

Diskussion

Dominik H. Enste

SOZIALE **MARKTWIRTSCHAFT**

aus ordnungspolitischer Sicht

in Anlehnung an Walter Euckens
„Grundsätze der Wirtschaftspolitik“

Soziale Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht

in Anlehnung an Walter Euckens „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“

von Dr. Dominik H. Enste

| Kapitel | Inhalt | Seite |
|---------|--|-------|
| 1 | Begriff: Soziale Marktwirtschaft | 2 |
| 2 | Konstituierende Prinzipien einer Wettbewerbsordnung | 3 |
| 3 | Regulierende Prinzipien | 5 |
| 4 | Die Ordnung der Freiheit | 9 |
| 5 | Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich | 9 |

1 Begriff: Soziale Marktwirtschaft

Der Begriff Soziale Marktwirtschaft beschreibt die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Grundelement ist die Verbindung „des Prinzips der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs“. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft wurde für den Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg als Alternative zu einer staatlich gelenkten Wirtschaft entwickelt. Ihre politische Durchsetzung in den Jahren 1947 bis 1949 ist mit den Namen Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack verbunden. Müller-Armack hat auch den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ geprägt.

Grundlage des Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft ist der Ordoliberalismus der Freiburger Schule (u.a. Walter Eucken, Alfred Müller-Armack) aus den 1930er-Jahren, dessen Kernforderung die Gewährleistung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung durch den Staat darstellt. Ergänzend soll der Staat sozialpolitische Aufgaben wahrnehmen. Ziel des Leitbilds der Sozialen Marktwirtschaft ist es, Ansätze des Liberalismus und der christlichen Soziallehre innerhalb einer sozialen und demokratischen Grundordnung miteinander zu verbinden.

Die wichtigsten Elemente in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft sind:

- ▶ Privateigentum an Produktionsmitteln und freie Preisbildung
- ▶ Vertragsfreiheit
- ▶ Herstellung einer Wettbewerbsordnung und Sicherung des Wettbewerbs durch Vermeidung von Monopolbildung und Machtmissbrauch (z.B. durch das Kartellgesetz, Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb)
- ▶ Außenhandelsfreiheit, freier Währungsaustausch
- ▶ Politik des stabilen Geldwertes (u.a. durch unabhängige Notenbank)
- ▶ Einkommensverteilungspolitik (z.B. durch Instrumente wie Steuerprogression)
- ▶ Soziale Sicherheit durch Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung sowie durch die Unfallversicherung
- ▶ Konstanz und Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik

Im Unterschied zum „Laissez-faire“ fordert die Soziale Marktwirtschaft eine ordnende Hand des Staates. Als Leitplanken für die Wirtschafts- und Sozialpolitik dienen dabei – nach Walter Eucken – konstituierende und regulierende ordnungspolitische Prinzipien:

2 Konstituierende Prinzipien einer Wettbewerbsordnung

2.1 Funktionsfähiger Preismechanismus

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der ehemaligen Ostblockstaaten hat es allen vor Augen geführt: Eine Regierung kann eine Volkswirtschaft zentral nicht so planen und leiten, dass es der sozialen Wohlfahrt eines Landes insgesamt dienlich ist. Diese Steuerung einer Volkswirtschaft durch staatliche Institutionen ist aufgrund der komplexen Zusammenhänge und der Vielzahl an zu verarbeitenden Informationen in der Praxis gescheitert. Heutzutage haben die meisten Länder deshalb die Planwirtschaft abgeschafft. Die Entscheidungen der früheren Planungsbehörden werden jetzt durch Millionen von Einzelentscheidungen von Individuen, Haushalten und Unternehmen ersetzt.

Als wichtige Informationsquelle bei ihren Entscheidungen dienen den Wirtschaftssubjekten die Preise. Denn im Preis werden die Nachrichten über Knappheiten und Qualität sowie von Angebot und Nachfrage verdichtet. Zudem lenkt der Preis die knappen Ressourcen in die beste Verwendung. Erst die Marktpreise ermöglichen es, dass Produktionsentscheidungen dezentral,

laufend, überall und gestützt auf präzise Informationen über die am Markt artikulierten Bedürfnisse getroffen werden. Die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems in einer privatwirtschaftlichen Ordnung ist deshalb der beste bekannte Weg zu Wachstum und Wohlstand.

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus ist eine stabile Währung, da Inflation zu verzerrten Informationen führt („Primat der Währungspolitik“ – W. Eucken). Staatliche Eingriffe in Form von Höchst- oder Mindestpreisen bzw. -löhnen stören ebenfalls die Preisfunktionen und führen zur Verschwendung von Ressourcen. Staatliche Eingriffe sind nur bei Marktversagen und zur sozialen Mindestabsicherung sinnvoll, da ansonsten der Preismechanismus seine Signal- und Lenkungs-funktion nicht wahrnehmen kann und Ineffizienzen die Folge sind.

2.2 Offene Märkte und internationaler Handel

Der Ausgleich von Angebot und Nachfrage über den Preis funktioniert nicht nur im Inland, sondern sorgt bei offenen Märkten auch grenzüberschreitend für mehr Wachstum und Wohlstand in den beteiligten Ländern. Auch der vermeintlich Schwächere, der in keinem Produktionsbereich überlegen ist, kann durch die Ausnutzung der komparativen Kostenvorteile von der Öffnung der Märkte profitieren. Ein Beispiel: Selbst wenn Deutschland sowohl in der Produktion von Automobilen als auch von Textilgütern den polnischen Produzenten überlegen wäre,

würde sich die Arbeitsteilung für beide Länder lohnen. Deutschland spezialisiert sich auf Autos und Polen auf Textilien – sofern deutsche Hersteller in der Automobilproduktion vergleichsweise größere Vorteile haben als bei der Textilproduktion. Auf diese Weise stellen sich beide Länder durch den internationalen Handel der Güter besser, wenngleich es innerhalb des Landes auch Verlierer gibt (Textilindustrie in Deutschland; Autohersteller in Polen). Letztlich trägt dieser Strukturwandel aber zu mehr Wirtschaftswachstum und Wohlstand für alle bei. Denn durch die Konzentration auf die Tätigkeit, die vergleichsweise besser und kostengünstiger geleistet wird, kann eine größere Menge an Gütern bei gleichem Input erstellt werden. Sozialer Ausgleich für die Verlierer sollte deshalb nicht über Mindest- oder Höchstpreise erfolgen (wie z.B. immer noch in der Landwirtschaft), sondern über begrenzte, direkte Zahlungen an die Verlierer des Strukturwandels. Dies trägt zum sozialen Frieden in der Sozialen Marktwirtschaft bei.

2.3 Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung sowie Konstanz der Wirtschaftspolitik

Das Privateigentum muss für eine funktionierende Wettbewerbsordnung vor willkürlichen staatlichen Eingriffen und zu hohen Belastungen geschützt werden. Nur wer selber den überwiegenden Teil seiner Anstrengungen und Leistungen für sich behalten darf, hat Anreize, sorgfältig mit Eigentum und Arbeitskraft umzugehen. Eine zu hohe Abgabenlast reduziert die Arbeits- und Investitionsanreize und lähmt die wirtschaftliche Dynamik. Die Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte sowie der Freiheit des Einzelnen über die Schaffung einer zuverlässigen Rahmenordnung ist deshalb eine wesentliche Aufgabe des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft. Die Wettbewerbsordnung basiert einerseits auf Privateigentum und stellt andererseits sicher, dass der Einzelne keine Möglichkeit hat, eine Monopolstellung zu erlangen. Der Wettbewerb sorgt damit für eine Begrenzung der (Markt-)Macht, da immer mit (potenziellen) Konkurrenten zu rechnen ist. Der Wettbewerb zwischen den Nationalstaaten begrenzt in ähnlicher Weise die Besteuerungsmacht und sichert so die Freiheit des Einzelnen.

Damit die Wettbewerbsordnung funktionieren kann, ist Vertragsfreiheit erforderlich, denn nur mit freien, individuellen Verträgen können Angebot und Nachfrage über den Preis zum Ausgleich gebracht werden. Allerdings dürfen diese nicht zur Monopol- und Kartellbildung führen. Deshalb bedarf es einer Monopolkontrolle. Außerdem muss – als Pendant zum Eigentumsrecht – der Grundsatz gelten: Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden

tragen. Dies beinhaltet die Haftung für Schäden aus der Geschäftstätigkeit, die nicht Dritten (also der Gesellschaft) aufgebürdet werden dürfen. Sofern diese Haftung begrenzt wird, ist z. B. über die entsprechende Gestaltung von Arbeitsverträgen (z. B. für Manager) oder von Gesellschaftsverträgen sicherzustellen, dass Anreize für den sorgsamsten Umgang mit den Ressourcen und bei der Produktion von Gütern gesetzt werden.

Darüber hinaus muss die Rahmenordnung transparent und verständlich ausgestaltet werden und darf nicht ständig geändert werden. Die Konstanz der Wirtschaftspolitik bietet den Unternehmen und Haushalten entsprechende Planungssicherheit für Investitionen und Vertragsabschlüsse. Der Wettbewerb setzt die Unternehmen schon genügend unter Druck, so dass wenigstens die Rahmenbedingungen für Investitionen verlässlich sein sollten.

All diese Prinzipien müssen gemeinsam realisiert werden, da sie sich gegenseitig bedingen und voneinander abhängen („Interdependenz der Wirtschaftsordnungspolitik“). Eine auf den konstituierenden Prinzipien basierende Ordnung sichert die optimale Allokation der Produktionsfaktoren und führt zu Innovationen und Imitationen („Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“). Gleichzeitig belebt sie den Strukturwandel („Prozess der schöpferischen Zerstörung“) und schafft Wahl- sowie Ausweichmöglichkeiten für Anbieter und Nachfrager („Begrenzung der Macht“).

3 Regulierende Prinzipien

Über die Schaffung der Wirtschaftsordnung hinaus sind staatliche Eingriffe zur Korrektur der Marktergebnisse in einigen Fällen notwendig. Dazu gehört die Korrektur der Wirtschaftsprüfung, die so genannte Internalisierung der externen Effekte. Sie treten auf, wenn Dritte unter der wirtschaftlichen Tätigkeit leiden (oder davon profitieren), ohne dass solche Kosten bzw. Nutzen in das Kosten-Nutzen-Kalkül des Verursachers einfließen. Außerdem zählt die Absicherung des Existenzminimums – allerdings nur entsprechend des Subsidiaritätsprinzips – zu den notwendigen staatlichen Eingriffen.

3.1 Wettbewerbs- und Strukturpolitik

Wettbewerb ist oft unbequem, daher kommt es immer wieder zu Versuchen, ihn einzuschränken oder zu beseitigen. Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, den Wettbewerb gegen Beschränkungen zu schützen. In Deutschland geschieht dies durch das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“. Ziel ist es, Monopole und einseitige wirtschaftliche Macht zu vermeiden.

Parallel soll mit der Strukturpolitik der durch den Wettbewerb als Prozess der schöpferischen Zerstörung induzierte Strukturwandel abgedeckt werden. Dieses Instrument hat jedoch oftmals zu strukturkonservierenden Dauersubventionen (z.B. Steinkohlesubventionen) geführt und sollte deshalb sehr restriktiv und jeweils zeitlich begrenzt genutzt werden.

Exemplarische Empfehlungen für die Politik verdeutlichen diese Forderungen:

- ▶ Kernziel der Wettbewerbspolitik sollte sein, Märkte offen zu halten, das heißt Zutrittsbeschränkungen abzubauen und potenzielle Konkurrenz nicht zu behindern.
- ▶ Staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren (z. B. für Steinkohle, Landwirtschaft), sind abzuschaffen.
- ▶ Es darf keine Marktstrukturpolitik und keine selektive Industriepolitik geben, die einzelne Wirtschaftszweige oder Unternehmen begünstigt, wie z. B. der Meisterzwang im Handwerksbereich.
- ▶ Laufende Überprüfung und konsequenter Abbau staatlicher/kommunaler Dominanz auf Märkten im Bereich der Daseinsvorsorge sind ebenso notwendig, wie der Abbau von Zugangsbeschränkungen für Private auf diesen Märkten (vgl. Öffnung der Telekommunikationsmärkte, soziale Dienstleistungen, Energiesektor).

3.2 Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik

Die primäre Verteilung der Einkommen über den Markt gemäß der Leistungsfähigkeit bedarf der staatlichen Korrektur. Ziel ist es denjenigen, die selber kein Markteinkommen erzielen können, das Existenzminimum zu garantieren. Dabei ist eine strikte Bedürftigkeitsprüfung vorzunehmen, damit nur derjenige Transferzahlungen erhält, der nicht selber für sich sorgen kann. In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip, das aus der katholischen Soziallehre kommt, hat jeder erst einmal die Pflicht, im Rahmen seiner Möglichkeiten Einkommen zu erzielen. Nur falls dies nicht für das Existenzminimum ausreicht, sollte der Staat ergänzende Transfers zahlen.

Umverteilungspolitik sollte ausschließlich über Steuern finanziert werden und nicht zusätzlich über die Sozialversicherungssysteme. Dies erhöht die Transparenz und Akzeptanz der Systeme und ermöglicht die Überprüfung, wer welche Last trägt und wer profitiert. Das Ziel der Sozialpolitik muss letztlich Chancengerechtigkeit („Chancen für alle“) und nicht Ergebnisgleichheit sein. Grundsätzlich ist stets der Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit zu beachten, da mehr Umverteilung immer zugleich die Anreize für Leistung und damit Wachstum vermindert. Deshalb sollten die konsumtiven Staatsausgaben zurückgeführt und die investiven Ausgaben gestärkt werden.

Weitere Empfehlungen für die Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems aus ordnungspolitischer Sicht sind:

- ▶ Klarere Trennung zwischen Staat- und Privatwirtschaft auf der kommunalen Ebene (durch Anwendung der Subsidiaritätsklausel in den Gemeindeordnungen).
- ▶ Die Vereinfachung des Steuersystems, mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen, um Ausweichreaktionen zu verhindern.
- ▶ Klare Trennung der Finanzströme: keine Finanzierung sozialversicherungsfremder Leistungen über das Sozialversicherungssystem sowie eine Symmetrie zwischen Aufgaben und Einnahmen bei den Gebietskörperschaften.
- ▶ Bedürftigkeitsgeprüfte Einkommensumverteilung ausschließlich über das Steuer- Transfer-System und Finanzierung der Transfers nur über das allgemeine Steueraufkommen.
- ▶ Beschränkung des Transferumfangs auf das Existenzminimum unter Wahrung von allgemeinen Zumutbarkeitskriterien, die für alle und nicht nur für einen privilegierten Kreis angelegt werden.
- b) Absenkung der Rentenhöhe bei vorzeitigem Rentenbezug, indem versicherungsmathematisch korrekte Abschläge angewendet werden,
- c) Konzentration der Hinterbliebenenversorgung auf Personen ohne ausreichendes eigenes Einkommen,
- d) jährliche Rentenanpassungen, die sich an der demographischen Veränderung und ihren Folgen für den Rentenbestand orientieren.
- ▶ Die umlagefinanzierte Pflegeversicherung ist durch Einführung eines obligatorischen kapitalgedeckten Systems in Verbindung mit einer Eingrenzung des Leistungskatalogs sowie der Stärkung zusätzlicher privater Vorsorge zukunftsfähig zu machen.
- ▶ Die Reform der Krankenversicherung sollte über eine Gesundheitsprämie, mehr Eigenverantwortung, Stärkung des Kassenn Wettbewerbs und eine Beschränkung auf Grundleistungen erfolgen.

In den Sozialversicherungssystemen sind folgende Maßnahmen angezeigt:

- ▶ In der gesetzlichen Rentenversicherung sind niedrigere Beitragssätze anzustreben durch:
 - a) Erhöhung des Eintrittsalters für die gesetzliche Regelaltersrente und Fortschreibung entsprechend der Entwicklung der Lebenserwartung für Rentenzugänge,

3.3 Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik

Aus Sicht der Ordnungspolitik im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft bedarf es keiner gesonderten Beschäftigungs- oder Arbeitsmarktpolitik. Die beste Form der Beschäftigungspolitik ist die Herstellung von wettbewerblichen Rahmenbedingungen,

denn Arbeitsplätze werden von Unternehmen geschaffen und nicht durch staatliche Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsplätze entstehen bzw. werden erhalten, wenn die Arbeitskosten dauerhaft nicht höher als der realisierbare Ertrag sind. Der Staat sollte vor allem investitionsfördernde Rahmenbedingungen schaffen, um die Beschäftigung zu erhöhen. Eine staatliche Absicherung gegen Arbeitslosigkeit sollte anreizkompatibel gestaltet werden. Darüber hinausgehende Maßnahmen (sog. aktive Arbeitsmarktpolitik) kreieren meist keine sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. Vielmehr treten eher negative Beschäftigungseffekte auf, da die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik die Arbeitskosten an anderer Stelle erhöht.

Die Bildungspolitik muss die Autonomie der Bildungseinrichtungen stärken sowie die Eigenverantwortung der Lernenden fördern. Der Staat sollte sich auf die Rechtsaufsicht, die Gewährleistung einheitlicher Standards, die Sicherung des Markteintritts und die Förderung der Markttransparenz beschränken. Die Verweildauer in den einzelnen Bildungseinrichtungen muss dabei tendenziell verkürzt und flexibilisiert werden. Im Vordergrund der Bildungspolitik steht, die Chancengerechtigkeit zu erhöhen. Dazu bedarf es der staatlichen Finanzierung

insbesondere im Vorschul- und Schulbereich, während das Studium vor allem individuell zurechenbare Erträge bringt und deshalb über Gebühren finanziert werden kann.

Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik sind:

- ▶ Abbau arbeitsrechtlicher Überregulierung und Bürokratie insbesondere in den Bereichen befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeitbeschäftigung und Kündigungsschutz.
- ▶ Priorität der Arbeitsvermittlung vor Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik; Stärkung des Marktausgleichs sowie der Verzicht auf Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen.
- ▶ In der Bildungspolitik ist das Wahlrecht für die Lernenden und die Bildungseinrichtungen auszubauen. Über Bildungsstandards und eine regelmäßige Evaluation der Leistungsergebnisse kann für mehr Wettbewerb zwischen den Bildungseinrichtungen gesorgt werden. Dafür müssen die Lernenden auch an den Kosten beteiligt werden – etwa durch die Einführung von Bildungsgutscheinen, Studiengebühren und Kreditbürgschaften. Gleichzeitig sollte das Dienstrecht grundlegend überarbeitet werden (z. B. Aufhebung des Beamtenstatus, leistungsorientierte Vergütung, Fortbildungspflicht, Anwesenheitspflicht). Eine Übersicht über wesentliche Politikfelder, in denen Deutschland mit Blick auf Regulierungen im internationalen Vergleich einen besonders dringenden Reformbedarf hat, gibt die Tabelle auf Seite 16.

4 Die Ordnung der Freiheit

Die allgemeinen ordnungspolitischen Prinzipien einer Sozialen Marktwirtschaft hat Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede „Die Ordnung der Freiheit“ vom 15. März 2005 kurz und prägnant zusammengefasst:

„Die Ordnung der Freiheit bedeutet: Die Bürger beauftragen den Staat, die Spielregeln zu setzen. Aber das Spiel machen die Bürger. Die Regeln lauten: Privateigentum und Vertragsfreiheit, Wettbewerb und offene Märkte, freie Preisbildung und ein stabiles Geldwesen, eine Sicherung vor den großen Lebensrisiken für jeden und Haftung aller für ihr Tun und Lassen. Der moderne Sozialstaat schützt vor Not; aber er gaukelt nicht vor, dem Einzelnen den einmal erreichten Lebensstandard garantieren zu können. Auf diese Regeln muss Verlass sein. Die Bürger müssen wissen, was auf sie zukommt. Ohne Verlässlichkeit kein Vertrauen. Ohne Vertrauen kein Aufschwung.“

5 Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich

5.1 USA – marktwirtschaftliche Ordnung

Die Wirtschaftsordnung der USA ist geprägt von einer marktwirtschaftlichen Ausrichtung, in der Vertrags- und Regelungsfreiheit vorherrschend sind. Ganz in der angelsächsischen Tradition sorgt der Staat für innere und äußere Sicherheit, setzt allenfalls einen allgemeinen Ordnungsrahmen und greift nur zurückhaltend in das wirtschaftliche Geschehen ein. Der Markt ist der Hauptsteuerungsmechanismus für die Allokation der knappen Mittel und Ressourcen. Generell wird dem Markt als Institution eher zugetraut, Nachfrage und Angebot in Einklang zu bringen. Insofern vertraut man auch auf dem Arbeitsmarkt darauf, dass Anreize in Form von Lohn am ehesten für gute Arbeitsleistungen sorgen. Vorschriften werden auf ein Minimum begrenzt.

Privateigentum und Verfügungsmacht schränkt der Gesetzgeber kaum ein. Im vergleichsweise freien Wettbewerb liegen Entscheidungen über Produktion, Verkauf, Werbung etc. bei den Unternehmen. Dem Kunden und Käufer wird viel Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortung „zugemutet“ bzw. gewährt. Es herrscht eine weitgehende Gewerbe- sowie Vertragsfreiheit – nur die Vertragspartner entscheiden über die Ausgestaltung von Verträgen innerhalb des gesetzlich Erlaubten.

Die marktwirtschaftliche Lösung angelsächsischer Prägung

Vorteile

- Offene Märkte und weitgehende Außenhandelsfreiheit (Ausnahme: Industriepolitik)
- Freier Währungsaustausch; stabiles Währungssystem; Preise verlieren nicht ihre Signalfunktion für die veränderten Bedingungen von Angebot und Nachfrage
- Vertragsfreiheit
- Weitgehende private Verfügungsmacht über Produktionsmittel
- Wegen der wettbewerblichen Ausrichtung des Wirtschaftssystems existieren Anreize zur technologischen Entwicklung und Forschung
- Hohe Arbeitsanreize aufgrund geringer Mindestabsicherung
- Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte durch unabhängige Staatsgewalten
- Fokus auf allgemeine Gleichbehandlung statt Einzelfallgerechtigkeit

Nachteile

- Schwaches, rudimentäres soziales Sicherungssystem
- Stärkeres soziales Gefälle
- Zu wenige Investitionen in das Humankapital
- Mangelnde Startchancengerechtigkeit
- Geringe Investitionen in die öffentliche Infrastruktur

Diese freiheitliche Ausgestaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung spiegelt sich auch darin wieder, dass die USA (zusammen mit anderen angelsächsischen Staaten) im IW-Regulierungsindex weit vorne liegen. Das heißt die staatlichen Eingriffe beschränken sich auf die notwendigsten Bereiche, wie die Tabelle auf Seite 16 zeigt. Eine geringe Punktzahl bedeutet wenige Vorschriften und kaum marktfeindliche Regulierungen. Die Übersicht macht deutlich, dass, im Gegensatz zu den angelsächsischen Ländern, in Deutschland sehr viel mehr staatliche Eingriffe stattfinden und weniger Vertrauen in die Steuerungsfunktionen des Marktes besteht.

5.2 Deutschland – Soziale Marktwirtschaft

Deutschland setzt sein Modell einer Sozialen Marktwirtschaft dagegen, das dem Staat eine stärkere Position einräumt:

- ▶ Der Staat betreibt neben Ordnungspolitik auch Prozesspolitik, das heißt er greift lenkend in das Wirtschaftsgeschehen ein, um soziale Ziele (insbesondere soziale Sicherheit) zu erreichen.
- ▶ Der Marktmechanismus mit freier Preisbildung kann, aber muss nicht immer zum Gleichgewicht führen. Der Markt braucht daher in Fällen des Marktversagens (u. a. externe Effekte, natürliche Monopole, Informationsasymmetrien) steuernde Eingriffe des Staates.
- ▶ Dennoch gelten die konstituierenden Prinzipien, insbesondere Preisniveaustabilität, Privateigentum und Vertragsfreiheit.
- ▶ Grundsätzlich setzt die Wirtschaftspolitik auf die Förderung und die Stärkung des Marktes und des Wettbewerbs.
- ▶ Interventionen des Staates in die Gewerbefreiheit finden statt, unter anderem um Gesundheits- und Sicherheitsrisiken zu vermeiden. Allerdings geht die Wahl der Mittel (Verbote, Vorschriften) teilweise zu weit, so dass die Vertragsfreiheit zu sehr eingeschränkt und den Verbrauchern zu wenig zugetraut wird. Dies führt zu einer sehr hohen Regulierungsdichte, vor allem auf dem Arbeitsmarkt.

Die Soziale Marktwirtschaft deutscher Prägung

Vorteile

- Offene Märkte (Außenhandelsfreiheit)
- Privateigentum an Produktionsmitteln
- Freier Währungsaustausch und stabiles Währungssystem
- Staatliche soziale Absicherung kann die Risikofreude erhöhen, weil man im Falle des Scheiterns vom sozialen Netz aufgefangen wird.
- Konstanz und vergleichsweise hohe Verlässlichkeit der Wirtschaftspolitik
- Sicherung der Menschenrechte auf Basis einer freiheitlichen Grundordnung: Freiheit des Einzelnen darf nur aufgrund überragender hoheitlicher Aufgaben eingeschränkt werden.
- Sicherung der Eigentums- und Verfügungsrechte durch die unabhängigen drei Staatsgewalten.
- Sozialer Frieden
- Vergleichsweise gute Infrastruktur

Nachteile

- Staatliche Eingriffe behindern effiziente Allokation der knappen Ressourcen über Märkte.
- Teilweise sehr weitgehende Transfersysteme lähmen die Eigeninitiative und senken die Arbeits- und Investitionsanreize (Stichwort: Lohnabstandsgebot).
- Geringe Flexibilität und OECD-weit höchste Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt
- Sehr komplexes Steuersystem aufgrund des Versuchs, Einzelfallgerechtigkeit zu erzielen.
- Chancengleichheit wird nur bedingt erreicht, da Startchancen noch nicht systematisch angeglichen werden. Es mangelt etwa an einer Förderung von Kindern aus Migrantenfamilien.

5.3 China – sozialistische Wirtschaftsordnung

Die entwicklungspolitische Strategie Chinas hat zu einem exportgetriebenen Wachstum bei gleichzeitiger Bildung von Wachstumspolen im Inland geführt. Damit avancierte das Land zu einem der exportstärksten Staaten der Welt und zu einem Financier auf den internationalen Kapitalmärkten. Diese Position ist in einer solchen Dimension eigentlich nur von einem hoch entwickelten Industrieland zu erwarten. Im Binnensektor zeigen sich dagegen die für ein Entwicklungsland typischen dualistischen Strukturen. Einerseits wirken die Wachstumspole als Wohlstandsbeschleuniger. Andererseits entstehen starke regionale Divergenzen, weil die geöffneten und marktwirtschaftlich orientierten Provinzen schneller wachsen. Zudem entsteht innerhalb der Regionen ein Wachstums- und Wohlstandsgefälle zwischen Stadt und Land.

Aus beiden Entwicklungen resultieren Wanderungen, die zum Beschäftigungsaufbau in der Schattenwirtschaft und zu Arbeitslosigkeit führen. Verstärkt wird dieses Problem durch zunehmenden Wettbewerb, der in den überdimensionierten Staatsbetrieben Beschäftigungsanpassungen nach sich ziehen dürfte. Die Staatsunternehmen, die nicht privatisiert wurden und die teils große Verluste machen, erhalten durch die Staatsbanken dennoch neue Kredite. Dadurch haben die dominierenden staatlichen Banken hohe Summen an Krediten angehäuft, die möglicherweise nicht zurückgezahlt werden können. Das Bankensystem und die Währungsstabilität sind deshalb gefährdet.

Eine Reform des staatlichen Sektors wird von der Regierung der Volksrepublik trotzdem nur sehr zögerlich angegangen. Eine Schließung von unrentablen Staatsunternehmen würde vermutlich zu einer stark steigenden Arbeitslosigkeit vor allem in den Städten führen. Kernproblem sind aber eher die vielen Millionen Wanderarbeiter. Sie tragen zwar einerseits zu den geringen Arbeitskosten und damit zum hohen Wirtschaftswachstum bei. Andererseits könnte sich ihre zunehmende Unzufriedenheit mit den ärmlichen Lebensverhältnissen mittelfristig in sozialen Spannungen entladen. Die soziale und politische Unsicherheit ist deshalb verglichen mit den USA und Deutschland hoch. Wirtschaftlich erfolgreich sind meist Unternehmen mit guten Beziehungen zu den Mächtigen, Korruption ist ein großes Problem.

Trotzdem erreichte das Land wirtschaftlich auch im Jahr 2005 eine Wachstumsrate von 9,9 Prozent, überholte mit einem Bruttoinlandsprodukt von 1,83 Billionen Euro Frankreich sowie Großbritannien und stieg damit zur viertgrößten Wirtschaftsmacht der Welt auf. China gehört somit nach wie vor zu den dynamischsten Wirtschaftsregionen rund um den Globus.

Trotz des staatlich geförderten marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems hat die Kommunistische Partei Chinas (KPC) ihr Ziel nicht aufgegeben, den Kommunismus als alle Lebensbereiche umfassende Gesellschaftsordnung zu etablieren. Das gegenwärtige marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem wird lediglich als unvermeidliche Übergangsordnung betrachtet. Der Kommunismus, so die Doktrin,

kann nur über den Kapitalismus erreicht werden, dem in einer nächsten Phase die Vergesellschaftlichung des Kapitals folgen wird. In den Kaderschulen der kommunistischen Partei wird diese „unausweichliche“ Dialektik weiterhin gelehrt.

Generell kann von einer einheitlichen Wirtschaftsordnung in China kaum gesprochen werden, da es viele Sonderwirtschaftszonen mit speziellen Regelungen gibt. Einige generelle Merkmale lassen sich dennoch festhalten:

- ▶ Der Staat versteht sich nicht als alternativer Verteiler der Ressourcen, sondern agiert häufig als selbstständiger Marktakteur und Anbieter.
- ▶ Staatliche Bürokratie und Regulierungen sind in der Regel sehr ausgeprägt und fußen auf einem klaren Machtanspruch des Staates.
- ▶ Offene Märkte (Außenhandelsfreiheit) sind nur dort gegeben, wo dies von den Regierenden gewünscht wird.
- ▶ Duales Eigentumssystem (Staats- und Privateigentum).
- ▶ Marktregulierung durch den Plan oder durch kooperative Absprachen sind an der Tagesordnung und ein Relikt aus den Zeiten der Planwirtschaft.
- ▶ Duales Preissystem, in dem für bestimmte Produkte parallel Plan- und Marktpreise existieren.
- ▶ Wirtschaftliche Entwicklungen sollen sich nach politischen Zielen richten.

Die sozialistische Wirtschaftsordnung Chinas

Vorteile

- Kostenvorteile hinsichtlich arbeitsintensiver Produktion
- Hohe Leistungsbereitschaft
- Schnelles Wirtschaftswachstum wegen komparativer und absoluter Kostenvorteile und wegen der oftmals schnellen Durchsetzung der Produktionsziele durch administrative Anordnungen.

Nachteile

- Beschränktes Privateigentum und Unsicherheit über zukünftige Eigentumsregelungen
- Ressourcenverschwendung (u. a. Umwelt) wegen falscher Anreize und fehlender Korrektur des Marktversagens unter anderem bei externen Effekten
- Ungleichgewicht in der Einkommensverteilung (Unterschiede zwischen Küstenprovinzen und verarmten Provinzen im Landesinneren)
- Fragmentierung des Arbeitsmarktes: hochmoderner Exportsektor versus veralterter Agrarsektor
- Technologische Dualität: Neben hochmodernen Industrieunternehmen gibt es viele große, unprofitable Staatsunternehmen (Strukturwandel steht teilweise noch bevor).
- Geringe Qualität staatlicher Institutionen: Unzureichendes Institutionensystem wie Justiz, Finanzwesen, unter anderem wegen der Beibehaltung der sozialistischen Gesellschafts- und Politikordnung – etwa des KPC-Machtmonopols, der politisch abhängigen Justiz und fehlender individueller (Meinungs-) Freiheit.
- Kaum soziale Absicherung z. B. der Rente und bei Arbeitslosigkeit; erst im Aufbau befindliche Sozialversicherungssysteme
- Menschenrechtsverletzungen (Freiheitsentzug wegen Meinungsäußerung, Religionsausübung etc.)

Die Regulierungsintensität in 28 OECD-Ländern

Rangplätze und (Punktwerte), die auf einer Skala von 0 = keine Regulierung bis 100 = höchste Regulierung gemessen werden – mit der Ausnahme der Teilindexes Good Governance, wo 0 = schlechteste Rahmenbedingungen und 100 = beste Rahmenbedingungen bedeuten

| Land | Teilindex Arbeits- markt- regulierung | Teilindex Produktmarkt- regulierung | Teilindex Kapitalmarkt- regulierung | Teilindex Bildungs- markt- und Innovations- regulierung | Teilindex Good Governance | IW-Regulie- rungsindex |
|-----------------|--|---|---|---|---------------------------------|---------------------------|
| Neuseeland | 4 (26) | 1 (19) | 1 (17) | 11 (41) | 3 (87) | 1 (23) |
| USA | 1 (12) | 10 (30) | 8 (28) | 1 (21) | 13 (73) | 2 (24) |
| Ver. Königreich | 5 (26) | 8 (29) | 3 (18) | 3 (31) | 11 (76) | 3 (26) |
| Kanada | 2 (17) | 4 (26) | 10 (34) | 5 (36) | 9 (78) | 4 (27) |
| Dänemark | 6 (30) | 9 (29) | 6 (24) | 6 (37) | 5 (84) | 5 (27) |
| Finnland | 14 (49) | 2 (21) | 5 (21) | 9 (39) | 2 (88) | 6 (29) |
| Australien | 7 (34) | 3 (23) | 11 (35) | 2 (30) | 8 (78) | 7 (29) |
| Irland | 8 (37) | 5 (26) | 2 (17) | 13 (45) | 12 (76) | 8 (30) |
| Schweiz | 3 (26) | 13 (37) | 13 (37) | 12 (44) | 1 (92) | 9 (30) |
| Schweden | 17 (56) | 6 (27) | 7 (27) | 4 (32) | 7 (81) | 10 (32) |
| Niederlande | 18 (56) | 11 (34) | 4 (21) | 7 (38) | 6 (81) | 11 (34) |
| Norwegen | 12 (48) | 15 (38) | 16 (40) | 17 (51) | 4 (85) | 12 (39) |
| Belgien | 15 (50) | 17 (39) | 9 (30) | 14 (48) | 15 (65) | 13 (40) |
| Österreich | 24 (65) | 7 (28) | 12 (36) | 19 (54) | 10 (77) | 14 (41) |
| Japan | 13 (49) | 20 (44) | 22 (56) | 8 (39) | 18 (59) | 15 (46) |
| Slowak. Rep. | 10 (39) | 18 (41) | 18 (44) | 18 (53) | 21 (47) | 16 (46) |
| Spanien | 25 (66) | 12 (36) | 17 (42) | 16 (50) | 16 (61) | 17 (47) |
| Frankreich | 22 (64) | 21 (46) | 14 (37) | n.v. | 19 (58) | 18 (47) |
| Ungarn | 11 (48) | 23 (49) | 19 (45) | 15 (48) | 20 (48) | 19 (49) |
| Portugal | 21 (63) | 16 (39) | 20 (45) | 21 (56) | 17 (60) | 20 (49) |
| Tschech. Rep. | 9 (39) | 25 (51) | 21 (47) | 20 (55) | 23 (42) | 21 (50) |
| Deutschland | 28 (81) | 14 (37) | 15 (38) | 22 (65) | 14 (67) | 22 (51) |
| Südkorea | 16 (51) | 24 (50) | 25 (67) | 10 (39) | 24 (42) | 23 (53) |
| Italien | 19 (61) | 22 (48) | 24 (62) | 24 (71) | 25 (40) | 24 (60) |
| Griechenland | 23 (65) | 19 (44) | 23 (61) | 25 (79) | 22 (42) | 25 (61) |
| Polen | 20 (62) | 27 (63) | 27 (74) | n.v. | 26 (34) | 26 (66) |
| Mexiko | 27 (69) | 28 (66) | 26 (73) | 23 (66) | 27 (15) | 27 (72) |
| Türkei | 26 (66) | 26 (53) | 28 (80) | n.v. | 28 (8) | 28 (73) |

Autor:

Dr. rer. pol. Dominik H. Enste, geboren 1967 in Arnsberg; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Köln, Dublin und Fairfax, Virginia; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Köln (1996-2001); Vorstandsassistent im Gerling Konzern (2001-2003); Lehrbeauftragter an der Europa Fachhochschule Fresenius (2004-2005); seit 2003 Referent und Projektleiter im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), Forschungsfeld „Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik“.

© 2006 ROMAN HERZOG INSTITUT e.V., München

ISSN 1863-3978

Herausgeber:

ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.

Max-Joseph-Str. 5

80333 München

www.romanherzoginstitut.de

Gestaltung: edition agrippa, Köln · Berlin

Fotos: Caro, ProLive, project photos, Vario Press, Visum

Die Studie ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich.

