen und Arbeitslose von der Arbeitssuche abzuhalten. Die Zahl der Teilnehmer an einer abschlussbezogenen Weiterbildung, die zwischen 1980 und 2004 zwischen 100.000 und 200.000 pro Jahr schwankte, wurde bis 2007 auf nur noch 34 000 abgesenkt. Mit den Hartz-Gesetzen wurde ein Paradigma-Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik von »train-first« zu »work-first« eingeleitet. Ziel war die schnelle Vermittlung in die vielen neuen schlecht bezahlten Jobs. In der Weiterbildung wurde fast nur noch Fast Food angeboten, wie Bewerbungstraining oder fachliche Kurz-Module, die für den heutigen Arbeitsmarkt bei weitem nicht ausreichen. Diese Politik funktionierte solange man sich aus dem großen Pool qualifizierter Arbeitsloser bedienen konnte. Inzwischen aber fehlen überall Fachkräfte, während die Arbeitslosigkeit der An- und Ungelernten auf hohem Niveau stagniert.

Zentrale Aufgabe – sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels

Es ist nicht nur im Interesse der Beschäftigten, dass der absehbare Strukturwandel sozialverträglich gestaltet wird. Auch die Unternehmen profitieren von höheren Investitionen in Aus- und Weiterbildung, der den Fachkräftemangel vermindert. Eine höhere Tarifbindung und eine geringere Einkommensungleichheit sichern zudem gleiche Wettbewerbschancen für alle Unternehmen. Sie verhindern Geschäftsmodelle, die auf Lohndrückerei beruhen und ermöglichen es den Unternehmen sich auf die Modernisierung ihrer Unternehmen, die Qualität der Produktion und ihrer Dienstleistungen zu konzentrieren. Dies ist vor allem bei raschem technologischem Wandel von Vorteil. Es ist kein Zufall, dass die skandinavischen Länder mit ihrer geringeren Einkommensungleichheit, ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihren hohen Bildungsausgaben bei allen Indikatoren zur technologischen Leistungsfähigkeit am besten abschneiden. Wenn man den Beschäftigten die Angst nimmt, beim Strukturwandel zu verlieren und sie befähigt, den Wandel mit zu gestalten, kann man bei der Reorganisation von Unternehmen auf motivierte Belegschaften setzen.

Als erstes ist es notwendig, dass hohe Lohngefälle zwischen den Betrieben zu verringern, das zu so hohen Einkommensrisiken bei einem unfreiwilligen Arbeitswechsel führt. Die erfolgreiche Kampagne für die Einführung des Mindestlohns war ein erster Schritt. Für den zweiten Schritt, die Erhöhung der Tarifbindung, die auch sicherstellt, dass Fachkräfte einen Fachkräftelohn erhalten, fehlt in Deutschland bislang ein überzeugendes Konzept. Dabei liegt auf der Hand, dass die Erhöhung der Tarifbindung das bei weitem wirkungsvollste Instrument der Verringerung der Ungleichheit der Markteinkommen vor Steuern ist. Die Unternehmerverbände blockieren die einfachste Lösung, nämlich die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Entgelttarifen. Ihre Mitglieder nutzen die durch die neuen Technologien verbesserten Möglichkeiten der Auslagerung von gut entlohnten Arbeitsplätze in den Niedriglohnsektor ungebremst weiter. Die Organisationsmacht der Gewerkschaften reicht schon lange nicht mehr, das zu verhindern. Überfällig ist eine politische Diskussion, wie man – notfalls auch gegen die Arbeitgeberverbände – Tarifverträge bei einem öffentlichen Interesse für allgemeinverbindlich erklären kann. Ein solches öffentliches Interesse könnte man beispielsweise bei einem überdurchschnittlichen Anteil von Niedriglöhnen in einer Branche unterstellen. Das ist für die Politik und die Sozialpartner ein heikles Thema, da es mit staatlichen Eingriffen in die Tarifautonomie verbunden ist. Aber will man dem kontinuierlichen Absterben der Tarifbindung und in vielen Branchen der wachsenden Einkommensungleichheit einfach weiter zuschauen?

Als zweites müssen die Hausaufgaben in der Bildungspolitik gemacht werden, um die unselige und kostenträchtige Kombination von Fachkräftemangel und Dauerarbeitslosigkeit gering Qualifizierter zu vermeiden. Dies kann nur gelingen, wenn man – wie schon 2008 auf dem Dresdener Bildungsgipfel beschlossen – den Anteil junger Erwachsener ohne Berufsabschluss endlich auf 8,5 Prozent verringert. Bei der Modernisierung der Berufsausbildung sind wir auf dem richtigen Weg. Schließlich müssen die die Weiterbildungschancen innerhalb der Betriebe und bei einem möglichen Arbeitsplatzverlust verbessert werden. Die bisher eher reaktive Weiterbildungspolitik in den Betrieben stößt bei ra-

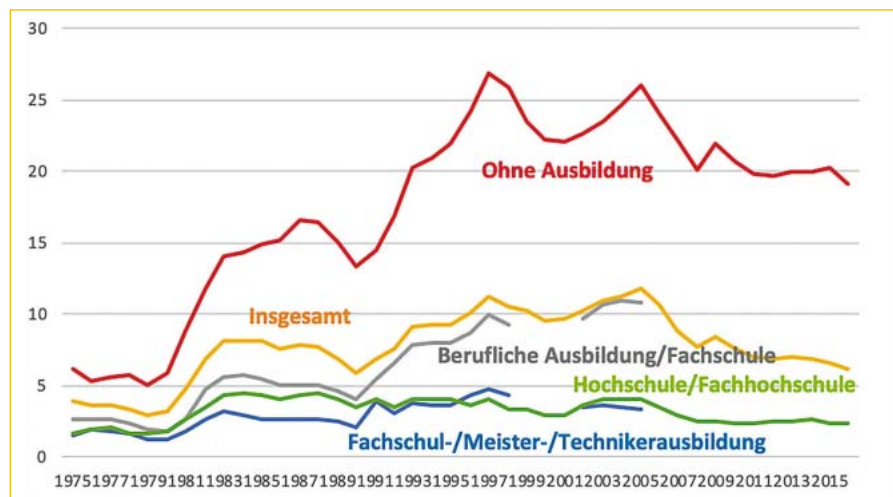


Abb. 4 »Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Deutschland 1975–2017«

© vgl. IAB. Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten. 2016 (Eigene Darstellung)

chem technologischen Wandel an ihre Grenzen. Es reicht nicht mehr, nur die offensichtlichen Qualifikationsmängel im Nachhinein zu beseitigen. Gerade bei größeren technologischen und organisatorischen Veränderungen, sind die Qualifikations-sprünge so groß, dass es für viele Beschäftigte schwierig ist, den Anschluss zu finden, wenn sie zuvor nicht schrittweise auf die neuen Anforderungen vorbereitet werden. In der Arbeitsmarktpolitik ist ein Paradigmenwechsel von der schnellen Vermittlung in Richtung einer nachhaltigen Förderung der Weiterbildung fällig. Erste Schritte in Richtung einer solchen investiven Arbeitsmarktpolitik sind schon getan worden. So ist die Zahl der Teilnehmer in abschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen inzwischen wieder auf rund 60 000 pro Jahr angestiegen, was aber immer noch deutlich unter dem Niveau der Zeit vor den Hartz-Gesetzen liegt. Vor allem muss eine Weiterbildung wieder finanziell attraktiver gemacht werden, da sich viele Arbeitslose mit Familie eine zweijährige Umschulung nicht leisten können. Es kann nicht sein, dass ein Arbeitsloser in einem 1-Euro-Job pro Monat zu seiner Arbeitslosenunterstützung eine Aufwandsentschädigung von etwa 180 € bekommt, während man in einer viel anspruchsvolleren Vollzeit-Umschulung mit dem Arbeitslosengeld auskommen muss.

Als drittes muss die Arbeitszeit weiter verkürzt werden, dabei aber auch gleicher verteilt werden. Die Folgen des Strukturwandels können abgemildert werden, wenn in vom Arbeitsplatzabbau besonders betroffenen Branchen die tarifliche Arbeitszeit für längere Zeit abgesenkt wird. So kann man sich in der Stahlindustrie, den Banken und Sparkassen und in Zukunft eventuell auch der Automobilindustrie eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit vorstellen, um den Personalabbau zu strecken. Da die Löhne in diesen Branchen gut sind, können die Beschäftigten das auch verkraften. Unter Umständen kann ein Teillohnausgleich ausgehandelt werden. Überwiegend werden die Arbeitszeitverkürzungen in Zukunft aber in Form von vorübergehenden Auszeiten und Teilzeitphasen stattfinden. Aufgrund der wachsenden Erwerbstätigkeit von Frauen ist der Bedarf an solchen flexiblen Lebensarbeitszeiten stark gestiegen. Hinzu kommt ein wachsender Bedarf an Sabbaticals für Weiterbildung. Mit der gesetzlichen Elternzeit, dem Recht auf Teilzeitarbeit und dem Rückkehrrecht auf Vollzeit sind wir hier einen großen Schritt vorangekommen. In mehreren Branchen haben zudem die Tarifpartner neue Arbeitszeiten ausgehandelt, leider nur in Branchen mit starken Gewerkschaften. Zu nennen sind die Wahlmöglichkeiten bei der Deutschen Bahn zwischen Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen oder das Anrecht in der Metall- und Elektroindustrie, bis zu zwei Jahren die Arbeitszeit auf 28 Stunden verringern. Es fehlt noch ein ge-

setztliches Recht auf einen Weiterbildungsurlaub. Nicht nachhaltig ist auch die starke Zunahme geringfügiger Arbeitsverhältnisse. Die zunehmend ungleiche Verteilung bezahlter Arbeit ist eine wesentliche Quelle sozialer Ungleichheit und von Armut. So wie man nach oben exzessive Überstunden begrenzen muss, muss man unten ein Mindestniveau an bezahlten Stunden sichern. Zudem darf das Beschäftigungsrisiko nicht völlig auf die Beschäftigten abgewälzt werden, wie es der in der digitalen Wirtschaft zunehmend verbreiteten Arbeit auf Abruf ohne Stundengarantien der Fall ist. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wären die Beseitigung der Steuervorteile von Minijobs (Bosch/Weinkopf 2017) und höhere Mindeststundengrenzen für Teilzeitarbeit. Zudem sollte sich die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit automatisch auf das Durchschnittsniveau des vergangenen Jahres erhöhen, wenn ein Teilzeitbeschäftigter regelmäßig zu Mehrstunden herangezogen wird.

Die sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels ist eine mühsame Aufgabe, bei deren Realisierung man auf starken Widerstand treffen wird, vor allem wenn man höhere Bildungsausgaben und faire Löhne für alle durchsetzen will. Diese Konflikte muss man eingehen. Scheinbare Patentlösungen für alle Probleme der Zukunft lenken eher von den schwierigen Zukunftsaufgaben ab. Ein bedingungsloses Grundeinkommen, dass durch Abbau des Sozialstaats, darunter auch der Weiterbildungspolitik für die Arbeitslosen, finanziert wird, ist eher ein schlechter Sozialplan für die Verlierer als eine echte Zukunftshilfe (Bosch 2018). Eine Maschinensteuer behindert technischen Fortschritt, wenn Roboter verteuert werden. Es macht auch keinen Sinn, die Modernisierung eines kleinen Unternehmens, dass zu kämpfen hat, mit einer Extrasteuer zu belasten. Das Kernproblem sind nicht Roboter, die unser Leben erleichtern können, sondern die immensen Extraprofite vieler Unternehmen – vor allem der neuen Internetgiganten, die zudem nicht versteuert werden. Die richtige Antwort auf Extraprofite sind eine wirkungsvolle Gewinn- und eine progressive Einkommenssteuer.

Literaturhinweise

Bosch, G. (2014): Facharbeit, Berufe und berufliche Arbeitsmärkte.

In: WSI-Mitteilungen, 67 (1), S. 5–13

Bosch, G. (2018): Kann ein bedingungsloses Grundeinkommen vor den Unsicherheiten des Arbeitsmarktes schützen? Internet Dokument.

Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkt, Nr. 2018–03

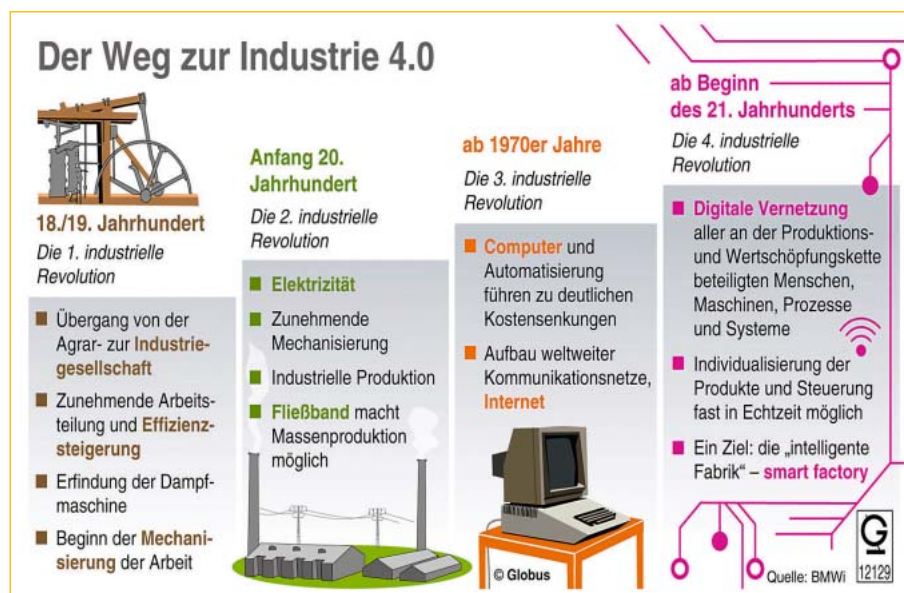


Abb. 5 »Der Weg zur Industrie 4.0«

© dpa Infografik

Bosch, G./ Weinkopf, C. (2017): Gleichstellung marginaler Beschäftigung – Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für die Sachverständigenkommission Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung. Berlin: Inst. f. Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.

Herzog-Stein A., u. a. (2017): Wachstum und Produktivität im Gegenwind: Eine Analyse der Argumente Robert Gordons im Spiegel der deutschen Produktivitätsschwäche, IMK-Report 124, März 2017 (Böckler Impuls 06/2017)

Frey, C. B./ Osborne, M. A. (2017): The Future of employment: How susceptible are jobs to computerization? Technological Forecasting and Social Change, 114, S. 254–280

IAB (2016): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten, Aktuelle Daten und Indikatoren, 24. 10. 2016, Nürnberg

Krebs, T./ Yao Y. (2016): Labor Market Risks in Germany, April 2016 IZA DP Nr. 9869, Bonn

Möller, Joachim (2016): Verheißung oder Bedrohung? Die Arbeitsmarktwirkungen einer vierten industriellen Revolution. In: Bäcker, G./ Lehnndorff, S./ Weinkopf, C. (Hrsg.): Den Arbeitsmarkt gestalten, um ihn zu verstehen. Festschrift für Gerhard Bosch. Springer VS: Wiesbaden: 49–60

Solow, R. (1987, 12. Juli). »We'd better watch out«. New York Times Book Review, S. 36.

Visser, J. (2015): 'Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS)'. An international database. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Amsterdam

Zika, G. u. a. (2018): Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle IAB-Kurzbericht 09/2018

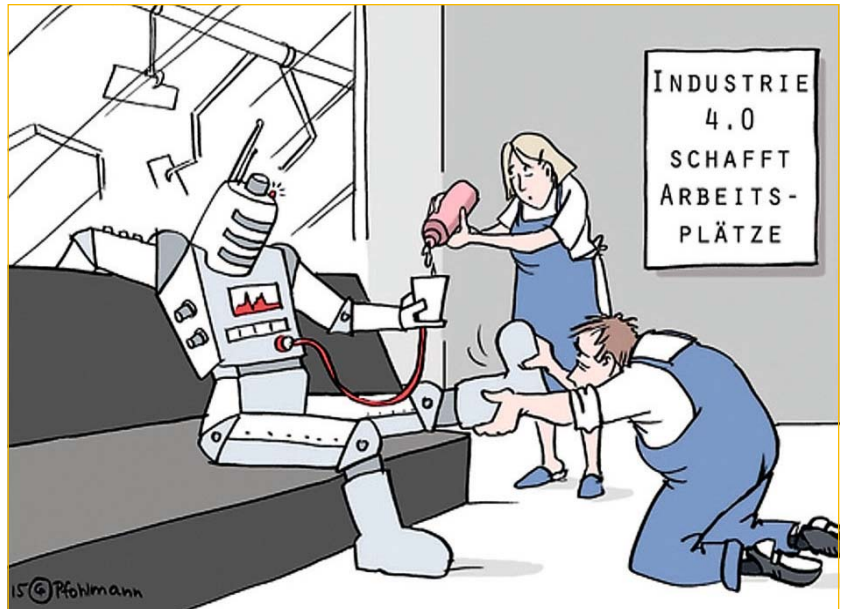
MATERIALIEN

M 1 Inge Nowak: »Die Cobots sind auf dem Vormarsch«, *Stuttgarter Zeitung*, 21.4.2018, S. 2

Industrieroboter werden plötzlich zu Kollegen, Unternehmen müssen wegen der Digitalisierung komplett umgebaut werden: Bei der Hannover-Messe (...) dreht sich alles um künstliche Intelligenz und die Fabrik der Zukunft. (...) Sie heißen Cobots, einen Kosenamen haben sie also schon. Die Industrieroboter, ausgestattet mit zahlreichen Sensoren, arbeiten mit den Menschen Hand in Hand. Noch sind die kollaborierenden Roboter eher selten in deutschen Fabrikhallen zu finden. Doch nach dem Willen der Industrie sollen Cobots künftig vermehrt dort einziehen. Die Autoindustrie gilt als Vorreiter. So arbeiten bei BMW und Ford seit einigen Jahren Knickarmroboter Seite an Seite mit menschlichen Kollegen. Sie reichen dem Facharbeiter Werkzeuge und bringen ganz selbstständig Dichtungen in Autotüren an. So sollen Beschäftigte vor monotonen und körperlich anstrengenden Tätigkeiten verschont werden. Und weil die kleinen Leichtbauroboter teilweise nur zehn Kilogramm auf die Waage bringen, können sie problemlos getragen und an unterschiedlichen Positionen eingesetzt werden. Fraunhofer Austria Research hat allerdings herausgefunden, dass kollaborative Leichtroboter »noch massive Defizite in Bezug auf IT-Security« aufweisen – eine Schwachstelle dabei ist die Sicherheit der erfassten Informationen. Job-Killer scheinen Roboter nicht zu sein, hat die arbeitnehmernahe Böckler-Stiftung herausgefunden, zumindest in Deutschland nicht. Eine Untersuchung hat ergeben, dass durch den Einsatz von Robotern in der deutschen Industrie genauso viele Stellen weggefallen wie im Dienstleistungsbereich entstanden sind – nämlich 275 000. Allerdings basiert dieses Ergebnis, das erst vor wenigen Monaten veröffentlicht wurde, auf Zahlen aus den Jahren 1994 bis 2014.

Künstliche Intelligenz, das Internet der Dinge und datenbasierte Geschäftsmodelle werden die Unternehmen komplett verändern – davon sind drei Viertel der Verantwortlichen aus der Autoindustrie und dem Maschinenbau überzeugt, die von der Unternehmensberatung McKinsey befragt wurden. »Natürlich gab es auch früher Entwicklungssprünge in der Industrie. Doch diesmal verändert sich nicht nur die Technologie, sondern für alle Unternehmen auch das fundamentale Geschäftsmodell«, sagt Thomas Baumgartner, Leiter der europäischen Beratung für Industrieunternehmen bei McKinsey. Wie rasant die Entwicklung ist, zeigen folgende Zahlen: 20 Milliarden Geräte – dazu gehören Maschinen, Haushaltsgeräte und auch Autos – sollen bereits mit dem Internet verbunden sein, täglich kommen weitere 50 Millionen weitere hinzu, hat McKinsey ausgerechnet. Beispiel Autoindustrie: Diese Branche setzt mit Mobilitätsdienstleistungen derzeit 30 Milliarden Dollar (24 Milliarden Euro) um, bis 2025 soll der Wert auf 400 Milliarden Dollar schnellen.

Wer den Wandel nicht aktiv angeht, riskiert, aus dem Markt gedrängt zu werden, befürchten die Experten von McKinsey. Dieses Bewusstsein scheint sich nicht in jedem Unternehmen hierzulande durchgesetzt zu haben. 47 Prozent der deutschen Firmen hätten noch keine Digitalisierungsprojekte angestoßen, geht aus der Untersuchung der Telekom-Tochter T-Systems hervor. »Der Hype um die Industrie 4.0 und die Realität in den Unternehmen passen noch nicht ganz zusammen«, urteilt Peter Klingenburg, Geschäftsführer bei T-Systems Multimedia Solutions. Gründe seien fehlendes Know-how, fehlende technische Voraussetzun-



M 2 »Industrie 4.0 schafft Arbeitsplätze«

© Christiane Pfohlmann

gen sowie hohe Investitionen. Vielleicht mangelt es wegen der derzeit guten Auftragslage der Unternehmen auch an Kapazitäten, um sich mit solchen Themen zu beschäftigen. Allerdings warnen Kritiker vor Aktionismus: »Wir brauchen nicht so viel Digitalisierung wie möglich, sondern wie notwendig«, sagt Frank Lennings vom Institut für angewandte Arbeitswissenschaften.

Früher wurde eine Maschine nach festen Wartungsintervallen oder bei einem Schaden repariert. Künftig soll sie gar nicht mehr ausfallen, sondern passgenau im Vorfeld gewartet werden. »Predictive Maintenance« sagen die Fachleute auf Neudeutsch dazu, vorausschauende Wartung. Damit lasse sich viel Geld sparen, versprechen die Experten. Denn Maschinen, die ausfallen, kosten Geld. Viele Maschinenbauer rüsten ihre Geräte bereits standardmäßig mit Sensoren aus. Über das Internet kann dann der Hersteller aus der Ferne den Zustand der Anlage kontrollieren. So erkennt er früh, wenn die Temperatur steigt oder zu hohe Vibrationen auftreten – und er weiß konkret, wo das Problem liegt. Er kann Mitarbeiter dann bei der Reparatur anleiten, ohne vor Ort sein zu müssen. Maschinenbauer setzen große Hoffnungen in dieses Angebot. Aber anscheinend spielt der Kunde nicht so recht mit. Drei Viertel der Unternehmen sehen in Predictive Maintenance für sich keine brauchbare Technik, hat eine Umfrage der Unternehmensberatung Staufen ergeben. Grund sei, dass viele Maschinenausfälle auf Bedienungsfehler zurückzuführen seien, ein Problem, das Predictive Maintenance nicht löse.

© www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.hannover-messe-die-cobots-sind-auf-dem-vormarsch.fdf899dag-ef57-4c24-a509-5e845657c93d.html

M 3 Gerd Zika, Robert Helmrich, Tobias Maier, Enzo Weber und Marc I. Wolter (9/2018): »Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035. Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle«, IAB-Kurzbericht

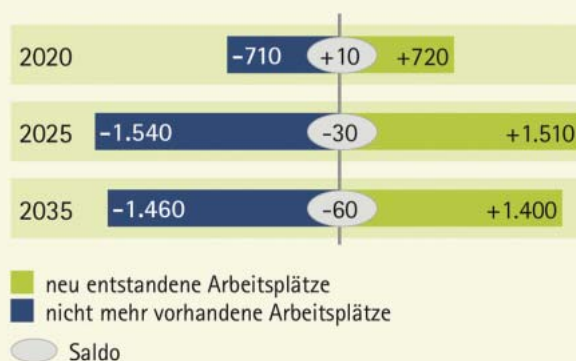
(...) Die Arbeitsmarktwirkungen einer fortschreitenden Digitalisierung in Deutschland werden ambivalent ausfallen. An der technischen Machbarkeit orientierte Betrachtungen von Digitalisierung laufen typischerweise auf eine potenziell hohe Substitution menschlicher Arbeit durch Maschinen hinaus (Dengler/Matthes 2018). Tatsächlich muss eine Vielzahl von ökonomischen Effekten berücksichtigt werden: Arbeitsplätze verschwinden, neue werden geschaffen, Anforderungen und Tätigkeiten wandeln sich, Produktion wird effizienter, neue Produkte entstehen, zusätzliches Einkommen wird generiert und gelangt in den volkswirtschaftlichen Kreislauf, Arbeitsangebot und -nachfrage wie auch Löhne und Preise passen sich an (Weber 2017a). Im Rahmen ihrer Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen (www.QuBe-Projekt.de) haben das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) im Jahr 2016 die Wirkungen der Digitalisierung auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt für Gesamtdeutschland in einem umfassenden Szenario analysiert (Wolter et al. 2016). (...) Wird eine im Jahr 2035 vollständig digitalisierte Arbeitswelt – also ein Wirtschaft-4.0-Szenario – mit einer Welt verglichen, in der sich der technische Fortschritt bis zum Jahr 2035 am bisherigen Entwicklungspfad orientiert (QuBe-Basisprojektion, Maier et al. 2016), zeigt sich, dass die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Gesamtniveau der Beschäftigung sehr gering ausfallen wird (vgl. M 4).

Allerdings werden sich diese beiden Arbeitswelten hinsichtlich ihrer Branchen-, Berufs- und Anforderungsstruktur deutlich unterscheiden. In der digitalisierten Welt werden im Jahr 2035 einerseits 1,46 Millionen Arbeitsplätze nicht mehr benötigt, die in der Basisprojektion – bei der sich der Strukturwandel am bisherigen Entwicklungspfad orientiert – noch vorhanden sind. Andererseits werden im Wirtschaft-4.0-Szenario im Vergleich zur Basisprojektion 1,40 Millionen Arbeitsplätze zusätzlich entstehen. Zusammengefasst unterscheidet sich das digitalisierte Szenario damit um 2,86 Millionen Arbeitsplätze von der QuBe-Basisprojektion – das sind 6,7 Prozent von insgesamt 42,4 Millionen Erwerbstätigen in Deutschland. Darüber hinaus werden sich allerdings auch die Tätigkeiten auf bestehenden Arbeitsplätzen ändern. Bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen ist infolge der Digitalisierung hauptsächlich das produzierende Gewerbe von einem Beschäftigungsabbau betroffen und hier mit -66.000 Arbeitsplätzen vor allem das »Sonstige verarbeitende Gewerbe«. Zu Letzterem gehören etwa die chemische und pharmazeutische Industrie oder die Möbelherstellung. Aber auch einzelne Dienstleistungsbranchen wie »Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen« werden mit -49.000 nennenswerte Beschäftigungsverluste hinnehmen müssen. Die in dem Szenario am stärksten profitierenden Branchen sind »Information und Kommunikation« (+123.000), »Private Haushalte mit Hauspersonal« (+79.000) sowie »Erziehung und Unterricht« (+21.000). Im Bereich »Private Haushalte mit Hauspersonal« werden überwiegend Dienstleistungen für die Haushaltsführung bereitgestellt. Hier gibt es eine zusätzliche Nachfrage im Zuge der Einkommenszuwächse, die durch die Digitalisierung zustande kommen. (...)

In acht Berufshauptfeldern wird die Arbeitskräftenachfrage aufgrund technologischer Neuerungen zurückgehen, in zwölf Berufshauptfeldern wird hingegen ein Erwerbstätigenzuwachs im Vergleich zur QuBe-Basisprojektion erkennbar. So ergibt sich bei den produzierenden Berufen (»Hilfskräfte/Hausmeister«; Berufe in den Bereichen »Metall-, Anlagenbau, Blechkonstruktion und Installation, Montierer, Elektroberufe«; »Sonstige be-, verarbeitende und instandsetzende Berufe«; »Maschinen und Anlagen steuernde und wartende Berufe« sowie »Technische Berufe«) eine geringere Nachfrage bei einer zunehmenden Digitalisierung. Un-

Gesamtzahl der Arbeitsplätze kaum verändert

Gewinn und Verlust an Arbeitsplätzen¹⁾ im Wirtschaft-4.0-Szenario im Vergleich zur QuBe-Basisprojektion, in 1.000



¹⁾ Zahl der Erwerbstätigen im jeweiligen Jahr (in 63 Wirtschaftszweigen, 50 Berufsfeldern, 4 Anforderungsniveaus).

Quelle: QuBe-Projekt (www.QuBe-Projekt.de), Wolter u. a. 2016.

© IAB

M 4 »Auswirkungen der Wirtschaft 4.0 auf die Arbeitsplätze« © IAB Kurzbericht

ter den Dienstleistungsberufen werden im Wirtschaft-4.0-Szenario vor allem die »Büro-, kaufmännische Dienstleistungsberufe« sowie »Verkehrs-, Lager- und Transportberufe« im Vergleich zur QuBe-Basisprojektion weniger stark nachgefragt. Bei den restlichen Dienstleistungsberufen wird hingegen – abgesehen von den »Verkaufsberufen im Einzelhandel«, deren Bedarf nahezu unverändert bleibt – mit einem höheren Arbeitskräftebedarf infolge der Digitalisierung gerechnet. (...)

Welche Änderungen eine zunehmende Digitalisierung auf den regionalen Arbeitsmärkten mit sich bringt, hängt vor allem von der Wirtschaftsstruktur und damit verbunden von der Berufsstruktur vor Ort ab. In einem Modellszenario wurden die regionalen Auswirkungen einer digitalisierten Arbeitswelt (Wirtschaft-4.0-Szenario) mit einer Arbeitswelt verglichen, die sich am bisherigen Entwicklungspfad des technischen Fortschritts orientiert (QuBe-Basisprojektion). Bei diesem Vergleich zeigt sich, dass die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Gesamtniveau der Arbeitsnachfrage in allen Regionen relativ gering ausfallen. Sie reichen von -0,30 Prozent in der Region Ost bis +0,05 Prozent in der Region Mitte-West. Allerdings werden sich diese beiden Arbeitswelten hinsichtlich ihrer Branchen-, Berufs- und Anforderungsstruktur in allen Regionen deutlich unterscheiden. So entstehen einerseits Arbeitsplätze im Wirtschaft-4.0-Szenario, die es in der QuBe-Basisprojektion nicht gibt, und andererseits gehen Arbeitsplätze in der digitalisierten Welt verloren. Die beiden Arbeitswelten unterscheiden sich je nach Regionen zwischen 6,1 Prozent aller Arbeitsplätze in der Region Nord und 6,7 Prozent aller Arbeitsplätze in Baden-Württemberg. In absoluten Zahlen reicht die Spanne von etwas mehr als 360.000 betroffenen Arbeitsplätzen in der Region Mitte-West bis hin zu fast 590.000 Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen, die nicht mehr vorhanden beziehungsweise neu entstanden sind. (...) Die zunehmende Digitalisierung wird eine Umgestaltung der Arbeitswelt erfordern. Bildung und Weiterbildung werden dabei eine zentrale Rolle spielen (Weber 2017b). Auch für die Arbeitsmarktpolitik sowie die Wirtschafts- und Strukturpolitik hat die Digitalisierung große Bedeutung.

© <http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0918.pdf>

M 5 Kerstin Jürgens, Reiner Hoffmann, Christina Schildmann (2017): »Arbeit transformieren! Denkanstöße der Kommission Arbeit der Zukunft«, Forschung der Hans-Böckler-Stiftung Band 189, transcript Verlag

Deutschland steht international für das Modell einer sozialen Marktwirtschaft, in der das Marktgeschehen nicht sich selbst überlassen bleibt, sondern auch im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt gestaltet wird. Hierzu zählen auch das Prinzip einer gerechten Verteilung des gemeinsam erwirtschafteten und die wirtschaftliche und soziale Absicherung der einzelnen Arbeitenden. Instrumente hierfür sind ein ausgefeiltes Arbeitsrecht, eine Sozialpolitik, die das Leben von Einzelnen und Familien gegen die großen Lebensrisiken absichert, eine Gesellschaftspolitik, die den sozialen, kulturellen und politischen Anliegen der Menschen Gehör verschafft, und die Sozialpartnerschaft, die institutionalisierte Abstimmungsprozesse und Mitbestimmung gewährleisten soll.

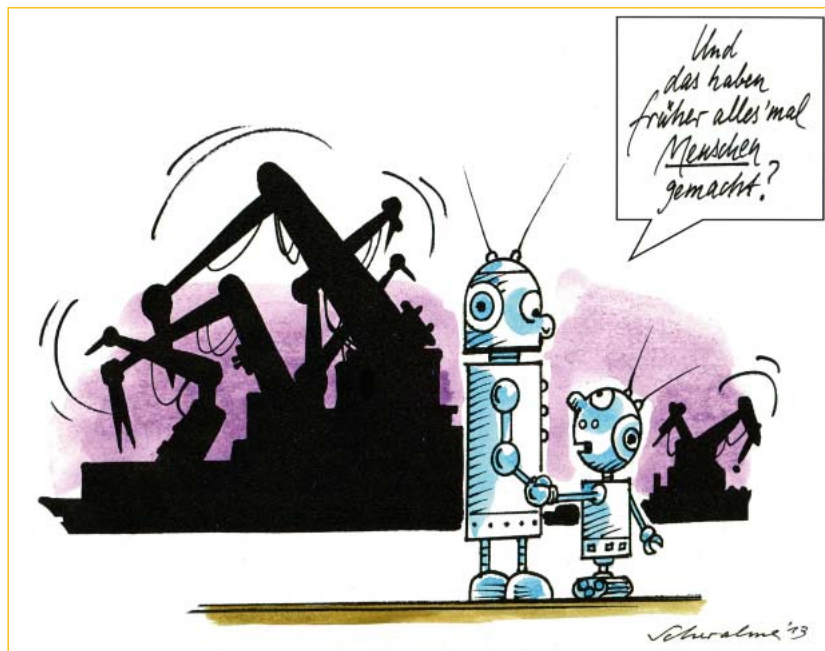
Deutschland ist in vielen Wirtschaftszweigen führend und wird als anpassungsfähige Volkswirtschaft gesehen. Hintergrund dafür ist neben einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote die gute Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Das Erfolgsmodell hat jedoch Schattenseiten. Der Spagat zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und sozialem Ausgleich scheint nicht zu gelingen.

Deutliche Risse im Bild von Deutschland als sozialer Marktwirtschaft sind spätestens seit den 80er Jahren zu erkennen. Um auf die Krise am Arbeitsmarkt zu reagieren, wurde der Kündigungsschutz gelockert und geringfügige Beschäftigung befördert. Unternehmen sollten Arbeitskraft flexibler nutzen können; Absicherungen für Erwerbstätige wurden zurückgeschraubt. Mit den »Hartz«-Gesetzen wurden auch denen, die über Jahrzehnte hinweg in die sozialen Sicherungssysteme eingezahlt hatten, harte Einschnitte zugemutet. Arbeitssuchende wurden Gegenstand einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik, mit der auch eine Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus als zumutbar gilt. Der Sozialstaat wurde als zu kostspielig und als Wettbewerbsnachteil interpretiert. Folge waren einschneidende Reformen; bisherige Standards wurden sukzessive abgesenkt. Das Aufbrauchen von Ersparnissen oder die Kündigung von Lebensversicherungen, die die Familie schützen sollten, wurde ebenso als zumutbar bewertet wie der Auszug aus der Wohnung und dem vertrauten Lebensumfeld. Auch Notlagen, in die Menschen unverschuldet gerieten, wurden nicht mehr durch den Staat aufgefangen (z. B. Berufsunfähigkeit).

Auch wenn Deutschland im internationalen Vergleich noch immer ein hohes Niveau an sozialer Absicherung aufweist, hat für viele Menschen im Land die soziale Ungleichheit ein zu hohes Ausmaß erreicht. Hierbei handelt es sich keineswegs nur um eine »gefühlte Schieflage. Zu Beginn der 2000er Jahre waren die Einkommen in Deutschland deutlich gleichmäßiger verteilt.

Während lange Zeit davon ausgegangen wurde, dass Ungleichheit gut für das Wirtschaftswachstum sei, verbreitet sich inzwischen auch in der Ökonomie die Auffassung, dass sich Ungleichheit ab einem bestimmten Maß negativ auf die Wirtschaft auswirkt (OECD 2015; Palley 2016; Behringer et al. 2016). Eine Berechnung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt, dass der Anstieg der Ungleichheit in Deutschland zwischen 1991 und 2015 die wirtschaftliche Entwicklung merklich gedämpft hat. (...)

Den Einschnitten im Sozialsystem steht inzwischen eine wirtschaftliche Erfolgsbilanz am Arbeitsmarkt gegenüber. Vor allem



M 6 »Und das haben früher alles mal Menschen gemacht?«

© Reiner Schwalme 9.4.2013

die Industrie gilt als Wachstumsmotor: Im Gegensatz zur ausgeprägten De-Industrialisierung in vielen anderen Ländern weist Deutschland einen stabilen industriellen Kern auf. Trotz des hohen und weiter steigenden Anteils an Dienstleistungsarbeit (70 Prozent) bleibt die Industrie in absoluten Zahlen stabil. Was noch vor zehn Jahren vielerorts als Auslaufmodell galt, wird inzwischen (international) wieder als Stärke betrachtet. (...) Mit weniger als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2016) ist die Investitionsquote in Deutschland niedrig. Vor allem die öffentliche Infrastruktur wurde jahrzehntelang vernachlässigt und gilt noch immer als unterfinanziert 1 (BMWi 2016). Dies betrifft das Verkehrsnetz ebenso wie die Kinderbetreuung in Westdeutschland und die Angebote für Pflegebedürftige. Die OECD hat Deutschland wiederholt empfohlen, mehr in die (soziale) Infrastruktur, insbesondere in Bildung, zu investieren. Im internationalen Vergleich ist der öffentliche Dienst schwach ausgeprägt, die staatlichen Ausgaben für Bildung sind unterdurchschnittlich. Wenn trotz hoher Steuereinnahmen das Schulwesen und die Universitäten unterfinanziert sind, wird es schwierig mit der digitalen Transformation. (...)

Die Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg streut nach Region. Während es Regionen mit Vollbeschäftigung gibt, ist die Arbeitslosigkeit in anderen Gebieten anhaltend hoch. Die regionale Ungleichheit verfestigt sich bzw. nimmt teilweise sogar noch zu. Einzelne Regionen befinden sich in einem Teufelskreis aus Verschuldung, Arbeitslosigkeit und Abwanderung (Albrecht et al. 2016). Im internationalen Vergleich sind die regionalen Differenzen zwar (noch) nicht extrem ausgeprägt, dennoch zeigen sich problematische Tendenzen. Zwischen Ost und West, Nord und Süd, aber auch zwischen einzelnen Kommunen wachsen die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede. Aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten sind in den deutschen Großstädten gut 21 Prozent der Einwohner kaufkraftarm, während es auf dem Land weniger als 14 Prozent sind (Röhl 2016). Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland ist jedoch vom Grundgesetz vorgegeben und stellt eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar.

© www.boeckler.de/pdf/p_forschung_hbs_189.pdf

8. Ökonomie und Ökologie im Widerspruch?

ORTWIN RENN

Wenn es um die Frage nach einer umweltverträglichen Zukunft geht, dann ist vor allem ein Schlagwort in der öffentlichen Diskussion: Nachhaltige Entwicklung (im Englischen: »Sustainable Development«). Dieser Begriff hat in den letzten Jahren eine erstaunliche Karriere durchlebt. War er zunächst als betriebswirtschaftliches Konzept in der Forstwirtschaft eingeführt worden, um eine kontinuierliche Holzversorgung zu sichern und die weiteren Waldfunktionen zu erhalten, so wird er seit Mitte der 80er Jahre zunehmend als generelles Schlagwort für eine Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und Erhalt der ökologisch bestimmten Tragkapazität benutzt. In der 1992 durchgeführten UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro wie auch auf der Klimakonferenz 1995 in Berlin spielte das Konzept der nachhaltigen Entwicklung die überragende Rolle bei allen Überlegungen. Was bedeutet »Nachhaltigkeit« als Leitbild? Nachhaltigkeit ist kein wissenschaftliches Konzept, sondern eine ethische Forderung, um der kommenden Generationen eine Erbschaft zu hinterlassen, die nicht wesentlich schlechter ist, als das, was die heutige Generation selbst vorgefunden haben. Was aber gehört zu dieser Erbschaft?

■ Was heißt Nachhaltigkeit?

Vielfach wird der Begriff der Nachhaltigkeit nur auf die Menge der natürlichen Ressourcen bezogen, die von den heutigen Menschen genutzt, folgenden Generationen nicht mehr vollständig zur Verfügung stünden. Darüber wird leicht vergessen, dass zur Erbschaft auch die wirtschaftlichen Errungenschaften einer Volkswirtschaft gehören, die mit Hilfe von Kapital, Arbeit und Natureinsatz geschaffen worden sind. Darüber hinaus sind auch die sozialen Institutionen einer Gesellschaft, wie demokratische Willensbildung, friedliche Konfliktregelung, und Einlösung von sozialer Verteilungsgerechtigkeit als Errungenschaften der zivilisatorisch-kulturellen Entwicklung erhaltungswürdig. So einleuchtend ist es, zum Erbe an die künftigen Generationen auch das wirtschaftliche und soziale Erbe zu zählen, so problematisch ist aber auch, eine zu breite Definition von Nachhaltigkeit zu definieren, weil dann alles, was als »edel, hilfreich und gut« angesehen werden kann, unter dem Oberbegriff Nachhaltigkeit subsumiert werden kann. Dann verliert der Begriff an Trennschärfe und wird zu einer beliebigen austauschbaren Floskel.

Aus dieser Problematik heraus ist es sinnvoll, ein Konzept zur Nachhaltigkeit zu entwickeln, das die beiden Komponenten »Nachhaltigkeit« (als Form des Bewahrens) und Entwicklung (als Form des Wandels und der Dynamik) umfasst. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Sicherstellung von intergenerationaler Gerech-



Abb. 1 »Sofort den Lebensstil ändern!«

© Gerhard Mester, Oktober 2018

tigkeit. Kommenden Generationen soll es im Schnitt nicht schlechter gehen als der heutigen Generation. Aufgrund der breiten Streubreite von Lebensstandards und Lebensbedingungen in der Welt kann der Maßstab für Nachhaltigkeit nicht aus dem gegenwärtigen Standard in den Industrieländern oder den sich entwickelnden Ländern abgeleitet werden. Vielmehr ist an ein Lebensniveau zu denken, das Grundbedürfnisse sicherstellt und Entwicklungsmöglichkeiten für den einzelnen Menschen wie für Gesellschaften offenhält. Der Maßstab der erhaltenswerten Lebensbedingungen ist daher aus den Anforderungen eines humanes und menschenwürdigen Lebens in einer den Bedürfnissen und humanistischen Wünschen der Menschen angepassten kulturellen und natürlichen Umwelt abzuleiten.

Zentraler Begriff dabei ist die »Ultra-Stabilität«. Es geht nicht um Stillstand oder um Konservierung, sondern um Wandel und Dynamik in einem Rahmen, der unter sich laufend verändernden den Rahmenbedingungen ein humanes und menschenwürdiges Leben für alle Menschen ermöglicht. Die Bedingungen für Ultra-Stabilität lassen sich im Wesentlichen aus den Funktionen der verschiedenen Umwelten für den Menschen ableiten. Was bedeutet das für die drei Komponenten der Nachhaltigkeit?

■ Drei Komponenten der Nachhaltigkeit

- Im Rahmen der natürlichen Umwelt geht es zunächst um die Erhaltung der lebensbedingenden Faktoren wie Luft und Wasser. Zum Zweiten geht es um Risikobegrenzung bei Interventionen, die gesundheitliche, ökologische oder klimatologische Auswirkungen haben. Zum Dritten geht es um die Nutzung der Umwelt als Reservoir für Rohstoffe und Abfallbecken (Sinks). Hier ist zu-

mindest die mögliche Nutzungsrate (unter Einschluss von Substitutionsprozessen) konstant zu halten. Schließlich geht es auch um kulturelle und ästhetische Werte, die mit bestimmten Naturphänomenen verbunden werden.

- Im Rahmen der Wirtschaftsordnung geht es um die Aufrechterhaltung und Organisation von Produktion und Reproduktion. Das oberste Ziel ist hier die Schaffung einer Wirtschaftsordnung, die mit den begrenzten Ressourcen dieser Welt effizient umzugehen versteht. Darunter sind weiterhin zu nennen: ausreichende und effiziente Versorgung der Menschen mit den Gütern, die zur Aufrechterhaltung eines humanen Lebens notwendig sind. Solche Güter können privater und öffentlicher Natur sein. Zum zweiten geht es darum, die über die Grundbedürfnisse hinausgehenden Güter und Dienstleistungen so anzubieten, dass ihre möglichen externen Kosten für Umwelt und andere Personen minimiert oder im Preis reflektiert werden. Schließlich muss Innovationsfähigkeit sichergestellt sein, weil ohne Wandel der Produktionsprozesse die Begrenztheit der Ressourcen zwangsläufig zu einer Belastung künftiger Generationen führen müsste. Dazu muss auf der einen Seite ein flexibler Ordnungsrahmen gesichert und auf der anderen Seite ausreichend Know-How im Sinne von Kapital und Humanressourcen vorhanden sein.

- Im sozialen und kulturellen Bereich geht es vor allem um die Wahrung der menschlichen Identität in Rahmen von Gemeinschaften und Gesellschaft. Auch in Zukunft müssen Menschen Gelegenheit haben, Beziehungen aufzubauen, sich selbst als Teil einer breiteren Kultur zu verstehen und im Rahmen von Ordnungssystemen Orientierungssicherheit zu finden sowie institutionelle Möglichkeiten für eine friedliche Lösung von Konflikten vorzufinden. Zu den Funktionen von Sozialsystemen gehören Motivation durch gerechte Verteilungsschlüssel, Solidarität mit anderen Menschen, kulturelle Identitätsbildung und Sinnstiftung sowie die Sicherstellung von verhaltensregulierenden Normen und Gesetzen.

Im Folgenden soll es aber ausschließlich um das Spannungsfeld zwischen ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit gehen. Ein wesentliches Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ist es, die Produktivität und zugleich den immateriellen Wert von Natur und Umwelt auf Dauer zu erhalten. Dieses Ziel liegt bei der heutigen Wirtschaftsstruktur in weiter Ferne. Weder im Bereich der Energienutzung (trotz Bemühungen um eine Energiewende) noch im Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen ist eine langfristige Nutzung im Rahmen heutiger Produktionsbedingungen und Nutzungsraten vorstellbar. Schon heute ist es aber möglich und sinnvoll, Wege und Strategien zu entwickeln, um diesem Ziel näherkommen.

Vier Prinzipien der Nachhaltigkeit

Der Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung ist durch vier Prinzipien gekennzeichnet:

- **Erhöhung der Ressourcenproduktivität:** Der Nutzengewinn durch den Einsatz von natürlichen Ressourcen muss ständig verbessert werden, damit der Anteil des Verbrauchs von Natur (als Rohstoff und als Senke für Abfälle) für eine gegebene Menge an Gütern und Dienstleistungen kontinuierlich sinkt. Weniger Naturverbrauch pro Einheit wirtschaftliche Leistung heißt hier die Devise.
- **Anerkennung der Grenzen der Substituierbarkeit zwischen natürlichem und künstlichem Kapitalstock:** Im ökonomischen Weltbild bestimmt die monetäre Bewertung eines Gutes die Tauschrate gegenüber

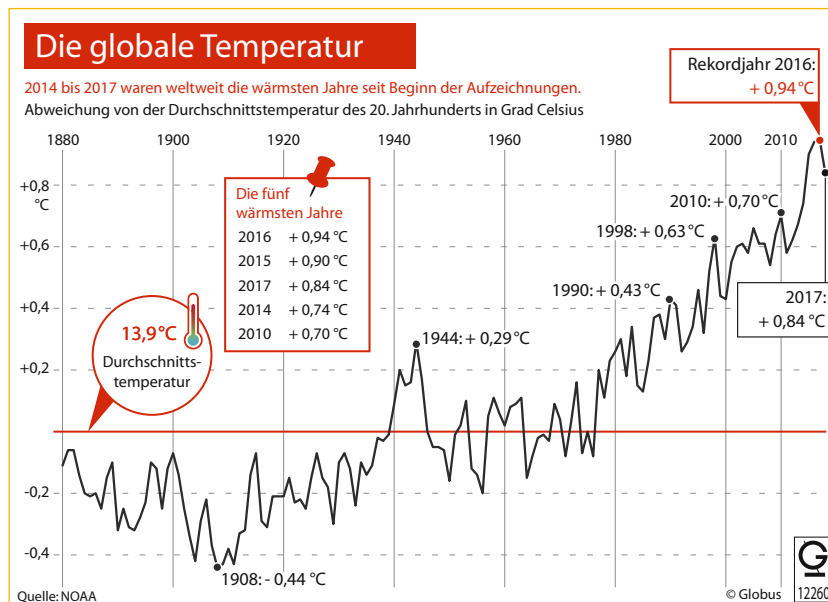


Abb. 2 »Globaler Temperaturanstieg«

© dpa Infografik 2018

alternativen Gütern. Für bestimmte Güter ist diese Austauschregel jedoch außer Kraft gesetzt, da ihre Produktion oder ihr Konsum mit so hohen Kosten für die Allgemeinheit verbunden sind, dass unendliche Kompensationen der Geschädigten notwendig wären, um eine effiziente Lösung herzustellen. Beispiele dafür sind etwa ausreichend Luft zum Atmen, sauberes Trinkwasser, oder für Mensch und Umwelt verträgliche Klimaänderungen. Auf der Basis naturwissenschaftlicher Erkenntnisse (vor allem der Ökologie) müssen daher die für das Überleben der Menschheit notwendigen natürlichen Kreisläufe identifiziert und durch geeignete Maßnahmen geschützt werden.

– **Beachtung der Verwundbarkeiten anthropogener Ökosysteme:** Erneuerbare Ressourcen erscheinen aufgrund ihrer Regenerationsfähigkeit beliebig lange nutzbar zu sein. Dies gilt aber nur dann, wenn sie auch gegenüber Veränderungen der natürlichen und anthropogenen Umwelt eine geringe Verwundbarkeit aufweisen. Monokulturen oder auf maximalen Ertrag getrimmte Produktionsflächen können unter optimalen Rahmenbedingungen einen konstanten Ertrag pro Zeiteinheit erwirtschaften und damit dem Ziel der Nachhaltigkeit auf den ersten Blick entsprechen. Verändern sich aber die Bedingungen (sei es durch die ständige Überforderung des Produktionsmediums, etwa des Bodens, oder durch Interaktionen mit der Umwelt, etwa Befall durch Parasiten) brechen solche Systeme zusammen, d.h. es kommt zu einer schlagartigen Verringerung des Ertrages oder noch schlimmer zu einer dauerhaften Verringerung oder Vernichtung des Ertragspotentials solcher Systeme. Die entwaldeten Inseln Griechenlands sind ein beredtes Beispiel für einen solchen Prozess der Ertragsvernichtung über Jahrhunderte hinweg. Eine nachhaltige Wirtschaftsstruktur muss solche Verwundbarkeiten einbeziehen.

– **Einbezug sozialer Werte im Umgang mit Umwelt und Natur:** Während die ökonomische Sichtweise den in Preisen bewertbaren Nutzen von Umwelt und Natur im Auge hat und sich die Naturwissenschaften im Wesentlichen auf die Funktion von systemerhaltenden Kreisläufen und Strukturen beschränkt, verbinden Menschen und Gruppen mit Umwelt und Natur eine Reihe von ästhetischen und symbolischen Qualitäten, die für das persönliche Wohlergehen der Menschen von zentraler Bedeutung sind, die aber im herkömmlichen Wirtschaftsprozess meist unterbewertet werden. Beides, der konkrete Nutzen, den eine Gesellschaft aus der Nutzung der Umwelt zieht, und die Lebensfreude bez. Genugtuung, die der Mensch aus der Betrachtung, Aufnahme und Verinnerlichung von Umwelt und Natur schöpfen kann, müssen als Gradmesser der Nachhaltigkeit herangezogen werden.

Konzepte zur Behandlung der Spannungsfeldes Ökonomie-Ökologie

Eine gesellschaftliche Entwicklung hin zur Nachhaltigkeit kann aus ökonomischer Sicht an drei Enden ansetzen: der Erhöhung der Umwelteffizienz, der Verbesserung der Innovationskraft und der Veränderung von Lebensstilen (siehe Abb. 3). Die Inanspruchnahme der Umwelt als Ressourcen-Reservoir lässt sich durch eine einfache Formel ausdrücken. Die Summe der Umweltbelastungen ergibt sich als eine Funktion des Umweltverbrauchs pro Einheit Sozialprodukt, des Pro-Kopf-Verbrauchs an Umweltgütern und der absoluten Zahl der Bevölkerung. Das Verhältnis von Umweltverbrauch pro Einheit Wirtschaftsleistung wird in erster Linie durch die relativen Preise zwischen den Produktionsfaktoren bestimmt, wobei diese wiederum vom Stand des Wissens, dem Stand der Technik und dem Organisationsgrad von Produktion, Markt und Konsum beeinflusst werden. Indikatoren für dieses Verhältnis sind zum einen die Effizienz bei der Nutzung des Umweltkapitals und zum anderen die Innovationskraft zur vermehrten Substitution von natürlichem Kapital durch künstliches Kapital. Der Pro-Kopf-Verbrauch ist weitgehend vom Konsumniveau sowie den Präferenzen für umweltschonende Produkte und Dienstleistungen abhängig. Die Bevölkerungszahl ist wiederum durch eine Vielzahl von Faktoren, wie Bildungsstand, Traditionen und Absicherungssystemen beeinflusst. Im Folgenden soll der Faktor Bevölkerung nicht weiter thematisiert werden, weil er im Rahmen der Behandlung des Themas Nachhaltigkeit in Industrieländern wie Deutschland keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt (trotz der gerade ablaufenden Einwanderung bleibt das Bevölkerungssaldo in Deutschland weitgehend ausgeglichen). Konzentriert man sich auf die beiden anderen Faktoren, erhöhte Ressourcenproduktivität (durch Verbesserung der Effizienz und Innovationskraft) und individuelles Konsumniveau, dann sind aus ökonomischer Perspektive drei theoretische Ansatzpunkte bedeutsam: die (neo)-klassische Umwelt- und Ressourcentheorie, die evolutions-theoretische Innovationstheorie und die im Rahmen der Nachhaltigkeit stark diskutierte ökologische Ökonomik:

Die *Ressourcentheorie* (1) setzt ganz auf die regulativen Kräfte des Marktes und versucht die Ziele der Nachhaltigkeit durch Vermeidung von Marktversagen und durch marktkonforme Änderungen des Preissystems in den Griff zu bekommen. Dazu ist eine konsequente Internalisierung von externen Effekten in die Marktpreise unabdingbar. Eine solche Internalisierung soll aber nur in dem Maße vorangetrieben werden, wie es den Präferenzen der heutigen Generation entspricht.

Die *evolutive Ökonomik* (2) geht wie die neoklassische Theorie von der Souveränität des Individuums aus. Internalisierung externer Effekte bedeutet auch in diesem Ansatz, dass die wahrgenommenen und von der heutigen Generation als negativ bewerteten Umweltauswirkungen, die sowohl die jetzt lebende als auch zukünftige Generationen betreffen, durch Instrumente der Internalisierung externer Effekte in das Marktgeschehen integriert werden müssen. Anders als die neoklassische Theorie geht die evolutorische Ökonomik aber nicht davon aus, dass eine am Markt geäußerte Präferenz in Form einer zahlungskräftigen Nachfrage auch ein entsprechendes Angebot nach sich ziehen werde. Für ein emissionsfreies Auto mögen viele Nachfrager einen erhöhten Preis bezahlen wollen, dennoch mag ein solches Auto nie entwickelt werden. Allgemein ausgedrückt: Die evolutorische Ökonomik thematisiert vordringlich die Rolle des nicht rivalen Wissens als Voraussetzung innovativer Veränderungen. Aus der Tatsache, dass nicht exklusiv nutzbares Wissen im Marktgesche-

Ausgangspunkt	Konzept	Anwendungsbereich	Maßnahmen
(1) Neoklassik (Ressourcentheorie)	– Ökoeffizienz	– Unternehmen – Volkswirtschaft	– Kostentransparenz – Least-Cost Planing – Umwelt-Audits – Öko-Controlling – Internalisierung externer Effekte durch Ökoabgaben, – Steuern, (Zertifikate)
(2) Evolutorische Ökonomik	– Innovation	– Technik – Organisation	– Förderung umweltschonender Technik – Anreizsysteme für zielgerichtete Technikentwicklung – Förderung von Selbstorganisation und anpassungsfähigen Institutionen – diskursive Formen der Kooperation zwischen Unternehmen bzw. zwischen Wirtschaft und Staat
(3) Ökologische Ökonomik	– Suffizienz	– Individuum – Gesellschaft	– Anreizsysteme für »Bescheidenheit« – Verständnis für ökologischen Grenzen wecken – Förderung von Wertewandel – Leitbild: Koevolution Natur und Kultur – Soziale Vernetzung von Initiativen – Anreizsysteme zur Verringerung von Stoffflüssen

Abb. 3 Klassifikation der ökonomischen Konzepte zum Verhältnis Ökonomie-Ökologie

© Ortwin Renn

hen wenig Chancen auf Förderung erhält, weil niemand daraus exklusiven Nutzen ziehen kann, leitet die evolutorische Ökonomik die Forderung ab, gezielt staatliche Interventionen zur Vermehrung des Wissens und zum Aufbau organisatorischer Strukturen einzusetzen, die eine größere Flexibilität in der Nutzung technischer Optionen und eine verbesserte Motivation zu neuen, umweltschonenden Technologien versprechen. Die staatlichen Anreize für die Energiewende können hier als Beispiel genannt werden.

Die *ökologische Ökonomik* (3) wiederum hat die extern vorgegebenen ökologischen Rahmenbedingungen im Visier (sog. »Planetary boundaries«), innerhalb deren Grenzen sich effektives Wirtschaften entfalten kann. Dabei wird auch die »heilige Kuh« der Neoklassik, die am Markt geäußerten Präferenzen der Konsumenten, mit in die ökologische Grenzziehung und damit in den Handlungsrahmen politischer Intervention einbezogen. Neben Effizienz ist Suffizienz gefragt, also eine bewusste Einschränkung materiellen Konsums zugunsten eines naturnahen Lebensstils. Besonderer Wert wird dabei auf die Konsumtechniken gelegt, die einen traditionell ressourcenverbrauchenden Bedarf (etwa Mobilität) durch ein ressourcenärmeres Angebot an möglichen Bedarfsäquivalenten (etwa Kommunikation) ersetzen können. Die ökologische Ökonomik setzt bei den Regulierungsinstrumenten vor allem auf Maßnahmen, die eine absolute Begrenzung der Menge umweltschädlicher Emissionen und Abfälle herbeiführen sollen. In allen drei Versionen spielen Überlegungen zu externen Effekten eine wesentliche Rolle. Diese sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

Externe Effekte und Marktversagen

In einer idealen Marktwirtschaft spiegelt der Preis die relative Knappheit eines Gutes oder eines Produktionsfaktors wider. Dies gilt auch für Umweltgüter. Wenn diese unter Preis gehandelt werden, ist dies ein Zeichen unvollkommener Marktbedingungen. Im Prinzip können Umweltgüter nach Maßgabe ihres Grenznutzens mit anderen Gütern getauscht und damit verbraucht werden. Maßstab des Tausches ist dabei die Aussicht aller Beteiligten auf Nutzengewinn (oder zumindest Nutzengleichheit). Die Tauschrate ist jedoch verzerrt, die Umweltgüter werden größten Teils unter Preis gehandelt. Ziel einer Politik der Nachhaltigkeit muss deshalb darin bestehen, diese Preisverzerrung auszugleichen. Wieso kommt es zu Preisverzerrungen bei den Umweltgütern? Die Wirksamkeit des Marktes als Allokationsinstrument ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Zunächst müssen die Marktteilnehmer über die Beschaffenheit und Qualität der Produkte so viel an Information besitzen, dass sie eine situationsadäquate (subjektive) Bewertung vornehmen können. Sind bestimmte Produkte beispielsweise mit dem Ausstoß von gesundheitsschädlichen Schadstoffen verbunden, die aber vom Konsumenten nicht wahrgenommen werden, so mag diese Unwissenheit zu einer Verfälschung der wahren, d. h. nutzenoptimierenden Nachfrage führen. Zum Zweiten setzt die Festlegung von Preisen auf dem Markt voraus, dass Anbieter und Konsument den Nutzen, der sich durch den Kaufakt für beide ergibt, auch exklusiv beanspruchen können. Sind Dritte davon positiv oder negativ betroffen und lässt sich dieser Nutzengewinn oder Nutzenverlust nicht privatisieren, dann kommt es bei diesen Dritten zu externen Effekten, d. h. zu Nutzenverlusten oder auch Nutzengewinnen, die nicht im Preis enthalten sind.

Schließlich werden Güter, die von allen als Nutzengewinn angesehen werden, häufig gar nicht angeboten, weil sie für das einzelne Individuum nur dann interessant sind, wenn alle oder zumindest die Mehrheit sie gleichzeitig nachfragt. Wenn man sich dieser allgemeinen Nachfrage aber nicht sicher ist, bleibt die individuelle Nachfrage aus. Solche Güter, die der Allgemeinheit zugute kommen, aber von niemanden nachgefragt werden, weil die Nutzung anderer nicht ausgeschlossen werden kann, werden in der Ökonomie als »öffentliche Güter« bezeichnet. Auch der umgekehrte Fall ist problematisch: Die Nachfrage nach einem Gut (etwa Grundstück im Grünen) kann dann zu Nutzenverlusten führen, wenn alle ihren Bedarf gleichzeitig befriedigen wollen, da der mit dem Gut verbundene Nutzen (»Wohnen im Grünen«) nur dann eintritt, wenn möglichst viele von der Nutzung ausgeschlossen werden (etwa Verlust des Wohnwerts durch Zersiedelung der Fläche). Es treten also Wohlfahrtsverluste auf.

Alle diese Phänomene lassen sich grundsätzlich mit dem Konzept der externen Effekte erfassen. Dementsprechend lautet auch die Forderung liberaler Wirtschaftspolitik, durch ordnungspolitische Rahmenbedingungen eine Internalisierung dieser externen Effekte in den Marktpreis herbeizuführen.

Gerade der Verbrauch von Umweltgütern ist in besonderem Maße mit dem Auftreten externer Effekte verbunden. Die Umwelt ist zwar ein knappes und damit dem Wirtschaftsprozess zugängliches Gut, aber es ist ein typisches Gemeinschaftsgut, für dessen Preisbestimmung der Markt nur unzureichende Anhaltspunkte bietet.

Klimaschutz-Index 2018

So bewertet die Organisation Germanwatch die Klimaschutz-Bemühungen der 56 Staaten, die zusammen für mehr als 90 % des globalen Treibhausgas-Ausstoßes verantwortlich sind:

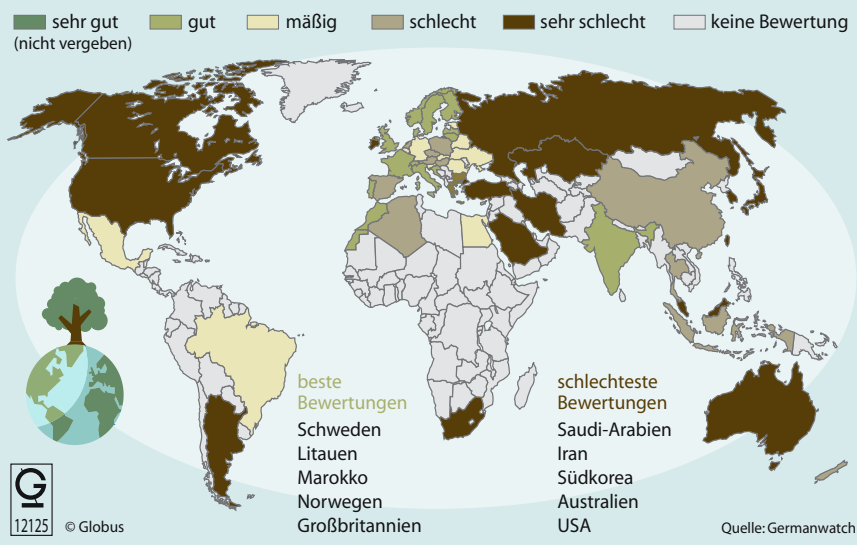


Abb. 4 »Klimaschutz-Index der NGO Germanwatch« ...

© dpa Infografik

Marktfähigkeit des Gutes Umwelt

Die Marktfähigkeit des Gutes Umwelt beruht auf den folgenden Faktoren:

- Umweltbelastungen schädigen sehr häufig die an der Transaktion von Gütern und Leistungen nicht beteiligte Dritte. Der Preis eines Gutes kann aber nur das Verhalten von Käufer und Verkäufer regeln, nicht jedoch den Nutzenverlust von Dritten. Ohne staatlichen Eingriff der künstlichen Preiserhöhung (Pigou-Lösung) oder einer vertraglichen Vereinbarung mit den geschädigten Dritten (Coase-Lösung) lässt sich dieses Problem nicht zufriedenstellend lösen.

- Die Umwelt ist ein Paradebeispiel für ein nicht exklusiv nutzbares Gut. Die Nachfrager einer sauberen Umwelt können nämlich niemanden ausschließen, der nicht zu zahlen bereit ist, obgleich er ebenfalls die saubere Umwelt genießt. Wenn aber solche Trittbrettfahrer kostenlos an dem Gut Umwelt Anteil haben, dann werden auch die im Prinzip zahlungswilligen Nachfrager keinen Preis mehr errichten wollen. In diesem Falle wird das Produkt gar nicht erst angeboten, obwohl alle davon einen Nutzengewinn hätten. Ähnlich verhält es sich bei dem sogenannten Allmende-Problem. Wenn alle Fischer die Fischbestände der Meere nutzen können, dann ist es für jeden Nutzer rational, so viele Fische wie möglich zu fangen, obwohl dieses Verhalten zu kollektiv unerwünschten Folgen führt, wenn man davon ausgeht, dass alle dem individuellen Nutzenmaximierungsprinzip folgen. Unter diesen Umständen tritt eine Überfischung ein, die den Bestand gefährdet und damit die Existenzgrundlage der Fischer zerstört.

- Der Nutzenverlust von Umweltbelastungen tritt häufig erst in der Zukunft auf, während der Nutzengewinn durch Konsum in der Gegenwart stattfindet. Wenn der gegenwärtige Nutzengewinn unwiederbringlich mit zukünftigem Nutzenverlust verbunden ist, dieser Nutzenverlust aber den Wirtschaftssubjekten noch nicht transparent ist, dann kann der Markt falsche Signale setzen und langfristige Wohlfahrtsverluste auslösen.

- Die Folgen der Nutzung von Umweltgütern sind oft unsicher. Je nach Zeithorizont der Umweltnutzer und deren Risikoeinstellungen werden eher vorsorgende Strategien oder schadensorientierte Strategien bevorzugt. Da aber diese unsicheren Folgen selten auf die Transaktionspartner beschränkt sind, werden die Risikoeinstellungen der Nutznießer automatisch auf Dritte übertragen. Diese Problematik ist um so schärfer, je mehr nicht-

lineare Dosis-Wirkungsbeziehungen in der Schadensverursachungskette vorliegen.

– Umweltbelastungen können zu irreversiblen Schäden führen, die den handelnden Subjekten entweder nicht bewusst sind oder die sie aus der dringenden Notwendigkeit nach Erhalt lebenswichtiger Güter in Kauf zu nehmen bereit sind. Gefährliche Stoffe, die mit Sicherheit zu schweren Gesundheitsschäden oder sogar zum Tode führen können, sind aus moralischen Gründen nicht gegen andere Güter einzutauschen. Diese Restriktion ist ethisch geboten. Der Markt setzt weitgehend auf den Lernprozess von Versuch und Irrtum. Wenn aber der Irrtum mit unzumutbaren Konsequenzen verbunden ist, dann tritt die Fürsorgepflicht des Staates ein, die dafür Sorge trägt, das Individuum oder auch ganze Kollektive vor einem irreversiblen Irrtum zu schützen. Auch das Umweltrecht in der Bundesrepublik Deutschland betont die Notwendigkeit der Einschränkung individueller Freiheits- oder Eigentumsrechte, wenn überragende Gemeinwohlbelange oder die Abwehr von Gefahren auf dem Spiel stehen. Vom letzten Fall einer irreversiblen Schädigung einmal abgesehen, bei dem auch überzeugte Anhänger marktwirtschaftlicher Ordnungen die Notwendigkeit staatlicher Regulationspolitik anerkennen, lassen sich die übrigen aufgeführten Probleme, die zwangsweise beim Tausch von Umweltgütern in einem unregulierten Markt auftreten, durch zwei marktkonforme Instrumentenbündel, durch die sog. Pigou-Steuern bzw. Abgaben sowie durch die Eigentumsrechte an Umweltgütern (Coase Lösung), beheben oder zumindest abmildern. Im ersten Falle werden die externen Kosten dadurch internalisiert, dass sie durch staatliche Preisanhebung den potentiellen Schaden für Dritten mit einbeziehen und dadurch eine Lenkungsfunction hin zu umweltfreundlichen Gütern ausüben. Diese Preisanhebung kann auf der Basis von mengenabhängigen Gebühren, Ökosteuern, Abgaben und anderen monetären Instrumenten erfolgen. Hauptproblem dieser Lösung ist die Festlegung des Schattenpreises für die Kompensation externer Effekte.

Bei der zweiten Lösung verteilt der Staat Eigentumsrechte an Umweltgütern, etwa durch Zertifikate (vgl. Abb. 5) oder andere Anteilscheine. Wer Umwelt in irgendeiner Weise nutzt, muss diese Anteilscheine erwerben und damit auch den dafür angemessenen Preis zahlen. Wie bei einer Aktienbörse ergeben sich die Preise für Eigentumsrechte an Umweltgütern durch den Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Das Hauptproblem einer Mengensteuerung durch Zertifikate liegt in der Bestimmung der Gesamtmenge eines Umweltgutes, die dem Wirtschaftsgeschehen zugeführt wird (etwa wie viel Kohlendioxid Emissionen dürfen pro Jahr in die Atmosphäre gelangen). Die Menge müsste sich theoretisch an der Höhe der Opportunitätskosten der Umweltauswirkungen bei Mengenüberschreitung orientieren. Dazu fehlen aber weitgehend zuverlässige Methoden. In der Praxis wird die zulässige Menge durch marktfremde Kriterien (etwa ökologische Schädlichkeit oder Lobbyismus) festgelegt. Ein Beispiel für diese Zertifikatslösung sind die handelbaren Emissionsrechte bei Kohlendioxid (schädliche für das Klima) im europäischen Markt. Hier sind allerdings zur Zeit der Drucklegung dieses Artikels so viele Zertifikate im Umlauf, dass der Preis pro Zertifikat in keiner Weise den wirklichen externen Kosten auch nur nahekkommt.

Der Handel mit Emissionen

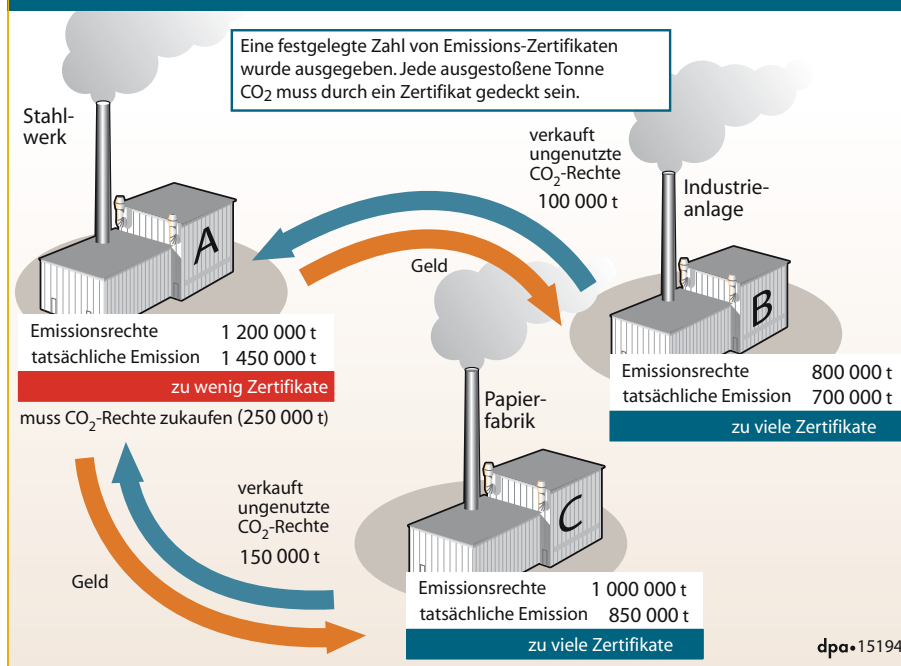


Abb. 5 »Europäischer Emissionshandel«

© dpa Infografik

Ökonomische Strategien zur Verbesserung der Nachhaltigkeit

Beide Lösungen, die Pigou Lösung durch Verteuerung nach Maßgabe der negativen externen Effekte sowie die Eigentumslösung durch handelbare Anteilscheine an Umweltgütern, sind im Rahmen der neoklassischen Theorie an die Präferenzen und Nutzenerwartungen der jetzt lebenden Generation gebunden. Wäre der heutigen Generation das Schicksal der künftigen Generationen gleichgültig, dann würden Umweltgüter nur nach ihren momentanen Nutzengewinnen oder -verlusten bewertet. Unter diesen Umständen würde man eine Abfalldeponie so bauen, dass negative Umweltauswirkungen zu Lebzeiten der heutigen Nutzer ausgeschlossen, diese aber für kommende Generationen in Kauf genommen würden. Alles, was die heutigen Nutzer nicht mehr betrifft, bleibt somit aus dem Kalkül des Preismechanismus ausgeblendet. In den Wirtschaftswissenschaften ist das Verhältnis der heutigen zum zukünftigen Nutzen durch die Höhe des Diskontsatzes bestimmt. Je höher der Diskontsatz, desto stärker wird der heutige Konsum zulasten eines Konsums in der Zukunft bewertet. Diskontsätze und Zinsraten sind also Indikatoren für die Präferenzen der gegenwärtigen Generation über die erwünschte Verteilung von Konsummöglichkeiten zwischen den Generationen. Sie stellen ein Spiegelbild der jeweils von der Allgemeinheit wahrgenommenen Verpflichtung zur Vorsorge für künftige Generationen dar. Oft ist dies aber den Wirtschaftssubjekten nicht bewusst: Sie wollen gerne auf Pump leben, aber gleichzeitig die Umwelt auf ewig erhalten. Diese Diskrepanz wird durch die Differenz zwischen der Kapitalzinsrate und der Diskontrate für Ressourcen deutlich gemacht. In einer idealen Volkswirtschaft würde die jeweilige Grenzrate der Substitution zwischen Geldkapital und Naturkapital für einen optimalen Marktausgleich sorgen. Aus vielen Gründen ist dieser Ausgleich heute aber verzerrt, so dass eine automatische Übernahme des auf dem Kapitalmarkt gebildeten Zinssatzes als Diskontrate von vielen Ökonomen nicht mehr für sinnvoll angesehen wird (etwa von der Weltbank bei der Bewertung von umweltrelevanten Projekten). Es ist auch fraglich, ob eine Diskontierung für langfristig wirksame Umweltschäden überhaupt vorgenommen werden soll, da es kaum Argumente dafür gibt, dass die kommende Generation diesen Schaden eher verschmer-

zen könnten (etwa aufgrund eines erhöhten künstlichen Kapitalstocks) als die heutige Generation. Andere halten dem entgegen, dass die Wirtschaftssubjekte faktisch eine solche Abdiskontierung vornehmen und es nicht Aufgabe der Ökonomen sein darf, die am Markt geäußerten Zeitpräferenzen »selbstherrlich« zu korrigieren. Nimmt man aber das Postulat der Nachhaltigkeit als ethische Norm ernst, dann muss man, auch wenn die jetzt lebende Generation diese Präferenz nicht in ihrem eigenen Konsumverhalten zum Ausdruck bringt, für eine Preis- und Mengengestaltung sorgen, die den Zeithorizont für die Internalisierung von externen Effekten zumindest auf die kommende Generation ausdehnt. Im Prinzip braucht immer nur die nächst folgende Generation als Referenzgröße einbezogen werden, da diese, sofern sie der ethischen Norm der Nachhaltigkeit weiterhin zustimmt, wiederum auf die ihr folgende Generation Rücksicht nehmen muss. Nur bei Handlungen, die nicht die nächste, sondern die übernächste Generation oder andere folgende Generationen betreffen, ist ein über die unmittelbar folgende Generation hinausgehender Verantwortungszeitraum notwendig. Beispiel hierfür wäre etwa die Endlagerung von radioaktivem Abfall. Diese Überlegungen bedeuten, dass sich Nachhaltigkeit dann als Konsequenz marktkonformer Eingriffe zum Ausgleich von Marktversagen einstellen wird, wenn die heutigen Wirtschaftssubjekte in ihrem Marktverhalten eine Nutzenäquivalenz zwischen ihren eigenen Konsumwünschen und denjenigen der nachfolgenden Generation anerkennen. Ist dies nicht der Fall, dann müssen externe Nutzenbeschränkungen getroffen werden, die den heutigen Konsum zugunsten der Offenhaltung künftiger Konsummöglichkeiten begrenzen. Sieht man sich die durchschnittlichen Zinsraten, die Sparneigung und etwa den Hang zur Staatsverschuldung an, dann ist offenkundig, dass die am Markt geäußerten Präferenzen deutlich eine Bevorzugung heutigen Konsums gegenüber den Konsummöglichkeiten der Nachwelt signalisieren. Eine politisch durchgesetzte Nachhaltigkeitsstrategie steht also im Gegensatz zu den sich heute am Markt zeigenden Präferenzen. Kann und darf sich staatliche Regulationspolitik einfach über die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte hinwegsetzen und eine Politik der Nachhaltigkeit verordnen? Ist dies nicht der Eintritt in die Öko-Diktatur? Viele Ökonomen, vor allem diejenigen, die der neoklassischen Schule angehören, möchten die Forderung nach nachhaltiger Entwicklung nur insoweit vorantreiben, wie es den heutigen Präferenzen am Markt entspricht. Marktversagen soll ausgeglichen, aber Präferenzen, die sich im Marktprozess manifestieren, dürfen nicht verändert werden, so lautet ihre Devise. Andere wiederum sind der Ansicht, dass die am Markt sich zeigenden Präferenzen nicht die wahren Wünsche der Wirtschaftssubjekte widerspiegeln. So bestätigen Umfragen immer wieder, dass die meisten Bürger die Ziele der Nachhaltigkeit vorbehaltlos bejahen, sich aber in ihrem Konsumverhalten gar nicht bewusst sind, wie sehr sie permanent gegen ihre eigene Einstellung verstoßen. Diese Gruppe von Ökonomen setzt daher auf mehr Information, bessere Instrumente der Koordination von Angebot und Nachfrage und diskursive Formen der Entscheidungsfindung, ohne aber den handlungs- und politikleitenden Charakter von subjektiven Präferenzen infrage zu stellen. Eine dritte Gruppe wiederum sieht den Staat in der Rolle des fürsorglichen »Fürsten«, dessen Aufgabe es sei, in treuhänderischer Funktion die Rechte der kommenden Generation zum Durchbruch zu verhelfen, auch wenn die jetzt lebende Gene-

So will die EU den Emissionshandel reformieren

in Millionen Tonnen CO₂/Jahr

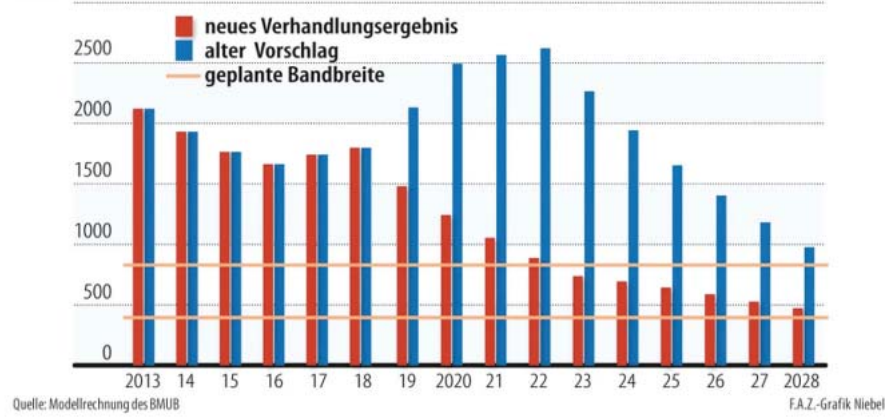


Abb. 6 »Geplante Reform des Emissionshandels in der EU«

© www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klimaschutz-eu-will-den-emissionshandel-von-2019-an-verschaerfen-13578431/infografik-so-will-die-eu-13578454.html#foto-box_1_3578431

ration diese Präferenz noch nicht und nur ungenügend ausgeprägt habe. Dabei vertrauen die einen auf eine demokratisch zustande gekommene Willensbildung, die eine kollektive Einsicht in die Notwendigkeit des vorsorgenden Schutzes von Umwelt und Nachwelt gewährleistet, während andere nur noch in einer Art Öko-Prinzipat (oder negativ ausgedrückt Öko-Diktatur) das Heil suchen. Welche der Lösungen man bevorzugt, ist eine Frage des eigenen politischen Standortes und des eigenen Wahrnehmungshorizontes über die Dringlichkeit der Umweltprobleme. Sieht man die Umweltkatastrophe unmittelbar bevorstehen, dann sind drastische Maßnahmen auch im Widerspruch zu den heutigen Präferenzen geboten; sieht man die Chancen für die kommenden Generationen im Sinne der Erhaltung der Nutzungsmöglichkeiten von Umweltgütern weitgehend erfüllt, dann reichen offenkundig »weiche« Maßnahmen der sukzessiven Internalisierung von externen Effekten aus.

Das Problem der Substituierbarkeit

Eine dritte Komponente tritt bei den ökonomischen Überlegungen zur Nachhaltigkeit in den Vordergrund: die Frage der Substituierbarkeit zwischen natürlichem und künstlichem Kapitalstock. Die neoklassische Schule geht davon aus, dass – bis auf wenige Ausnahmen – die Elemente des natürlichen Kapitalstocks mit denen des künstlichen Kapitalstocks in einem substitutiven Verhältnis stehen. Jeder Nutzenverlust durch den Verbrauch eines Naturguts werde in einem vollkommenen Markt zu einem höheren Nutzengewinn durch die Nutzung eines künstlichen Gutes führen. Der aus Holz gefertigte Schreibtisch verschaffe dem Nutzer mehr Befriedigung als der subjektiv empfundene Verlust eines gefällten Baumes, der dafür sein Leben lassen musste. Zum einen wird die Welt ganz aus der Sicht des menschlichen Benutzers gesehen, zum anderen kann dieser bei jedem beliebigen Gut in der Regel angeben, welchen Tauschwert es gegenüber anderen Produkten hat. Die ökologische Ökonomik geht dagegen von einem komplementären Verhältnis zwischen Naturkapital und künstlichem Kapital aus. Elemente der Natur seien nicht durch Elemente des künstlichen Kapitalstocks ersetzbar, demzufolge dürften diese unersetzlichen Naturelemente erst gar nicht den Kräften des Marktes ausgesetzt werden. Zudem, so die ökologischen Ökonomen, seien wichtige Umweltgüter – wie funktionierende Kreisläufe oder Gesundheitsbelastungen durch Umweltbelastung – prinzipiell nicht tauschfähig und sollten daher durch externe staatliche Vorgaben unabhängig von ihrem möglichen

Marktpreis gesteuert werden. Beispiele für die These der Komplementarität wären etwa ästhetisch ansprechenden Naturräume, die nicht durch künstliche Räume ersetzt werden können. Ein Disneyworld mit tausenden von entspannungssuchenden Besuchern kann nicht gegen ein naturnahes Tal im Schwarzwald mit hunderten von erholungssuchenden Besuchern und Besucherinnen aufgerechnet werden. Möbel aus Holz oder aus Plastik mögen funktionsgleich sein, dennoch können sie unterschiedliche Vorlieben für naturnahe oder künstliche Produkte zum Ausdruck bringen.

Die vier Lager in der Diskussion um eine Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen Ökonomie und Ökologie

Alle drei Komponenten, der politische Standort, die Wahrnehmung der Umweltprobleme und der Glaube an bzw. die Skepsis gegenüber der Substitutionsfähigkeit von Umweltgütern, bestimmen überwiegend die Analysen und die Therapievorschlüsse zur Überwindung der Spannung zwischen Ökonomie und Ökologie. Dabei lassen sich vier Lager ausmachen (vgl. Abb. 8).

– Im ersten Lager der »Neoliberalen Konservativen« befinden sich die Ökonomen, die von der Souveränität der Wirtschaftssubjekte ausgehen, die das Verhalten dieser am Markt agierenden Personen auch als Ausdruck ihrer wahren Präferenzen ansehen und die keine objektiven Gründe für einen Kurswechsel festmachen können. Gleichzeitig sind sie davon überzeugt, dass Elemente des natürlichen Kapitalstocks weitestgehend durch künstliche Elemente ersetzt werden könnten. In diesem Lager umfasst Nachhaltigkeit deshalb auch nichts anderes als die Anwendung der klassischen Ressourcenökonomik: Der Markt müsse die relative Knappheit der Umweltgüter angeben. Tue er dies nicht und nur ungenügend, dann seien marktkonforme Strategien der Einbeziehung der externen Effekte in der Marktpreis sinnvoll. Da jedes Umweltgut im Prinzip durch künstliche Güter als substituierbar angesehen wird, reichen relative Preise als Steuerungsinstrumente aus. In diesem Lager wird auch die Zertifikatslösung abgelehnt, weil die Mengensteuerung in der Praxis eine extern zu bestimmende Grenze der Gesamtmenge erforderlich macht. Diese sei aber nach der Sichtweise des ersten Lagers weder legitimierbar, noch objektiv bestimmbar. Mit einer durchgreifenden Internalisierung der negativen externen Effekte durch eine am Nutzenverlust orientierte Abgabepolitik seien dagegen aus dieser Sicht die Spannungen zwischen Ökonomie und Ökologie auflösbar.

– Im zweiten Lager der »Neoliberalen Progressiven« wird die Souveränität der einzelnen Wirtschaftssubjekte ebenfalls nicht in Frage gestellt, dafür aber an der Kongruenz zwischen verbal geäußelter Präferenz und dem faktischen Wirtschaftsverhalten gezweifelt. Den Konsumenten und Produzenten seien häufig die Folgen ihres Tuns nicht deutlich, bzw. sie könnten die Verbindungslinien zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Aktivitäten nicht ziehen (etwa zwischen Zinsraten, Diskontsätzen und Zeitpräferenzen). Staatliche Politik müsse hier dafür sorgen, dass sich die wahren Präferenzen der Wirtschaftssubjekte am Markt durchsetzen könnten. Dies könne durch verbesserte Information, Bewusstseinsbildung, runde Tische, Diskurse und kooperative Planungsverfahren erfolgen. Ziel solcher Bemühungen ist es, die Kluft zwischen Einstellungen und Verhalten zu überbrücken und dadurch die verschüt-



Abb. 7 »Dirk Jansen (vorn), Geschäftsleiter des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Nordrhein-Westfalen, spricht bei einer Demonstration für den Stopp des Braunkohleabbaus und der Kohleverstromung«
© Christophe Gateau, dpa/picture alliance

teten Präferenzen für die kommende Generation am Markt zu verankern. Dabei gehen die meisten Personen im zweiten Lager davon aus, dass die ökologischen Bedrohungen für die kommenden Generationen so dramatisch sind, dass alle Menschen, die einmal über diese Folgen in Kenntnis gesetzt werden, auch ihr Verhalten entsprechend anpassen wollen. Gleichzeitig wird aber auch wahrgenommen, dass bestimmte Umweltgüter so essentiell sind für die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten von Umwelt, dass sie nicht durch künstliche Güter ausgetauscht werden können. Solche komplementären Güter bedürften des besonderen Schutzes durch kollektiv wirksame Maßnahmen, also staatlicher Vorschriften. Maßstab staatlicher Interventionen bleibe aber die durch Information geläuterten Präferenzen der Wirtschaftssubjekte, nicht diejenigen von Wissenschaftlern, Politikern oder anderer Meinungsführern. Preis- und Mengensteuerung durch staatliche Auflagen blieben an die Präferenzen aller Individuen gebunden. Anders als Vertreter des ersten Lagers bevorzugten die Vertreter des zweiten Lagers Preis- und Mengensteuerungen, in Einzelfällen auch staatliche Verbote. Vordringlich werden aber kommunikative Instrumente als notwendig angesehen. Dies könne durch entsprechende Aufdrucke auf Produkte (»ökologischer Fußabdruck«), durch Informationskampagnen, Bildungsprogramme, Volkshochschulkurse, etc. geschehen. Gleichzeitig müsse der Staat durch eine entsprechende Strukturpolitik dafür sorgen, dass die »geläuterten« Präferenzen auch strukturell umgesetzt werden können. Beispielsweise müsse das Angebot an öffentlichen Nahverkehrsmitteln in ausreichendem Maße vorhanden sein, um den Umstieg vom PKW auf den öffentlichen Verkehr zu ermöglichen. Staatliche Investitionen in die Infrastruktur, die eine Wende in Richtung nachhaltigen Lebensstils erlaubten, seien dabei ebenso sicherzustellen wie die Bereitstellung von Beratungsangeboten, um den Willen der Menschen, die bewusst ökologisch leben wollen, auch mit konkreten Umsetzungsvorschlägen zu unterstützen.

– Das dritte Lager der »Demokratischen Ökologen« räumt den ökologisch als notwendig angesehenen Begrenzungen Vorrang vor den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ein. Eine Austauschbeziehung zwischen Elementen des natürlichen und künstlichen Kapitalstocks wird weitgehend ausgeschlossen. Aufgabe der staatlichen Steuerung sei es, die unverzichtbaren und nicht subs-

titutionsfähigen natürlichen Güter zu erhalten und eine Überschreitung der »planetary boundaries« mit allen (demokratisch erlaubten) Mitteln zu verhindern. Damit verbunden sei die Auffassung, dass die ökologischen Probleme eine sofortige Gegensteuerung notwendig machten, auch wenn die am Markt geäußerten Präferenzen diese Dringlichkeit (noch) nicht widerspiegeln. Aus diesem Grunde möchte das dritte Lager externe Regeln der Umweltnutzung durchsetzen, gleichgültig ob diese Regeln im Wirtschaftsgeschehen von den Wirtschaftssubjekten explizit gewünscht würden oder nicht. Diese Regeln, so das dritte Lager, bedürften aber der eindeutigen demokratischen Legitimation. Von privaten Akteuren wie zivilgesellschaftlichen Gruppen, aber auch vom Staat selbst initiierte Diskursverfahren werden als notwendig erachtet, um betroffenen Menschen die Einsicht zu vermitteln, dass der Staat aus wohlmeinender Motivation Restriktionen des wirtschaftlichen und individuellen Handelns in Gang setzen dürfe und sogar müsse, selbst wenn es den Präferenzen der betroffenen Menschen nicht entspreche.

– Das vierte Lager der »Autokratischen Ökologen« teilt die Situationsanalyse mit den Vertreterinnen und Vertreter des dritten Lages, glaubt aber nicht daran, dass die demokratischen Institutionen in der Lage seien, zeit- und problemgerecht die ökologisch notwendigen Änderungen vorzunehmen. Hier wird offen eine auf Regeln und Normen basierende Nachhaltigkeitspolitik propagiert, die von einer politischen Elite durchgesetzt werden müsse. Diese Elite solle im legalen Sinne demokratisch legitimiert sein, sie solle jedoch mit allen staatlich verfügbaren Mitteln der Nachhaltigkeit zum Durchbruch verhelfen. Es geht also hier um Führungsstärke. Nicht der gesellschaftliche Diskurs soll den Wandel herbeiführen, sondern ein wohlmeinender Paternalismus einer politischen Elite, die sich, zumindest in demokratisch verfassten Gesellschaften, regelmäßig zur Wahl und Wiederwahl stellen müsse, ansonsten aber versucht, die Menschen durch Überzeugungsgeschick und Führungsstärke anzuleiten. Welches der vier Lager im Streit um Nachhaltigkeit das »richtige« Rezept im Umgang mit dem Spannungsverhältnis von Ökonomie und Ökologie vorweisen kann, lässt sich weder wissenschaftlich auf der Basis des Erfahrungswissens (*dafür fehlt uns die empirische Grundlage*) noch normativ (*auf der Basis von ethischen Prinzipien*) eindeutig bestimmen. Die beiden extremen Positionen der konservativen Neoklassik und des autokratischen Ökologieprimats haben es sicher schwerer, sich zu rechtfertigen als die beiden mittleren Positionen. Aber auch die extremen Lager können gewichtige Argumente für ihre jeweilige Sichtweise ins Feld führen.

Fazit

Gleichgültig, an welches der vier Lager man seine Sympathie verleiht, die heutige Situation wird von Vertretern aller vier Lager als unbefriedigend angesehen. Offenkundig fehlt es an einer konsequenten Politik der Umsetzung einer nachhaltigen Gestaltung unserer natürlichen und sozialen Umwelt, selbst unter dem eingeschränkten Paradigma der Integration von Umweltnutzungspräferenzen der heutigen Generation. Diese Unfähigkeit, Präferenzen für eine nachhaltige Entwicklung angemessen zu berücksichtigen, ist in den meisten Fällen weder böser Wille noch eine Folge menschlicher Irrationalität. Es ist auch keine Folge von politischer Gedankenlosigkeit. Natürlich sind politische Entscheidungsträger an Wiederwahl und öffentlicher Zustimmung interessiert. Insofern können sie nur dann im Sinne der Nachhaltigkeit aktiv werden, wenn sie den Eindruck haben, damit die Präferenzen ihrer politischen Klientel zu treffen. Doch selbst wenn diese

Neoliberale Konservative

- Heutige am Markt geäußerte Präferenzen haben normative Geltungskraft
- Elemente des natürlichen Kapitalstocks sind vollständig substituierbar
- Relative Preise reichen als Steuerungsinstrumente aus
- Internalisierung vorwiegend durch Preisregulierung (Abgaben, etc.)

(Neoliberale) Progressive

- Heutige Präferenzen sind verzerrt: Transparenz muss verbessert werden
- Geläuterte Präferenzen bleiben Maßstab der Nachhaltigkeitspolitik
- Elemente des natürlichen Kapitalstocks sind nur teilweise substituierbar
- Mengengrenzungen sind staatlich festzulegen
- Internalisierung vorwiegend durch Zertifikate und wissenschaftlich belegbare Standards (Höchstgrenzen)

Demokratische Ökologen

- Ökologische Knappheiten sind Maßstab der Bewertung von Umweltgütern
- Präferenzen sind verzerrt, Suffizienz muss gefördert werden
- Elemente des natürlichen Kapitalstocks sind nur in Maßen substituierbar
- Notwendigkeit neuer kollektiv verbindlicher Regeln durch demokratische Prozesse wie Agenda 21 oder Reallabore
- Internalisierung durch politische Verbote, Preise und Mengengrenzung

Autokratische Ökologen

- Ökologische Knappheiten sind Maßstab der Bewertung von Umweltgütern
- Präferenzen sind verzerrt und nicht korrigierbar
- Elemente des natürlichen Kapitalstocks sind nur selten substituierbar
- Notwendigkeit staatlichen Eingriffs durch eine ökologisch informierte Elite
- Internalisierung durch politische Gebote, Preise und Mengengrenzung

Abb. 8 Vier Lager der Bewertung von externen Effekten im Rahmen der Diskussion um Nachhaltigkeit

© Ortwin Renn

Präferenzen gegeben sind und die Politiker Nachhaltigkeit als subjektiv wichtiges Ziel anerkennen, bleiben zwei Probleme bestehen. Zum Einen fehlen den Politikern klare Maßstäbe, um die notwendigen Maßnahmen auch für Außenstehende gut begründbar zu bestimmen, zweitens läuft den Politikern angesichts von Klimawandel und Umweltbelastungen die Zeit davon, um die Internalisierung Zug um Zug in Gang zu setzen. Inwieweit wir es uns leisten können, das Wirtschaftsgeschehen auf eine nachträgliche Bewertung und Korrektur der Folgekosten auszurichten, ist angesichts der Globalität der Auswirkungen und des Zeitraffereffekts der Folgenspirale fraglich geworden. Weil die Zeit nicht reicht, die Konsequenzen zu messen, die mit bestimmten Eingriffen verbunden sind, lassen sich auch die Folgekosten von menschlichen Aktivitäten kaum mehr sinnvoll abschätzen. Gleichzeitig zeigen Globalität und Irreversibilität die Grenzen einer nachträglichen Korrektur der eingetretenen Schäden auf.

Daneben lässt die hohe Geschwindigkeit des Wandels auch nicht genügend Zeit für die Leistung des Marktes, auf Preissignale hin neue Substitute für knappe Naturgüter bereitzustellen. Ökonomisch ausgedrückt: die Nachfrageelastizität bleibt bei Naturgütern relativ starr, weil der Nachfrager nicht genug Ausweichmöglichkeiten hat, um bei Preiserhöhungen auf andere äquivalente Produkte auszuweichen. Dies war schon bei den Energiepreiserhöhungen in der Vergangenheit so. Viele haben nicht weniger Benzin verbraucht als vorher, sie haben stattdessen die Preiserhöhung durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgeglichen. Wer keine andere Wahl hat als mit seinem PKW jeden Morgen zur Arbeit zu fahren, wird halt jeden Benzinpreis zahlen müssen. Die Preiselastizität ist natürlich nicht Null (*Abpassungen an den Preis erfolgen durchaus*), aber sie ist auch weit von einer hohen Elastizitätsrate entfernt. Der Markt ist in der Regel ein ideales Lenkungsinstrument, um in solchen Fällen Substitute bereitzustellen, aber auch er braucht dafür Zeit. Die beiden marktkonformen Regulationsinstrumente der Preisregulierung und der Mengengrenzung durch Zertifikate haben jeweils ihre eigenen Probleme. Es gibt kein schlüssiges und gleichzeitig operationales Konzept, wie man die Umweltkosten nutzungsgerecht monetarisieren kann, um sie von vornherein in das Handlungskalkül der Wirtschaftssubjekte zu integrieren. Im Grundsatz beruht alles ökonomische

Denken auf stetigen, meist sogar linearen Funktionen zwischen den Grundkategorien (etwa Konsum, Produktion, Kosten, etc.) und auf dem Prinzip der Substituierbarkeit. Bei den Folgen für Umwelt und Ökosysteme sind beide Prämissen unter der Annahme eines schnellen Wandels fragwürdig. Zum Einen erleben wir Systemzusammenbrüche nach kontinuierlich intensiver Belastung (etwa das Umschlagen von Gewässern durch Übersäuerung), zum anderen kann die Natur nicht schnell genug Ersatz herbeischaffen, um die Kurzlebigkeit der Naturnutzung auszugleichen. Im Prinzip könnte man dieses Problem durch eine klare Mengensteuerung beheben. Allerdings reichen die naturwissenschaftlichen Kenntnisse heute bei vielen Umweltgütern wie etwa der Biodiversität noch nicht aus, die regional wirksamen »critical loads«, also die gerade noch tolerierbare Nutzung von Umweltgütern, eindeutig und zeitgerecht zu bestimmen. Dies ist bei dem global wirksamen Klimaeffekt durch klimaschädliche Gase inzwischen weitgehend durch die Berechnungen aus der Wissenschaft möglich geworden. Eine wirksame Mengenbegrenzung oder Besteuerung von Kohlendioxid und anderen Gasen scheitert aber häufig an nationalen Egoismen und strategischen Manövern. Darüber hinaus stößt der Verkauf von Zertifikaten auf Unverständnis und Ablehnung bei vielen politischen Akteuren, wie die Diskussion um die europäischen Zertifikate für Kohlendioxid zeigt. Den einen ist dieses Instrument zu dirigistisch, die anderen verbinden damit eine Legalisierung von Umweltverschmutzung durch »Verschmutzungsrechte«.

Trotz der Begrenztheit des Marktes und marktkonformer Lenkungsinstrumente zur Lösung der ökologischen Krise wäre es aber verfehlt, die Instrumentenkiste der Ökonomie als irrelevant einzustufen und sich ganz auf staatliche oder edukative Maßnahmen zu verlassen. Viele gutgemeinte Vorschläge von Nichtökonomern zur Verbesserung der Nachhaltigkeit verletzen das ökonomische Kriterium der Effizienz, das zumindest dafür sorgt, dass keine Produktionsfaktoren unnütz verschleudert werden, gleichgültig welcher Generation der dadurch gewonnene bzw. zerronnene Reichtum zugute kommen soll.

Das Verbot von intensiver Landwirtschaft etwa würde die Ernährungslage der jetzigen Generation eher verschlimmern und die Preise für Lebensmittel im globalen Maßstab erhöhen, ohne dass sich dadurch die Situation der künftigen Generationen bessern würde. Ebenso wenig führen absolute Nutzungsverbote zum erstrebten Ziel: Ein ordnungspolitisch erzwungener Verzicht auf alle nicht erneuerbare Rohstoffe würde zum Beispiel niemanden etwas nutzen, weil ja dann auch kommende Generationen sie aus Rücksicht für deren Nachkommen nicht einsetzen dürften. Eine Ablehnung jedes Wirtschaftswachstums würde nach heutiger Kenntnis die Innovationsfähigkeit der Produktion lähmen und die für Natur und Gesellschaft notwendigen Substitutionsprozesse außer Kraft setzen. Wenn man also über eine Lösung für einen nachhaltigen Umgang mit den Spannungen zwischen Ökonomie und Ökologie nachdenkt, so sollte man sich von allzu verführerischen Patentlösungen freimachen und pragmatisch Richtlinien entwerfen, die das Ziel der langfristigen Überlebensfähigkeit vom Menschen in seiner Abhängigkeit von der Natur sicherstellen und gleichzeitig im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durchsetzbar sind. Eine Quadratur des Kreises? Dies mag so scheinen. Niemand hat auf diese Herausforderung eine eindeutige Antwort und erst recht keine Garantie des Erfolges. Die angebotenen Rezepturen reichen von einer radikalen Umorientierung unserer Lebensweise über stationäre Wirtschaftsformen bis hin zu den schon erwähnten Versuchen der Internalisierung von Umweltkosten in die bestehende



Abb. 9 »Adam & Eva«

© Gerhard Mester, 2015

Marktwirtschaft. Meiner Ansicht nach bietet eine Politik der Bewusstmachung der Probleme verbunden mit einer staatlichen Regulierung nicht substituierbarer Umweltgüter und einer marktkonformen Internalisierung externer Kosten bei substituierbaren Umweltgütern, vor allem mit Hilfe von staatlich verordneten Mengenbegrenzungen (Zertifikatlösung) die beste Gewähr für eine umwelt- und sozialverträgliche Wirtschaftsentwicklung.

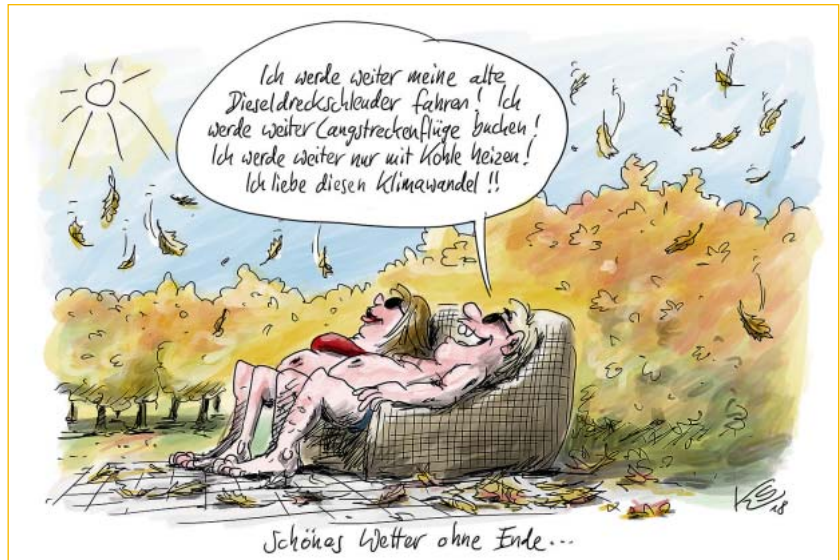
Literaturhinweise

- Brand, K. W. (Hrsg.): Die sozial-ökologische Transformation der Welt. Ein Handbuch. Campus: Frankfurt am Main 2017
- H. Daly: »Sustainable Growth: An Impossibility Theorem«, in H. E. Daly, K. N. Townsend (Hrsg.): Valuing the Earth (MIT Press: Cambridge 1993), S. 267–274
- V. Hauff (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Eggenkamp: Greven 1987
- J. Hennecke: Umweltökonomik, Umweltpolitik und Marktwirtschaft. Centaurus: Pfaffenhoven 1999
- I. Pufe: Nachhaltigkeit. 3. Auflage. UVK Verlagsgesellschaft: Konstanz 2018
- O. Renn: Ökologische und ökonomische Langzeitverantwortung. Zwischen Schwarzmalerei und ordoliberalem Rigorismus. In: C. F. Gethmann und J. Mittelstrass (Hrsg.), Langzeitverantwortung. Ethik, Technik, Ökologie. Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 2001, S. 99–118
- Renn, O. / Deuschle, J. / Jaeger, A. / Weimer-Jehle, W.: Leitbild Nachhaltigkeit: Eine normativ-funktionale Konzeption und ihre Umsetzung, VS Verlag: Wiesbaden 2007
- Renn, O. / Reichel, A. / Bauer, J. (Hrsg.): Civil Society for Sustainability. A Guidebook for Connecting Science and Society. Europäischer Hochschulverlag EHV: Bremen 2012
- Sturm, B. / Vogt, C.: Die ökonomische Sicht der Dinge. In: Dieselben: Umweltökonomik. Eine anwendungsorientierte Einführung. Springer: Berlin und Heidelberg 2018

M 1 Joachim Müller-Jung: »Der Planet steht, das System wankt«,
FAZ, 18.4.2018, S. N1

Schwierige Zeiten für gute Vorhersagen: Der Klimawandel überschlägt sich. So klingt es jetzt immer öfter. Doch stimmt das? Sind die bisherigen Vorhersagen noch haltbar? Für jene, die der Klimaforschung schon seit Jahrzehnten überkritisch begegnen und die Klimaprognosen – oft politisch motiviert – pauschal als Humbug abtun, waren sie das noch nie. Für die anderen, die auf dem Teppich wissenschaftlicher Empirie geblieben sind, verdichtet sich eine beklemmende Erkenntnis: Klimaprognosen werden von der Realität tatsächlich nicht nur eingeholt, sie werden immer öfter überholt – und bleiben deshalb ein heikles Geschäft. Je schneller die Dinge physikalisch wie ökologisch aus den Fugen geraten, desto schwerer die Aufgabe der Vorhersage – und der Politikberatung. Zuerst geht die Übersicht verloren, danach beginnt das Chaos. Der Klimawandel als Blackbox? Tatsächlich motiviert die Klimaforschung derzeit mit ihren Datenanalysen so etwas wie eine »neue Radikalität« im ökologischen Denken. Ein Vokabular, das nicht nur auf Parteitagungen auftaucht, sondern auch vom Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres, auf einer UN-Presskonferenz jüngst verwendet wurde: Die Schlagzeilen würden dominiert von Spannungen und Konflikten auf der Welt, sagte Guterres in New York, »die Wahrheit aber ist, dass der Klimawandel die größte systemische Bedrohung für die Menschheit ist«. 320 Milliarden Dollar Schäden durch Naturkatastrophen allein im vergangenen Jahr, historische Hurrikanschäden in der Karibik, 41 Millionen Asiaten, die durch die Rekordmonsunfluten in Mitleidenschaft gezogen wurden, 900 000 Afrikaner, die 2017 dürrebedingt ihren Grund und Boden aufgeben mussten, und das Meereis der Arktis mit der historisch niedrigsten Winterausdehnung. Ein Jahr der Katastrophen, aber auch ein Fanal für den Klimawandel, wie es der UN-Generalsekretär zu vermitteln versuchte? Tatsächlich gibt es empirisch immer mehr Indizien dafür, dass die ursprünglichen, im Wissenschaftsjargon als »konservativ« – als zurückhaltend und vorsichtig – interpretierten Entwicklungen das wahre Ausmaß der globalen Veränderungen nicht mehr adäquat wiedergeben – immer weniger jedenfalls. Die Beschleunigung des Wandels legt an Tempo zu, an verschiedenen Stellen des Systems Erde sogar massiv. Entsprechend sollte sich die Lage vielerorts ökologisch auch immer schneller zuspitzen. (...)

In »Nature Geoscience« berichten britische Forscher jetzt von einem unerwartet schnellen Rückzug der Schelfeiskante an einigen schnell strömenden Gletschern der Westantarktis und der Antarktischen Halbinsel, ja sogar an Teilen der bisher als besonders stabil eingeschätzten Ostantarktis. Für viele der Eispanzer gibt es keine verlässlichen Messungen, weil die äußere Kante der Schelfeistafel, an der es schmilzt und das Meereis abbricht, oft bis zu einem Kilometer unter dem Meeresspiegel liegt. Mit Messungen des Esa-Satelliten Cryosat-2 entlang der 16.000 Kilometer langen Küstenlinie hat man nun festgestellt, dass sich die Eiskante allein zwischen 2010 und 2016 an bestimmten Stellen wie in der Amundsensee oder im Getz-Schelfeis in der Ostantarktis deutlich stärker als erwartet zurückgezogen hat. Bei acht der 65 größten Gletscher hat man einen stark beschleunigten Rückzug der Schelfeiskante gemessen. Annähernd 1.500 Quadratkilometer Schelfeis seien im Südlichen Polarmeer seit 2010 abgeschmolzen. Ähnlich dramatisch wie in der Westantarktis oder auf der Antarktischen Halbinsel werden die mutmaßlichen Folgen der beschleunigten



M 2 »Schönes Wetter ohne Ende«

© Klaus Stüttmann, 9.10.2018

Erwärmung im Nordpolarmeer dargestellt. (...) In »Nature Communications« berichteten australische Meeresforscher jüngst, dass sich die Häufigkeit von marinen »Hitzewellen« – inklusive Korallensterben – im an sich trägen System Ozean im Schnitt um ein Drittel und die Intensität um 17 Prozent seit 1925 erhöht hat. Ein entscheidendes Element im Klimasystem, das in der Vergangenheit auch die Klimakatastrophen-Phantasien in Hollywood beflügelt hat (»The Day After Tomorrow«), liegt nicht weit weg von Grönland im Nordatlantik. In der Labrador- und Grönlandsee ist das Kerngebiet des Golfstromsystems, das die »Atlantic Meridional Overturning Circulation« (AMOC) antreibt und mit Golfstrom plus Nordatlantikstrom unter anderem dafür sorgt, dass warme Wassermassen aus den Tropen bis in den hohen Norden und nach Europa transportiert werden. Unterhalb von Grönland sinkt das erkalte – und deshalb dichtere Wasser – in gewaltigen Strömungen in die Tiefe und treibt ein globales Förderband an Meeresströmen an. Versiegt es, würde das einen klimatischen Dominoeffekt auslösen und abrupte Temperaturstürze zur Folge haben. Viele Jahre wurde unter Klimaforschern gestritten, ob dieses System kippen könnte unter den lange noch zaghaften Veränderungen im Ozean. Levke Caesar vom Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und ihr Team haben jetzt in »Nature« den gesuchten »Fingerabdruck« der Golfstromabschwächung beschrieben. Die Verteilung von Erwärmung und Abkühlung der Wassermassen im Nordatlantik wird durch die Computermodelle der Klimaerwärmung bestätigt. Die Umwälzpumpe und die Ozeanzirkulation im Nordatlantik hat sich klar verlangsamt: um beachtliche 15 Prozent in nicht einmal siebzig Jahren. Sie ist, das zeigt eine zweite »Nature«-Publikation britischer Klimaforscher, schwächer als je zuvor in den vergangenen tausend Jahren. So radikal und eindeutig wurde dieser Wandel – abgesehen vom Potsdamer Golfstromexperten Stefan Rahmstorf, der das schon vor Jahren so dargestellt hat (und dafür auch als Alarmist beschimpft wurde) – nur von wenigen Klimaforschern vorhergesagt.

© www.faz.net/aktuell/wissen/erde-klima/der-planet-steht-das-system-wankt-der-klimawandel-zeigt-sich-radikaler-denn-je-15545724.html

9. Reichweite und Grenzen wirtschaftspolitischen Handelns angesichts europäischer und globaler Interdependenzen

HANS-JÜRGEN BIELING

Die Diskussion über die wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten von Regierungen ist durch starke Schwankungen gekennzeichnet. In den 1980er und 1990er Jahren hatten einige Beobachter noch sehr vehement die These vertreten, dass die Politik nur die Wahl habe, sich den Erfordernissen der Globalisierung anzupassen oder aber unterzugehen (Friedman 2005). Auch in der Praxis wurde der »Sachzwang Weltmarkt« oder abgewandelt: »Sachzwang Europa« vielfach nicht mehr hinterfragt, sondern recht unmittelbar als Legitimation für die wirtschaftspolitischen Programme der Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und Flexibilisierung verwendet. Der »schlanke Staat«, der sich aus Ökonomie und Gesellschaft zurückzieht, diente vielen als Leitbild; und der in Großbritannien von Margaret Thatcher denkreierte TINA-Slogan (*»There is no Alternative«*) brachte die zwischenzeitlich hegemoniale wirtschaftspolitische Grundstimmung recht gut auf den Punkt. Sicherlich gab es auch in dieser Zeit viele Stimmen und politische Praktiken, die sich dem Muster einer einfachen Exekution von Globalisierungszwängen entzogen. Von einer Rückkehr des (Interventions-)Staates wurde jedoch erst gesprochen (Altwater et al. 2010), als nach dem Ausbruch der transatlantischen Finanzkrise die politischen Entscheidungsträger versuchten, die Ökonomie durch umfangreiche Programme der Bankenrettung, Konjunkturstimulierung und Initiativen der Finanzmarktregulierung zu stabilisieren.

Dies ist aufschlussreich: Auf der einen Seite kann die Politik durchaus beträchtliche Ressourcen und Instrumente mobilisieren, um die Entwicklung der Ökonomie zu beeinflussen – zumindest dann, wenn sie eine entsprechende Unterstützung durch wichtige Wirtschaftszweige und großer Teile der Öffentlichkeit erhält. Auf der anderen Seite ist die Interventionsfähigkeit und wirtschaftspolitische Gestaltungsmacht des Staates keineswegs unbegrenzt. Nicht nur ist ein wachsender Anteil der Staatsausgaben aufgrund bestehender Verpflichtungen – vor allem für Schuldendienst, Personal, Verteidigung und Sozialausgaben – gebunden, was die diskretionären Handlungsspielräume entsprechend verengt (Streeck/Mertens 2010: 17). Auch die Einbindung in europäische und globale Kooperationsstrukturen und Wertschöpfungsketten besteht fort. Dies impliziert – die Verhandlungen über den Brexit weisen in diese Richtung –, dass der rechtspopulistische Ruf nach der Wiedererlangung nationaler wirtschaftspolitischer Souveränität mit beträchtlichen ökonomischen und politischen Kosten verbunden ist.



Abb. 1 »Exportweltmeister!«

© Gerhard Mester, 2017

In den nachfolgenden Ausführungen soll die hier angedeutete Differenzierung systematisiert und erläutert werden. Das zentrale Argument lautet dabei, dass es für die nationalen Regierungen und wirtschaftspolitischen Akteure vielfältige Restriktionen gibt, die nicht nur, aber doch auch den Prozessen der Globalisierung und europäischen Integration geschuldet sind. Allerdings stellen sich diese Restriktionen recht unterschiedlich dar. So ist die Gestaltungsmacht der Regierungen maßgeblich durch die wirtschaftliche Struktur und Stärke – neudeutsch: Wettbewerbsfähigkeit – des nationalen Kapitalismusmodells geprägt. Sie hängt darüber hinaus aber auch davon ab, ob die wirtschaftspolitischen Präferenzen der politischen Akteure den globalen und europäischen Vorgaben, also Verträgen und Spielregeln, entsprechen; und falls nicht, in welchem Maße die jeweiligen Präferenzen – gegen absehbare Kosten und Widerstände – von gesellschaftlichen Kräften, d. h. Verbänden, sozialen Bewegungen, Medien etc., gestützt und verteidigt werden.

Deutsche Wirtschaftspolitik im internationalen System von Wettbewerbsstaaten

Im Zuge der beschleunigten Globalisierung seit den 1980er Jahren haben Fragen der Standortkonkurrenz und Wettbewerbsfähigkeit – der Begriff ist selbst erst ein Produkt dieser Zeit (Apeldoorn 2000) – unverkennbar an Bedeutung gewonnen. Die Beschleunigung der Globalisierung drückt sich ökonomisch vor allem in drei Prozessen aus (Bieling 2011: 105ff):

- Erstens ist der grenzüberschreitende Handel deutlich schneller als die Wertschöpfung gestiegen. Neben dem Handel mit Gütern

spielen auch Dienstleistungen, vor allem unternehmensnahe Dienstleistungen, eine wachsende Rolle. Politisch gestützt und flankiert wird dieser Prozess durch eine Vielzahl bi- und multilateraler Handelsabkommen, die auch auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse (*regulative Standards, steuerliche Diskriminierungen, Subventionen etc.*) und den Schutz von Eigentumsrechten zielen.

• Zweitens hat sich in Ergänzung zum Handel auch die Produktion weiter globalisiert. Vermittelt über die Aktivitäten der Transnationalen Konzerne (TNKs), nicht zuletzt die von ihnen getätigten Auslandsinvestitionen, haben sich transnationale Wertschöpfungsketten herausbildet. Diese Wertschöpfungsketten sind in der EU besonders ausgeprägt, erstrecken sich zum Teil aber auch auf den transatlantischen Raum und nach Asien.

• Eine dritte Dimension der beschleunigten Globalisierung bezieht sich auf die Finanzmärkte. Diese haben nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems – gekennzeichnet durch die Goldbindung des US-Dollars, feste Wechselkurse und Kapitalverkehrskontrollen – sukzessive an Bedeutung gewonnen. Über die Prozesse der »kompetitiven Deregulierung«, d. h. die wechselseitige Absenkung von Regulierungsstandards, um liquides Kapital anzuziehen, haben sich die Kapitalmärkte transformiert und grenzüberschreitend miteinander verflochten.

Die aufgeführten Dimensionen der beschleunigten Globalisierung kennzeichnen nicht zuletzt den europäischen Wirtschaftsraum (Eurostat 2017). Durch den EG-Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion hat sich in der EU, insbesondere in der Eurozone, ein System von Wettbewerbsstaaten herausgebildet, in dem die politischen Akteure – Regierungen, Tarifpartner etc. – um den Zufluss und die Sicherung von Investitionen, Arbeitsplätzen und Steuern miteinander konkurrieren. Die Aufmerksamkeit richtet sich vermehrt darauf, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (Apeldoorn 2000). Wettbewerbsfähigkeit stellt dabei ein relationales Konzept dar; die eigene wirtschaftliche Stärke wird immer im Verhältnis zu anderen Standorten definiert. Analytisch lassen sich vor allem zwei Strategien unterscheiden, um das Ziel einer relational verbesserten Wettbewerbsposition zu erreichen. Die Strategie der Kostensenkung, also der Reduktion von direkten und indirekten Arbeitskosten durch niedrigere Löhne, längere und flexiblere Arbeitszeiten, geringere Steuern und Sozialabgaben, ist kurzfristig angelegt. Sie wird von marktliberalen Kräften postuliert und verspricht vor allem in Ländern und Branchen effektiv zu sein, die durch eine hohe Arbeitsintensität und viele gering qualifizierte Arbeitskräfte gekennzeichnet sind. Die andere Strategie der Produktivitätssteigerung, d. h. die Erzielung eines höheren Outputs pro Arbeitsstunde, ist im Unterschied hierzu mittel- und langfristig ausgerichtet. Sie beruht auf mehr öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur (Kommunikation, Verkehr, Bildung), in Forschung und Entwicklung und auch in die berufliche Ausbildung. Diese zweite Strategie greift vor allem in Ländern mit einer kapitalintensiven Wirtschaftsstruktur und Branchen, deren Exporterfolge weniger durch den Preis als vielmehr durch die Qualität der hergestellten Produkte bestimmt sind.

In der wirtschaftspolitischen Praxis werden beide Strategien zu meist spezifisch miteinander kombiniert. In Deutschland kam der Produktivitätssteigerung lange eine dominante Rolle zu. So stärkten die Regierungen in Westdeutschland bereits in den 1960er

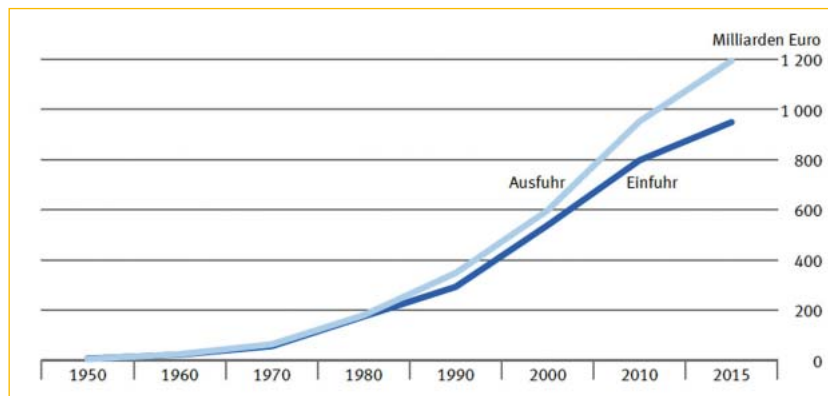


Abb. 2 »Langfristige Entwicklung des deutschen Außenhandels« © Statistisches Bundesamt (2017: 6).

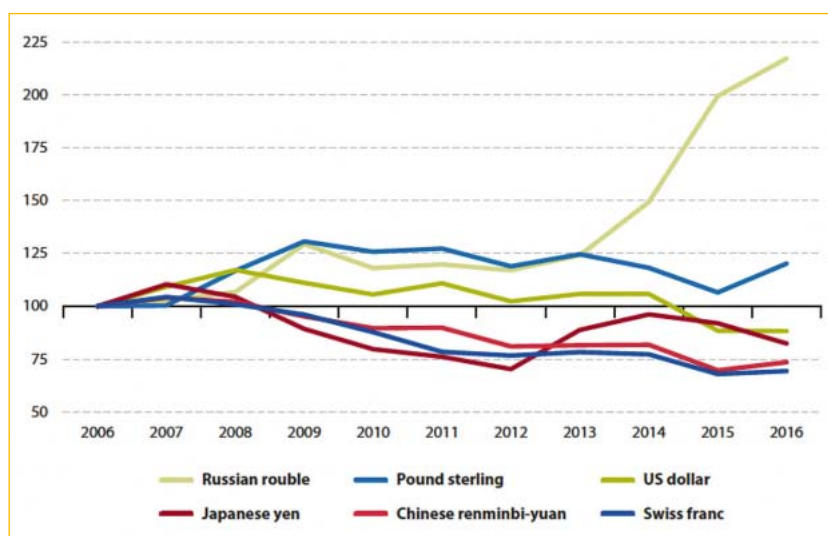


Abb. 3 »Entwicklung der durchschnittlichen Wechselkurse zum Euro (2006–2016)« © Eurostat (2017: 21)

und 1970er Jahren – in der Kombination von industriepolitischen Förderprogrammen, dem dualen Ausbildungssystem, einer überwiegend moderaten Lohnpolitik und einer geldpolitisch gestützten Unterbewertung der D-Mark – die Exportorientierung der deutschen Ökonomie (vgl. Esser et al. 1979). Seit den 1980er und Jahren wirkten die politischen Entscheidungsträger darauf hin, die globalen und europäischen Kontextbedingungen für die Exportorientierung des »Modells Deutschland« weiter zu verbessern: zum einen extern durch die Realisierung des EG-Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie die Liberalisierung der transnationalen Handels-, Produktions- und Finanzbeziehungen im Rahmen der World Trade Organization (WTO) und vieler bilateraler Handels- und Investitionsabkommen; und zum anderen intern durch eine Abfolge arbeits-, sozial- und finanzmarktpolitischer Reformen (Hartz-Reformen, Riester-Rente, Finanzmarktförderung etc.), um die direkten und indirekten Produktionskosten zu senken und das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung durch eine weitere Steigerung der Exporte anzuschieben.

Die Resultate dieser Aktivitäten zeigen (vgl. Abb. 2), dass über den Einsatz spezifischer wirtschaftspolitischer Gestaltungsinstrumente durchaus gewisse Effekte erzielt werden. Allerdings sind die Wirkungen nur bedingt kontrollierbar und vor allem nicht voraussetzungslos. Erstens stützen sie sich maßgeblich auf die produktiven Potenziale – die wirtschaftlichen Strukturen, die institutionellen Settings, die finanziellen Gestaltungsressourcen – des »Modells Deutschland«. Die Krisenprozesse der letzten Dekade haben deutlich gemacht, dass kleinere Länder mit einer weniger produktiven Ökonomie über deutlich begrenzte Gestaltungs-

möglichkeiten verfügen. Zweitens ist die Gestaltungsmacht zugleich davon abhängig, dass andere Länder zur Kooperation bereits sind, also die erwähnten Handels- und Investitionsabkommen abschließen oder sich in der EU auf den Aufbau gemeinschaftlicher Kompetenzen, Instrumente und Ressourcen einlassen. Auch die europäischen Komponenten, so etwa die Abwertung des Euro gegenüber den Währungen wichtiger Handelspartner (US Dollar, Yen, Renminbi oder Schweizer Franken) (vgl. Abb. 3) und die offensive Handelspolitik der EU gegenüber anderen Wirtschaftsräumen, haben die deutschen Exporte begünstigt. Drittens schließlich bewegen sich die gemeinschaftlichen Komponenten, was ihre inhaltliche strategische Orientierung betrifft, in einem recht engen wirtschaftspolitischen Handlungskorridor. Dieser begünstigt fast durchweg liberalisierungs- und angebotspolitische Maßnahmen, indessen Konzepte einer aktiven und interventionistischen Steuerung der nationalen und europäischen Ökonomie und die Priorisierung beschäftigungs-, sozial- oder umweltpolitischer Ziele abgewehrt werden.

Angebotspolitische Konzeptionen – Verschiebungen im System der Staatsapparate

So betrachtet, haben die Prozesse der Globalisierung und europäischen Integration nicht einfach dazu geführt, dass die nationalen Regierungen und politischen Entscheidungsträger über keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr verfügen. Sie nehmen diese allerdings unter veränderten politökonomischen Rahmenbedingungen wahr. Was dies bedeutet, ist theoretisch-konzeptionell bereits in den 1980er Jahren reflektiert worden. Breit diskutiert wurde unter anderem die von Ralf Dahrendorf (1983) vorgebrachte These vom »Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts.« Diese These war damals nicht unmittelbar auf eine substantielle Schwächung der Sozialdemokratie im politischen System bezogen, wie wir sie seit einiger Zeit beobachten, sondern auf die Abkehr der von sozialdemokratischen Parteien verfochtenen Programmatik zu den zentralen Themen »Wachstum, Gleichheit, Arbeit, Vernunft, Staat, Internationalismus« (Dahrendorf 1983: 16). Diese Abkehr hatte für Dahrendorf kulturelle und sozialstrukturelle, darüber hinaus aber auch politökonomische Ursachen. Deren Wirkungsweise nahm wenige Zeit später Fritz W. Scharpf (1987) explizit in den Blick. Er identifizierte einen durch die Internationalisierung des Handels, der Produktion und insbesondere der Finanzmärkte hervorgerufenen Anpassungsdruck auf die wohlfahrtsstaatlichen Systeme und Arbeitsbeziehungen. Für Scharpf (1987: 306) haben sich hier auch in der Trias von Kapital, Arbeit und Staat die Handlungsbedingungen zugunsten der Kapitaleite verschoben. Er schlussfolgert hieraus allerdings nicht, dass in der Wirtschafts-, Geld-, Fiskal- bzw. Finanz- und auch Sozialpolitik keine Alternativen mehr vorhanden sind, sondern nur, dass sich diese Alternativen – die Praktiken in anderen europäischen Ländern wiesen schon damals in diese Richtung – innerhalb einer neuen, ausschließlich angebotspolitischen Agenda bewegen. Die angebotspolitische Agenda lässt durchaus zu, dass die Marktprozesse sich nicht selbst überlassen bleiben, sondern institutionell und kooperativ eingebettet und fiskal-, beschäftigungs-, sozial- und strukturpolitisch aktiv gestaltet werden. Die Regierungen haben hierbei die Möglichkeit, ihre Strategien stärker neoliberal, d. h. im Sinne einer Politik der umfassenden Deregulierung, Liberalisierung und Flexibilisierung, neo-korporatistisch – durch die Einbeziehung von Verbänden und Gewerkschaften – oder neo-etatistisch, also mit einer steuernden Rolle des Staates anzulegen. Es scheint jedoch ausgeschlossen, so die damalige

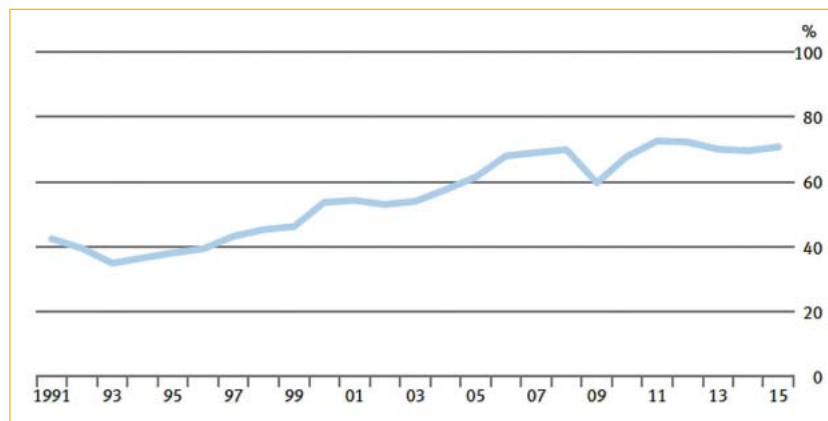


Abb. 4 »Entwicklung der deutschen Außenhandelsquote«

© Statistisches Bundesamt (2017: 20)

Zeitdiagnose, dass bestehende Wettbewerbs- und Beschäftigungsprobleme durch eine nachfrageorientierte, d. h. eine expansive staatliche Ausgaben- und Konjunkturpolitik, behoben werden können. Derartige Konzepte würden mittel- und langfristig nur – so z. B. in Frankreich zu Beginn der 1980er Jahre – die Haushaltsverschuldung, Inflation und Kapitalflucht stimulieren, nicht aber die Investitionsschwäche und Beschäftigungskrise beheben.

Ungeachtet des zwischenzeitlich sehr aktiven Krisenmanagements in der Finanzkrise 2008/09 ist diese Perspektive auch heute noch vorherrschend. Es lassen sich sogar einige Entwicklungen anführen, die ihre Geltungskraft bestätigen:

- Erstens ist zu berücksichtigen, dass die Transnationalisierung von Handel, Produktion und Finanzmärkten heute noch ausgeprägter ist als in den 1980er Jahren. Die deutsche Volkswirtschaft – genauer: die deutschen Banken, transnationalen Unternehmen und Geldvermögensbesitzer – hat aufgrund der strukturellen Leistungsbilanzüberschüsse zwar die eigene Gläubigerposition gegenüber anderen Ökonomien ausgebaut, durch den starken Anstieg der Außenhandelsquote, d. h. den Anteil der Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt (BIP), von etwa 40 Prozent auf über 70 Prozent (Abb. 4), hat sich zugleich aber auch, was Investitionen und Beschäftigung betrifft, die Abhängigkeit Deutschlands von anderen Wirtschaftsräumen erhöht.

- Zweitens wird diese Abhängigkeit sicherlich dadurch reduziert, dass ein beträchtlicher Teil des Handels, der Auslandsinvestitionen und auch der grenzüberschreitenden Kreditvergabe in der EU abgewickelt wird (Eurostat 2017). Allerdings werden die mit dem europäischen Wirtschaftsraum bestehenden Potenziale einer marktkorrigierenden Gestaltung bislang nicht genutzt. Die EU-Verträge – von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), über den Maastricht Vertrag bis hin zum Lissabon-Vertrag – und die institutionelle Fortentwicklung der EU lassen sich in mancher Hinsicht als Ausdruck eines »neuen Konstitutionalismus« begreifen. Stephen Gill (1998) hatte diesen Begriff vor einiger Zeit in die Diskussion eingebracht und darauf aufmerksam gemacht, dass über die vertraglich-institutionelle Verankerung marktliberaler Vorgaben – etwa den Primat der Wettbewerbspolitik im EG-Binnenmarkt oder den Stabilitäts- und Wachstumspakt der WWU – die europäische und nationale Wirtschaftspolitik angebotspolitisch verengt und der demokratischen Kontrolle und Einflussnahme partiell entzogen wird.

- Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen hat sich in den letzten Dekaden drittens das System der Staatsapparate transformiert. So sind nicht nur wichtige wirtschaftspolitische Handlungsfelder, in erster Linie die Geldpolitik in der Eurozone oder die Wettbewerbspolitik, vergemeinschaftet worden; auch Bereiche, die für die Funktionsweise der WWU indirekt bedeutsam sind, in denen die EU aber über keine unmittelbaren Kompetenzen verfügt, so etwa die Sozial-, Tarif- oder Bildungspolitik,

wurden gestützt auf die »Offene Methode der Koordinierung« (OMK) prozedural europäisiert (vgl. Bieling/Deppe 2003). Die Europäisierung verstärkte auf diese Weise – übrigens auch in anderen Weltregionen beobachtbare – Verschiebungen im System der Staatsapparate. Während die international orientierten und auf die Interessen der Konzerne und Finanzanleger bedachten Ministerien und Apparate – Finanz- und Wirtschaftsministerien, Zentralbanken, Agenturen der Wettbewerbsregulierung – aufgewertet wurden, sahen sich die auf sozial-, beschäftigungs- und kulturpolitische Fragen fokussierten Organisationen in ihrer eigenständigen Funktionsweise vielfach beschnitten.

Gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und neue Entwicklungsmodelle

Die aufgeführten Dimensionen verweisen allesamt auf eine Verfestigung der wirtschaftspolitischen Restriktionen. Dieser Eindruck relativiert sich jedoch, wenn berücksichtigt wird, dass es gerade im europäischen Kontext auch Initiativen gab, die eingeengten Handlungsspielräume zu erweitern. Im Zuge der EG-Binnenmarktintegration wurden etwa die Struktur- und Regionalfonds erweitert und gemeinsame arbeitspolitische Kompetenzen geschaffen. In Reaktion auf die WWU gab es mit dem makroökonomischen Dialog, der Beschäftigungsstrategie oder den gewerkschaftlichen Ansätzen zu einer autonomen tarifpolitischen Koordinierung ebenfalls Vorstöße, die enge Fokussierung auf die Geldwertstabilität abzuschwächen. Durch die Finanzkrise erhielten derartige Überlegungen neuen Schwung. Zunächst kritisierten prominente Regierungsvertreter, unter anderem Merkel und Sarkozy, die entfesselte Macht der Finanzmärkte und begünstigten auf diese Weise den Diskurs über eine umfassende Re-Regulierung bis hin zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer (Bieling 2014). Dann folgten programmatische Vorstöße – erst der Vier-, dann der Fünf-Präsidenten-Bericht – um die WWU wirtschaftspolitisch weiter zu entwickeln (Schneider/Syrovatka 2017); und schließlich warb Emmanuel Macron, der neu gewählte französische Präsident, dafür, die Eurozone durch eine Wirtschaftsregierung, ein gemeinschaftliches Budget und eine parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle zu stabilisieren und auszubauen – also durch einen Kompetenztransfer die nationale durch eine europäische Souveränität zu ersetzen (Thomas 2018: 131ff). Schaut man sich die fortbestehende ungleiche Entwicklung in der Eurozone an, so sind die genannten Überlegungen und Initiativen gut begründet. Dennoch sind sie im politischen Verhandlungsprozess bislang immer wieder aufgehalten, verwässert und zurückgewiesen worden. Dies ist nicht zuletzt dem Sachverhalt geschuldet, dass es zumeist nur weniger Mitgliedstaaten als Vetoplayer bedarf, um weitere Vergemeinschaftungsschritte abzuwehren – zumindest dann, wenn es keine machtvolle transnationale Diskussion oder gar Bewegung zu ihrer Realisierung gibt. Genau diese Konstellation scheint seit den 1990er Jahren alle Initiativen für eine Stärkung der europäischen – und indirekt auch nationalen – wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zu verhindern. Mehr noch, der Wandel der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, vor allem der Aufschwung rechtspopulistischer Parteien und Bewegungen, weist seit einiger Zeit sogar in die entgegengesetzte Richtung. Die rechtspopulistischen Parteien sind inzwischen zwar nicht mehr durchweg neo-liberal orientiert und zeigen sich offen für interventionistisch-wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, schneiden diese aber nationalistisch-exkludierend zu (Bieling 2017). Sie haben zudem die Vorstellung, nationale wirt-



Abb. 5 »Mutter Europa!«

© Gerhard Mester, 2018

schafts- und sozialpolitische Gestaltungsmacht ohne Änderung oder gar durch einen Rückbau der europäischen Integration, nicht aber durch die Mobilisierung zusätzlicher gemeinschaftlicher Gestaltungsressourcen erzielen zu können. Die zwischenstaatliche Politik in der EU wird auf diese Weise zu einem Null- oder sogar Negativ-Summenspiel, in dem nationale Handlungsmacht programmatisch imaginiert, praktisch aber unterlaufen wird. Eine etwas andere Wirkung könnte der Erfolg einiger Kapitalismusmodelle im asiatischen Raum mit sich bringen. In der wissenschaftlichen Debatte machen nicht wenige Beobachter darauf aufmerksam, dass diese Kapitalismusmodelle sehr viel stärker auf Formen der staatlichen Lenkung und politischen Kooperation beruhen und sich an den Zielen der nationalen Souveränität und Entwicklung orientieren (Nölke 2018). Die nationalstaatlichen Kontroll- und Steuerungsapparate haben ein pragmatisch-instrumentelles Verhältnis zur Globalisierung, d. h. nutzen diese nach Maßgabe nationaler Prioritäten. Was die Fokussierung auf den Nationalstaat betrifft, so gibt es sicherlich einige, auch wirtschaftspolitische Parallelen zum Rechtspopulismus. Genauer betrachtet fällt jedoch ebenso auf, dass die nationalstaatlichen Instrumentarien und Ressourcen in der asiatischen Region sehr viel umfassender konzipiert und gesellschaftlich konsensualer sind, sich die interventionspolitische Programmatik also substantieller darstellt als im europäischen Raum.

Ausblick

Die hier angestellten Überlegungen zur Reichweite und den Grenzen der wirtschaftspolitischen Gestaltungsmacht beruhen auf der Annahme, dass diese strukturell durch die Größe und das Produktivitätsniveau des jeweiligen Wirtschaftsraumes geprägt sind. Darüber hinaus spielen die spezifischen institutionellen Settings in den unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern eine wichtige Rolle und die ihnen eingeschriebenen Kräfteverhältnisse. Die Reichweite und Effektivität der nationalstaatlichen Politik ist in diesem Sinne durch die relative Stärke oder Schwäche der nationalen Kapitalismusmodelle bestimmt. In der EU wird dieser Kontrast etwa durch die konträren Beispiele Deutschlands und Griechenlands illustriert. Komplementär zur Ebene des Nationalstaats gibt es zudem die supranationale Ebene, d. h. das Ensemble der europäischen Staatsapparate (Wissel 2015), deren Macht sich auf die europäische politische Ökonomie insgesamt bezieht. Hier besteht das Problem, dass die wirt-

schaftlichen Kompetenzen asymmetrisch vergemeinschaftet sind – stark in der Geld-, der Wettbewerbs- oder der Handelspolitik, schwach hingegen in der Wirtschafts-, Steuer-, Sozial- oder Tarifpolitik – und durch die vertraglichen Vorgaben und die zwischenstaatliche Fragmentierung steuerpolitisch restringiert werden. Welche Potenziale mit der EU und der Eurozone grundsätzlich gegeben sind, verdeutlicht nicht zuletzt der Vergleich mit den USA. Bei allen Unterschieden sind beide Wirtschaftsfräume etwa gleich groß und weisen ein annähernd gleiches Produktivitätsniveau auf. Die USA sind jedoch, gestützt auf den starken Dollar und die Zentralisierung wirtschaftspolitischer Prozesse, grundsätzlich in der Lage, nachfragepolitische Konzepte umzusetzen und ein beträchtliches Leistungsbilanzdefizit zu finanzieren. Anders stellt sich die Situation in der EU dar. Hier sind nachfragepolitische Strategien auf der nationalen und supranationalen Ebene blockiert. Das mit derartigen Strategien verbundene Steuerungs- und Gestaltungspotenzial wird entsprechend nicht genutzt. Um eine solche Nutzung möglich zu machen, ist ein weitreichender vertraglicher, institutioneller und soziokultureller Wandel erforderlich. Die von Macron und den entwicklungsstaatlichen Kapitalismusmodellen ausgehenden Impulse weisen auf unterschiedliche Art und Weise in diese Richtung. Anders verhält es sich mit dem Rechtspopulismus. Dieser nährt vielfach die Illusion nationaler Gestaltungsmacht, ohne deren politökonomische Voraussetzungen im nationalen und europäischen Raum hinreichend zu berücksichtigen.

Literaturhinweise

Altwater, Elmar et al. (2010): Die Rückkehr des Staates? Nach der Finanzkrise, Hamburg

Apeldoorn, Bastiaan van (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists, in: Bieling, Hans-Jürgen / Steinhilber, Jochen (Hrsg.): Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster, 189-221

Bieling, Hans-Jürgen (2017): Aufstieg des Rechtspopulismus im heutigen Europa – Umriss einer gesellschaftstheoretischen Erklärung, in: WSI-Mitteilungen 70(8), 557-565

Bieling, Hans-Jürgen (2014): Shattered expectations. The defeat of European ambitions of global financial reform, in: Journal of European Public Policy 21(3), 346-366

Bieling, Hans-Jürgen (2011): Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden

Bieling, Hans-Jürgen / Deppe, Frank (2003): Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit, in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Wiesbaden, 513-539

Dahrendorf, Ralf (1983): Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus, Stuttgart

Esser, Josef et al. (1979): Das »Modell Deutschland« und seine Konstruktionsschwächen, in: Leviathan 7(1), 1-11.

Eurostat (2017): Globalisation Patterns in EU Trade and Investment. Statistical Books, Luxemburg.

Friedman, Thomas L. (2005): The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century, New York, NY

Gill, Stephen (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: New Political Economy 3(1), 5-26

Nölke, Andreas (2018): Vom liberalen zum organisierten Kapitalismus, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 25(2), i.E.

Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich, Frankfurt; New York

Schneider, Etienne / Syrovatka, Felix (2017): Der Fünf-Präsidenten-Bericht – die »Vollendung« des europäischen Desintegrationsprozesses?, in: Leviathan 45(1), 55-80

Statistisches Bundesamt (2017): Deutscher Außenhandel. Export und Import im Zeichen der Globalisierung, Ausgabe 2017.

Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel (2010): Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, MPIfG discussion paper No. 10/5, Köln.

Thomas, Anja (2018): Ein Paradigmenwechsel im französischen Europa-diskurs – Auswirkungen für das deutsch-französische Tandem in der EU?, in: integration 41(2), 128-140.

Wissel, Jens (2015): Staatsprojekt Europa. Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union, Münster.

MATERIALIEN

M 1 Emmanuel Macron: »Initiative für Europa«, Rede an der Sorbonne, Paris, 26.9.2017

(...) Wir sind die Erben zweier Explosionen, die Nacht über unser Europa hätten bringen müssen. Ich spreche von denen des vergangenen Jahrhunderts, den beiden Weltkriegen, die Europa dezimiert haben und die uns hätten verschlingen können. (...) Diese Ideen, die so oft die Flammen entfacht haben, in denen Europa hätte untergehen können, treten in jüngster Zeit im neuen Gewand in Erscheinung. (...) Es liegt an uns und an euch, den einzigen Weg, der unsere Zukunft sichert, zu ebnet, und davon möchte ich heute sprechen. Es liegt an uns und an euch, den einzigen Weg, der unsere Zukunft sichert, zu ebnet, und davon möchte ich heute sprechen. Es ist die Neubegründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europa. Haben wir gemeinsam den Mut, uns diesen Weg zu bahnen. Wie ich den Franzosen gegenüber in jedem Augenblick dazu stand, so sage ich es heute mit ungebrochener Überzeugung: Das Europa, wie wir es kennen, ist zu schwach, zu langsam, zu ineffizient, aber allein Europa kann uns eine Handlungsfähigkeit in der Welt geben angesichts der großen Herausforderungen dieser Zeit. In einem Wort: Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen. Es gilt, eine europäische Souveränität aufzubauen und es besteht eine Notwendigkeit, sie aufzubauen. Warum? Weil das, was unsere Identität ausmacht, was unsere tiefe Identität prägt, dieses Wertegleichgewicht, dieses Verhältnis zur Freiheit, zu den Menschenrechten, zur Gerechtigkeit ist etwas nie Dagewesenes auf diesem Planeten. Die Treue zur Marktwirtschaft, aber auch die zur sozialen Gerechtigkeit ist ebenso wichtig. Was Europa darstellt, können wir nicht blind übertragen, weder auf die andere Seite des Atlantiks noch auf die Grenzen zu Asien. Es liegt an uns, es zu verteidigen, und es in der Globalisierung aufzubauen. (...) Auf dem Gebiet der Verteidigung muss unser Ziel darin bestehen, dass Europa, ergänzend zur NATO, selbstständig handlungsfähig ist. (...) Um diese Annäherung zu erreichen, brauchen wir eine tiefgreifende Veränderung. Ich schlage unseren Partnern deshalb vor, in unsere jeweiligen nationalen Streitkräfte – und mit dieser Initiative beginne ich bei unseren französischen Streitkräften – Soldaten aus allen europäischen Ländern aufzunehmen, die sich so früh wie möglich an unseren Arbeiten zur Vorausschau, Erkenntnisgewinnung, Planung und Unterstützung von Operationen beteiligen wollen. Zu Beginn des kommenden Jahrzehnts sollte Europa dann über eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin verfügen. Ich möchte, dass diese gemeinsame Kultur sich in der Terrorismusbekämpfung auch auf unsere Nachrichtendienste erstreckt. Ich wünsche

mir daher die Schaffung einer Europäischen Akademie für nachrichtendienstliche Tätigkeit, um die Bande zwischen unseren Ländern durch Ausbildungs- und Austauschmaßnahmen zu stärken. (...) In der Sicherstellung unserer Souveränität liegt das zweite Schlüsselement auf europäischer Ebene, das bedeutet: unsere Grenzen sichern und zugleich unsere Werte bewahren. Die Migrationskrise ist keine Krise, vielmehr handelt es sich hier um eine Herausforderung, die lange währen wird. Diese Herausforderung ist aus den tiefgreifenden Ungleichheiten der Globalisierung erwachsen. Und Europa ist keine Insel. Hier sind wir, und unser Schicksal ist mit dem des Nahen und mittleren Ostens sowie mit dem Afrikas verknüpft. Angesichts dieser Herausforderung müssen wir auch hier auf europäischer Ebene agieren. Nur mit Europa werden wir unsere Grenzen wirksam schützen, Asylberechtigte würdig aufnehmen, sie wirklich integrieren können und zugleich schnell diejenigen zurückschicken, die kein Anrecht auf diesen Schutz besitzen. (...) Das dritte Schlüsselement für unsere Souveränität ist die Außenpolitik, die Partnerschaft mit Afrika, die Entwicklungspolitik, die uns dahin bringen muss, ein umfassendes Projekt aufzulegen, das auf gegenseitigen Investitionen, Bildung, Gesundheit, Energie beruht. Ergreift Europa diese Chance nicht, so werden andere es tun, und tut es niemand, so wird allein Europa alle Konsequenzen dessen tragen müssen.

Das vierte Schlüsselement unserer Souveränität besteht darin, dass wir in der Lage sind, auf die wichtigste große Veränderung unseres Planeten zu reagieren: den ökologischen Wandel. Dieser vollständige Wandel revolutioniert unsere Produktionsweise, die Umverteilung und unser Verhalten. Europa befindet sich heute an einem Zwiespalt, aber unsere Entscheidung ist einfach: Wollen wir unsere Produktion so weiterführen wie bisher und unsere Wettbewerbsfähigkeit angesichts von Mächten verteidigen, die diese Entscheidung derzeit treffen oder bereits getroffen haben, oder wollen wir einen Schritt zulegen und die Marktführer eines neuen Produktionsmodells werden, das nicht nur ein Wirtschaftsmodell, sondern auch ein Gesellschafts-, ein Zivilisationsmodell ist, das es uns ermöglicht, die Ungleichgewichte, die externen Effekte einer Gesellschaft neu zu überdenken, von denen insbesondere die Ärmsten und Schwächsten betroffen sind? Ich habe meine Wahl getroffen. Ich bin zutiefst überzeugt, dass Europa Vorreiter des wirksamen und ausgewogenen ökologischen Wandels sein muss. Deshalb müssen wir unsere Transportmittel, unser Wohnungswesen und unsere Industrien neu gestalten. (...)

Und statt zu bedauern, dass die großen Champions des Digitalen heute Amerikaner sind und morgen Chinesen, sollten wir uns in die Lage versetzen, europäische Champions hervorzubringen, sollten wir bereit sein, in dieser weltweiten Umwälzung angemessene Sicherheiten und wirksame Regelungen zu schaffen. Ich wünsche mir ein Europa, das diesen digitalen Wandel erfolgreich meistert, doch rüttelt er zugleich an unseren Grundfesten und unseren wirtschaftlichen und sozialen Gefügen. Dieser Kontinent des Digitalen hat heute keine Normen, oder um es genauer zu sagen, er hat ein einziges Gesetz: das Gesetz des Stärkeren. Europa ist hier aufgefordert, den Regelungsrahmen festzusetzen, um nicht faktisch ein zu uns importiertes Gesetz des Stärkeren erleiden zu müssen. (...) Und das gleiche gilt für die Besteuerung. Warum müssen wir darüber diskutieren? Weil ich zutiefst von dieser innovationsbasierten Wirtschaft überzeugt bin, ich bin zutiefst von einer offenen Welt überzeugt, aber die offene Welt ist nur etwas wert, wenn der dabei stattfindende Konkurrenzkampf fair ist! Und wir können es nicht hinnehmen, dass europäische Akteure besteuert werden und internationale Akteure nicht, dass



M 2 »Emmanuel Macron reanimiert die EU«

© Gerhard Mester, 2017

Akteure des digitalen Bereichs keinerlei Steuern zahlen und in Wettbewerb zu Akteuren der traditionellen Wirtschaft treten, die sie wiederum zahlen müssen! (...) Deshalb möchte ich, dass wir bis zum nächsten europäischen Haushalt 2020 eine Spanne für Steuersätze festlegen, die für die Mitgliedsstaaten bindend ist. Die Einhaltung dieser Spanne wäre dann eine Bedingung für den Zugang zu den europäischen Kohäsionsfonds, denn es geht nicht, dass man von der europäischen Solidarität profitiert und gleichzeitig andere ausspielt. (...) Mein zweiter Vorschlag ist, dass wir uns auf eine echte Sozialkonvergenz verständigen und schrittweise unsere Sozialmodelle einander annähern. Das ist vollkommen vereinbar mit unserer globalen Wettbewerbsfähigkeit. Ich möchte nicht, dass wir diese beiden Ansprüche gegeneinander ausspielen, warum auch? (...)

Das Unaussprechliche auf Deutsch ist der Finanztransfer; das Unaussprechliche auf Französisch ist die Vertragsänderung. Wenn wir langfristig Europa erhalten wollen, werden wir beides brauchen. Ich möchte alle beruhigen, aber haben wir keine Angst mehr vor der europäischen Bevölkerung. Methodisch können wir unser Europa nicht mehr ohne sie gestalten. Aber wir dürfen nicht in die Falle der Populisten oder der Extremisten tappen, die darin besteht, zu sagen: »Stellen wir die Frage direkt und einfach: ja oder nein?« Die Antwort ist bekannt. Es ist immer »nein«, was auch immer die Frage ist. Wir müssen das europäische Projekt neu begründen durch und mit den Völkern, mit einem politischen Anspruch, der viel stärker ist als eine einfache Entscheidungsfrage. Deshalb wünsche ich mir, wenn wir von neuem voranschreiten wollen, dass wir dies über demokratische Konvente machen, die ein integrativer Bestandteil der Neubegründung Europas sind. (...) Wie wird dieses Europa 2024 aussehen? Ich habe es gesagt: Die Einheit Europas bildet das Fundament für diese Neubegründung. Die Europäische Union 2024 wird in meinen Augen auf zwei Pfeilern fußen. Erster Pfeiler: die Werte Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie sind nicht verhandelbar, es gibt sie nicht à la carte. In Sachen Werte kann es kein Europa der zwei Geschwindigkeiten geben. (...) Zweiter Pfeiler: Der Binnenmarkt bleibt der beste Garant für unsere Stärke und unsere Attraktivität. Die Vereinfachungsanstrengungen, die von der derzeitigen Kommission in den letzten drei Jahren unternommen wurden, müssen fortgesetzt und vertieft werden. Ich möchte, dass wir in Europa die Debatte wiederaufgreifen, die wir vor dem britischen Votum angestoßen hatten.

© www.ambafrance-de.org

M 3 Bundeskanzlerin Angela Merkel im Gespräch (2018): »Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen«, F.A.S., 3.6.2018, S. 14

FAS: Müssen wir nun noch enger mit Frankreich zusammenarbeiten, damit wenigstens der deutsch-französische Motor Europa voranbringen kann?

Merkel: Deutschland und Frankreich können an vielen Stellen Anstöße geben, aber handeln müssen am Ende alle gemeinsam in der Europäischen Union. Es ist schmerzlich genug, dass Großbritannien die EU verlässt. Wir stehen vor umfassenden Problemen, weil sich die gesamte Weltordnung ändert. Wir erleben, dass nach der Bipolarität des Kalten Krieges die Welt multipolar wird. Amerika ist und bleibt Supermacht, bekennt sich im Augenblick aber nicht in allen Bereichen zu den multilateralen Vereinbarungen, wie sich nach dem Ausstieg aus dem Klimaabkommen nun auch an den Strafzöllen zeigt, die Präsident Trump gegen Europa verhängt hat.

FAS: Nicht nur Amerika macht es Europa schwer.

Merkel: China wird wirtschaftlich immer stärker und hat zunehmend globalen Einfluss. Das alles bedeutet für uns Europäer, dass wir unsere Stellung im globalen Gefüge neu definieren müssen, dass wir uns als gemeinsam handelnder globaler Akteur einbringen müssen. Vor einem Jahr habe ich in Trudering gesagt, dass wir unser Schicksal mehr in die eigene Hand nehmen müssen. Das hat auch Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede zum Ausdruck gebracht. Europa muss nach außen und innen handlungsfähig sein, um mit seiner Stimme in der Welt ernst genommen zu werden. Europa hat für seine Bürger nicht nur ein Friedens-, sondern auch ein Sicherheitsversprechen bedeutet, und das müssen wir erneuern. Ich meine das im ganz umfassenden Sinn, im Blick auf unsere Grundüberzeugungen: Demokratie, Rechtsstaat, Menschenwürde, im Blick auf Sicherheit vor Terrorismus, im Blick auf Sicherheit für Wohlstand und Arbeitsplätze, auf den Schutz der Außengrenzen, die Bewahrung unserer kulturellen Identität und der gemeinsamen Schöpfung.

FAS: Macron hat kurz nach der Bundestagswahl seine Vorstellungen für die Zukunft Europas genannt. Seitdem wartet er auf eine konkrete Antwort von Ihnen, gerade auch in finanzieller Hinsicht. Welche seiner Wünsche können Sie denn erfüllen?

Merkel: Für mich steht im Vordergrund, dass neben einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik und einer gemeinsamen Asyl- und Entwicklungspolitik Europa wirtschaftlich stark und innovativ bleibt. So haben wir jüngst eine deutsch-französische Initiative im Hinblick auf disruptive Innovationen eingebracht, also solche Innovationen, die bisherige Technologien ersetzen oder verdrängen und ganz neue Geschäftsmodelle schaffen. Bei solchen disruptiven Innovationen muss Europa schneller handeln. Für ein erfolgreiches Wirtschaften müssen wir den Euro nachhaltig stabilisieren. Die bisherigen Instrumente reichen noch nicht aus, deshalb brauchen wir die Banken- und Kapitalmarktunion. Wir wollen uns auch ein Stück weit vom Internationalen Währungsfonds unabhängig machen. Aus dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus ESM, den wir in der Krise geschaffen haben, soll ein Europäischer Währungsfonds werden, ein EWF – und zwar mit Instrumenten, wie sie auch der IWF hat.

FAS: Wie genau stellen Sie sich das vor?

Merkel: Wenn die gesamte Eurozone in Gefahr ist, muss der EWF wie bisher langfristige Kredite vergeben können, um Ländern zu helfen. Da geht es um Kredite, die auf dreißig Jahre angelegt und mit der Auflage weitreichender Strukturreformen verbunden sind. Daneben kann ich mir zusätzlich die Möglichkeit einer Kreditlinie vorstellen, die kürzere Laufzeiten hat, zum Beispiel fünf Jahre. Damit könnten wir Ländern, die durch äußere Umstände in



M 4 »Deutsch-französischer Dialog«

© Klaus Stuttmann, 19.4.2018

Schwierigkeiten geraten, unter die Arme greifen. Immer gegen Auflagen natürlich, in begrenzter Höhe und mit vollständiger Rückzahlung. Ein EWF mit solchen Kompetenzen muss natürlich die volkswirtschaftliche Lage in allen Mitgliedsländern aus eigener Kompetenz beurteilen können. (...)

FAS: Bleibt ein Punkt, der Macron besonders wichtig ist: Wie können die Staaten der Eurozone mit ihren großen wirtschaftlichen Unterschieden einander angeglichen werden?

Merkel: Wir brauchen in der Eurozone eine schnellere wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten. Dafür müssen wir die Innovationsfähigkeit stärken, und zwar mit Hilfe zusätzlicher Strukturpolitik. Wir müssen überlegen, wie wir Länder besser einbeziehen können, die bei Wissenschaft, Technologie und Innovation Nachholbedarf haben. Wir haben deshalb im Koalitionsvertrag einen Investivhaushalt für die Eurozone vorgeschlagen, und ich bekenne mich dazu. Klären müssen wir noch, ob dieses zusätzliche Budget innerhalb oder außerhalb des EU-Haushalts verwaltet werden soll. (...)

FAS: Die EU-Kommission will in ihrer nächsten Haushaltsperiode, also von 2021 bis 2027, die Mitgliedstaaten mit 25 Milliarden Euro bei Strukturreformen unterstützen. Außerdem will sie 30 Milliarden Euro als Darlehen mit vergünstigten Zinsen zur Verfügung stellen, damit Länder, die in wirtschaftliche Turbulenzen geraten, weiter in ihre Zukunft investieren können. Sie selbst haben derlei vor einigen Jahren angeregt.

Merkel: Mein Vorschlag war damals ein zusätzliches Budget, um Staaten bei Reformen zu unterstützen. Und ich finde den Vorschlag immer noch gut. Dabei sollten wir auch Strukturschwächen in Ländern angehen, die nicht in akuten Schwierigkeiten stecken. (...)

FAS: Wo soll die EU in den nächsten fünf oder zehn Jahren stehen?

Merkel: Mein Ziel ist es, dass man in der Welt weiß: Europa agiert außenpolitisch mit einer Stimme. Europa soll sich als wirtschaftsstarker Kontinent präsentieren, der bei den Innovationen, die entscheidend für unseren Wohlstand sind, an der Spitze steht. Europa soll wahrgenommen werden als starke Stimme im Konzert der globalen Akteure, wenn es um die Bewahrung der Schöpfung und den Klimaschutz geht. Es soll klar sein, dass wir wertgebunden handeln und uns an den Menschenrechten orientieren, dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt.

© www.faz.net/social-media/instagram/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfähig-sein-15619721.html?premium

M 5 René Höltschi (3.5.2018):
»Die EU startet den Verteilungskampf«,
 Neue Zürcher Zeitung

Der Milliardenpoker ist eröffnet: die EU-Kommission (hat) einen Vorschlag für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen vorgelegt. Dieser sieht für die siebenjährige Finanzperiode 2021 bis 2027 EU-Ausgaben von insgesamt 1.279 Milliarden Euro zu laufenden Preisen vor. Dies entspricht 1,11 Prozent der erwarteten Wirtschaftsleistung der dann zumal noch aus 27 Mitgliedstaaten bestehenden EU. In der laufenden Periode sind es nur 1,03 Prozent. Die EU-Kommission begründet die Aufstockung damit, dass der Wegfall der britischen Nettozahlungen in den Haushalt und die Kosten für neue Aufgaben zum Beispiel im Grenzschutz nur zum Teil durch Einsparungen bei bisherigen Politikbereichen gedeckt werden könnten. Da der Finanzrahmen, eine Art langfristiges Budget, Obergrenzen für die jährlichen EU-Haushalte und deren einzelne Posten festlegt, ist er viel wichtiger als die jährlichen Budgets. Nun folgen Debatten der Mitgliedstaaten, die den Finanzrahmen einstimmig beschließen müssen. Auch die Zustimmung des EU-Parlaments ist nötig. Wie hart die Verteilungskämpfe ausfallen werden, ließen erste Reaktionen (...) erahnen: Schon Stunden vor der Veröffentlichung des Vorschlag twitterte der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, dieser sei »noch weit von einer akzeptablen Lösung entfernt«. Die EU müsse nach dem Brexit schlanker, sparsamer und effizienter werden. Später hieb der niederländische Regierungschef Mark Rutte in dieselbe Kerbe. Sein Land müsse laut den Vorschlägen einen zu großen Teil der Rechnung bezahlen. Eine wegen des Brexit kleinere EU müsse auch ein kleineres Budget haben. Beide Staaten sind »Nettozahler«, die mehr in den EU-Haushalt einzahlen, als zum Beispiel in Form von Direktzahlungen an Landwirte oder Subventionen für Projekte in ärmeren Regionen zurückfließen. (...)

© www.nzz.ch/wirtschaft/deutschland-soll-milliarden-mehr-in-den-eu-haushalt-einzahlen-ld.1382358 M 6 Hartmut Elsenhans (2018): »Gleichheit – Binnenmarkt – Europa. Wie die deutsche Austeritätspolitik die Kluft zwischen den EU-Staaten immer weiter öffnet«, Rundbrief. Forum Umwelt & Entwicklung 2/2018

M 6 Hartmut Elsenhans (2018): »Gleichheit – Binnenmarkt – Europa. wie die deutsche Austeritätspolitik die Kluft zwischen den EU-Staaten immer weiter öffnet«,
 Rundbrief. Forum Umwelt & Entwicklung 2/2018

Die Eurozone krankt am Exportweltmeister Deutschland in ihrer Mitte. Der französische Präsident Emmanuel Macron hat unlängst Vorschläge unterbreitet, wie mit einem Eurozonen-Budget auf eine Harmonisierung im europäischen Wirtschaftsraum hingearbeitet werden könnte. Deutschland zögert deutlich. Die Solidarität in Europa darf nichts kosten. Die »schwarze Null« ist wichtiger als die Vertiefung der europäischen Einigung. Erst der Geldbeutel, dann die Sicherheit Deutschlands. Der großen Mehrheit in Deutschland nützt die schwarze Null nicht. Weil der Staat spart und die Unternehmen entlastet, zerfällt die Infrastruktur. Die Produktivität steigt schneller als die Produktion: Weil die Nachfrage nicht gleichermaßen steigt, gehen Arbeitsplätze verloren. Deutschland schädigt sich selbst und will die anderen dazu zwingen, dasselbe zu tun. Wenn das so weitergeht, besteht die Gefahr, dass unsere europäischen NachbarInnen die Geduld verlieren und Deutschland bitten werden, den Club zu verlassen, so wie früher die Musterschüler eine Klasse überspringen mussten. Damit es nicht so weit kommt, muss sich nicht nur die Austeritätspolitik ändern, auch die Löhne müssen in Deutschland endlich deutlich steigen. Viel zu lange wurde den deutschen ArbeitnehmerInnen eingeredet, ihre Löhne seien zu hoch, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können. Tatsächlich ist das Wachstum der Binnennachfrage zu gering und nicht die deutschen Arbeits-



M 7 »Europas Säulen«

© Heiko Sakurai, 30.9.2017

kräfte zu teuer. Die Löhne sind über Jahre hinweg nicht entsprechend der Produktivität gestiegen. Deutschland ist den Weg gegangen, der einer kleinen Minderheit passt: den Reichen. Sie glauben, Unternehmen investieren, wenn die Löhne niedrig seien. Tatsächlich ist es jedoch so, dass Unternehmen investieren, wenn sie auf eine ausreichend kaufkräftige Nachfrage stoßen. Die deutschen Regierungen haben die schwarze Null und den Sozialabbau seit der Kanzlerschaft von Schröder gegen die Interessen der großen Mehrheit der deutschen Arbeitnehmer/-innen durchgesetzt. Niedriger Konsum, vor allem niedriger Massenkonsum kostet Arbeitsplätze. Die GegnerInnen auf der Seite der Unternehmer/-innen werden sagen: Höhere Löhne seien auch höhere Kosten und würden die Profite vermindern. Wenn wachsende Nachfrage zur Auslastung der Produktionsanlagen führt, sind Unternehmen bereit, für wachsende Märkte zu investieren. Durch mehr Konsum und mehr Investitionen entstehen Arbeitsplätze und Profit.

Hohe Beschäftigung ist die Grundlage der Durchsetzung von Gleichheit. Bei Wachstum und hoher Beschäftigung werden Arbeitskräfte in den hoch produktiven Unternehmen knapp. Sie werben weitere Arbeitskräfte mit dem Anreiz höherer Löhne vom Rest der Wirtschaft ab. Somit steigen bei knapper Arbeit letztlich auch die Löhne der unteren Lohngruppen. In den 1950er Jahren beispielsweise stiegen die Löhne der Friseur/-innen und der Müllarbeiter/-innen rascher als die übrigen Löhne. Bei niedriger Beschäftigung hingegen sind nur qualifizierte Arbeiter/-innen knapp, die Ungleichheit nimmt zu. (...) Unter internationalem Wettbewerb stehen vor allem die ArbeitnehmerInnen in den Exportindustrien: Hier boomen die Arbeitsmärkte, sind Fachkräfte inzwischen schon knapp. Aber viel grundsätzlicher: Wirtschaften konkurrieren nur sehr begrenzt miteinander über Reallöhne. Entscheidend sind die Arbeitskosten umgerechnet in internationaler Währung, abhängig vom Wechselkurs der Währung. (...) Wegen der deutschen Exportüberschüsse ist der Euro relativ zur Leistungsfähigkeit unserer Partner im Süden der Union zu teuer. Für Deutschland hingegen ist er wegen Lohnzurückhaltung zu niedrig: Handelsdefizite der Südländer und Exportüberschüsse Deutschlands werden dadurch verstärkt und bedingen einander. Unsere PartnerInnen in der Eurozone haben in den letzten Jahrzehnten die Löhne um die Produktivitätssteigerung und 2 Prozent Inflation erhöht, wie dies die Europäische Zentralbank vorschlägt – Deutschland oft nicht einmal um die Produktivitätssteigerung. Für unsere Partner bedeutet dies dann Handelsbilanzdefizite auch gegenüber Deutschland. Ihren Regierungen bleibt nur die Möglichkeit, durch Staatsprogramme Arbeitslosigkeit abzumildern. (...)

© www.forumue.de/wp-content/uploads/2018/06/4_Elsenhans.pdf

10. Der Euro – Vor- oder Nachteil für Europa?

ANDREAS BUSCH

Ob der Euro – die gemeinsame Währung, die zunächst 11, heute 19 der 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union am 1. Januar 1999 eingeführt haben – ein Vor- oder ein Nachteil für Europa ist, das ist eine »100.000 Dollar-Frage«. So nennt man in den USA Fragen, die sehr wichtig, aber eigentlich nicht seriös zu beantworten sind, jedenfalls nicht mit einem einfachen Ja oder Nein. Denn die Gefahr ist groß, dabei entweder in undifferenziertes Lob zu verfallen oder im Euro die Ursache für alle (zumindest wirtschaftspolitischen) Probleme zu sehen, denen sich einzelne Länder oder die gesamte Europäische Union gegenwärtig gegenübersehen. Im Jahr 2009, zum zehnten Jubiläum der gemeinsamen Währung, lag die Tendenz eher beim Lob. Die pessimistischen Voraussagen vor dem Start in die Währungsunion – mit Bezug vor allem auf die ökonomischen Theorien optimaler Währungsräume, denen die Eurozone nicht entsprach, sowie auf einen Mangel an gemeinsamer Identität, die die Voraussetzung für notwendige Gemeinsamkeit beim politischen Handeln sei – hätten sich nicht erfüllt, so der Tenor damaliger Untersuchungen. Vielmehr hätten sich positive Effekte bei der Anpassung der sozialstaatlichen Modelle ergeben, und die neue Europäische Zentralbank sei als legitimer neuer Akteur akzeptiert worden, sowohl von der Politik als auch von den Märkten. Doch die Staatsschuldenkrise im Euroraum, die bereits kurz danach zu krisenhaften Entwicklungen in einer ganzen Reihe von Ländern wie Irland, Spanien, Portugal und Griechenland führte, umfangreiche finanzielle Hilfsmaßnahmen erforderte und Befürchtungen hinsichtlich des Bestehens der gemeinsamen Währung auslöste, hat in den letzten Jahren ein deutlich negativeres Bild des Euro entstehen lassen und zu erheblichen politischen Kontroversen um die Währung beigetragen. Um zu einem abgewogenen Urteil zu gelangen, geht dieser Aufsatz daher in drei Schritten vor. In einem ersten Teil nehmen wir eine Vergewisserung über die Währungsunion vor. Was waren die Probleme, die man mit Hilfe einer gemeinsamen Währung lösen wollte und derenwegen man eine Währungsunion anstrebte? Daran schließen sich drei kurze Fallstudien an, die die Erfahrungen dreier Länder (Bundesrepublik Deutschland, Griechenland und Irland) mit dem Euro über die letzten knapp zwanzig Jahre schildern. Schließlich werfen wir einen Blick auf die Auswirkungen des Euro auf der globalen Ebene – hat der Euro hier das Ziel, die Dominanz des US-Dollar zu brechen, erreichen können?

■ Gründe für die Währungsunion

Die Aufgabe der eigenen Währung ist ein Verzicht auf einen erheblichen Teil an nationaler Souveränität. Warum haben sich so viele Staaten der Europäischen Union entschieden, ihre nationa-



Abb. 1 »Europas Säulen«

© Gerhard Mester, 2016

len Währungen aufzugeben und sich einer gemeinsamen europäischen Währung anzuschließen? Dafür muss es gute Gründe gegeben haben. Die Idee einer gemeinsamen europäischen Währung geht zumindest bis zum Beginn der 1970er Jahre zurück. Damals veröffentlichte ein Gremium unter Führung des luxemburgischen Ministerpräsidenten und Finanzministers Pierre Werner einen Bericht, der die Einführung einer solchen Währung empfahl und einen Zeitplan vorschlug. Doch der Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse (»System von Bretton Woods«) im Jahr 1973 verhinderte die Umsetzung. Die nationalen Währungen konnten sich nun frei gegeneinander bewegen, statt (wie bisher) nur in einem eng umgrenzten Maß. Entgegen den vorher geäußerten Erwartungen führte dies jedoch nicht zu weniger, sondern zu stärkeren Währungsschwankungen – und als Folge zur Behinderung des Handels, da bei beständig schwankenden Wechselkursen alle grenzüberschreitenden Wirtschaftstransaktionen einem hohen Risiko unterlagen.

Insbesondere die Länder der damals noch sogenannten Europäischen Gemeinschaften waren von diesen Behinderungen stark betroffen, da sie in hohem und wachsendem Maß durch Handel miteinander verbunden waren. Ihr explizites Hauptziel war die Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstands. Im Jahr 1979 kam es deshalb zu einer deutsch-französischen Initiative für ein Europäisches Währungssystem (EWS), das die Wechselkursschwankungen zwischen den Währungen der teilnehmenden Staaten begrenzen sollte. Dieses System funktionierte trotz gelegentlicher Krisen im Großen und Ganzen gut und erbrachte die erhoffte Glättung der Wechselkursschwankungen; die dadurch erfolgte Ausrichtung auf ähnliche wirtschaftspolitische Ziele (zur Aufrechterhaltung dieser positiven Folgen) sowie die erfolgreiche Einführung des einheitlichen Binnenmarkts im Rahmen der EG beförderte ab den späten 1980er Jahren auch die erneute Diskussion um eine Währungsunion.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften legte zu Beginn der 1990er Jahre dann eine große Studie vor, in der sie die potentiellen Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion wissenschaftlich untersuchen ließ. Die Studie prognostizierte als wahrscheinliche Folgen eines solchen Schrittes erhöhte wirtschaftliche Effizienz und betonte die Komplementarität der einheitlichen Währung zum einheitlichen Binnenmarkt. Durch die Übertragung der Geldpolitik an eine einzige Zentralbank, die von der Politik unabhängig und am Ziel der Geldwertstabilität orientiert sei, werde das Ziel niedriger Inflation sowie erhöhter gesamtwirtschaftlicher Stabilität besser erreicht als unter Bedingungen jeweils nationaler Geldpolitiken. Und schließlich böten sich wirtschaftliche Chancen und Risiken für alle Regionen der zukünftigen Währungsunion – eine genaue Voraussage, wer besonders profitieren werde, sei allerdings nicht möglich. Hingegen bestehe gerade für die wirtschaftlich schwächsten Regionen der Europäischen Gemeinschaft eine besonders große Chance, rasch aufzuholen. Ein letzter Grund für Bestrebungen nach einer gemeinsamen Währung war schließlich der Wunsch vieler europäischer Regierungen, ein globales Gegengewicht zum US-Dollar zu schaffen. Der US-Dollar, der neben seiner Rolle als nationale Währung gleichzeitig die Funktion der globalen Reservewährung einnehme, verschaffe – so die Meinung etwa des französischen Finanzministers der 1960er Jahre und späteren Präsidenten, Valéry Giscard d'Estaing – den Vereinigten Staaten das außerordentliche Privileg, sich in ihrer eigenen Währung verschulden zu können. Eine einheitliche europäische Währung, so das Kalkül, könnte die Monopolstellung der amerikanischen Währung beenden und ihrerseits zur globalen Reservewährung aufsteigen.

Fallstudien

Nach komplexen und langwierigen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft kam es mit dem Vertrag von Maastricht 1992 zur Legung der institutionellen Grundlagen und im Lauf der 1990er Jahre zu weiteren vorbereitenden Schritten (u.a. zur Gründung der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main), bevor im Mai 1998 die Staats- und Regierungschefs die Einführung des Euro beschlossen. Zum 1. Januar 1999 wurde die neue Währung in elf Staaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) eingeführt. Im Folgenden soll anhand von drei Ländern ein Blick auf die Folgen der gemeinsamen Währung geworfen werden.

Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland war die Unterstützung für die Einführung der gemeinsamen Währung über praktisch das gesamte politische Spektrum stark gewesen. Von einzelnen abweichenden Stimmen abgesehen war man sich einig, dass die Stabilität einer gemeinsamen Währung sowie die Orientierung der Europäischen Zentralbank an der Funktionsweise der Bundesbank eindeutig im deutschen Interesse war. Die Bundesbank selbst, den Abstieg von der dominanten geldpolitischen Kraft in Europa zur Filiale der neuen Zentralbank vor Augen, war in den Verhandlungen zwar zögerlich gewesen, jedoch letztlich nicht in der Lage, sich dem expliziten Willen der Regierung von Helmut Kohl zu widersetzen. Doch die wirtschaftliche Entwicklung nach



Abb. 2 »Die Europäische Zentralbank«

© dpa Infografik

Einführung des Euro war zunächst schwierig. Die Bundesrepublik hatte erst 1990 den ökonomischen Schock der deutschen Einheit hinnehmen müssen und das folgende Jahrzehnt mit der Verarbeitung verbracht. Die Überführung der zusammengebrochenen DDR-Wirtschaft von der Planwirtschaft in die Marktwirtschaft war kostspielig und konfliktreich gewesen. Die deutsche Volkswirtschaft litt unter hoher Arbeitslosigkeit und vergleichsweise geringem Wirtschaftswachstum. Die neue Währung erwies sich in dieser Situation zunächst keinesfalls als Hilfe, sondern eher als Nachteil: Die supranationale Geldpolitik der EZB konnte auf die Besonderheiten der bundesdeutschen Situation keine Rücksicht nehmen, sondern musste sich an der Gesamtsituation in der Eurozone orientieren. Und da die meisten Volkswirtschaften gute Wachstumsraten aufwiesen – oft als Reaktion auf die Einführung der gemeinsamen Währung –, musste eine auf die Aufgabe der Erhaltung der Geldwertstabilität ausgerichtete Zentralbank die Zinsen erhöhen, auch wenn für die bundesrepublikanische Situation deren Senkung (mit ihrer wirtschaftsankurbelnden Wirkung) eher die richtige Maßnahme gewesen wäre.

Zudem hatte die Bundesrepublik gegenüber vielen anderen Mitgliedstaaten der Eurozone einen Vorteil verloren: Als Land mit traditionell niedriger Inflationsrate (also hoher Geldwertstabilität) waren die bundesdeutschen Kapitalmarktzinsen immer die im Vergleich niedrigsten gewesen; in vielen anderen Staaten, in denen höhere Inflationsraten die Regel waren, hatten die Märkte entsprechende Aufschläge auf den Zins (als Kompensation der höheren Inflation) vorgenommen. Mit der Einführung der einheitlichen Währung sowie der Fokussierung der EZB auf das Ziel der Geldwertstabilität hatte sich jedoch die Erwartung niedriger Inflationsraten in allen Teilnehmerländern durchgesetzt und die Zinsen waren dort auf das deutsche Niveau gefallen. Das wirkte wie ein Konjunkturprogramm und kurbelte das wirtschaftliche Wachstum an – ein Effekt, den es in Deutschland (und anderen Niedriginflationsländern wie Österreich, den Niederlanden oder auch Frankreich) im Gegensatz zu Italien, Portugal, Spanien oder Griechenland nicht gab.

Bis 2005 lag die bundesdeutsche Wachstumsrate deutlich unter dem Durchschnitt der restlichen Länder der Eurozone. Aber mit der Zeit wirkten auch die positiven Faktoren der Währungsunion für Deutschland und änderten die Situation. Unterstützt von der Verabschiedung entschlossener wirtschafts- und sozialpolitischer Reformen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (»Agenda 2010«) begannen die traditionell den Preisauftrieb dämpfenden Charakteristika des deutschen Lohnaushandlungssystems dem



Abb. 3 »Großdemonstration vor dem griechischen Parlament in Athen im Jahr 2015 gegen die Austeritäts- bzw. Sparpolitik, die die europäischen Kreditgeber EZB und EU von der griechischen Regierung verlangt«
© picture alliance/ ZUMA Press

Die Wirtschaftsleistung, die im Lauf der 1990er Jahre solide gewachsen war, zog zu Beginn des neuen Jahrhunderts deutlich an. Mit einem durchschnittlichen Wachstum von 4 Prozent pro Jahr gehörte Griechenland zwischen 2000 und 2005 zu den am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften im gesamten Euro-Raum. Die Lücke zu den reicheren Ländern in Europa schien sich rasch zu schließen, zumal eine Revision der Daten des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2006 (zur Anpassung an europäische Regeln) dieses zusätzlich nach oben korrigierte. Die Erhöhung wurde auf das Wachstum des Dienstleistungssektors zurückgeführt, auf Liberalisierungen bei der Produkt- und Finanzmarktregulierung sowie auf eine erhebliche Reduzierung der Kreditkosten durch den Beitritt zur europäischen Währungsunion. Probleme gab es allerdings durch eine erheblich über dem Durchschnitt der Euro-Länder liegende Inflationsrate sowie sinkende internationale Wettbewerbsfähigkeit, die sich in stark steigenden Lohn-

Land deutliche Vorteile bei der Entwicklung der Lohnstückkosten (einer Messgröße für Wettbewerbsfähigkeit) zu zeigen. Hohes Wachstum hatte in vielen Ländern der Eurozone zu erheblichen Lohnsteigerungen geführt und so die Wettbewerbsfähigkeit gemindert; doch das früher probate Mittel zur Korrektur (die Abwertung der eigenen Währung) stand aufgrund der gemeinsamen Währung nun nicht mehr zur Verfügung. Wachsende Exporterfolge der deutschen Wirtschaft schlugen sich nun auch in steigendem Wirtschaftswachstum nieder, während für viele der in den vergangenen Jahren rasch wachsenden Eurozoneländer Zeiten geringen Wachstums anbrachen.

Die Finanzmarktkrise nach 2008 bewältigte die Bundesrepublik deutlich besser als viele andere Länder. Konzentriertes Handeln zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften verhinderte Massenentlassungen trotz eines drastischen Wirtschaftseinbruchs (im Jahr 2009 ging das Bruttoinlandsprodukt um 4,9 Prozent zurück, die Exporte fielen sogar um 14,2 Prozent!). Nach dem Ende der unmittelbaren Krisenzeit war die Bundesrepublik daher gut in der Lage, der wieder wachsenden internationalen Nachfrage zu entsprechen. Obwohl die internationale Finanzmarktkrise nach 2008 auch in der Bundesrepublik Kosten durch die Rettung von in Schwierigkeiten geratenen Banken verursachte (insbesondere in den Fällen IKB Deutsche Industriebank sowie die Landesbanken von Sachsen und Nordrhein-Westfalen), geschah dies im Vergleich zu vielen anderen Staaten auf eher niedrigem Niveau. Von der Staatsschuldenkrise in der Eurozone, die sich ab 2010 entwickelte, war die Bundesrepublik selbst nicht betroffen, auch wenn sie bei der Politik zu ihrer Lösung auf der europäischen Ebene als wichtiges und wirtschaftsstarkes Land eine zentrale Rolle spielen musste.

Griechenland

Griechenland trat dem Euro als erstes zusätzliches Land nach der Gründungsgruppe im Jahr 2001 bei. Nach dem Beitritt zur Schengen-Zone war der Beschluss der europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni 2000, Griechenland in den Euro aufzunehmen, ein Erfolg für die griechische Regierung gewesen und ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur tieferen Einbindung in die europäische Integration. Sowohl die EU-Kommission als auch die EU-Finanzminister hatten dem Land bestätigt, die Kriterien für die Aufnahme (die es 1998 noch verfehlt hatte) zu erfüllen; lediglich die Staatsverschuldung lag mit 103,9 Prozent noch über dem Schwellenwert von 60 Prozent.

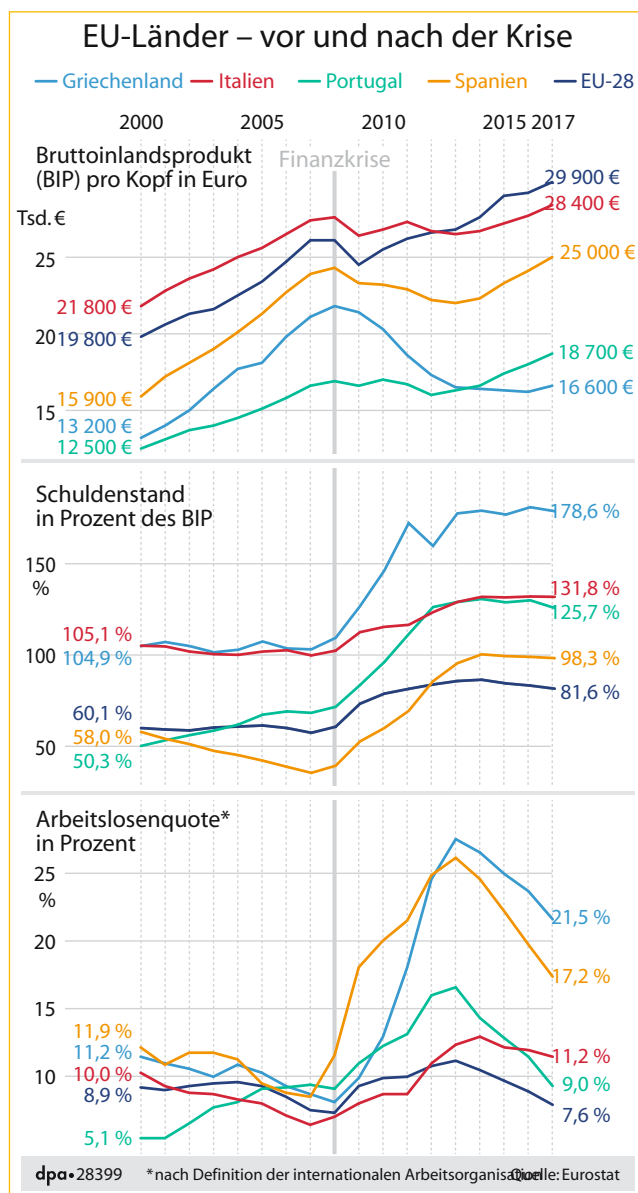


Abb. 4 »Daten zu Krisenstaaten in der EU«

© dpa Infografik

stückkosten niederschlug. Im November 2009 nahm die neue Regierung unter Ministerpräsident Papandreou eine weitere Korrektur von Statistik vor, diesmal im Bereich des Staatsdefizits. Für das Jahr 2009 wurde seine erwartete Höhe mehr als verdoppelt, auf 12,7 Prozent des BIP. Da das Land bereits hoch verschuldet war, kam es zu einer Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten, die sich in einer Abwertung seiner Bonität und einem erheblichen Anstieg der Zinsen für griechische Staatsschuldtitel niederschlug. Befürchtungen wuchsen, dass das Land die Zinsen und die aufgelaufenen Schulden (in den kommenden fünf Jahren 240 Mrd. US-Dollar) nicht werde begleichen können. Es drohte ein Staatsbankrott.

Da der Vertrag von Maastricht (die Grundlage der Währungsunion) direkte finanzielle Hilfe für die Staatshaushalte der Mitgliedsstaaten ausschloss, war die Europäische Union in einer schwierigen Situation. Sie wollte ein Übergreifen der Krise auf weitere fiskalisch schwache Euro-Länder (wie Portugal, Irland und Spanien) verhindern und Zweifel an der Beständigkeit der Währungsunion ausräumen. Deshalb beschlossen die EU-Finanzminister im Mai 2010 ein »Rettungspaket« mit Krediten an Griechenland in Höhe von 80 Mrd. Euro im Gegenzug für harte Sanierungsmaßnahmen, mit denen das griechische Parlament (trotz heftiger Proteste und Streiks) den Staatshaushalt mittelfristig wieder ausgleichen wollte. Weitere EU-Kreditgarantien für Griechenland folgten, aber die wirtschaftliche Anpassungskrise war tief und hart. Die sozialen Proteste führten zur Abwahl der Regierung, doch auch die neue Regierung unter Ministerpräsident Tsipras verfolgte (trotz zunächst gegenteiliger Behauptungen) den Konsolidierungskurs, wenn auch verlangsamt. Erst 2017 kehrte die griechische Wirtschaft auf einen stabilen Wachstumskurs zurück, nach acht Jahren der Schrumpfung bzw. Stagnation.

Irland

Irland hat in den letzten Jahrzehnten den Weg von einem wirtschaftlich wenig entwickelten Land zu einem der wohlhabenden EU-Länder gemacht. Früher chronisch hohe Arbeitslosigkeit sank bis auf ein Niveau, auf dem Ökonomen von Vollbeschäftigung sprechen; Bruttoinlandsprodukt und Einkommen stiegen beständig (im Durchschnitt der 1990er Jahre um 7,9 Prozent pro Jahr), so dass das Land oft (in Anlehnung an die wirtschaftlich sehr erfolgreichen südostasiatischen »Tigerstaaten« Südkorea, Hongkong, Singapur und Taiwan) als »keltischer Tiger« bezeichnet wurde. Dies gelang durch eine Öffnung der Volkswirtschaft für ausländische Direktinvestitionen, vor allem im ICT-Bereich (die europäischen Niederlassungen amerikanischer Großunternehmen wie Apple, Dell, Intel und Microsoft sind alle in Irland), niedrige Unternehmenssteuern sowie den Aufbau eines gering regulierten Bankensystems.

Die hohe wirtschaftliche Offenheit, relativ hohe Inflationsraten (oft eine Folge hohen wirtschaftlichen Wachstums) sowie ein Immobilienboom, der durch die leichte Erhältlichkeit von Krediten angefacht war, brachten aber auch hohe Risiken mit sich. So war Irland besonders stark von der Krise der ICT-Industrie zu Beginn des Jahrhunderts betroffen, auch wenn das lediglich einen Rückgang der jährlichen Wachstumsrate von 9 Prozent (2000) auf 2,7 Prozent (2002) mit sich brachte – immer noch ein Vielfaches der damals beinahe stagnierenden deutschen Wachstumsrate.

Noch vor Beginn der Finanzmarktkrise begann der irische Immobiliensektor zu Beginn des Jahres 2007 zu schrumpfen; die Krise verschärfte die Situation noch und wurde weiter angeheizt durch die weltweite Rezession in ihrem Gefolge, welche auf offene

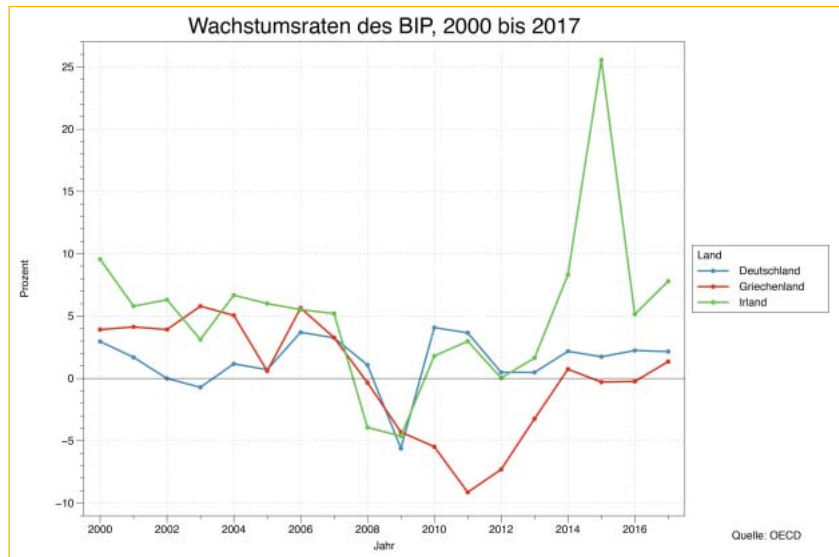


Abb. 5 »Wachstumsraten des BIP in Deutschland, Griechenland und Irland«

© Andreas Busch

Volkswirtschaften besonders heftig durchschlug. Der irische Staat musste massiv eingreifen, um einen Zusammenbruch des aufgeblasenen Finanzsektors zu verhindern. Eine teilweise Übernahme notleidender Kredite durch eine eigens gegründete staatliche Agentur sowie die komplette Verstaatlichung der Anglo Irish Bank im Jahr 2009 führten zu einem starken Ansteigen der Staatsverschuldung. Trotz anfänglicher Beteuerung, Irland brauche keine Finanzhilfe durch die EU, kam es im November 2010 einem dreijährigen Hilfspaket in Höhe von 85 Mrd. Euro durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM. Durch eine strikte Anpassungspolitik, die Steuererhöhungen, Kürzungen von Sozialausgaben sowie weiteren Staatsausgaben beinhaltete, wurde die Krise bewältigt. Bereits ab 2013 begannen die stark gestiegene Arbeitslosenrate sowie die explodierte Staatsverschuldung wieder zurückzugehen, das Bruttoinlandsprodukt wieder (und zum Teil stark) zu steigen. Eine Verschärfung der Bankenaufsicht sowie weitere Reformen sollten eine Wiederkehr der Krise verhindern.

Vergleicht man abschließend die drei kurzen Fallstudien, so wird vor allem die Unterschiedlichkeit der nationalen Erfahrungen deutlich. Während für die Bundesrepublik der Einfluss des Euro auf die nationale Wirtschaft zu Beginn eher negativ war und sich dann positiv wendete, erfreuten sich sowohl Griechenland wie auch Irland durch die Einführung der gemeinsamen Währung zunächst eines wirtschaftlichen Wachstum verstärkenden Effekts. Beide Länder hatten in der Dekade nach Mitte der 1990er Jahre eine exzellente Wirtschaftsentwicklung, wurden jedoch dann von Krisen getroffen, die zum Teil auf eigene Versäumnisse zurückzuführen waren. Die gestiegene internationale wirtschaftliche Verflechtung, die sich in der Einführung des Euro manifestierte und zunächst positiv gewirkt hatte, hatte nun auch Nachteile – etwa die fehlende Möglichkeit zur Abwertung der nationalen Währung. Andererseits verschafften die europäischen Institutionen auch zusätzliche Möglichkeiten zur Krisenbewältigung, etwa durch die Gewährung von Krediten und Kreditgarantien. Weiter unterschiedlich zeigen sich auch die politischen Reaktionen der beiden letztgenannten Länder hinsichtlich der Krise: Während in Irland relativ entschlossene Maßnahmen eine scharfe, aber auch relativ kurze Phase wirtschaftlicher Anpassung (mit den Folgen von Rezession, steigender Arbeitslosigkeit und sozialer Härten) auslösten, zog sich die Krise in Griechenland aufgrund des Fehlens einer glaubwürdigen Krisenbewältigungsstrategie und schwacher sowie in der Zielsetzung schwankender politischer Führung mehr als doppelt so lange hin. Die sozialen Härten und politischen Kosten waren daher weitaus größer als im irischen Fall.

Der Euro als Weltwährung?

Neben den Vorteilen einer einheitlichen Währung im europäischen Binnenmarkt hatte noch ein weltwirtschaftlicher Aspekt bei der Schaffung des Euro Pate gestanden, nämlich die Schaffung eines Gegengewichts zum globalen Monopol des US-Dollar als Reservewährung. Unter einer Reservewährung wird eine Währung verstanden, die in relevanter Höhe auch von ausländischen Akteuren wie Regierungen und Zentralbanken als Teil ihrer Währungsreserven gehalten wird, mithin nicht nur im nationalen Rahmen zum Einsatz kommt.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war der US-Dollar (dem im System von Bretton Woods die Rolle einer Ankerwährung zukam) hauptsächliche Reservewährung der Welt und hatte das britische Pfund (die bis dahin bevorzugte Reservewährung) abgelöst. Dies reflektierte die Größe des US-amerikanischen Marktes, die Bedeutung der USA im weltweiten Handel, ihre wirtschaftliche Stabilität sowie die Größe und Liquidität des US-amerikanischen Finanzplatzes. Reservewährung zu sein bringt Vorteile – sich in der eigenen Währung verschulden zu können, ist nur einer davon, aber ein wichtiger. Staaten halten Reserven ausländischer Währung, um damit gegebenenfalls den Wechselkurs der nationalen Währung in die gewünschte Richtung beeinflussen zu können. Wird die eigene Währung in signifikantem Ausmaß von anderen gehalten, entsteht dadurch ein »Seignoragegewinn«. Auch der Einfluss der eigenen Geldpolitik auf das weltweite Wirtschaftsklima ist für eine Reservewährung größer; zudem wird der internationale Handel für die heimischen Unternehmen leichter, da bei Abrechnung in der eigenen Währung ein Wechselkursrisiko entfällt.

Dem US-Dollar seine weitgehende Monopolstellung streitig zu machen, war ein Motiv bei der Gründung der europäischen Währungsunion. Auch wenn der Dollar heute weiterhin die dominante Reservewährung der Welt ist, so hat der Euro doch einen unangefochtenen zweiten Platz erobert. Die Rolle des japanischen Yen sowie des chinesischen Renminbi sind demgegenüber vernachlässigbar. Internationale Schulden und Kredite sind nach Angaben der Europäischen Zentralbank zu gut 60 Prozent in US-Dollar denominated, zu gut 20 Prozent in Euro. In sehr ähnlicher Größenordnung bewegen sich die aufsummierten weltweiten Währungsreserven – im Jahr 2016 waren davon 64 Prozent in US-Dollar und 20 Prozent in Euro denominated. Yen und britisches Pfund lagen bei jeweils etwa 4 Prozent. Betrachtet man internationale Zahlungen, so wurden diese zu 42 Prozent in US-Dollar und zu 31 Prozent in Euro durchgeführt.

Diese Zahlen belegen, dass die Etablierung der europäischen Gemeinschaftswährung als weltweite Reservewährung gelungen ist. Dem US-Dollar ist ein Konkurrent erwachsen, der zwar nicht auf Augenhöhe agiert, aber der die Abhängigkeit der Welt von einer einzigen Währung verringert hat. Die Rücksichtslosigkeit, mit der die US-Regierung teilweise in der Vergangenheit die Vorteile der Dominanz ihrer Währung ausgenutzt hat (*«Der Dollar mag unsere Währung sein, aber er ist euer Problem»*, wie es Nixons Finanzminister John Connally in den 1970er Jahren auf den Punkt brachte), ist dadurch weniger wahrscheinlich geworden, weil ihre Kosten gestiegen sind.

Der Euro als Chance, die bewahrt werden muss

Die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung im Jahr 1999 war der bisher substantiellste Schritt von Vergemeinschaftung, der in knapp 70 Jahren europäischer Integration vorgenommen wurde. Mit der Hoheit über die Währung wurde dabei ein zentraler Teil von Staatlichkeit der nationalen Ebene entzogen und auf der supranationalen Ebene angesiedelt. Angesichts der Größe dieses Schrittes ist es nicht verwunderlich, dass es bis heute politische Kontroversen darum gibt, ob dies eine kluge Entscheidung war. Während einige der verlorenen wirtschaftspolitischen Steuerungsfähigkeit durch Auf- und Abwertung der

nationalen Währung nachtrauern, hat der Euro jedoch breite Unterstützung in der Bevölkerung der Mitgliedstaaten gewonnen. Nach Angaben des Eurobarometers von Oktober 2017 glauben 64 Prozent der Befragten, dass die gemeinsame Währung gut für ihr Land sei (der höchste Wert seit 2002), und 74 Prozent glauben, der Euro sei gut für die Europäische Union. Lediglich 25 Prozent denken, der Euro sei schlecht für ihr Land. In der Bundesrepublik halten sogar 76 Prozent den Euro für gut für das Land, in Irland gar 85 Prozent. Lediglich 16 bzw. 9 Prozent halten ihn für schlecht. Die Meinungsumfragen zeigen demnach eine eindeutige Antwort auf die im Titel gestellte Frage, zumindest in der übergroßen Mehrheit der Länder (lediglich in Litauen hat eine Mehrheit eine negative Einstellung zum Euro). Dabei haben unsere kurzen Fallstudien deutlich gemacht, dass die konkreten Erfahrungen mit der gemeinsamen Währung in den Ländern sehr unterschiedlich waren. Ob sich in Zukunft eine größere Einheitlichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung ergibt, wird man sehen müssen. Klar ist jedenfalls, dass die gemeinsame Währung nur Optionen auf bestimmte Möglichkeiten der wirtschaftlichen Entwicklung gibt, diese aber nicht determiniert. Wie im Kontrast der Fälle Bundesrepublik, Irland und Griechenland deutlich wurde, sind es immer noch vor allem die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der nationalen Regierungen, ihr politisches Tun und Lassen, die den Haupteinfluss auf die nationalen Leistungsprofile (Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, Inflation etc.) haben. Zwar ist deren Manövrierspielraum durch die gemeinsame Währung in Teilen eingegrenzt, doch stehen dem neue Chancen und auch (wie im Fall der finanziellen Hilfspakete in der Staatsschuldenkrise gesehen) Solidaritätsreserven gegenüber. Andererseits haben die politischen Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass eine so differenzierte Betrachtung nicht jedermanns Sache ist: Populistische Politiker nutzen in vielen Ländern der Eurozone den Euro als Sündenbock und suggerieren, dass durch einen Austritt aus der gemeinsamen Währung Autonomie zurückzugewinnen wäre. Dass diese mit einem sehr hohen Maß an wirtschaftlichen Kosten verbunden wäre, wird nicht erwähnt. Doch ist es ein Faktum, dass ein Verzicht auf die aus der Gemeinschaftswährung entstandenen Effizienzgewinne mit drastischen Wohlfahrtsverlusten einherginge. Insoweit birgt die Entscheidung für diesen Integrationsschritt ein erhebliches Maß an Irreversibilität. Dennoch bedeutet das keinen Automatismus. Vielmehr ist der Euro eine Chance, die aktiv bewahrt werden muss – durch verantwortungsvolles Verhalten aller an diesem Gemeinschaftsprojekt beteiligten Länder.

Literaturhinweise

Europäische Gemeinschaften (Hrsg.) (1991): Ein Markt – eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Studie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Bonn: Economica-Verlag

Busch, Andreas (2010): Der Euro als Vorteil und Nachteil für Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 43, 26–32

Ohr, Renate/Horn, Gustav A. (2015): Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 52, 35–42

Website der Europäischen Zentralbank: www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.de.html

Website der Deutschen Bundesbank: www.bundesbank.de/Navigation/DE/Home/home_node.html

MATERIALIEN

M 1 »Der Euro und die Schuldenkrise kontrovers«,
bpb, Aus Politik und Zeitgeschichte, 52/2015

In der Debatte um die Finanz- und Schuldenkrisen im Euroraum, insbesondere in Griechenland, und deren Bewältigung gibt es eine Reihe wiederkehrender, teils höchst umstrittener Fragen. Die APuZ-Redaktion hat sieben von ihnen formuliert und Renate Ohr und Gustav A. Horn unabhängig voneinander vorgelegt. (...)

APUZ: Kamen die Währungsunion und der Euro zu früh? Was sind die Grundprobleme der Konstruktion des gemeinsamen Währungs- und Wirtschaftsraums?

Gustav Horn: Nach dem Zweiten Weltkrieg, als es in die zweite weltpolitische Reihe versetzt worden war, entstand die Vision eines durch Integration wiedererstarkenden friedlichen Europas. Vieles wurde über die Jahrzehnte erreicht: die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und deren politische Vertiefung und Erweiterung durch die EU, insbesondere nach dem Fall der Mauer in Richtung Osteuropa. Die Einführung des Binnenmarktes und die zeitweise Fixierung der Wechselkurse waren weitere Meilensteine auf diesem Weg. Die Einführung des Euro sollte diesen Bestrebungen vor der Kulisse der deutschen Vereinigung eine zusätzliche Qualität verleihen. In Deutschland war der Euro vor allem aus ökonomischen Gründen umstritten. Es herrschten weit verbreitete Zweifel, ob die EZB angesichts der hohen Inflationsraten in einigen Mitgliedsländern in der Lage sein würde, eine binnen- wie außenwirtschaftlich stabile Währung zu schaffen. Grundsätzlicher noch, hegte insbesondere die Bundesbank Bedenken, ob nicht vor Beginn der Währungsunion und mit der Einführung einer gemeinsamen Geldpolitik weitergehende Konvergenz in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik vonnöten sei. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die aktuellen Schwierigkeiten stellt sich die Frage, ob die damals von der Bundesbank empfohlene Strategie nicht die bessere gewesen wäre. Die Idee der Befürworter war jedoch, dass der Euro die Integrationsbemühungen beflügeln sollte, da die Volkswirtschaften des Euroraums durch die gemeinsame Währung nicht zuletzt durch engere Handelsverflechtungen in eine stärkere wechselseitige Abhängigkeit geraten würden, die auch wirtschaftspolitisch hätte begleitet werden müssen. Im Idealfall hätte sich ein stetiger Prozess in Richtung wirtschaftliche und politische Integration herausgebildet.

Dieser Idealfall ist nicht eingetreten. Politisch wurde dies in Deutschland als Ablehnung einer Transferunion (»no-bailout«) formuliert. Gravierender war aber, dass nicht einmal die elementaren Grundlagen der Währungsunion beachtet wurden. Insbesondere wurde übersehen, dass, wie bereits erwähnt, mit dem Eingehen der Währungsunion bereits ein Verzicht auf nationale Souveränität geleistet wurde, nämlich das Recht auf eine eigenständige Geldpolitik. Dies mag den Wirtschaftspolitikern in den Mitgliedstaaten noch bewusst gewesen sein, aber offenkundig nicht, in welcher Weise sich damit ihr Handlungsspielraum veränderte. Denn entweder musste man sich dann auch auf nationaler Ebene an das gemeinsame Inflationsziel halten oder aber doch eine flankierende und kompensierende europäische Finanzpolitik akzeptieren. Letzteres war wegen der Ablehnung einer Transferunion nicht gewollt, ersteres wurde nicht gesehen. Folglich wurden die Gefahren vernachlässigt, die sich für die Stabilität des Euroraums aus den divergierenden Inflationsraten ergaben. Abweichende Inflationsraten bedeuten, dass die Volkswirtschaften durch reale Aufwertungen, wenn ihre Inflationsraten relativ hoch sind, beziehungsweise reale Abwertungen, wenn sie relativ niedrig sind, ihre Wettbewerbsposition verändern. Erstere verlieren, und ihre Leistungsbilanz wird nach einiger Zeit negativ. Letztere gewinnen und erzielen auf längere Sicht Überschüsse im Außen-



M 2 »EZB-Chef Mario Draghi: Greif zu!«

© Gerhard Mester, 2015

handel (wie beispielsweise Deutschland). Erstere verschulden sich damit zunehmend, letztere hingegen häufen Auslandsvermögen an. Damit baut sich eine potenzielle Krisenlage auf, bei der die erste Gruppe wegen hoher privater oder öffentlicher Verschuldung Finanzierungsschwierigkeiten auf den globalen Finanzmärkten bekommt.

Renate Ohr: In einer Währungsunion verlieren die Mitgliedsländer zwei nationale wirtschaftspolitische Instrumente – die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik. Dies ist problematisch, solange noch unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen, divergierende endogene und exogene ökonomische Störungen oder unterschiedliche wirtschaftspolitische Zielvorstellungen vorliegen. Denn für eine reibungslos funktionierende Währungsunion muss eine Geld- und Währungspolitik definierbar sein, die zu allen beteiligten Mitgliedsländern gleichermaßen gut »passt« (»one size fits all«). Da zugleich der Wechselkurs als monetärer Puffer zur Abfederung unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungen wegfällt, müssten gegebenenfalls andere Ausgleichsmechanismen in Kraft treten. Dies könnte eine verstärkte Arbeitskräftemobilität sein, stärkere Differenzierungen in der Lohngestaltung, hohe Lohn- und Preisflexibilität oder aber fiskalische Ausgleichsmechanismen. Existieren jedoch Mobilitäts- beziehungsweise Flexibilitätseinschränkungen, so entsteht nicht die gewünschte Konvergenz der Wirtschaftsentwicklungen, sondern Divergenz, die verstärkte ökonomische und politische Spannungen auslöst. Letzte Konsequenz ist eine Abkehr von einer vorrangig an Preisstabilität orientierten Geldpolitik und/oder ein umfangreicher grenzüberschreitender Finanzausgleich oder ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft. In der Vergangenheit haben Währungsunionen ohne Aufgabe der nationalen Souveränität der Mitgliedsländer (politische Union) nicht überleben können. Vor dem Hintergrund der sehr großen wirtschaftlichen, sozialen und interessenpolitischen Divergenzen in der Eurozone bei gleichzeitig mangelnder Bereitschaft, entscheidende nationale Kompetenzen abzugeben, muss man sagen: Ja, der Euro kam – zumindest für einige Länder – zu früh. Es ist ein Irrtum zu glauben, man könne Europa über den Euro zusammenzwingen. Stattdessen gefährdet die gemeinsame Währung sogar ein – vielleicht langsames, aber dafür konfliktfreieres – Zusammenwachsen der noch immer recht unterschiedlichen EU-Partner.

© www.bpb.de/apuz/217312/der-euro-und-die-schuldenkrise-kontrovers?p=all

D&E-Autorinnen und Autoren – Heft 76

»Aktuelle Aufgaben der Wirtschaftspolitik«



Abb. 1 Manuela Barišić, Project Manager, Programm »Arbeit neu denken«, Bertelsmann Stiftung



Abb. 2 Prof. Dr. Andreas Peichl, Leiter des ifo-Zentrums für Makroökonomik und Befragungen, München



Abb. 3 Dr. Martin Ungerer, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich »Soziale Sicherung und Verteilung« des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim



Abb. 4 Prof. Dr. Dirk Wentzel, Professor für VWL und Europäische Wirtschaftsbeziehungen an der Hochschule Pforzheim



Abb. 5 Dr. Susanne Becker, Akad. Oberrätin am Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht der Universität Stuttgart



Abb. 6 Prof. Dr. Johannes Schmidt, Professor für Volkswirtschaftslehre, Hochschule Karlsruhe – Technik und Wirtschaft, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften



Abb. 7 Dr. Astrid Ziegler, Ressortleiterin IG Metall Vorstand, Ressort Industrie-, Struktur- und Energiepolitik



Abb. 8 Maximilian Wacławczyk, politischer Sekretär im Ressort Industrie-, Struktur- und Energiepolitik in der Vorstandsverwaltung der IG Metall



Abb. 9 Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation, Universität Duisburg-Essen



Abb. 10 Prof. Dr. Ortwin Renn, Soziologe, Volkswirt und Nachhaltigkeitswissenschaftler, Direktor des »Potsdam Institute for Advanced Sustainability Studies«



Abb. 11 Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, Professur für Politik und Wirtschaft (Political Economy) und Wirtschaftsdidaktik, Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen



Abb. 12 Prof. Dr. Andreas Busch, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie, Universität Göttingen, Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen



Abb. 13 Jürgen Kalb, Studiendirektor, Fachreferent LpB, Chefredakteur von D&E, Fachberater am RPS für Gemeinschaftskunde, Wirtschaft und Geschichte

Ihre Ansprechpartner/-innen bei der LpB

Leitung

Direktor

Lothar Frick 07 11/16 40 99-60

Büro des Direktors

Sabina Wilhelm 07 11/16 40 99-62

Stellvertretender Direktor

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

Stabsstellen

Kommunikation und Marketing

Leiter: Werner Fichter 07 11/16 40 99-63

Daniel Henrich 07 11/16 40 99-64

»Demokratie stärken!«

Leiter: Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

Extremismusprävention

Felix Steinbrenner 07 11/16 40 99-81

»Läuft bei Dir!«

Stefanie Beck 07 11/16 40 99-740

Stefanie Hofer 07 11/16 40 99-741

Matthias Kathan 07 11/16 40 99-742

Team meX

Daniel Can 07 11/16 40 99-82

Assistenz: Yagmur Koreli 07 11/16 40 99-86

Projekt Erstwählerkampagne

Thomas Franke 07 11/16 40 99-83

Vatan Ukaj 07 11/16 40 99-717

Abteilung Zentraler Service

Abteilungsleiter

Kai-Uwe Hecht 07 11/16 40 99-10

Organisation/Innerer Dienst

Tamara Mürter 07 11/16 40 99-55

Haushalt/Controlling

Gudrun Gebauer 07 11/16 40 99-12

Personal

Sabrina Gogel 07 11/16 40 99-13

Information und Kommunikation

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

Siegfried Kloske 07 125/152 - 137

Tagungszentrum Haus auf der Alb

Leitung: Nina Deiß / Julia Telegin
07 125/152-109

Abteilung Haus auf der Alb

Abteilungsleiter/ Gesellschaft und Politik/ Schriften zur politischen Landeskunde Baden-Württembergs

Prof. Dr. Reinhold Weber 07 125/152-146

Schule und Bildung/ Integration und Migration

Robert Feil 07 125/152-139

Monica Selmecı 07 125/152-140

Europa und Internationales

Thomas Schinkel 07 125/152-147

Servicestelle Friedensbildung

Claudia Möller 07 125/152-135

Abteilung

Demokratisches Engagement

Abteilungsleiterin/Gedenkstättenarbeit

Sibylle Thelen 07 11/16 40 99-30

Andreas Schulz 07 11/16 40 99-726

Politische Landeskunde

Dr. Iris Häuser 07 11/16 40 99-20

Schülerwettbewerb des Landtags

Monika Greiner 07 11/16 40 99-25

Stefanie Thiele 07 11/16 40 99-26

Frauen und Politik

Beate Dörr 07 11/16 40 99-29

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

Jugend und Politik

Angelika Barth 07 11/16 40 99-22

Christiane Franz 07 11/16 40 99-23

Johannes Ulbrich 07 11/16 40 99-702

Freiwilliges Ökologisches Jahr

Steffen Vogel 07 11/16 40 99-35

Max Kemmner 07 11/16 40 99-36

Lea Oldenburg 07 11/16 40 99-34

Stefan Paller 07 11/16 40 99-37

Abteilung Medien und Methoden

Abteilungsleiter/Digitale Medien

Karl-Ulrich Templ 07 11/16 40 99-40

Politik & Unterricht/

Robby Geyer 07 11/16 40 99-42

Deutschland & Europa

Jürgen Kalb 07 11/16 40 99-43

Bürger & Staat/Didaktische Reihe

Prof. Siegfried Frech 07 11/16 40 99-44

Unterrichtsmedien

Michael Lebisch 07 11/16 40 99-47

E-Learning

Sabine Keitel 07 11/16 40 99-32

Social Media

Bianca Braun 07 11/16 40 99-53

Kata Kottra 07 11/16 40 99-48

Digitale Medien

Rebecca Beiter 07 11/16 40 99-48

Wolfgang Herterich 07 11/16 40 99-14

Jeanette Reusch-Mlynárik 07 125/152-136

Klaudia Saupe 07 11/16 40 99-49

Außenstellen/Regionale Arbeit / Politische Tage für Schüler/-innen

Außenstelle Freiburg

Leiter: Prof. Dr. Michael Wehner
07 61/207 73-77

Thomas Waldvogel 07 61/207 73-33

Außenstelle Heidelberg

Leiterin: Regina Bossert 06 221/60 78-14

Stefan Artmann 06 221/60 78-13

Mareike Wangemann 06 221/60 78-16

Fachbereich Politische Tage / Regierungs- bezirk Tübingen

Anja Meitner (Bad Urach) 07 125/152-134

Fachbereich Politische Tage/ Regierungs- bezirk Stuttgart

Thomas Franke (Stuttgart)
Telefon: 07 11/16 40 99-83

LpB-Shops/ Publikations- ausgaben

Stuttgart

Lautenschlagerstraße 20

70173 Stuttgart

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Öffnungszeiten:

Mo – Do 9.00 – 12.00 Uhr

13.00 – 15.30 Uhr

Fr 9.00 – 12.00 Uhr

Tagungszentrum

Haus auf der Alb

Hanner Steige 1

72574 Bad Urach

Telefon: 07 125/152-0

Öffnungszeiten:

Mo – Fr 8.00 – 12.00 Uhr

13.00 – 16.30 Uhr

Außenstelle Freiburg

Bertoldstraße 55

79098 Freiburg

Telefon: 07 61/207 73-0

Öffnungszeiten:

Di/Do 9.00 – 17.00 Uhr

Außenstelle Heidelberg

Plöck 22

69117 Heidelberg

Telefon: 06 221/60 78-0

Öffnungszeiten:

Di 10.00 – 17.00 Uhr

Mi 13.00 – 17.00 Uhr

Do 10.00 – 17.00 Uhr

Newsletter »Einblick«

anfordern unter

www.lpb-bw.de/newsletter

lpb

Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Lautenschlagerstraße 20

70173 Stuttgart

Telefon: 07 11/16 40 99-0

Fax: 07 11/16 40 99-77

lpb@lpb-bw.de

www.lpb-bw.de

Druckausgaben neuerer Hefte können Sie (auch im Klassensatz) im Webshop der Landeszentrale **www.lpb-bw.de/shop** bestellen. Die Hefte sind kostenlos. Ab einem Sendungsgewicht von 500 g wird eine Versandkostenpauschale berechnet. Keine Bestellung per Telefon, Post, Fax oder E-Mail.

Privat-Abonnements (zwei Ausgaben pro Jahr im April und November) können für 6,00 Euro bestellt werden bei Redaktion »Deutschland & Europa«, verena.demel@lpb.bwl.de.



Die Ausgaben der Zeitschrift finden Sie im Internet zum kostenlosen Download auf der Seite **www.deutschlandundeuropa.de**