

## Diskussion

Michael Hüther / Thomas Straubhaar

Plädoyer für ein

**LEITBILD**

für

**DEUTSCHLAND**



Michael Hüther / Thomas Straubhaar

## Plädoyer für ein Leitbild für Deutschland

Kapitel	Inhalt	Seite
	Einleitung: Viele drängende Fragen, zwei Ökonomen und ein Versuch der Antwort	2
I	Ein neuer Gesellschaftsvertrag ist notwendig!	4
II	Ordnungspolitik schafft Orientierung	13
III	Orientierung für das 21. Jahrhundert: Freiheit durch offene Gesellschaft, funktionsfähige Märkte und Partizipationsgerechtigkeit	19

## Einleitung: Viele drängende Fragen, zwei Ökonomen und ein Versuch der Antwort

Der vorliegende Text ist aus zwei Gründen ungewöhnlich. Einerseits ist er das Produkt gemeinsamen Denkens, Diskutierens und schließlich Schreibens zweier Ökonomen. Vertreter einer Zunft, die in ihren Analysen auf die Kraft der Arbeitsteilung setzt, finden sich gleichwohl selbst nicht sehr häufig zum gemeinsamen Produzieren zusammen. Andererseits steht der Text bewusst in der Tradition ordnungspolitischen Denkens. Das ist mit Blick auf die zeitgenössischen Üblichkeiten und die immer stärker eindimensionalen Bewertungskriterien der Ökonomik erstaunlich, weil es weder wissenschaftliche Anerkennung noch akademischen Erfolg verspricht.

Und dennoch: Beide Autoren hatten sich bereits unabhängig voneinander als drängend empfundene Fragen gestellt: Wie kann es besser als bisher gelingen, in Politik und Gesellschaft für die Faszination wirtschaftlicher Freiheit zu werben? Wie kann es gelingen, Zweifel an der marktwirtschaftlichen Ordnung zu entkräften, die aus gefühlten Ungerechtigkeiten und tatsächlichen Unzulänglichkeiten realer Wirtschaftspolitik resultieren? Wie kann es gelingen, den ethischen Gehalt unserer Wirtschaftsordnung zeitgemäß – unter den Bedingungen der Globalisierung – plausibel zu begründen?

Beide Autoren haben stets Walter Eucken im Blick, sie scheuen nicht den Rekurs an sein

Werk. Eucken hat – das ist bis heute unbestritten, wird aber als unmodern ignoriert – mit seinen konstituierenden Prinzipien für eine dauerhaft funktionsfähige Wirtschaftsordnung der Freiheit so etwas wie den Verfassungskern der Marktwirtschaft definiert. Es schien den Verfassern der Mühe Wert, durch die Weiterentwicklung dieser Prinzipien zu Regeln zu gelangen, die den besonderen Anforderungen des globalisierten Strukturwandels und der immer intensiver werdenden internationalen Arbeitsteilung Rechnung tragen.

Freilich wird auch das nur nüchterne Argumentation von Ökonomen bleiben, die kaum Strahlkraft in weiteren Kreisen der Bevölkerung entfalten kann. Vor dem Hintergrund einer Analyse der gesellschaftlichen Debatte und der politischen Orientierungen ist es deshalb notwendig, die marktwirtschaftliche Ordnung auf zukunftsfähige Weise mit einem Konzept der Gerechtigkeit zu verbinden. Grundlegend ist die feste Überzeugung, dass die traditionelle Deutung der sozialen Gerechtigkeit keine gesellschaftlich tragfähige Perspektive mehr zu vermitteln vermag. Gleichwohl haben die für viele greifbare Fehlsteuerung und die anhaltenden Reformdiskussionen nicht dazu geführt, dass dieses traditionelle Verständnis sozialer Gerechtigkeit deutlich an Zuspruch verloren hat. Damit stoßen wir zum Kern der Schwierigkeiten vor, die beide Ökonomen zusammenbrachten: Warum fasziniert die Freiheit weniger als das Versprechen auf soziale Absicherung? Warum ist die Versuchung der Unfreiheit, die sich hinter jedem Anspruch des Staates, über die mangels freiwilliger Angebote notwendigen Aufgaben hinaus tätig zu werden, so groß und so nachhaltig? Warum erscheint es vielen in unserer Gesellschaft nicht als Problem, dass der Staat durch soziale Absicherung und Versorgung dem Einzelnen Verantwortung stiehlt, ohne den Bedürftigen wirklich die Chance zur Selbstverantwortung zu eröffnen?

Es mangelt, so der Befund, an gesellschaftlich akzeptierten Orientierungen für das Handeln in Freiheit, die mit der langfristigen Stabilität des Systems vereinbar sind. Die Politik hat aus unterschiedlichen Gründen eine Ordnungsrealität geschaffen, die dem Anspruch der

Marktwirtschaft in vielem nicht mehr entspricht. Es fehlt ein Grundkonsens, der die Akteure in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft eint. Für ein solches Leitbild wird geworben und die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Übereinkunft konstatiert. Dazu ist Mut und Klarheit vonnöten: Mut, gegen falsche Orientierungen vorzugehen, Klarheit in der Sicht auf das Unvermeidliche, das Notwendige. Lassen Sie sich darauf ein und schieben Sie die Illusionen politischer Ideologien beiseite, die sich aus heute entleerten Begriffen wie dem der Sozialen Marktwirtschaft ergeben. Sie sind eingeladen, sich an der Erörterung zu einem neuen Gesellschaftsvertrag zu beteiligen.

An dieser Stelle haben wir zu danken: Die Bertelsmann-Stiftung hat uns großzügig Arbeitsmöglichkeiten für das gemeinsame Schreiben eröffnet und im November 2005 zu einem interdisziplinären Gespräch über eine frühere Fassung dieses Textes mit renommierten Kollegen unterschiedlicher Disziplinen in ihre Berliner Repräsentanz eingeladen. Wir danken allen Diskutanten für konstruktive Kritik. Schließlich sind wir dem Roman Herzog Institut für den weiteren Gedankenaustausch ebenso zu Dank verpflichtet wie für die Möglichkeit, den Text in dieser Schriftenreihe veröffentlichen zu können.

## I Ein neuer Gesellschaftsvertrag ist notwendig!

**1.** Für Deutschland im 21. Jahrhundert muss ein Gesellschaftsvertrag geschrieben werden. Dieser Vertrag wird eine grundsätzlich neue Qualität haben. Die Zeiten haben sich so fundamental geändert, dass bestehende gesellschaftliche Visionen und die ihnen zugrunde liegenden Wertevereinbarungen an Kraft verloren haben. Eine weitreichende und tief sitzende Identitäts- und Orientierungskrise ist die Folge. Die Antworten, die jetzt notwendig werden, haben keinen historischen Bezugspunkt, der als Handlungsorientierung dienen kann. Denn die Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Funktionsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zwar wiederhergestellt, nicht jedoch eine neue Wirtschaftsordnung geschaffen. Auch das Grundgesetz bleibt bei Fragen der Wirtschaftsordnung weitgehend unbestimmt. Deshalb geht es jetzt erstmals in der deutschen Wirtschaftsgeschichte darum, eine konsequent freiheitliche Wirtschaftsverfassung zu etablieren. Gefordert ist ein fundamentaler Bruch mit dem Grundkonsens marktskeptischer Wirtschafts- und Sozialpolitik, der sich nach der Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts herausgebildet hat.

**2.** Es fehlt in Deutschland an konsensfähigen und dadurch zukunftsfähigen gesellschaftspolitischen Vorstellungen. Es fehlt an großen und verbindenden politischen Erzählungen. Es fehlen eine positive Aufbruchstimmung und ein Gestaltungswille für die gesellschaftliche Realität. Es fehlen die für ein effizientes gesellschaft-

liches Leben erforderlichen weithin akzeptierten und durchaus informell verbindlichen Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten für das individuelle Handeln. Es fehlt eine allgemein akzeptierte Trennung der Zuständigkeiten in Bereiche, die der Einzelne besser als die Gemeinschaft erfüllen kann, und in Bereiche, welche die Gemeinschaft besser als der Einzelne erfüllen kann. Neue Ansätze sind nötig, um staatliches Handeln, die Wahrnehmung hoheitlicher Kompetenzen und Eingriffe in die individuellen Freiheitsrechte zu legitimieren. Daran fehlt es in Deutschland.

**3.** Die Teilung von Verantwortung zwischen den verschiedenen Ebenen staatlicher Hoheitsrechte und zwischen den einzelnen Akteuren ist in Unordnung geraten, sie funktioniert nicht mehr. Selbst nach der Föderalismusreform gilt: Wir beobachten ein lähmendes Warten auf den jeweils anderen, wir erleben unerträglich häufig ein Blockieren anstatt einer konstruktiven Debatte über Ziel und Richtung von Staat und Gesellschaft. Tendenzen einer sozialen Auflösung machen sich bemerkbar, die Kluft einer neuen Klassengesellschaft wird immer offensichtlicher. Die Schwierigkeit der gegenwärtigen Politik, eine Vision zu formulieren und eine konsistente Gesamtstrategie zu entwickeln, führt dazu, dass nur reaktiv und nur im Detail gehandelt wird.

Der neue Gesellschaftsvertrag muss dazu dienen, dem Einzelnen seine Einbindung in den gesellschaftlichen Zusammenhang der Freiheit zu vermitteln. Er bietet damit die Chance, für die notwendigen Veränderungen eine breite und dadurch überzeugende Zustimmung zu

schaffen. Ohne eine solche Magna Charta als Orientierungsrahmen wird es nicht gelingen, die vielfachen Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen, vor denen Deutschland in den kommenden Jahren stehen wird.

**4.** Ein Teil des offenkundigen Orientierungsmangels in unserer gesellschaftlichen Lebenswirklichkeit ist durch eine große Distanz weiter gesellschaftlicher Kreise zur marktwirtschaftlichen Ordnung gekennzeichnet. Viele lehnen diese Ordnung sogar ab. Daran hat auch das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nicht wirklich etwas geändert, zumal es den Regulierungsrahmen der dreißiger Jahre im Wesentlichen fortschrieb. Auch die bis in die Mitte der siebziger Jahre wirksame und prägende Erfahrung, dass ein grundsätzlich über Märkte gesteuertes Wirtschaftssystem in höchstem Maße erfolgreich ist, wenn es um die Schaffung individuellen Wohlstands und die Gewährung sozialen Ausgleichs geht, hat die Jahrzehnte der Krise nicht überdauert. Heute dominiert, wie vielfach in Umfragen erkennbar, die Skepsis, wenn nicht die Ablehnung eigenverantwortlicher Entscheidungen und marktwirtschaftlicher Ergebnisse. Ebenso wenig in kollektiver Erinnerung ist die jüngere Erfahrung der achtziger Jahre, als es gelang, Investitionen und Beschäftigung nachhaltig zu beleben, den Staatshaushalt zu sanieren und die Abgabenlast zu mindern. Vollbeschäftigung ist zum Mythos jenseits realistischer Erwartungen geworden. Dabei bewegen wir uns in einer Zeit auffälliger Widersprüche:

- ▶ Die individuelle Freiheit wird geschätzt, doch der Wettbewerb als unvermeidbare Konse-

quenz dieser Freiheitsgewährung wird als Überforderung und in seiner internationalen Dimension als Bedrohung gesehen.

- ▶ Die technische und organisatorische Neuerung, aus der die Weiterentwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft folgt, entwickelt im Einzelfall unverändert viel Strahlkraft. Innovation und technischer Fortschritt erscheinen dabei oft wie ein Retter in der Not, der die Bewahrung des Bestehenden sichert und alles Gerede von der notwendigen Anpassung Lügen straft. Dass Innovation aber gerade der Treiber der Veränderung und damit die Ursache von Anpassungserfordernissen ist, wird gerne ignoriert.
- ▶ Bildung für alle wurde einst propagiert, um Chancengerechtigkeit zu erzielen. Tatsächlich aber hat das deutsche Bildungssystem wie kaum ein anderes die Vererbung von Bildungschancen zementiert.
- ▶ Einen Widerspruch signalisiert auch die breit angelegte Online-Befragung „Perspektive D“ aus dem Jahr 2006, indem sie ein Bekenntnis der großen Mehrheit zu einer „Leistungsgesellschaft mit sozialem Ausgleich“ ermittelt hat. Dass der dabei gedachte soziale Ausgleich schnell zum Hemmnis der Leistungsgesellschaft werden kann, wird vermutlich weniger gesehen.

**5.** Wenig Aufmerksamkeit wird gewöhnlich den historischen Erklärungen und Prägungen gewidmet. Eine Gesellschaft, die vor allem im Hier und Jetzt lebt, orientiert sich ungern an der Vergangenheit oder lässt sich von ihr binden.

Gleichwohl ruft reflexartig jeder Ansatz sozialpolitischer Reformen den Hinweis hervor, dass damit ein Abbau des Sozialstaates betrieben würde. Ohne tieferes Nachdenken wird so das historisch Überkommene zum Maß der Dinge; die Veränderung dieser Struktur wird gar als Angriff auf die Demokratie gewertet (zum Beispiel Heribert Prantl). Dabei gilt: „Der Sozialstaat der Gegenwart ist nicht die Verwirklichung eines in der Verfassung vorgegebenen oder vorgeschriebenen Modells. Auf demselben Weg, auf dem er entstanden und gewachsen ist, kann er fortentwickelt, geändert, angepasst und grundsätzlich auch wieder zurückgebaut werden“ (Hans-Jürgen Papier). Für viele ist schon der bloße Gedanke skandalös.

Ablehnung und innere Widersprüche haben vielfältige Ursachen. Die Selbstüberforderung der Wirtschaftspolitik, die Dynamisierung und Globalisierung des Wandels gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturen, die Konsequenzen des Standortwettbewerbs, der Bedeutungsverlust traditioneller Bezugssysteme und der Verfall kollektiven Vertrauens liefern dazu Erklärungsbeiträge. Ablehnung und innere Widersprüche sind dabei keineswegs nur ein Kennzeichen der jüngeren Vergangenheit, sondern lassen sich in einem weit zurückgreifenden historischen Kontext identifizieren (Michael Hüther). Dazu gehört auch eine entsprechend hartnäckige Distanz zu liberalen Grundpositionen. „Der Hass gegen den Liberalismus ist das einzige, in dem sich die Deutschen einig sind“ (Ludwig von Mises).

**6.** Die deutsche Gesellschaftsordnung ist gekennzeichnet durch einen schleichenden aber stetigen Übergang von privater zu kollektiver

Verantwortung. Was in wirtschaftlich besseren Zeiten der Vergangenheit weniger problematisch war, überfordert in schwieriger gewordenem Umfeld den Sozialstaat. Die Gemeinschaft kann nicht mehr im selben Ausmaß wie in der Vergangenheit für die einzelnen Menschen sorgen und ihnen die Eigenverantwortung abnehmen. Finanzpolitik und Sozialpolitik drohen, dadurch überdehnt zu werden und zu zerbrechen.

Zugleich zeigt die Wirtschaftspolitik immer weniger eine konstruktive Neigung zum Grundsätzlichen; das Agieren im kurzatmigen Rhythmus des Tagesgeschäfts begünstigt eine Reparaturpolitik ohne Vision und Gesamtkonzept. Nur aus der Not geborene Einzelmaßnahmen ergeben zusammengefügt keine stimmige Wirtschaftspolitik aus einem Guss. Es mangelt nicht einmal so sehr am guten Willen, die offensichtlichen Probleme zu lösen. Es fehlt das weithin akzeptierte Grundverständnis über die ökonomische und gesellschaftliche Zukunft dieses Landes. Es fehlt ein Leitbild für Deutschland. Der Mangel an einer ehrlichen Debatte wird an Polarisierung und Diffamierung erkennbar. So brandmarken diejenigen, die den bestehenden Systemen mit großer Sympathie begegnen, die Befürworter grundlegender Veränderungen als außerhalb des gesellschaftlichen Konsenses stehend. Dagegen argumentieren die Vertreter marktradikaler Reformen oft undifferenziert, rabulistisch und ohne Wahrnehmung historisch begründeter Besonderheiten. Wer über Freiheit redet, muss auch die Grenzen freiheitlicher Systeme sehen und die Chancenlosen im Blick behalten.

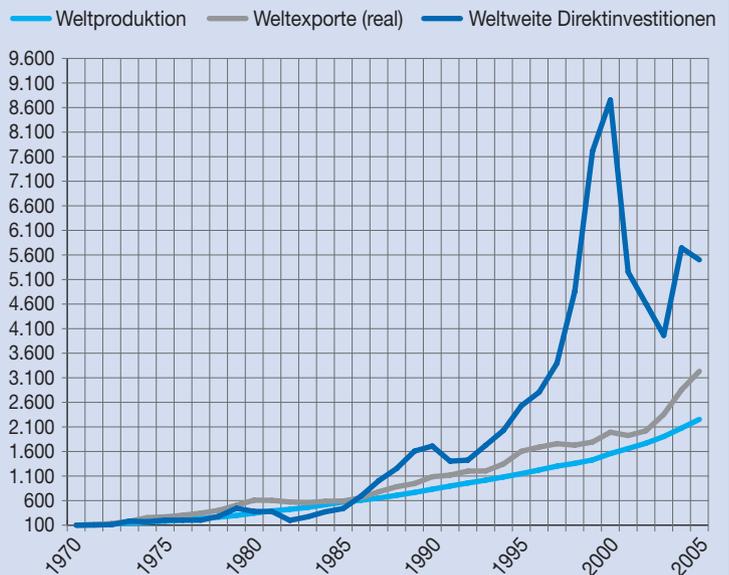
**7.** Bislang wirksame Bindungen verlieren immer mehr an Kraft. Der Wandel wird von verschie-

denen, aber ineinandergreifenden Prozessen getrieben und auf historisch neuartige Weise beschleunigt.

▶ Die Globalisierung des Standortwettbewerbs hat mittlerweile durch Produktionsverlagerung und Arbeitskräftewanderung eine Intensität und damit eine Qualität bekommen, der sich niemand entziehen kann. Angesichts der institutionellen Absicherung, der räumlichen Ausdehnung und der technologischen Unterlegung durch weltweite Informations- und Kommunikationsnetze ist diese zweite Welle der Globalisierung nicht in gleichem Maße gefährdet wie die erste Welle der Globalisierung zum Ende des 19. Jahrhunderts. Die Globalisierung wird weitergehen, und zwar – trotz des ersten Scheiterns der aktuellen WTO-Runde – eher beschleunigt.

▶ Die europäische Integration hat durch den Prozess der gleichzeitigen Vertiefung und Erweiterung die Bevölkerungen überfordert und deswegen eine äußerst kritische Phase erreicht. Eine Identitätsfindung auf europäischer Ebene ist bisher nicht gelungen, wie die Schwierigkeiten mit der Vermittlung des Verfassungsprojekts zeigen. So fehlt dem Prozess der Europäisierung der Nationalstaaten eine zeitgemäße Sinngebung. Und dadurch wird die Identitäts- und Orientierungskrise der deutschen Gesellschaft zusätzlich verschärft. Solange die Frage der Selbstbestimmung Europas unbeantwortet ist, solange bleibt auch die Positionierung Deutschlands in diesem Europa unklar.

## Indikatoren der Globalisierung 1970 = 100



Quellen: IWF; UNCTAD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

▶ Tertiärisierung und Wissensintensivierung sind die Kernprozesse des ökonomischen Strukturwandels. Sie betreffen den einzelnen Menschen in vielen Aspekten seiner Lebenswirklichkeit. In dem Maße, in dem Anpassungserfordernisse zunehmen, wächst der Bedarf an Orientierung und ein Mangel an Leitvorstellungen wird immer kostspieliger. Das rasche Tempo struktureller Veränderungen führt dazu, dass die Anzahl jener zunimmt, die ohne Chancen sind. Verliererpositionen werden von immer mehr Menschen als reale Bedrohung gesehen. Abstiegsängste sind kein Randphänomen mehr. So kennzeichnen soziale Differenzierung und Individualisierung den gesellschaftlichen Strukturwandel und verstärken den Verlust an Orientierung. Günstige wirtschaftliche

Entwicklungen entfalten kein neues Zutrauen, das Wirken eines Aufschwungs auf die individuellen Lebensumstände wird immer weniger erwartet (Allensbach).

- ▶ Die dauerhafte Funktionsfähigkeit freiheitlicher Ordnungen erfordert eine gewisse demografische Stabilität, sie kann mit zunehmender Kinderlosigkeit und anhaltendem Bevölkerungsschwund nur schwer leben. Man mag die Schrumpfung einer Gesellschaft als Ausdruck individueller Entscheidungen sehen und damit schlicht als Rahmenbedingung begreifen. Doch erst durch die Familie entsteht das intertemporale Verantwortungsband, das der Begriff der Generationengerechtigkeit beschreibt. Zwar funktioniert die Mehr-Generationen-Bindung in den Familien unverändert – und zumeist besser als in früheren Zeiten. Familie hat jedoch gesellschaftlich an Bedeutung verloren. Dabei ist es gerade die Verantwortungsgemeinschaft Familie, die wie (noch) keine andere Form des Zusammenlebens den Gedanken weiterlebt, den die christliche Ethik durch die Forderung nach Bewahrung der Schöpfung Gottes durch den Menschen nahelegt.

**8.** Die enormen Entwicklungsunterschiede der miteinander konkurrierenden Volkswirtschaften erzeugen eine neue Qualität des Standortwettbewerbs, er ist schneller, härter und umfassender geworden. Neue Technologien haben die Kosten der Raumüberwindung und der Kommunikation massiv verringert. Die Bestreitbarkeit nationaler Märkte durch auch weit entfernte Konkurrenten hat dramatisch zugenommen. Zwischen der juristischen Zuständig-

keit des Nationalstaates und seiner faktischen Kompetenz klafft in bestimmten Politikfeldern eine zunehmend größer werdende Lücke. Die Intensität und die Geschwindigkeit, mit der heute der globalisierte Standortwettbewerb Anpassungslasten in den Volkswirtschaften auslöst, führt zu einer neuen Bewertung der grundsätzlich zu erwartenden Wohlfahrtswirkungen fortschreitender weltweiter Arbeitsteilung. Aus der Angst vor dem Staat ist vielfach eine Angst vor der Ohnmacht des Staates geworden. Der nüchterne Blick auf die Chancen der Freiheit ist dadurch für viele getrübt; faktische materielle Freiheitsbeschränkung dominiert die Wahrnehmung. Dass der Staat gerade dort unter Druck gerät, wo er sich marktfremd verhält und ohne sachlogische Begründung die kollektive Einsicht über die individuellen Präferenzen stellt, wird leichtfertig ignoriert.

Aus der Beschleunigung des Strukturwandels folgt eine weitere Besonderheit unserer Zeit. Richard Sennett spricht von der „Gabe der organisierten Zeit“ als Kennzeichen des sozialen Kapitalismus. Daraus ergab sich für den Einzelnen ein hohes Maß an Stabilität, das Erfahrungswissen und Institutionenbindung ermöglichte. Auch wenn dies vielfach eine künstliche und labile Stabilität war, so erzeugte sie doch eine Orientierung und damit eine Entlastung im Alltäglichen. Diese Stabilität ist immer weniger gegeben. Dieser Verlust trifft alle, freilich mit unterschiedlicher Wucht und Konsequenz. Die Suche nach Gewissheit gewinnt eine eigene Logik, denn: „Wirklichkeit und Verlässlichkeit der Welt beruhen darauf, dass die uns umgebenden Dinge eine größere Dauerhaftigkeit haben als die Tätigkeit, die sie hervorbrachte“,

so Hannah Arendt. Ohne Gewissheit über die Beständigkeit bestimmter Handlungs- und Verhaltensorientierungen tun wir Menschen uns im Alltag schwer; Vertrauen als elementare Handlungsbedingung in freiheitlichen Gesellschaften entsteht so unter erschwerten Bedingungen. Das Zurechtfinden bedarf der verlässlichen Einschätzbarkeit der konstituierenden Lebensbedingungen.

**9.** Der Standortwettbewerb führt dazu, dass die Unbeweglichen in einer Gesellschaft gegenüber den Beweglichen absolut und relativ an Chancen verlieren. Die Unbeweglichkeit kann sich auf die räumliche, branchenmäßige und qualifikatorische Bindung sowie auf den Bedarf an organisatorisch-struktureller Stabilität beziehen. Der Standortwettbewerb über Handel hatte den großen Vorteil, dass die Anpassungserfordernisse lediglich schleichend sichtbar wurden und zugleich nur punktuell auf die Produktionsstruktur einwirkten, nicht aber umfassend die Volkswirtschaft betrafen. So hat der in den sechziger Jahren durch Importsubstitution getriebene Verlust an Arbeitsplätzen in der Textilindustrie nicht zugleich die Chancen auf eine qualifikationsangemessene Ersatzbeschäftigung an anderer Stelle der Volkswirtschaft bedroht. Dies hat sich geändert. Der über die Wanderung von Kapital und hoch qualifizierter Arbeit seit Beginn der neunziger Jahre intensivierte Standortwettbewerb hat relativ schnell und umfassend alle Arbeitsplätze mit geringer und auch mittlerer Qualifikationsanforderung in eine neue Wettbewerbssituation gebracht. Der Verlust eines Arbeitsplatzes im Bereich einfacher Arbeit kann nicht so leicht wie früher durch vergleichbare qualifikatorische Angebote an anderer Stelle

kompensiert werden. Höherqualifikation oder Senken des Anspruchslohns sind die deshalb zumeist notwendigen Anpassungen.

Der rasante Strukturwandel hat im Hochlohnland Deutschland zu einer massiven Abwanderung von Arbeitsplätzen mit geringen bis mittleren Qualifikationen und mit einfach reproduzierbaren routinierten Tätigkeiten geführt. Die Position des Weltmeisters beim Warenexport konnte die deutsche Wirtschaft nur durch den Import einfacher Arbeit erringen, anders gewendet: Mit den hohen Kosten für einfache Arbeit wäre Deutschland nicht Exportweltmeister geworden. Lohnniveau und Lohnspreizung tragen dafür den einen Teil der Verantwortung, den anderen Teil trägt ein Sozialhilfesystem, das die Illusion der Vollabsicherung ohne eigene Anstrengung nährte. Die Hoffnung, dass dieser Strukturwandel revidierbar sei und die exportierten Industriearbeitsplätze selbst bei völlig produktivitätsorientierten Löhnen für geringe und mittlere Qualifikationen zurückkehren, ist nicht gut begründet.

**10.** In Deutschland besteht die Gefahr einer dauerhaften gesellschaftlichen Spaltung. Sie ist durch eine auffällige Risikoklumpung in bestimmten sozialen Gruppen angelegt und hat zu einer wenig durchlässigen Klassengesellschaft geführt. Dieses Gefahrenpotenzial muss berücksichtigt werden, wenn der ökonomische Erfolg als gesamtgesellschaftliches Phänomen erneuert werden soll.

Nicht alle sind von den Folgen des Standortwettbewerbs gleichermaßen betroffen. Es gibt Gewinner und Verlierer. Die gesellschaftlichen Fronten orientieren sich nicht mehr an Kapital und Arbeit, sondern vielmehr an der Mobilität. Offene Grenzen öffnen vielen Firmen und qualifizierten Fachkräften weitere Freiräume. Dazu gehört auch die Möglichkeit, ins Ausland abzuwandern. Staatlicher Zwang, sozialer Druck oder ökonomische Kosten des Weggehens sind kaum mehr wichtige Hinderungsgründe. Für weniger Bewegliche hingegen verschlechtert sich die Verhandlungsmacht. Die Freiheit der Mobilen begrenzt die Freiheit der Immobilen. Ökonomische Polarisierungstendenzen verstärken sich. Dazu kommt, dass der gesellschaftliche Trend zur Individualisierung Verhaltensweisen fördert, die sich teilweise jeglicher sozialen Verpflichtung entziehen. Sozialstaatliche Netzwerke verlieren durch die erleichterte Mobilität vor allem der Leistungsträger und der Eliten sowohl ihre ökonomische Finanzierungsgrundlage wie auch ihre breit abgestützte politische Basis. Die von Wilhelm Röpke formulierte Einsicht, dass der Entstehung einer Massengesellschaft eine „Führung von Einzelnen entgegenwirken müsse ... sozusagen säkularisierte Heilige, die in unserer Zeit einen

Platz ausfüllen, der zu keiner Zeit und in keiner Gesellschaft lange unbesetzt bleiben darf“, hat vor diesem Hintergrund immer weniger Chance auf Realisierung. Der Standortwettbewerb ermöglicht den Leistungsträgern heute in anderer Weise als früher, Moral Arbitrage zu betreiben. Standortbindung und Standortverantwortung sind in ein Ungleichgewicht geraten.

**11.** International agierenden Unternehmen wird vielfach vorgeworfen, unterschiedliche Standorte hinsichtlich der Infrastruktur auszubehüten, zugleich aber die divergierenden Wertesysteme unter einen Anpassungsdruck nach unten zu setzen. Tatsächlich hat sich die Wahrnehmung unternehmerischen Handelns in der breiten Öffentlichkeit spürbar verändert. Das Vertrauen in Unternehmen hat bereits in den neunziger Jahren deutlich abgenommen, was eine Auswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) vom Herbst 2003 bestätigt. Dieser Befund ist markant und macht klar, dass der Wettbewerb der Unternehmen sich immer

weniger nur auf Produkte, Problemlösungen und Geschäftsmodelle begrenzen kann, sondern immer stärker auch auf Identität und Reputation setzen muss. Ein Unternehmen hat sich strategisch sowohl bei der Problemlösungskompetenz als auch bei der Bindungs- und Vertrauenskompetenz positiv zu positionieren. Menschen werden als Arbeitnehmer, Kunden und politisch Handelnde immer häufiger bereit sein, bestehende Bindungen und Verträge zu revidieren. Sie wollen von Unternehmen gefühlsmäßig angesprochen werden und erwarten von den Unternehmen neben der Produkt- und Dienstleistungskompetenz eine ethische Orientierung, der eine Standortverantwortung zugrunde liegt. Unternehmensidentität und Unternehmenskultur müssen schlüssig eine Basis bieten. Denn: Extern Vertrauen zu gewinnen bedingt, intern Vertrauen zu legitimieren.

**12.** Angesichts der allgegenwärtigen Neigung, die marktwirtschaftliche Ordnung – zumal in ihrer globalen Dimension – für alle Fehlentwicklungen verantwortlich zu machen, erscheint es angemessen, deutlich auf die endogenen Mechanismen einer Korrektur des Verhaltens hinzuweisen, das ethisch als fragwürdig erscheint. Es geht bei der Debatte weniger um Individualmoral, sondern um die Ernsthaftigkeit einer Regulierung, die der effizienten Kontrolle ökonomischer Vormachtstellung dient. Es geht um darin verfasste Kollektivmoral. Um es deutlich zu sagen: Ein Kontrollversagen ist in keinem System auszuschließen. Entscheidend ist deshalb, ob die getroffenen Arrangements ein systematisches Versagen bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht ausschließen und somit allenfalls einen temporären Defekt zulassen. In

der marktwirtschaftlichen Ordnung, die auf dem Prinzip der Kopplung von Entscheidungsfreiheit und individueller Haftung konstitutiv beruht, ist ein Kontroll- und Steuerungsversagen systematisch und dauerhaft nicht möglich.

**13.** Die Globalisierung der Wirtschaft und eine voranschreitende Individualisierung der Gesellschaft führen dazu, dass traditionelle Bezugssysteme – Altbekanntes, Selbstverständliches und Selbsterklärendes – einen Bedeutungsverlust erfahren. Dies gilt besonders für die gesellschaftlichen Vereinbarungen, die als Basis für den sozialen Ausgleich und Frieden fungieren. Der Bestand an gesellschaftlichen Wertevereinbarungen ist dramatisch geschrumpft. Entsprechend lösen sich sozio-ökonomische Beziehungen; Eliten agieren unabhängig von nationalen Prägungen. Zugleich werden emotionale Bindungen entwertet. Familien brechen auseinander. Die Scheidungsraten nehmen zu. Gesellschaftliche Vereinigungen, politische Parteien, Sport- oder Kulturvereine leiden unter rücklaufenden Mitgliederzahlen. Ein Mangel an impliziten, durch Gewohnheit geprägten Verhaltensweisen ist die Folge, was jede Vertragsfindung erschwert. Die Gesellschaft als Ganzes und jeder Einzelne haben dadurch Transaktionskosten zu tragen, die bei wirksamen Orientierungen nicht entstehen würden. Dies ist eine Belastung für Wachstum und Wohlstand.

**14.** Der Verlust traditioneller Bindungen führt zu einem massiven Verfall des kollektiven Vertrauens, das heißt der Bereitschaft, sich auf politische Vorgaben und gesellschaftliche Standards einzulassen (Sozialkapital), und zu

einem ebenso deutlichen Verlust an Gemeinsinn. Unsere Gesellschaft wird zunehmend durch eine Kultur des Misstrauens und der Egozentrik geprägt. Die freiheitliche Gesellschaft funktioniert indes nur, wenn die Erträge eines auf Vertrauen bauenden Miteinanders größer sind als die Gewinne aus Strategien des Misstrauens. Nur wenn dies gegeben ist, sind die Menschen bereit, sich mit konstruktivem Widerspruch im existierenden System zu engagieren, um dessen Zukunftsfähigkeit zu sichern. Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, werden die Leistungsträger mit Verweigerung, Missbrauch und Abwanderung darauf reagieren. Angesichts der erweiterten Handlungsmöglichkeiten im globalen Standortwettbewerb haben sich die Gewichte ohnehin bereits objektiv zugunsten der Abwanderung verschoben. Nur ein Gesellschaftsvertrag mit breiter Zustimmung schafft die Voraussetzung für eine Rekonstruktion von Vertrauen und damit auch die Basis für eine Rekonstruktion von Gemeinsinn.

**15.** Auch der politischen Elite selbst fehlt Vertrauen, und zwar das Vertrauen in die Wirksamkeit und die Akzeptanz ihrer eigenen (wirtschafts-)politischen Strategien herkömmlicher Art. Was in den Grundsatzprogrammen der staatstragenden großen Parteien festgelegt ist, wird im politischen Alltag rasch verwässert oder gar vergessen. Daraus folgen grundsätzliche Zweifel in die eigene Handlungsfähigkeit. Bei allen politischen Parteien sind diese Zweifel und das mangelnde Vertrauen in die gestaltende Kraft der Ordnungspolitik mit Händen zu greifen. Auf innere Überzeugungen in der Politik trifft man selten. Damit geht aber auch die Fähigkeit verloren, andere zu überzeugen.

Die Erwartungen der Politik an die Wirksamkeit von Visionen, Programmen und längerfristig ausgerichteten Strategien sind erschüttert. Die Wählerinnen und Wähler nehmen dies wahr und zweifeln zutiefst an der Gestaltungskraft der Politik. Ein gesellschaftlicher Orientierungsrahmen kann diese fatalistische Grundhaltung auflösen. Dazu muss er eine Kongruenz von Verantwortungsverteilung und Kompetenzverteilung als Voraussetzung für zielführendes und zielorientiertes Handeln aller Akteure schaffen. Und: Ein gesellschaftlicher Orientierungsrahmen kann die fatalistische Grundhaltung auflösen, wenn er diese Kongruenz schlüssig aus gemeinsamen Wertevereinbarungen ableitet.

**16.** Nur ein neuer, positiver, die Zukunft aktiv gestaltender statt nur die Vergangenheit verwaltender Orientierungsrahmen eröffnet die Chance, nationale Identität zu prägen und dadurch der Beantwortung der ungeklärten europäischen Perspektive zuzuarbeiten. Die Hoffnung trägt, offene nationale Fragen durch eine Flucht auf die europäische Ebene beantworten zu können. Noch fehlt es an einer europäischen Debatte, an einer europäischen Führungselite, und es fehlt an einer europäischen Öffentlichkeit. Nur darauf zu warten, dass diese europäischen Bindungen in überschaubarer Zeit entstehen, ist ein Irrweg. Die Nationen müssen sich als Vorleistung für Europa ihre eigene Identität gebildet haben. Deutschland hat seine noch nicht gefunden. Auch deshalb ist ein neuer Gesellschaftsvertrag notwendig.

## II Ordnungspolitik schafft Orientierung

### 17. Was ist und wozu dient Ordnungspolitik?

Ordnungspolitik in der Tradition von Walter Eucken verfolgt die Absicht, ökonomische Entwicklungen sachlich und zeitlich im Zusammenhang zu sehen, Widersprüche beim wirtschaftspolitischen Handeln zu vermeiden sowie durch kluges Tun und Lassen dauerhaft Wohlstand zu sichern. So verstanden, hilft Ordnungspolitik in zwei Zusammenhängen:

- ▶ Sie gibt Orientierung bei der Frage nach den ethischen Bedingungen wirtschaftlichen Handelns.
- ▶ Sie gibt Orientierung bei der Frage nach der Aufteilung von Verantwortung und Kompetenz zwischen Individuum und Staat sowie zwischen den Gesellschaftsmitgliedern.

Eine sachlich und zeitlich konsistente Ordnungspolitik eröffnet die Chance, Lösungen zu finden, die langfristig und global wettbewerbsfähig sind. Dies erfordert eine Vereinbarung gesellschaftlicher Wertorientierungen ebenso wie eine systematische Ordnung von Kompetenz und Verantwortung.

Ordnungspolitik ist für viele ein wertfreier Begriff, eine Worthölse. In der ökonomischen Denktradition ist dies anders: Die eindeutige Wertprägung und Wertbindung dieses Konzepts lässt Zweifel an der inhaltlichen Bedeutung schwinden. Ausgangspunkt aller gesellschaftlichen Steuerungsüberlegungen ist das

Individuum. Die Gewährung von Freiheit wird zum ethischen Postulat. Das erfordert zugleich einen durch Selbstverantwortung bestimmten Wettbewerb. Verantwortete Freiheit wird so zum Kennzeichen des ordnungspolitischen Denkens. Durch diese unverzichtbare endogene Kontrolle der Handlungsanreize und Handlungsfolgen des Einzelnen erhält die Ordnungspolitik ihre normative Grundverankerung.

Die Differenzierung von Walter Eucken in konstituierende und regulierende Prinzipien macht deutlich, dass einerseits unverrückbare Ordnungsprinzipien zeitinvariant definiert werden müssen und andererseits Regeln notwendig sind, denen zeitgemäße Interpretation erst Wirkungskraft verleiht. Ordnungspolitik ist somit kein Konzept – wie vielfach unterstellt –, aus dem lediglich ein statisches Gerüst an Regeln folgt. Vielmehr gilt: Ordnung ist nicht, Ordnung wird. Der Gegensatz zwischen spontaner Ordnung – „von unten“ – und konstruierter Ordnung – „von oben“ – lässt sich entsprechend leicht auflösen. Denn angesichts zwangsläufig unvollständiger Verträge und Rahmenordnungen sind die Institutionen unvollkommen. Es bedarf situationsgebunden der flexiblen und spontanen Anpassung. Das Gegeneinander wird zu einem Miteinander von spontaner und konstruierter Ordnung.

**18.** Die Regeln der Ordnung können nur aus einem Kanon von normativen Grundüberzeugungen abgeleitet werden. Sie versprechen gerade deswegen zugleich eine normative Entlastung im Alltag. Moralische Anforderungen gesinnungsethischer Qualität können für das Tun und Unterlassen des Einzelnen

an Bedeutung verlieren, wenn sein Handeln unter den Bedingungen verantworteter Freiheit stattfindet. Verantwortungsethik verdrängt Gesinnungsethik. Freilich: Das normative Fundament der Ordnung der Freiheit erweist sich ebenso als Gesinnung, als Gesinnung der Freiheit. Die Auflösung dieses scheinbaren Widerspruchs erfordert die klare Trennung in generelle Ordnungsregeln auf der einen Seite und spezifische Verhaltens- und Ergebnissnormen auf der anderen Seite. Die moralische Überforderung des Alltags, die sich gewöhnlich in Betroffenheitslyrik ihren Ausdruck verschafft, kann vermieden werden, wenn Klarheit über die Ethik der Ordnung besteht.

**19.** Was ist der ethische Gehalt der Ordnung wirtschaftlicher Freiheit? Die Marktwirtschaft folgt dem Prinzip der Freiheit. Sie ist ein offenes ökonomisches System, in dem alle mitmachen können und sollen. Das setzt zuallererst Partizipationsgerechtigkeit voraus (auch als Zugangsgerechtigkeit zu verstehen oder als angemessene Fähigkeit, angebotene Chancen nutzen zu können). In einer Klassengesellschaft, die in verschiedensten Sachzusammenhängen (Mediennutzung, Ernährung, Gesundheit, Risikotragfähigkeit, Bildung, Sozialbindung, Politikfähigkeit, Konsumverhalten, Mobilitätsfähigkeit und Mobilitätsbereitschaft) sich nahezu in identischer Weise herausgebildet hat, gewinnt dieser grundlegende Gedanke immer stärker an Bedeutung. Auch der Anspruch auf gleiche Teilhabe an den bestehenden staatlichen Einrichtungen – abgeleitet aus den Grundrechten unserer Verfassung (Papier) – ist in diesem Lichte auf seine reale Bedeutung hin zu überprüfen. Durch Partizipations-

gerechtigkeit gewinnt individualistische Ethik ihre Begründung, da die Bewertung individuell verantworteter und intendierter Handlungen eine realistische Chance zum verantwortlichen Handeln voraussetzt. Erst Partizipationsgerechtigkeit ermöglicht Freiheitsfähigkeit.

Die ethische Fundierung der Marktwirtschaft durch das Prinzip der individuellen Freiheit stößt auf Vorbehalte, weil damit die Frage nach den Verlierern des Wettbewerbs offen bleibt. Der Erfolg im Wettbewerb resultiert im Marktsystem aus Eigennutz, der Misserfolg dagegen kann aus moralisch begründetem anderem Verhalten folgen. Deshalb – so der Einwand – könne das Prinzip der Freiheit die Marktwirtschaft ethisch kaum ausreichend rechtfertigen. Richtig ist, dass jede Wirtschaftsordnung sich auch der Frage stellen muss, wie es den Verlierern ergeht. Wendet man die statische Betrachtung in eine dynamische, dann ist die Offenheit des Systems für den erneuten Versuch, die Gewährung von wiederholten Partizipationschancen ein entscheidender Beitrag, um den Einwand aufzufangen. Nur dann, wenn das Prinzip der individuellen Freiheit ergänzt wird durch das Prinzip des Mitmachens aller, wird die Marktwirtschaft dauerhaft funktionsfähig sein. Zugleich kann nur so Effizienz gesichert werden, wenn alle vorhandenen Ressourcen genutzt werden. Das Mitmachen aller lebt aber von der grundsätzlich und immer wieder neu gewährten Chance der Partizipation. Das ist der Hinweis an die Verlierer eines Wettbewerbsprozesses. Die Gemeinschaft trägt die Verantwortung dafür, dass fehlende Partizipationschancen nicht einfach akzeptiert und festgeschrieben, sondern korrigiert werden.

Noch einmal: Erst Partizipationsgerechtigkeit ermöglicht Freiheitsfähigkeit.

**20.** Das Prinzip der Partizipationsgerechtigkeit eröffnet andere ethische Dimensionen. Es schafft die Basis für Verantwortungsethik und Leistungsgerechtigkeit.

- ▶ Verantwortungsethik verknüpft die Entscheidungsfreiheit mit der Haftung für das eigene Tun. Sie ist elementar für das Funktionieren der freiheitlichen Ordnung. Sie erfordert eine klare und konsistente Teilung der Verantwortung zwischen Individuen sowie zwischen diesen und dem Kollektiv. Erst dadurch entsteht der notwendige und eindeutige Spielraum für Vertragsfreiheit der Individuen. Und erst dadurch wird sichergestellt, dass die Freiheitsgewährung für die jeweils anderen nicht ausgehöhlt wird.
- ▶ Leistungsgerechtigkeit ist Ausdruck des Marktmechanismus. Sie impliziert ein Gerechtigkeitsverständnis, das die erbrachte und im Markt bewertete Leistung zum Verteilungsmaß macht. Die Marktwirtschaft erfüllt durch die flächendeckende Umsetzung des fairen, alle Teilnehmer besserstellenden Vertrags den Grundsatz der Tauschgerechtigkeit. Die Durchführung des Tauschs beruht in jedem einzelnen Fall auf dem Bekenntnis, geschlossene Verträge einzuhalten, also auf dem Gebot, nicht zu stehlen oder zu betrügen.

**21.** Eine diesen Grundsätzen folgende Wirtschaftsordnung sichert – analog der politischen Freiheitsordnung – Gewaltenteilung im Marktgeschehen. Marktwirtschaft als ein System der

Gewaltenteilung erfordert die Offenheit und Bestreitbarkeit der Märkte. Entstehende Marktmacht muss unerbittlich immer wieder unter Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Die Sicherung des Wettbewerbs ist eine kollektive Aufgabe. Sie erfordert eine prophylaktische Strategie, indem bereits die Entstehung von wirtschaftlicher Macht behindert wird.

Schließlich wirkt die differenzierte Arbeitsteilung nur dann als effizienter Motor für Strukturwandel und ökonomischen Fortschritt, wenn Vertrauen die dominante Verhaltensorientierung ist – individuelles und kollektives Vertrauen. Die darin zum Ausdruck kommende Würdigung des mündigen Menschen ist ein Wert an sich. Eine Gesellschaft braucht das Vertrauen, dass gemeinsame Normen jenseits von Angebot und Nachfrage, aber auch jenseits gesetzlicher

Regelungen eingehalten werden. Es geht nicht darum, was ökonomisch möglich ist oder was gesetzlich erlaubt wird, sondern darum, was gesellschaftlich akzeptiert wird. Es geht um informelle Normen, die eben gerade nicht in Gesetzestexten formuliert noch sonstwie aufgeschrieben werden können. Je mehr Menschen sich an gemeinsame Normen halten, desto reibungsloser funktioniert die Ökonomie. Vertrauen ermöglicht die Zusammenarbeit und das Zusammenleben. Künftige Handlungen werden berechenbar(er). Aus dem individuellen Nutzen informeller Vertrauensverhältnisse entsteht auch ein Nutzen für die Gemeinschaft. Die unvermeidbare Unvollständigkeit von Verträgen und expliziten Regelwerken macht Vertrauen unabdingbar.

**22.** Wo liegt die Grenze zwischen freiheitsberechtigtem Individuum und freiheitsverpflichtetem Staat? Für den dauerhaften Erfolg einer Gesellschaft muss die Verteilung von Verant-

wortung und Kompetenz systematisch und ethisch fundiert gelingen. Walter Eucken war geprägt vom „Zeitalter der (gesellschaftlichen und wirtschaftlichen) Misserfolge“. Einerseits lag das an der Erfahrung eines grenzenlosen Laissez-faire und der Minimalstaatsideologie, wodurch die Risiken einer Selbsterstörung marktwirtschaftlicher Ordnung durch Vermachtung ignoriert wurden. Andererseits war es die Erfahrung sozialistischer und nationalsozialistischer Experimente, dass die Ausschaltung der Steuerungskraft freiheitlicher Ordnungssysteme zum Untergang führt. Bei der Frage, wo die Grenze zwischen der Freiheitsverpflichtung des Staates und der Freiheitsberechtigung der Bürger zu ziehen ist, rekurriert die Ordnungspolitik auf die ethischen Prinzipien, die unmittelbar aus der Grundsatzentscheidung für die freiheitliche Wirtschaftsordnung folgen.

Der Staat muss die Freiheit des Bürgers sichern und Beschränkungen minimieren. Das gilt für alle Teilbereiche des Lebens und die entsprechenden Ordnungen – Staat, Recht, Gesellschaft, Kultur, Wissenschaft und Wirtschaft. Dieser Grundsatz findet allerdings seine Grenzen:

- ▶ Die Realisierung dauerhafter Partizipationschancen ist primär eine Aufgabe des mündigen und kompetenten Menschen. Ebenso gilt dies für die individuelle Absicherung des Risikos als Voraussetzung freien und mutigen Agierens. Soweit die Mündigkeit oder die Kompetenz des Individuums nicht gegeben ist, muss das Kollektiv treuhänderisch für eine angemessene Erstausrüstung mit Chancen sorgen. Ein Beispiel für so begründbares

staatliches Handeln ist die allgemeine Schulpflicht, ein anderes ist die auf Missbrauchs-kontrolle bezogene Wettbewerbspolitik. Soweit die Chance durch den Einzelnen vertan wurde, bedarf es angemessener Strukturen und Anreize für eine erneute Chance. Ein Beispiel ist die soziale Grundsicherung für Arbeitsuchende, die das Fördern und Fordern effektiv umsetzt. Ein anderes Beispiel bietet das Insolvenzrecht mit dem Gedanken der zweiten Chance. Jeweils bewegt sich die kollektive Kompensation des individuellen Misserfolgs in einem Spannungsfeld von Fehlanreizen auf der einen Seite und zukunftsverbauenden Sanktionen auf der anderen Seite. Die Erfahrungen anderer Länder zeigen, wie durch Fördern und Fordern angemessene Leistungsanreize gesetzt werden können.

- ▶ Haftungswille und Haftungsfähigkeit sind ethisch unverzichtbar, um Ausbeutungsstrategien – sei es im Markt, sei es bei der kollektiven Sicherung der zweiten Chance – wirksam zu unterbinden. Bei Defekten muss korrigierend oder substituierend durch das Kollektiv gehandelt werden. Ein Beispiel ist die Regel, dass Eltern für ihre Kinder haften, ein anderes findet sich bei der Haftpflichtversicherung für Teilnehmer am Straßenverkehr. Für eine Reform der Sozialversicherung unter der Maxime einer marktwirtschaftlichen Lösung sind Versicherungspflicht und Kontrahierungszwang unumgänglich.
- ▶ Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit setzt Leistungsfähigkeit voraus. Das Kollektiv muss subsidiäre Auffanglösungen schaffen, wenn jemand (temporär) in Not gerät oder dauer-

haft aufgrund persönlicher Umstände nicht leistungsfähig ist. Ein Beispiel ist die Grundsicherung, ein anderes die Absicherung des Pflegerisikos. Auch hier gilt es zu vermeiden, dass gut gemeinte Anreize zu Fehlanreizen werden, eigene Vorkehrungen gemindert werden und die Bereitschaft der Steuerzahler zur Finanzierungsbeteiligung sich reduziert.

- ▶ Arbeitsteilung und Tausch sind Motoren einer dauerhaft funktionsfähigen Marktwirtschaft. Sie erfordern sittliche Vertragsinhalte und Vertragstreue. Der Staat hat durch eine aus gesellschaftlichem Wertverständnis resultierende Gesetzgebung die strafrechtlich und zivilrechtlich relevanten Restriktionen und Sanktionen zu definieren. Aber auch hierbei gilt: Die Kosten der Rechtsetzung sind zu beachten, so wie es zum Beispiel mit systematischen Ansätzen der Gesetzesfolgenabschätzung versucht wird.

**23.** Aus dieser Struktur wird die Tatsache ersichtlich, dass ethische Anforderungen gleichermaßen an den Gesetzgeber, den Unternehmer und den Arbeitnehmer zu richten sind. Gelingt dies nicht, dann entsteht ein moralisches Ungleichgewicht, das einer Gruppe Ausbeutungsstrategien – ob durch direktes Rent-seeking oder durch marktwidrigen Macht-ausbau – ermöglicht. Dies gilt für den Unternehmer, wenn Haftungspflichten nicht eingefordert und Haftungsversagen nicht sanktioniert werden. Dies gilt für den Arbeitnehmer, wenn Selbstverantwortung in der sozialen Sicherung nicht nur nicht gefordert, sondern unterminiert wird. Dies gilt letztlich für das Kollektiv, wenn seine staatlichen Organe nicht die Kraft haben,

die Ausbeutungsstrategien von Subventions- und Transferempfängern zu verhindern oder es nicht schaffen, Machtpositionen bestreitbar zu machen. Solche Entwicklungen zeigen deutlich, welches Maß die Degeneration von Verantwortungsbewusstsein in einer Gesellschaft erreicht hat.

**24.** Jenseits dieser ethischen Orientierungen einer freiheitlichen Ordnung ist die Gemeinschaft auch dort gefordert, wo mit individuellem Handeln kollektive Schäden einhergehen, die erst mit Verzögerung sichtbar werden, dann aber möglicherweise irreversibel sind. Anders gewendet: Der Staat muss die individuelle Rationalität dort korrigieren, wo sie aufgrund begrenzter sachlicher oder zeitlicher Horizonte über externe Effekte die langfristige Stabilität der Gesellschaft gefährdet. Wird ein unendlicher Zeithorizont unterstellt, so ergibt sich eine andere effiziente Verhaltensweise als bei begrenzter zeitlicher Perspektive. Dies gilt auch für die Frage, ob und wie intergenerative Chancengerechtigkeit realisiert werden kann. Die langfristige Stabilität der Gesellschaft ist ein Wert an sich – ganz im Sinne von Ranke, der „jede Epoche unmittelbar zu Gott“ und damit als gleichberechtigt sah.

Folgende Handlungsfelder sind für die langfristige Stabilität einer Gesellschaft und die intergenerative Chancengerechtigkeit bedeutsam:

- ▶ Die Sicherung funktionsfähiger Märkte führt zu der Forderung nach einer vorsorgenden Wettbewerbspolitik, welche nicht nur ex post auf Marktmissbrauch achtet, sondern Marktmacht gar nicht erst entstehen lässt.

- ▶ Wenn die natürliche Bevölkerungsentwicklung über eine Eigendynamik die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft infrage stellt, dann muss – zur Sicherung der Generationengerechtigkeit – darauf mit familienpolitischen und zuwanderungspolitischen Maßnahmen reagiert werden. Die Kosten des Nichthandelns sind größer als die Kosten aus dem Risiko, falsch zu handeln. Nur so können die Interessen künftiger Generationen gleichwertig im Verhältnis zu den Interessen der heute Lebenden sein.
- ▶ Dabei ist auch die Sicherung der intellektuellen Ressourcen der Gesellschaft zu beachten. Bildungspolitik und Familienpolitik greifen vielfach ineinander, wenn es um die Gestaltung von Lebensentwürfen und damit gleichzeitig um die Realisierung eines hohen Bestands an Wissen und Fertigkeiten geht.
- ▶ Dies gilt entsprechend für die Sicherung der natürlichen Ressourcen. Auch hier ist der Staat zum Handeln aufgefordert. Das Gebot, „Du sollst nicht stehlen“, gilt auch gegenüber künftigen Generationen (im Sinne der weak sustainability).

### III Orientierung für das 21. Jahrhundert: Freiheit durch offene Gesellschaft, funktionsfähige Märkte und Partizipationsgerechtigkeit

**25.** Die Umsetzung ordnungspolitischer Vorstellungen in konkrete Orientierung für die Politik ist sowohl pfadabhängig wie auch raumabhängig. Die historisch-kulturelle Prägung der Mentalität einer Gesellschaft bestimmt nicht unwesentlich den Gestaltungsspielraum für einen umfassenden Orientierungsrahmen. Deshalb kann ein Gesellschaftsvertrag auch nicht überall und jederzeit identisch sein. Vielmehr wird gerade eine nationale Ausprägung zu einem wesentlichen Differenzierungsmerkmal im globalen Standortwettbewerb.

Man kann diesen Gedanken auch aus einer anderen Richtung einführen: Warum verhalten sich Menschen unter weitgehend identischen politischen und ökonomischen Bedingungen nicht überall gleichartig? Weil es explizite, zumeist aber implizite kollektive Wertorientierungen gibt, die identitätsprägend sind und über ein dominantes Gruppenverhalten Reaktionsmuster bestimmen. Was für den Historiker selbstverständlich ist, hat für die zeitgenössische Wirtschaftstheorie hingegen keine genügend große Bedeutung. Das führt oft zu realitätsfernen und wenig sachgerechten Handlungsanweisungen. Deshalb benötigen wir die Reaktivierung der historischen Zeit für die ökonomische Theorie.

Allerdings: Die historischen Prägungen sind nicht per se als unveränderbare Vorbedingung der Politik zu sehen. Sie sind grundsätzlich gestaltbar im Spannungsfeld zwischen dem Bestehenden und dem Neuen. Daran ist der Anspruch einer rationalen Politik zu messen. Um Missverständnissen vorzubeugen: Das Argument der Pfadabhängigkeit darf nicht zur Wahrung von Besitzständen führen, die vor allem aus Ansprüchen an das Geld anderer Leute oder künftiger Generationen bestehen. Aber in jedem Fall sollte heutige Politik ihre historischen Voraussetzungen reflektieren, um mit ihnen konstruktiv umgehen zu können. Bedeutsam ist vor allem der historisch gewachsene Kern identitätsstiftender Gemeinsamkeiten. Erst die Würdigung dieser Bedingungen schafft die Basis für eine nachhaltig konsistente Strategie der Wirtschaftspolitik, die mit klar strukturierten konstituierenden Prinzipien arbeitet.

**26.** Die Gesellschaft entkommt in einem Prozess grundlegender Erneuerung nicht dem Zwang, sich der historisch bedingten Identitätslinien bewusst zu werden. Die Frage nach den gesellschaftlichen Besonderheiten kann nicht lange unbeantwortet bleiben. Ebenso wird es nicht funktionieren, diese unbequeme Frage durch einen schnellen Sprung auf die europäische Perspektive zu übergehen. Denn: Ohne nationale Identität wird auch keine europäische Orientierung entstehen. Auf lange Sicht wird Europa seine eigene Identität nur bei bewusster nationaler Differenzierung finden. Es muss um Deutschland in Europa gehen.

**27.** Die für Deutschland wesentlichen mentalitätsprägenden Orientierungen finden ihre

Wirkungskraft aus weit zurückgreifenden pfadabhängigen Prozessen. Sie lassen sich auf drei Ebenen bündeln: Die funktionale Beziehung Staat und Individuum, die gemeinschaftsstiftenden Werte sowie die Spielregeln für das gesellschaftliche Zusammenleben.

- ▶ Die Funktionsweise des staatlichen Systems lebt von der Dominanz obrigkeitlicher Strukturen. Den Staat als freiheitsverpflichtet und das Individuum als freiheitsberechtigzt zu sehen, ist keine Selbstverständlichkeit. Hierzulande ist es der Staat, der unbezweifelt der Träger der Macht ist. Es ist das Individuum, das bei der Beanspruchung von Rechten einer Beweisspflicht unterliegt. Dies verspüren wir im alltäglichen politischen Leben, beispielsweise an der in der Öffentlichkeit mehrheitlich vertretenen Meinung, dass der Staat primär für die Schaffung von Arbeitsplätzen verantwortlich sei. Die Suche der Individuen nach Gewissheit und Sicherheit ist stärker ausgeprägt als in weniger obrigkeitlich geprägten Strukturen.
- ▶ Die Dominanz des Staates ist pfadabhängig erklärbar aus der die deutsche Geschichte prägenden Allianz von Thron und Altar, wie sie aus der Reformation ableitbar ist. Die fundamentale gesellschaftliche Umwälzung im Übergang vom Mittelalter in die Neuzeit wäre ohne das Bündnis von politischer Herrschaft und Klerus nicht möglich gewesen. Dies ist eine besondere deutsche Ausprägung gewesen, die auch die staatliche Funktionalität der Neuzeit bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts in besonderer Weise bestimmt hat und die immer noch nachwirkt. Spürbar war sie vor allem auch im ausgehenden 19. Jahrhundert,

als die Modernisierung staatlicher Systeme – beispielsweise mit dem Weg in den Rechtsstaat – von oben gesteuert und nicht von unten erkämpft wurde. Auch die Sozialpolitik Bismarck'scher Prägung hat sich als staatlich verordnete, kollektiv organisierte, mitunter korporatistisch unterlegte Versorgungssillusion als mentalitätsprägend erwiesen.

- ▶ Gemeinschaftsstiftende Werte haben die Deutschen nicht aus der langen Erfahrung eines gemeinsamen staatlichen Handelns, das von der Bevölkerung getragen wurde, ableiten können. Dieses Phänomen der „verspäteten Nation“ leitet sich im Sinne von Helmuth Plessner aus der Bedeutungslosigkeit einer Staatsidee für das deutsche Nationalbewusstsein ab. „Aus den Gründen seiner politischen und religiösen Geschichte hat Deutschland“, so Plessner, „kein Verhältnis zu den Jahrhunderten, welche für die Bildung und Festigung der modernen Welt entscheidend waren“. Den Deutschen fehlt ein „goldenes Zeitalter“, wie es für die Engländer, die Franzosen oder die Holländer sinnstiftend wurde.
- ▶ Die Kulturnation bot der „verspäteten Nation“ über längere Zeit einen sinnstiftenden Ersatz. Der Wunsch nach nationaler Identität wurde dadurch aber nicht wirklich befriedigt. Die Staatswerdung von oben im Jahr 1871 – als bewusstes Gegenmodell zu den Versuchen einer Staatswerdung von unten in den Jahren 1848/49 – hat wenig Spielraum für eine natürliche Identitätsfindung gelassen. So wie die Fusionen von Unternehmen wegen der Probleme unterschiedlicher Kulturen und des Fehlens gemeinsamer Geschichte zumeist

nicht erfolgreich sind, so gilt dies auch im staatlichen Kontext. Die Brüchigkeit der von oben gesteuerten Staatswerdung zeigte sich mit den Katastrophen des Ersten Weltkriegs und der Nazidiktatur schnell und dramatisch. Damit erlebte die verspätete Nation ein Scheitern, das den Nationalstolz zerstörte und dem nationalen Selbstbewusstsein den Boden entzog. So wurde aus der verspäteten Nation die verzweifelte Nation, die ihre Zukunft in der kopflosen Flucht nach Europa oder in einem mitunter unreflektierten Rückfall in die Kleinstaaterei sucht. „Worauf könnte sich der Stolz der Deutschen begründen?“ Dem deutschen Nationalismus fehlt eine wertbezogene Sinnstiftung.

- ▶ Die Spielregeln für das gesellschaftliche Zusammenleben sind vom Wunsch nach Gleichheit und Gleichbehandlung geprägt. Anders gewendet: Wir scheuen die gesellschaftlichen Extreme. Dies äußert sich einerseits in einem schwierigen Verhältnis zu Eliten und Leistungsträgern. Andererseits ist die Nachkriegsgesellschaft vom Ideal der nivellierenden Mittelstandsgesellschaft beeinflusst worden. Auch Ludwig Erhards Versprechen, Wohlstand für alle zu schaffen, fügt sich – wenn auch missverstanden – in dieses Bild. Alle sollen gerecht behandelt werden, indem alle gleich behandelt werden. Die Prinzipien der Freiheit müssen gegen den Grundsatz der Gleichheit verteidigt werden. So kann man in der Verquickung von Wirtschafts- und Sozialpolitik eine deutsche Kontinuität sehen: „Daraus folgten die Überbetonung des Kollektiven, des Gemeinschaftlichen und die Geringschätzung der individuellen Freiheit“ (Götz Aly).
- ▶ Die Veränderung hin zu einer ausgeprägten Klassengesellschaft ist in Deutschland lange ignoriert worden. Sie konnte überspielt und verdrängt werden. Der wachsende Sozialstaat war auch eine Kompensation für die mehr oder weniger stillschweigende Akzeptanz der Klassengesellschaft. Dass politische Führung in Deutschland Konflikte und harte Entscheidungen scheut, hat mit historisch verankerten Gründen zu tun. So ist dieses Versagen auch durch einen Mangel an absoluten Werten und einer daher rührenden Beliebigkeit in der Überzeugung zu erklären. Die erfolgreiche Gestaltung von Reformprozessen, die eine überzeugte, klare und unmissverständliche Führung erfordert, gelingt deshalb bei uns nur schwerlich.
- ▶ Dies gilt auch deshalb, weil die Wirtschaftsordnung der fünfziger Jahre irrtümlich als Leitbild für die Zukunft bewertet wird. Die Politik tut heute gerade so, als ginge es nur

darum, zu Ludwig Erhard zurückzukehren. So groß seine Verdienste um Währungsstabilisierung und Rückkehr zur Friedenswirtschaft auch sind: Es ist seinerzeit nicht gelungen, eine Neugestaltung der Wirtschaftsordnung zu erreichen. Dies hat sich als schwerwiegende Bürde für die nachfolgenden Jahrzehnte erwiesen. Denn der Regulierungsrahmen der neu gegründeten Bundesrepublik resultierte aus den entsprechenden ständisch geprägten Gesetzen und Institutionen der dreißiger Jahre. Er war ein Reflex auf die dramatischen Verwerfungen der Weltwirtschaftskrise. Der Ruf nach einem starken, ordnenden Staat war vor diesem Erfahrungshintergrund auch Ordoliberalen wie Eucken und Röpke nicht fremd. Die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung war dadurch im Wesentlichen vorgeprägt. „Das Ende der durch Globalsteuerung und Ständestaat in spezifisch deutscher Weise sozial angewärmten Marktwirtschaft ist zugleich ein Bruch mit einem siebzigjährigen Grundkonsens deutscher Wirtschafts- und Sozialpolitik“ (Albrecht Ritschl).

**28.** Die Interdependenz der Ordnungen entspricht der Forderung nach Konsistenz. Die Teilsysteme müssen sachlogisch widerspruchsfrei und zeitkonsistent gestaltet sein. Der Interdependenz der wirtschaftlichen, politischen, rechtlichen und sozialen Ordnungen Rechnung zu tragen, ist seit Eucken unverändert die fundamentale wirtschaftspolitische Herausforderung. Es gilt, das Verhältnis zwischen hoheitlicher Gewalt und individueller Freiheit festzulegen. Es gilt, konstituierende Prinzipien zu formulieren. Sie müssen die Würde des Menschen sichern, seine Freiheit garantieren sowie Eigenverant-

wortung ermöglichen und fordern. Sie haben zu verhindern, dass staatliche Willkür oder private Wirtschaftsmacht die freie Betätigung des Einzelnen beeinträchtigen. Sie sollen dem Tatbestand unverschuldeter wirtschaftlicher Not anreizkompatibel Rechnung tragen und ein soziales Existenzminimum (Lebensstandarddefinition) sicherstellen. Angesichts der demografischen Alterung und der damit verbundenen Verschiebung der politischen Machtverhältnisse zu älteren und alten Bevölkerungsschichten gilt es schließlich, mit verbindlich einzuhaltenden konstituierenden Prinzipien heute dafür zu sorgen, dass künftige Generationen vor der Ausbeutung durch die älter werdende Mehrheit der heute Lebenden geschützt bleiben.

**29.** Konstituierende Prinzipien liefern einen übergeordneten Orientierungs- und Bezugsrahmen und bieten so der Politik die Chance, nicht nur punktuell zu reagieren, sondern von der „großen Linie“ her zu agieren. Sie zeigen der Gesellschaft eine generelle Richtung, das Ziel sowie den Weg zum Ziel. Sie verhindern, dass in schwierigen Zeiten die langfristige Orientierung verloren geht. Sie ermöglichen, Abweichungen vom Weg aufzudecken und zielführende Korrekturen von Fehlentwicklungen zu unterscheiden. Kein anderer hat wie Walter Eucken auf die sinnstiftende Notwendigkeit einer „funktionsfähigen und menschenwürdigen Ordnung der Wirtschaft, der Gesellschaft, des Rechtes und des Staates“ hingewiesen. Er hat die konstituierenden Prinzipien genannt, die für eine funktionsfähige Wirtschaftsordnung vonnöten sind: Offene Märkte, freie Preisbildung, Geldwertstabilität, Privateigentum, Vertragsfreiheit und volle Haftung der wirtschaftlichen Akteure

für ihr Tun und Lassen sowie eine stetige und vorhersehbare Wirtschaftspolitik. Nur so können Unternehmer, Konsumenten und Sparer ihre individuellen Entscheidungen verlässlich planen. Konstituierende Prinzipien fordern, dass eine Regierung auch dann am eingeschlagenen Kurs festhält, wenn ein Abweichen zugunsten einzelner starker Interessengruppen politisch opportun werden könnte.

**30.** Von den Eucken'schen Prinzipien für eine konsistente Wirtschaftsordnung weicht Deutschland seit geraumer Zeit weit ab. Die Probleme können aus dem kraftvollen Wirken der pfadabhängigen, mentalitätsprägenden Orientierungen abgeleitet werden. Entsprechend den drei historischen Strömungen lassen sich drei bedeutsame Verwerfungen identifizieren:

- ▶ Die besondere staatliche Funktionalität tut sich schwer bei der Gewährung offener, anarchischer Märkte, der Sicherung des Privateigentums sowie bei der Akzeptanz unabhängiger Geldpolitik im Dienste der Geldwertstabilität. Die deutsche Tradition der Rechtsstaatlichkeit befördert allerdings die notwendige Vertragsfreiheit und das Prinzip der Haftung.
- ▶ Eine verzweifelte Nation neigt zu Misstrauen gegenüber dem offenen System marktwirtschaftlicher Ordnung, seiner Unplanbarkeit und der nicht beherrschbaren Dynamik. Sie neigt dazu, Bestehendes aus Gewöhnung hoch zu bewerten und zu bewahren. Sie verfällt leicht in Zukunftsangst und Pessimismus. Der natürliche Optimismus der freiheitlichen Wirtschaftsordnung wirkt nicht.

- ▶ Die dominante Suche nach Gleichheit und Gleichbehandlung führt zu stetigen Eingriffen in die freie Preisbildung. Dabei wird weniger in Güter- als vielmehr in Faktormärkte und insbesondere in den Arbeitsmarkt eingegriffen. Aus den gleichen Motiven kommt es auch zu einer Überbetonung der grundgesetzlichen Forderung nach einer Sozialverpflichtung des privaten Eigentums.

**31.** Die konstituierenden Prinzipien für Deutschland im Europa des 21. Jahrhunderts müssen die pfadabhängigen, mentalitätsprägenden Orientierungen mit der Konsistenzbedingung rationaler Wirtschaftspolitik verbinden. Dies kann nur gelingen, wenn sich Wirtschaftspolitik an einem übergeordneten Leitbild orientiert. Aus einer solchen Zielvorstellung lassen sich konsistente Regeln ableiten, die im Umfeld pfadabhängiger Orientierungen zu bewerten sind. Das muss der wirtschaftspolitische Teil des neuen Gesellschaftsvertrags sein. Hierbei ist vom Verfassungskern des Grundgesetzes auszugehen, der die verantwortete Freiheit des Individuums in den Mittelpunkt stellt. Für ein gesellschaftliches Leitbild bedeutet dies: Offene Gesellschaft und funktionsfähige Märkte schaffen und sichern im Zusammenspiel mit der Partizipationsgerechtigkeit die Freiheit der Bürger.

Die zu diesem Leitbild passenden konstituierenden Prinzipien als Bestandteil eines neuen Gesellschaftsvertrags sind im Lichte der identifizierten historischen Prägungen und der damit erklärbaren Verwerfungen in der Wirtschaftspolitik:

- ▶ Partizipationschancen für alle: Die Sicherung dieser sowohl aus Gerechtigkeits- wie auch aus Effizienzgründen zentralen Bedingung stellt in erster Linie Anforderungen an das Bildungssystem sowie an die Wettbewerbspolitik und erst in zweiter Linie – subsidiär und nachsteuernd – an das Sozialsystem.
- ▶ Subsidiarität bei der Grundsicherung: Das Leistungsversprechen der Gesellschaft muss für den Einzelnen verlässlich und einschätzbar sein, und zwar sowohl hinsichtlich des Förderns wie des Forderns. Kein Zweifel darf daran bestehen, dass die Erzielung von Erwerbseinkommen immer zu einer deutlichen Besserstellung gegenüber dem Transferbezug führen muss.
- ▶ Kongruente Verantwortungs- und Kompetenzverteilung zwischen Staat und Individuum sowie zwischen staatlichen Ebenen: Klarheit und Konsistenz sichern eine dauerhaft zielführende Handlungsfähigkeit aller Handlungswilligen. Damit werden die elementaren Voraussetzungen für eine Vertrauenskultur als Funktionsbedingung der freiheitlichen Ordnung geschaffen.
- ▶ Effektive Wettbewerbspolitik zur Sicherung funktionsfähiger Märkte: Die Entstehung wirtschaftlicher Macht ist – ganz im Sinne von Walter Eucken – mit hoher Kraft und Effizienz durch offene und bestreitbare Märkte zu bekämpfen. Diese Form der Wettbewerbs-sicherung ist zugleich ein wichtiger Beitrag für dauerhafte Chancen- und Partizipations-gerechtigkeit. Dies bedarf in Zeiten des globalen Standortwettbewerbs der besonderen internationalen Antwort.
- ▶ Langfristige Stabilität mit Blick auf Bevölkerung und natürliche Ressourcen: Die intertemporale Partizipationsgerechtigkeit in Form der Generationengerechtigkeit ist in drei Zusammenhängen von besonderer Bedeutung: in der Finanzpolitik, in der Umweltpolitik und bei der demografischen Entwicklung. Ein erweitertes Verständnis von Nachhaltigkeit muss diesen Dreiklang berücksichtigen. Nationale Zuständigkeit und globale Verantwortung der Politik greifen hier ineinander.
- ▶ Vertrauen durch Konstanz und Berechenbarkeit der Wirtschaftspolitik: Die Wirkungskraft der Ordnungspolitik als Reputations- und Vertrauensmanagement kann nur durch diese Forderung erfüllt werden.

**32.** Der Entwurf einer konsistenten Ordnungsstruktur wirtschaftspolitischer Leitlinien entwickelt aus sich heraus noch keine Über-

zeugungskraft. Die Strahlwirkung des Freiheitsprinzips ist begrenzt wegen der Verlierer und ihrer vermeintlichen Ohnmacht im globalisierten Standortwettbewerb. Es können letztlich nur die begründete Wirkungserwartung auf eine bessere ökonomische Zukunft, eine glaubwürdige Reaktivierung des Vollbeschäftigungsziels sowie das Erleben vertikaler Mobilität und damit tatsächlicher Chancenoffenheit dem Freiheitsprinzip und seiner ordnungspolitischen Folgerung die notwendige Zustimmung verschaffen. Solange dies nicht gelingt, wird es bei den tatsächlichen Verlierern und jenen, die sich als potenzielle Verlierer sehen, immer als System für die materiell Bessergestellten in Verruf stehen. Gegenwärtig ist diese Meinung bei der Mehrheit der Deutschen vorherrschend (Allensbach).

Der öffentliche Aufruhr um Hartz IV hat dies in aller Deutlichkeit gezeigt. Demonstriert haben bei Weitem nicht nur die direkt Belasteten. Zumal dieser Gruppe – der vorherigen Arbeitslosenhilfe-Empfänger – die früheren erwerbsfähigen Sozialhilfe-Empfänger gegenüberstanden, die durch das neue System materiell und insbesondere durch Betreuung bessergestellt wurden. Es waren vor allem diejenigen, die für sich das Risiko künftigen Arbeitslosengeld-II-Bezugs gesehen haben und deshalb in großer Anzahl auf die Straßen gegangen waren. So dominiert das Risiko der Arbeitslosigkeit die Angst des Abstiegs. Eine Auswertung von Daten des SOEP durch das IW Köln zeigt, dass die allgemeine Lebenszufriedenheit durch Arbeitslosigkeit weitaus stärker belastet wird als durch Einkommensmangel. Dabei dürfte sich auswirken, dass in Deutschland stärker als in anderen Staaten das Risiko,

arbeitslos zu werden, besonders mit niedrigem Bildungsstand verbunden ist. Bildungsarmut ist in Deutschland das entscheidende Problem, nicht die heute gemessene Einkommensarmut, zumal diese im europäischen Rahmen – nicht zuletzt dank umfangreicher Transferströme – vergleichsweise gering ausgeprägt ist.

**33.** Solche Reaktionsmuster kennen auch andere Gesellschaften. Richard Sennett hat jenes der Vereinigten Staaten identifiziert. Danach haben sich die Verlierer des ökonomischen Strukturwandels, aus der Mittelschicht kommend, in eine resignative Grundhaltung geflüchtet. Der Verlust an Sicherheit wird als unvermeidlich, aber überfordernd wahrgenommen. Auch hier wirken die Erfolge der fünfziger und sechziger Jahre mit ihrer breiten gesellschaftlichen Wohlstandsmehrung nicht nach. Ebenso überrollt die Erfahrung der vergangenen anderthalb Jahrzehnte nicht die Wahrnehmung der Überforderung. Dennoch lebt die US-amerikanische Gesellschaft aus anderen Traditionen. Der kollektive Erinnerungsbestand ist stark geprägt durch das Bild, dass jeder seines Glückes eigener Schmied ist. Diese Nation von Zuwanderern ist nicht mit dem starken Staat groß geworden, sondern mit dem Erleben dezentraler kollektiver Verantwortung. Diese Pfadabhängigkeiten erklären das bis heute wirksame besondere Staatsverständnis und damit auch die unterschiedliche Bedeutung des skizzierten sozialen Problems im Vergleich zu Deutschland.

**34.** Eine besondere Note erhält der internationale Wettbewerb, wenn in den nachholenden Volkswirtschaften Normen zur Anwendung

kommen, die den ethischen Standards in den entwickelten Volkswirtschaften widersprechen und die dadurch unter Anpassungsdruck geraten. Gefangenearbeit in China und Kinderarbeit in Indien sind beispielsweise solche Fälle, aber auch das viel diskutierte Umweltdumping. Da die gesellschaftlichen Werte Ausdruck historischer Prozesse sind, die zu unterschiedlichen kulturellen Prägungen geführt haben, ist die Ableitung von Lösungen nicht trivial. Eine Ablehnung der Gefangenearbeit mag man noch mit Verweis auf internationale Regelungen begründen und sanktionieren können. Wie aber ist die Kinderarbeit zu bewerten, die in bestimmten Strukturen der dritten Welt in den Familien hilft, die Einkommensbasis zu sichern? Kann Deutschland oder kann Europa auf einen Export seiner Normen setzen?

In diesem Zusammenhang zeigt sich in besonderer Schärfe, dass Entwicklungsunterschiede zwischen Volkswirtschaften nicht nur bei den harten ökonomischen Daten bedeutsam sind, sondern ebenso bei den gesellschaftlich akzeptierten Werten. Auf eine Missionierung zu setzen, wie mit der Christianisierung in früheren Jahrhunderten, kann wohl kaum die Antwort sein. Vielmehr sollte man nüchtern die Möglichkeiten marktwirtschaftlicher Anpassungen bedenken. So zeigt sich zum einen, dass die Intensivierung der weltweiten Arbeitsteilung der effektivste Weg ist, um Regionen zu befrieden und damit die notwendige Grundlage für Prosperität zu schaffen. Zum anderen vollzieht sich die internationale Integration von Märkten immer stärker auch über Meinungsbildung. Solche Meinungsmärkte können zumindest im Bereich reifer Konsumprodukte wirken. Bei Industrie-

erzeugnissen erleben wir – gerade aus dem Angelsächsischen kommend – immer stärker die Wirkung kodifizierter Unternehmenswerte, denen sich auch mittelständische Zulieferer zu unterwerfen haben. Schließlich ist die Entstehung von Transparency International ein gutes Beispiel für endogene Korrekturmechanismen der freiheitlichen Ordnung. Hier gelang es, nahezu selbst organisierend einen immer wirksameren Verhaltenskodex – seit Jahren unter dem Schirm der OECD – zu etablieren, der in der internationalen Arbeitsteilung Korruption ächtet und damit für marktkonformes Verhalten sorgt. Korruption lässt sich – quasi als Gegenbuchung – als Konsequenz unkontrollierter und unregulierter Gier beschreiben, die außerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung ihre Bahnen zieht.

**35.** Fragt man nach den strukturellen Voraussetzungen solch positiv stimmender Entwicklungen, dann beruhen sie auf der Mischung aus gesellschaftlichen Reifeprozessen, politischer Offenheit sowie intensiven und effizienten Wettbewerbsverhältnissen auf den relevanten Märkten. Die Sicherung des international diskriminierungsfreien Marktzugangs – auf den Gütermärkten, den Arbeitsmärkten und den Kapitalmärkten – erweist sich als notwendige Bedingung für die Verbreitung und Durchsetzung ethischer Standards. Internationale Wettbewerbspolitik erhält auch aus diesem Grund einen hohen Stellenwert. Die Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation muss auch nach dem Scheitern der Doha-Runde mit hoher Priorität betrieben werden. Ebenso ist die „effects doctrine“ (Wirkungstheorie) – wonach nationale Wettbewerbsregeln auch auf international

tätige ausländische und einheimische Firmen anzuwenden sind, wenn deren Handeln auf entsprechende nationale Märkte wirkt – für die internationale Vernetzung nationaler Wettbewerbssicherung zu stärken. Schließlich sind die Bemühungen von Transparency International zu unterstützen, da so die politischen Strukturen als Voraussetzung offener Märkte in das Bewusstsein geraten. Es bedarf also gerade auch im internationalen Rahmen mehr statt weniger Wettbewerb, um ethischen Anforderungen Durchsetzungskraft zu verleihen.

Mit diesen Bemerkungen soll die Welt nicht schöner gemalt werden als sie tatsächlich ist. Doch angesichts der allgegenwärtigen Neigung, die marktwirtschaftliche Ordnung – zumal in ihrer globalen Dimension – für alle Fehlentwicklungen verantwortlich zu machen, ist es angemessen, auf jene endogenen Mechanismen hinzuweisen, die ethisch fragwürdig erscheinendes Verhalten automatisch korrigieren. Noch einmal: Es geht bei der Debatte weniger um Individualmoral, sondern um die Ernsthaftigkeit einer Regulierung, die der effizienten Kontrolle ökonomischen Missbrauchs dient. Es geht um darin verfasste Kollektivmoral. Um es deutlich zu sagen: Ein Kontrollversagen ist in keinem System auszuschließen. Entscheidend ist deshalb, ob die getroffenen Arrangements ein systematisches Versagen bei der Kontrolle wirtschaftlicher Macht ausschließen und somit allenfalls einen temporären Defekt zulassen. In der marktwirtschaftlichen Ordnung, die auf dem Prinzip der Kopplung von Entscheidungsfreiheit und individueller Haftung konstitutiv beruht, ist ein Kontroll- und Steuerungsversagen systematisch und dauerhaft nicht möglich.

**36.** Die Weltwirtschaft entwickelt und sortiert sich vor dem Hintergrund konkurrierender Wertesysteme. In dieser Konkurrenz erfolgreich zu sein, setzt wiederum ein Bewusstsein der und ein Bekenntnis zur eigenen Werteordnung voraus. Anders gesagt: Wer den Mechanismus freier und bestreitbarer Märkte nutzen will, um Wertvorstellungen zu transportieren, der muss sich dieser bewusst sein. Auch deshalb ist ein neuer Gesellschaftsvertrag für Deutschland geboten.



## Die Autoren

Prof. Dr. **Michael Hüther**, geboren 1962 in Düsseldorf, ist Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW); 1982–1987 Studium der Wirtschaftswissenschaften und der mittleren und neueren Geschichte an der Universität Gießen, Studienaufenthalt an der University of East Anglia, Norwich; 1987–1989 Promotionsstudium der Wirtschaftswissenschaften, 1990 Abschluss des Promotionsverfahrens (Dr. rer. pol.); 1991–1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Wiesbaden; 1995–1999 Generalsekretär des SVR (Leiter des wissenschaftlichen Stabs); 1999–2004 Chefvolkswirt, 2001–2004 Bereichsleiter Volkswirtschaft und Kommunikation der DekaBank, Frankfurt am Main; seit 2001 Honorarprofessor an der European Business School; seit Juli 2004 Direktor und Mitglied des Präsidiums des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

Prof. Dr. **Thomas Straubhaar**, geboren 1957 in Unterseen (Schweiz), ist wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI); 1981 Abschluss des Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern (Lic. rer. pol.); 1981–1989 Assistent am Volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern; 1983 Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Bern; 1985–1986 Forschungsaufenthalt an der University of California in Berkeley; 1987 Habilitation an der Universität Bern; 1989–1990 Lehrbeauftragter an der Universität Konstanz, 1989–1992 Lehrbeauftragter an der Universität Basel; 1992–1999 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität der Bundeswehr, Hamburg; 1999–2006 Präsident des Hamburgischen WeltWirtschafts-Archivs (HWWA); seit 1999 Universitätsprofessor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität Hamburg; seit April 2005 wissenschaftlicher Leiter und Geschäftsführer des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI).

© 2007 ROMAN HERZOG INSTITUT e. V., München

ISSN 1863-3978 / ISBN 978-3-9811571-0-9

Herausgeber:

ROMAN HERZOG INSTITUT e. V.

Max-Joseph-Straße 5

80333 München

[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)

Gestaltung und Produktion: edition agrippa, Köln · Berlin

Fotos: MEV, project photos

**Die Studie ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich.**

