# Wie resilient ist die Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich? Zur Widerstandsfähigkeit von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft in der Transformation

Michael Hüther Dominik H. Enste Jennifer Potthoff denken



# Inhalt

Randolf Rodenstock Vorwort	2
Treiber und Bedingungen der Transformation 1.1 Resilienz, Robustheit und Effizienz 1.2 Die vier Megatrends als fundamentale Herausforderungen 1.3 Globale Unordnung und nationale Neuordnung 1.4 Sorgen um den gesellschaftlichen Zusammenhalt	3 3 5 10 13
Resilienz und Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft 2.1 Historische Einbettung und Kritik an der Marktwirtschaft 2.2 Moderne Prinzipien einer resilienten Sozialen Marktwirtschaft 2.3 Typologie des Wohlfahrtskapitalismus	15 15 16 18
Resilienz im Ländervergleich 3.1 Wirtschaft: Freiheit, Fortschritt und Wettbewerbsfähigkeit 3.2 Staat: Good Governance und Verschuldung 3.3 Gesellschaft: Gerechtigkeit, Humankapital, Kohäsion und Nachhaltigkeit 3.4 Ergebnisse im Überblick 3.5 Zusammenhang zwischen Resilienz, Freiheit und Nachhaltigkeit	19 19 21 25 29 31
Wege zur erfolgreichen Transformation 4.1 Schöpferische Zerstörung: Urbanität und Technologieoffenheit 4.2 Systemische Risiken: Finanzsystem und politische Ordnung 4.3 Ökologische Nachhaltigkeit: Vorbild, nicht nur Vorreiter 4.4 Soziale Kohäsion: Mitverantwortung aller Stakeholder	34 34 35 36 39
Moderne Ordnungspolitik für mehr Resilienz	40
Literatur	43
Das Wichtigste in Kürze	47
Autoren	48

# Vorwort



In den vergangenen Monaten sahen wir uns mit immer neuen Schreckensszenarien konfrontiert: Krieg und Naturkatastrophen, Energieknappheit und Inflation. Dazu kommen die Zumutungen durch den demografischen Wandel, durch Digitalisierung, Dekarbonisierung und De-Globalisierung.

Angesichts dieser Entwicklungen sorgen sich die Menschen um ihre Zukunft. Sie sehnen sich nach Sicherheit und Stabilität. Doch ist es eher das Festhalten am Bewährten oder die Bereitschaft zur Veränderung, die uns in Zeiten großer Umbrüche stärkt?

Die vorliegende RHI-Studie geht dieser Frage nach und untersucht, wie es um die Widerstandskraft von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft bestellt ist. Wie gut sind wir mit der Sozialen Marktwirtschaft gerüstet, damit die Transformation im wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Bereich gelingt? Zur Resilienz auf ökonomischer und politischer Ebene gehören den Autoren zufolge vor allem Anpassungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft. Flexibilität ist demnach entscheidender als statische Robustheit, damit Menschen und Organisationen den Strukturwandel meistern.

Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland in wichtigen Punkten, die für politische

und wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit stehen, gut ab – so beim Erreichen von Nachhaltig-keitszielen. In anderen Bereichen – wie der tragfähigen Finanzierung des Rentensystems in einer alternden Gesellschaft – haben dagegen andere Industriestaaten die Nase vorn.

Das Fazit der Experten: Die deutsche Volkswirtschaft gehört mit ihrer Sozialen Marktwirtschaft weltweit mit zu den erfolgreichsten Wirtschaftssystemen – nicht nur im Rückblick, sondern auch in der Zukunftsperspektive.

Mir scheint unsere Wirtschaftsordnung für die kommenden Herausforderungen gut gewappnet: Sie bietet nicht nur pragmatische Lösungen zur Krisenbewältigung, sondern auch Orientierung. Gerade in Zeiten, in denen wir – wie es oft heißt – »auf Sicht fahren« müssen, ist es wichtig, Kurs zu halten.

Einen verlässlichen Kompass dafür liefert das Wertesystem der Sozialen Marktwirtschaft. Es fußt auf Freiheit, Selbstverantwortung und Solidarität. Diese Werte können im globalen Wettbewerb der politischen Systeme Strahlkraft entfalten und Vorbild für andere sein – nicht im Sinne überheblichen Strebertums, sondern einer Partnerschaft auf Augenhöhe.

Auch nach 75 Jahren ist die Soziale Marktwirtschaft kein Auslaufmodell. Dabei verdankt sie ihren Erfolg nicht allein ihrer Leistungsfähigkeit in der Vergangenheit oder ihrer aktuellen Krisentauglichkeit. Vielmehr ist es ihre Offenheit für den Fortschritt: Die Soziale Marktwirtschaft ist ein dynamisches, kein statisches Konzept. Folglich wollen wir uns am RHI auch weiterhin intensiv und auf wissenschaftlicher Basis mit ihr befassen, vor allem mit ihren internationalen Perspektiven. Die vorliegende Ausarbeitung liefert dafür eine ausgezeichnete Grundlage.

Professor Randolf Rodenstock Vorstandsvorsitzender Roman Herzog Institut e.V.

1. Cours

# Treiber und Bedingungen der Transformation

Deutschland muss sich im Jahr 2023 in vielen, gleichzeitig auftretenden Herausforderungen bewähren, um für die wirtschaftliche Entwicklung der kommenden Jahrzehnte die Weichen angemessen stellen zu können. Die dabei dominanten Megatrends für den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel sind in multiplen, aber miteinander verbundenen Krisen sichtbar: demografischer Wandel, digitale Transformation, Dekarbonisierung und De-Globalisierung (Demary et al., 2021). Bei allen Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten liegen hier dennoch beachtliche Chancen für Entwicklung und Fortschritt, wenn die Effizienz und Wirksamkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung klug mobilisiert wird. Strukturelle Veränderungen sind dabei unausweichlich.

Dem steht allerdings die Wahrnehmung des Status quo als gerecht und gerechtfertigt entgegen. Gerade wohlhabende Gesellschaften, die auf Jahrzehnte des Wachstums zurückblicken, tun sich aufgrund von Sorgen der Bevölkerung vor Verlusten und Abstieg besonders schwer, Veränderungen zuzulassen. Dies hat viel mit der Sehnsucht der Menschen nach Stabilität zu tun, die man jedoch nicht mit Widerstandsfähigkeit verwechseln sollte. Beharrungstendenzen, Pfadabhängigkeiten sowie der Wunsch nach Robustheit und Standhaftigkeit sind in entwickelten Volkswirtschaften wie Deutschland besonders ausgeprägt. Die starke deutsche Eiche, die allen Widrigkeiten trotzt, bebildert diese Sehnsucht sehr gut. Zudem gibt es aktuelle Belastungen der globalen Ordnung durch den Krieg in der Ukraine sowie der nationalen Ordnungen durch die Krise der Repräsentation beziehungsweise die Krise der Verantwortung in den Demokratien, die für Ängste sorgen. Das erschwert sachlich angemessene und normativ bindende gesellschaftliche Lösungen zusätzlich.

Warum es sich langfristig lohnt, die Zumutungen des disruptiven Wandels zu akzeptieren und zu gestalten, welche (guten) Voraussetzungen die Soziale Marktwirtschaft dafür mitbringt und was konkret an Maßnahmen auf staatlicher, gesellschaftlicher und unternehmerischer Ebene folgen muss, skizziert diese Studie.

# Nicht die Veränderung des Status quo ist belastend, sondern das Festhalten an ihm.

#### 1.1 Resilienz, Robustheit und Effizienz

Die Unterschiede zwischen Widerstandsfähigkeit und Stabilität beziehungsweise zwischen Resilienz und Robustheit sind wichtig, wenn es um die Stärkung kollektiver Handlungsfähigkeit in demokratischen Ordnungen geht. Zwar meint sowohl Resilienz als auch Robustheit, dass ein System über Reserven verfügt und eine organisatorisch-institutionelle Flexibilität besitzt, um exogene Schocks auszuhalten. Brunnermeier (2021) betont jedoch den zentralen Unterschied:

- Robustheit bedeutet, dass die Puffer volle Stabilität garantieren. Resilienz heißt, dass die Schwankungen nur gedämpft und dann wieder ausbalanciert werden.
- Robustheit ist statisch. Die dafür benötigten Reserven können daher sehr groß, ja unbezahlbar sein. Resiliente Systeme sind flexibel und die Reserven sind disponibel. Diese Systeme sind gekennzeichnet durch ein »Volatilitätsparadox« (Brunnermeier, 2021): Ständige Schwankungen stärken ihre Kräfte, so wie ein Immunsystem durch Virenangriffe

**Dynamische Resilienz ist** das passende Leitbild für Organisationen bei Veränderungsprozessen, anders als statische Robustheit.

Treiber und Bedingungen der Transformation

widerstandsfähiger wird. Im übertragenen Sinn kommen demnach Gesellschaften, die sich flexibel anpassen können wie Schilf und Bambus im Sturm, besser durch die Transformation als die starre deutsche Eiche.

Aufbauend auf dem sozialwissenschaftlichen Verständnis von Resilienz muss die Wirtschaftspolitik zwingend diese adaptive Dimension umfassen und nicht nur die Rückkehr zum Status quo ante propagieren oder eine vermeintlich stabile neue Normalität anvisieren. Menschen und (ökonomische) Systeme sind anpassungsfähig und lernen aus Krisen. Die Phase der Adaption, die aktive Vorbereitung und die Milderung der Krisenfolgen beschreiben die zeitlichen Dimensionen der ökonomischen Resilienz. Für mehr Resilienz muss in der Regel Effizienz geopfert werden, denn zum Beispiel Lagerhaltung, Re-Shoring und Diversifikation führen zu höheren Transaktionskosten. Es gibt zu jedem Resilienz-Anspruch ein adäquates Transaktionskostenniveau.

Außerdem muss die Interdependenz der Ordnungen beachtet werden, denn eine Volkswirtschaft ist ein System, das durch eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen, in verschiedenen Institutionen und sozialen

Resilienz bedeutet, sich auf Krisen vorbereiten, sie einhegen und sich an sie anpassen zu können.

Gruppen sowie durch deren Zusammenspiel lebt. Deshalb sind gesellschaftliche Zusammenhänge und Entscheidungsprozesse des politischen Systems (Makroebene), die Interaktion von Unternehmen und Organisationen (Mesoebene) und das Entscheidungsverhalten der Individuen als Wähler, Konsumenten oder

Unternehmer (Mikroebene) für die Resilienz relevant. Diese verschiedenen Aspekte müssen bei der Messung von Resilienz beachtet und erfasst werden (vgl. Kapitel 3.5).

Für die Krisenreaktionsfähigkeit sind zunächst die kurzfristig vorhandenen Ressourcen (zum Beispiel natürliche Ressourcen, Humankapital, Infrastruktur und finanzielle Rücklagen) entscheidend. Langfristig sind für die adaptive Resilienz und die Veränderungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zudem flexible Institutionen, veränderungsbereite Arbeitnehmer und innovative Unternehmen sowie das Sozialkapital (zum Beispiel wechselseitiges Vertrauen, Vernetzung) relevant. Alle Ressourcen sind bei einer langfristigen Resilienz-Strategie im Hinblick auf krisenkritische Engpässe präventiv zu stärken (Harendt/Heinemann, 2018).

Resilienz im ökonomischen Kontext ist definiert als die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, präventive Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu planen und vorzuhalten, unmittelbare Krisenfolgen abzumildern und sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen (Brinkmann et al., 2017). Eine hohe Resilienz ergibt sich, wenn das Handeln und Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (Interdependenz der Ordnungen) für nachhaltiges Wachstum, Wohlstand und Wohlbefinden im Sinn der jeweiligen Zielfunktion der Gesellschaft sorgt. Die Ziele unterscheiden sich dabei unter anderem je nach Wohlstandsniveau sowie kultureller und politischer Tradition.

Die zentrale Frage ist dabei, welche Wirtschaftsordnung die besten Voraussetzungen für den ausgewogenen Mix und damit Resilienz für die Zukunft schafft. Wie gut ist die Soziale Marktwirtschaft als freiheitlich-demokratische Ordnung dafür geeignet? Wie anpassungsfähig sind die etablierten Strukturen und Institutionen? Wie gut gelingt der öffentliche Diskurs über die Weiterentwicklung angesichts der Gleichzeitigkeit der vier Megatrends und der multiplen Krisen? Kurzum: Wie wirkt die marktwirtschaftliche Ordnung mit der demokratischen Entscheidungsfindung und Legitimation sowie der zivilgesellschaftlichen Integrationskraft zusammen?

## 1.2 Die vier Megatrends als fundamentale Herausforderungen

Die vier Megatrends, die als Treiber hinter den aktuellen Krisen stehen, werden kurz im Hinblick auf die damit verbundenen Folgen für die Widerstandsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und im internationalen Vergleich beschrieben.

#### **Demografische Entwicklung**

Der demografische Wandel, der sich unter anderem am Altenquotient zeigt, ist in fast allen europäischen Staaten ein zunehmendes Problem (Abbildung 1). Der Anteil der über 65-jährigen Personen an der Bevölkerung nimmt im Verhältnis zu den 20- bis 64-jährigen Menschen überall zu. Besondere Herausforderungen ergeben sich für Länder wie Polen, Portugal, Italien und Spanien, in denen der Quotient bis zum Jahr 2070 auf über 60 ansteigen wird. Deutschland wird dann mit rund 55 knapp unter dem EU-Durchschnitt (59) liegen. Konkret zeigt sich der demografische Wandel schon heute in Deutschland an Arbeitskräfteengpässen in der Industrie, aber auch im Dienstleistungssektor (Peichel et al., 2022).

Die Analyse der Zukunft der Arbeit und die Folgen des demografischen Wandels beschäftigen das RHI bereits seit dem Jahr 2004 (IW, 2004). Zusammen mit anderen Megatrends wurden die Sorgen und Ängste der Menschen vor großen Veränderungen skizziert. Im Rückblick haben sich viele dieser Sorgen - auch aufgrund von Reformen auf dem Arbeitsmarkt – als unbegründet erwiesen. Zentrale Weichenstellungen wie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit oder auch der Jahresarbeitszeit erfolgten in Deutschland hingegen zu spät, gar nicht oder wurden in Form von Wahlgeschenken zurückgenommen.

Somit bleibt als positive Folge des langsamen Ausscheidens der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt nur, dass die jungen Generationen sich keine Sorgen über Beschäftigungslosigkeit machen müssen. Der Arbeitsmarkt ist zum Bewerbermarkt geworden. Zugleich ergeben sich neue Chancen und Aufgaben durch Migration. Die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften und die Aufnahme von Flüchtlingen müssen dabei austariert werden. Die demografische Alterung führt zudem zu einem veränderten Spar- und Investitionsverhalten. Außerdem gewinnen in einer alternden Gesellschaft die Beharrungskräfte an Macht und Einfluss. Die schon 2008 geäußerte Sorge von Roman Herzog vor einer »Rentner-Demokratie« könnte sich – damals heftig kritisiert – heute als berechtigt erweisen und die Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft schwächen.

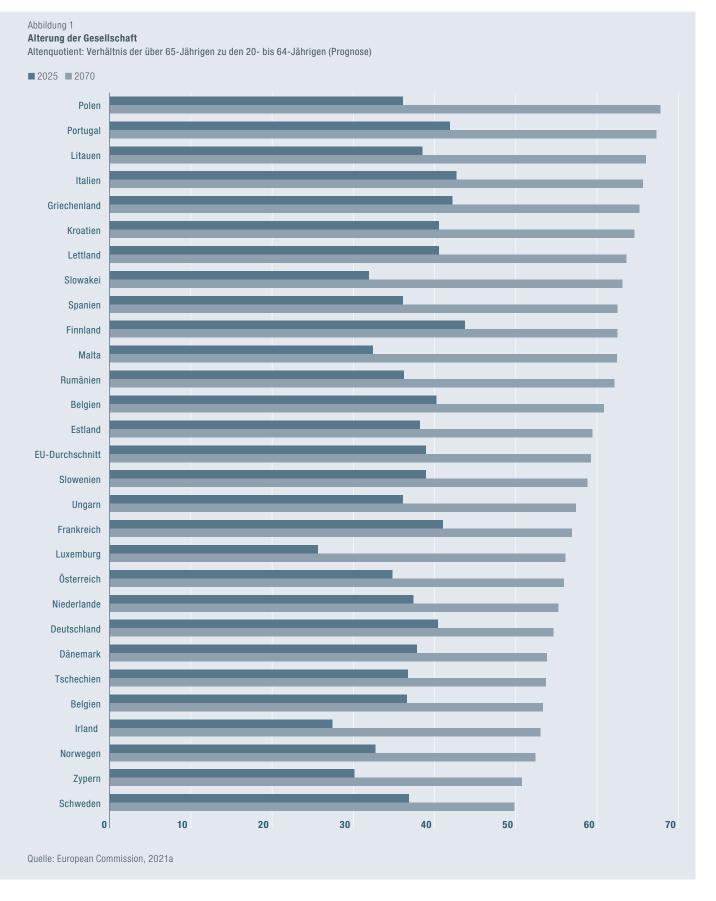
#### **Digitalisierung**

Die Digitalisierung transformiert die Wirtschaft in kaum gekanntem Ausmaß und verunsichert viele Menschen, da sie nicht nur die Kommunikation, sondern auch das gesellschaftliche Zusammenleben dramatisch verändert.

> **Die Warnung Roman Herzogs** vor den Beharrungskräften in einer > Rentner-Demokratie« ist berechtigt.

Die verschiedenen Wirkungen auf den Strukturwandel und die Wirtschaftspolitik skizziert Hüther (2018). Aber Horrorszenarien von Jobverlusten durch Roboter und künstliche Intelligenz schürten dabei unnötig Ängste. Metastudien zeigen, dass es Veränderungen bei Tätigkeiten und Berufen geben wird, aber der Nettoeffekt insgesamt eher positiv ist, da viele neue Jobs geschaffen werden (Hammermann/Stettes, 2015).

Auch in Verbindung mit dem demografischen Wandel sollte digitale Transformation als Chance für neue Geschäftsmodelle, neue Tätigkeiten und vielleicht sogar für mehr sinnstiftende Aufgaben gesehen werden. Schließlich haben sich Tätigkeiten immer durch technischen Fortschritt verändert. Vom Kutscher zum Taxifahrer, vom durch ein



Orchester begleiteten Stummfilm zum Dolby-Atmos-Kinoerlebnis, von Karstadt zu Amazon und von Konferenzen zu Online-Meetings. Dabei haben sich immer Anpassungen ergeben und manche Veränderungen haben sich als temporäre Phänomene erwiesen – wie der rein virtuelle Hochschulbetrieb.

Für die Industrie birgt die jüngste Digitalisierung von Lieferketten große Potenziale, gerade auch in traditionellen Branchen. Eine globale Wertschöpfungskette im Sinn der Industrie 4.0 kann die Transport- und Lagerkosten senken, Abhängigkeiten von Lieferketten reduzieren und durch Diversifikation die Resilienz stärken. Beispielsweise hat der 3-D-Druck (Additive Manufacturing) in der Industrie an Bedeutung gewonnen und die Herstellung physischer Vorleistungen könnte (wieder) näher zu den westlichen Verbrauchern wandern (Re-Shoring).

Als weiterer wichtiger Trend ist die Plattformisierung zu nennen, deren datengetriebene Geschäftsmodelle zu drastisch sinkenden Transaktionskosten und steigenden Skaleneffekten geführt und die Informationsasymmetrien verringert haben. Diese technologischen Innovationen haben die Macht global agierender privater Plattformen massiv ausgeweitet. Umso wichtiger sind eine angemessene staatliche Regulierung und Datenschutzgesetze, die langfristig nicht nur zu einem Standortvorteil werden können (Hüther/Diermeier, 2022), sondern auch für eine resiliente Volkswirtschaft notwendig sind.

#### **Dekarbonisierung**

Den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu verringern, um den Klimawandel zu verlangsamen, ist nicht erst seit diesem Jahrtausend ein wichtiges Ziel. Auf die Gefahren der Übernutzung vermeintlich nicht knapper Ressourcen wies Walter Eucken (1952) schon vor 70 Jahren hin, natürlich ohne das konkrete Ausmaß der negativen externen Effekte durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß vorhersehen zu können. Die Ziele nach dem Zweiten Weltkrieg waren mit »Wohlstand für alle« andere; lange dominierte zudem das Ordnungsrecht die Umweltpolitik (zum Beispiel Verbote), die 1971 erstmals bundespolitisch verankert wor-

Viele Ängste vor der Digitalisierung werden unnötig geschürt, vor allem die vor Beschäftigungslosigkeit.

den war. Durch die Ökologische Steuerreform in Deutschland 1999 und vor allem die höhere Bepreisung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes 20 Jahre später ist aber eine Trendwende eingeleitet worden.

Die Bekämpfung des Klimawandels bietet Chancen für neue Geschäftsmodelle. Wenn der notwendige neue Energiemix durch verlässliche staatliche Rahmenbedingungen und ökonomische Anreizsetzungen klar beschrieben ist, bietet dies der deutschen Wirtschaft Optionen für neue, weltweit vermarktbare Industrien und Technologien. Außerdem konnte dank höherer Energieeffizienz und durch Verhaltensänderungen der Energieverbrauch im Jahr 2022 auf das Niveau von 1990 gesenkt werden, trotz deutlich größerer Bevölkerung (Energiebilanzen, 2022). Sofern auf ideologisch bedingte politische Maßnahmen verzichtet wird, könnte zum Beispiel durch die befristete weitere Nutzung der modernen Kernkraftwerke

> **Deutschlands Energie**verbrauch war im Jahr 2022 nicht höher als 1990, trotz größerer Bevölkerung.

Treiber und Bedingungen der Transformation

in Deutschland die aktuelle Energiekrise abgeschwächt und die Zeit bis zur umfassenderen Nutzung von Wasserstoff überbrückt werden, ohne auf die maroden Atomkraftwerke der Nachbarländer angewiesen zu sein.

Auch über veränderte Anlagestrategien auf den Kapitalmärkten lassen sich Wirtschaft und Nachhaltigkeit verbinden, statt sie gegeneinander auszuspielen. Allein in Deutschland beläuft sich das Volumen nachhaltiger Kapitalanlagen auf rund eine halbe Billion Euro, mit steigender Tendenz. Viele große institutionelle Kapitalanleger haben das Thema weit oben auf die Agenda gesetzt - auch wenn die Details zu den richtigen Indikatoren sich noch entwickeln müssen. Auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich der Megatrend auch aus: In Bewerbungsgesprächen müssen Arbeitgeber auch über die CO<sub>2</sub>-Bilanz und CSR-Maßnahmen (Corporate Social Responsibility) des eigenen Unternehmens Auskunft geben.

Deutschland könnte mit einem gesellschaftlich akzeptierten Modell des Klimaschutzes als Best-Practice-Beispiel andere Staaten zum Nachmachen bewegen und von der Rolle als Vorreiter und Pionier zum Vorbild und Role Model werden. Dafür darf aber nicht mit Verzicht und Verboten und einer Politik des Unterlassens agiert werden (Lepenies, 2022).

#### **De-Globalisierung**

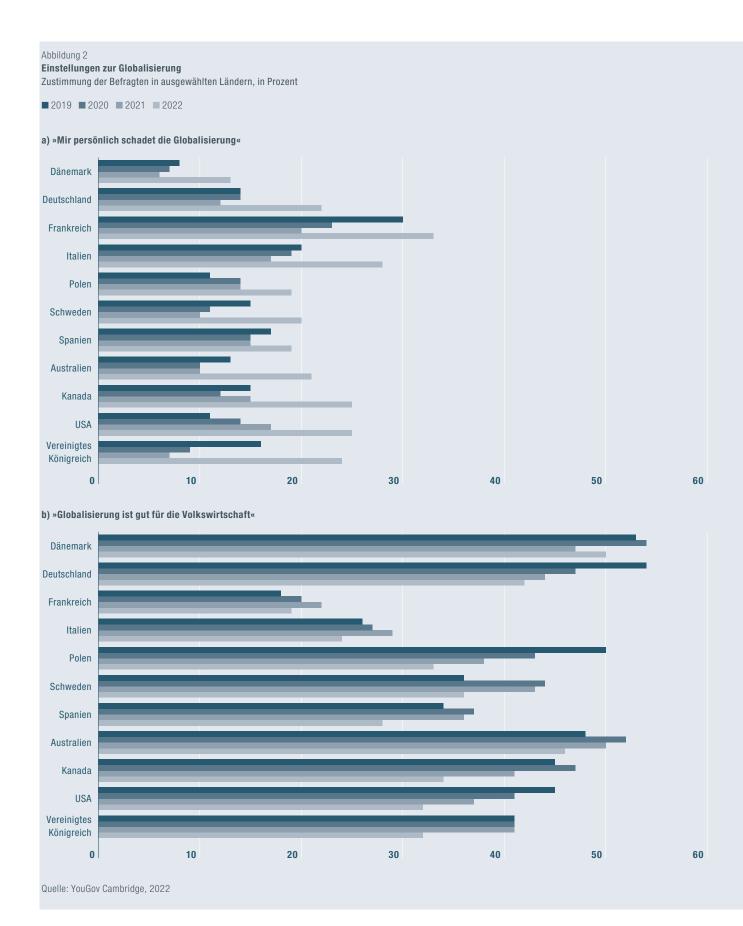
Die Globalisierung wurde außerhalb der Ökonomik nur selten als etwas Positives wahrgenommen. Dass die Welt ohne den Fortschritt in der globalen Arbeitsteilung in den vergangenen Jahrzehnten ärmer, un-

Die Vorteile des freien Welthandels müssen für die Menschen als prägende Erfahrung erlebbar bleiben. gleicher und weniger chancenreich gewesen wäre, wird ignoriert. Aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen oder der Folgen der Covid-19-Pandemie entstehen zum Beispiel Lieferengpässe oder es steigen Preise nicht nur für Rohstoffe, sondern durch die importierte Inflation die Preise vieler Produkte. Angesichts dieser zunehmenden Probleme beim weltweiten Handel meinen nun sogar deutlich mehr Menschen, dass ihnen die Globalisierung persönlich schadet. Erschreckend hoch sind dabei die Werte in Frankreich (33 Prozent) und Italien (28 Prozent). Aber auch die Zunahmen in angelsächsischen Ländern sind beachtlich (Abbildung 2a).

In fast allen untersuchten Ländern ist die Zustimmung zur Aussage »Die Globalisierung ist gut für die Volkswirtschaft« seit 2019 zum Teil deutlich gesunken (Abbildung 2b). Nicht nur in den traditionell globalisierungskritischen südeuropäischen Ländern Spanien (28 Prozent), Italien (24 Prozent) und Frankreich (19 Prozent), sondern auch in Kanada (34 Prozent), den USA und dem Vereinigten Königreich (jeweils 32 Prozent) sind die Zustimmungswerte im Jahr 2022 relativ gering. In Deutschland verringerte sich die Zustimmung von 54 Prozent (2019) auf nur noch 42 Prozent (2022).

Insbesondere seit Politiker liberaler Staaten durch »Lieferkettensorgfaltspflichtengesetze«, aber auch durch protektionistische Maßnahmen zum Schutz der heimischen Industrie die De-Globalisierung forcieren, stehen deutsche Unternehmen gesellschaftlich und politisch unter Druck. Da rund 12 Millionen Jobs in Deutschland vom Export abhängen – in der Industrie sogar bis zu zwei von drei Arbeitsplätzen –, sind die Überprüfung der Resilienz und die Weiterentwicklung des deutschen Geschäftsmodells dringend erforderlich.

Ein Blick auf die Standortfaktoren und die Dynamik der Entwicklungen zeigt, dass die deutsche Industrie aktuell noch gut aufgestellt ist, aber im internationalen Wettbewerb an Dynamik verloren hat, was die Resilienz schwächen könnte (Lichtblau et al., 2022). Denn neben gesellschaftlichen und politischen Verstärkern der De-Globalisierungstendenzen gibt es auch



Treiber und Bedingungen der Transformation

# Ökonomen bleiben bei ihrer Begeisterung für offene Märkte zunehmend allein.

ökonomische Gründe für Entkopplungsbestrebungen und die Verringerung der Abhängigkeit von systemischen Wettbewerbern. Dazu zählen die Verletzung von Eigentumsrechten und Industriespionage in anderen Ländern wie zum Beispiel in China. Außerdem können Unternehmen sich gegen bestimmte, seltene Risiken (wie Pandemien, Kriege, Unwetter) durch Versicherungen nicht ausreichend schützen und reduzieren deshalb die Risiken zur Verbesserung der Resilienz.

Entscheidend bleibt, dass für die Menschen erlebbar wird, welche Erträge die Zusammenarbeit über globale Vernetzung und der Waren- und Dienstleistungshandel zu erbringen vermögen. Das ist nämlich ein Hebel, mit dem man den Abhängigkeiten von China entgegenwirken und neue Geschäftsfelder erobern kann. Um zum Beispiel die Integrationskraft der Globalisierung in Afrika zu erhöhen, sind die institutionellen und klimatischen Besonderheiten dieser Länder zu nutzen und die Potenziale dort zu entwickeln – auch um Migration weniger attraktiv zu machen. Warum sollte Afrika nicht jenen Aufschwung erleben, der Asien ökonomisch stark gemacht hat? Die Globalisierung könnte sich dann wieder als Verheißung erweisen (Hüther, 2021). Dafür sind aber Neuordnungen erforderlich.

# 1.3 Globale Unordnung und nationale Neuordnung

#### **Globale Unordnung**

Die aktuellen Belastungen der globalen Ordnung durch den Krieg in der Ukraine sowie der nationalen Ordnungen durch die Krise der Repräsentation und der Verantwortung in den Demokratien wirken ineinander, indem sie zusammen mit den Megatrends die Moderni-

sierungserfolge der letzten zwei Jahrhunderte bedrohen. Die wirtschaftliche Entwicklung ist akut durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine und die daraus folgenden Sanktionen des Westens belastet. Die einhergehende Destabilisierung zeigt sich nicht nur an der höchsten Inflationsrate in Deutschland seit fünf Jahrzehnten und dem erneuten Einbruch der Industrieproduktion, die in vielen Branchen noch immer unterhalb der Zeit vor der Coronapandemie liegt. Die hohen Energiepreise bergen zudem Gefahren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der europaweit in den letzten Jahren vielfach auch durch hohe Staatsausgaben und -schulden erkauft wurde. Die nun (notwendigerweise) steigenden Zinsen sorgen für zusätzliche Verunsicherungen und hohe Verluste an den Börsen weltweit. Die Widerstandsfähigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungen wird auf eine harte Probe gestellt.

Die Auswirkungen der Megatrends spiegeln sich in der verringerten Akzeptanz der globalen Ordnung, dem schwindenden Einfluss der Welthandelsorganisation (WTO) und anderer internationaler Organisationen sowie in der gesellschaftlichen Verunsicherung. Hintergrund ist, dass Ökonomen bei aller Euphorie über die Öffnung der Märkte und die gewollte Verschärfung der Intensität des Wettbewerbs die Anpassungslasten für die Verlierer im global forcierten Strukturwandel übersehen oder zu gering gewichtet haben. Vor allem geringer Qualifizierte mit industriespezifischen Kompetenzen für lokale Wertschöpfung sorgen - je nach Ausgestaltung der Marktwirtschaft für gesellschaftliche Unruhe.

Höpner/Baccaro (2022) kommen bei ihrer Analyse des deutschen Wachstumsmodells in der Zeit von 1991 bis 2019 sogar zu dem Schluss, dass die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zwar zur Resilienz der deutschen Wirtschaft beigetragen habe, aber dies nur auf Kosten anderer (EU-)Länder geschehen sei. Die starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft sei schädlich für andere Länder und müsse durch eine nachfrageorientierte, die Binnennachfrage stärkende Wirtschaftspolitik ersetzt werden, um langfristig zu funktionieren. Die Autoren schla-

gen eine Anpassung in der Lohn-, Wohnungsund Fiskalpolitik vor, um die Binnennachfrage und den Konsum in Deutschland zu stärken. Sie erkennen Gefahren für die Resilienz, sofern kein »privatisierter Keynesianismus nach amerikanischem Vorbild etabliert« wird (Höpner/ Baccaro, 2022, 43). Die Exportabhängigkeit Deutschlands gefährde - genauso wie der starke Industriesektor - die Widerstandsfähigkeit (Höpner/Baccaro, 2022, 8 ff.), weil eine expansive Lohn- und Fiskalpolitik unterbleibe, um die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Industrie nicht zu gefährden.

Mit Blick auf die Megatrends wie die De-Globalisierung steht das Wachstumsmodell in Deutschland zwar unter Druck. Aber die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Agenda 2010 hat die Wachstumskräfte gestärkt und über die Beschäftigungsexpansion eine nachhaltige Basis für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geschaffen. Die außenwirtschaftlichen Beziehungen wiederum sind Ausdruck von relativen Standortbedingungen und Spezialisierungsvorteilen, die sich zunehmend selbst verstärken. Aus diesen Gründen sind unsere Schlussfolgerungen mit Blick auf den Ländervergleich andere als die von Höpner/ Baccaro (2022).

Gleichwohl müssen aufgrund der Eingebundenheit Deutschlands in die EU die Interessen anderer Länder beachtet werden, die gefühlt oder tatsächlich unter der erfolgreichen deutschen Standortpolitik leiden. Die Resilienz einer Volkswirtschaft hängt auch von deren Eingebundenheit in die globale Ordnung ab. Zwischen der Organisation der internationalen politischen Ordnung und der wirtschaftlichen Ordnung besteht ein enger Zusammenhang. Ein Beispiel: Nur wenn ein Hegemon existiert, der aufgrund seiner wirtschaftlichen, politischen und militärischen Macht eine (auch für ihn) wirtschaftlich vorteilhafte globale Freihandelsordnung bereitstellt, können andere Länder sich als Trittbrettfahrer verhalten und von diesem öffentlichen Gut »Freihandelsordnung« ohne eigene Kosten profitieren.

Die Lage hat sich nun aber schlagartig verändert, da an die Stelle des (wohlmeinenden) Hegemonen (USA) miteinander rivalisierende Staaten getreten sind, wie die Vereinigten Staaten und die Volksrepublik China. Kein einzelner Staat kann oder möchte mehr eine globale Freihandelsordnung garantieren, wenn sich kleinere Länder nicht an den Kosten beteiligen. Für diese eignet sich die Rolle des Trittbrettfahrers nicht mehr. Die geopolitische Rivalität setzt Anreize, sich durch eine stärker national geprägte Außenhandelspolitik knappe Ressourcen zulasten anderer Länder zu verschaffen, mit der Folge von protektionistischen Maßnahmen (»America first«) bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen. Deutschland muss mehr investieren und kann nicht mehr nur von der Sicherheit zum Beispiel durch die Außenpolitik der USA profitieren. Insofern beschreiben Höpner/Baccaro (2022) zumindest die Herausforderungen für ein resilientes deutsches Wachstumsmodell gut, beachten aber zu wenig den historischen Kontext.

> Deutsche Außen- und Wirtschaftspolitik muss mehr als bisher die Interessen der eigenen Sicherheit und wirtschaftlich schwächerer Länder berücksichtigen.

Historische Entwicklungen und verschiedene Phasen haben die Globalisierung geprägt. Exemplarisch sei der wertebezogene Konflikt zwischen dem transatlantischen Westen und dem chinesischen Weg genannt. Durch die Öffnung Chinas mit der Rede Deng Xiaopings vor dem Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas im Oktober 1978 und mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 startete zwar eine Globalisierungswelle, aber der Konflikt schwelte weiter. Die westliche Hoffnung, China Treiber und Bedingungen der Transformation

werde sich durch Freihandel politisch öffnen und demokratisieren, hat sich nicht erfüllt. Aus dem nach der Jahrtausendwende immer stärker spürbaren Systemwettbewerb wurde ein handfester Systemkonflikt, dessen Ausgang bei Weitem nicht so eindeutig ist, wie es für den Kalten Krieg der Fall war. Der Westen muss erkennen, dass die von ihm nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen Institutionen in anderen Regionen der Welt keineswegs als selbstverständlich akzeptiert werden (Hüther, 2021). Dies zeigt nicht zuletzt der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, der eben nicht von allen UNO-Staaten sanktioniert wird.

Eine Ursache dafür ist, dass die Ablösung der Kolonialherrschaft seit den 1960er Jahren weitgehend misslungen ist. Das betrifft vor allem den Aufbau wirksamer Verfassungen und stabiler politischer Institutionen, die ein Land erst in den Fokus der internationalen Kapitalmärkte rücken lassen. Vor allem Subsahara-Afrika ist noch weit von einer tragfähigen Integration in die Weltwirtschaft entfernt; allenfalls die informationelle Globalisierung via Internet und Social Media wirkt und motiviert zu Migrationsversuchen in das reiche Europa; statt Waren wandern dann die Menschen. Es gibt aus Tradition und Kultur jenseits der westlichen Erfahrungswelt politische Steuerungsstrukturen und Institutionen, die Verlässlichkeit ermöglichen.

Die nationale Ordnung
Deutschlands berücksichtigt
besser als die der USA, dass
Politik nicht nur die Unterstützung von Eliten braucht,
sondern breit in der Gesellschaft verankert sein sollte.

Gleichwohl begründet die fragile Staatlichkeit in Afrika besondere Hürden für die Einbindung in die globale Ordnung, die nichtsdestotrotz notwendig ist (Hüther, 2021).

Deutschland muss in der globalen Ordnung als wirtschaftlich starkes Land auch für seine Verfassung und ihre Werte eintreten: geistig, ordnungspolitisch, materiell, politisch, militärisch. Zu den staatlichen Rahmenbedingungen gehört nicht nur Infrastruktur, sondern auch die innere und äußere Sicherheit. Die neue Bipolarität der Welt verlangt eine Rückkehr zum Prinzip der konsistenten Ordnungen für das Zusammenwirken der politischen, rechtlichen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Sphären im transatlantischen Westen.

Die Marktwirtschaft im Westen ist nicht nur geistesgeschichtlich aus denselben Wurzeln wie die moderne Demokratie entstanden, sondern ist auch im Kern mit ihr verwandt. Ausgangspunkt ist in jedem Fall das Prinzip, dass die Menschen Wahlmöglichkeiten haben und dass Konflikte systematisch gelöst werden, ohne jemanden zu überfordern. Diese Auseinandersetzungen werden die Welt prägen (Hüther/Diermeier, 2022) und erfordern zugleich eine resiliente deutsche Gesellschaft, die ein positives Beispiel für andere Länder bietet.

#### **Nationale Neuordnung**

Die Globalisierungsneigung der weltoffenen, polyglotten, multikulturellen und diversen Eliten hat in vielen westlichen Staaten den Widerspruch derjenigen hervorgerufen, die weniger offen und bereit zur Anpassung sind sowie sich mehr der eigenen Herkunft und Nation verbunden fühlen. Dies führt - auch in Deutschland bei Wahlen immer spürbarer – zur Krise der Repräsentation im politischen System. Manche gesellschaftliche Gruppe erlebt in der öffentlichen Debatte keine für sie angemessene Wahrnehmung und ist für extreme politische Kräfte mobilisierbar, die sich in Sprache und Aktion jenseits des herrschenden demokratischen Grundverständnisses positionieren. Die Ablehnung der Globalisierung und die Angst vor dem Verlust an Souveränität werden zum starken Motiv politischer Renationalisierung und Regionalisierung, wie vor allem in

den USA erschreckend spürbar geworden ist. Aber Deutschland ist bei allen Debatten über die Spaltung der Gesellschaft hier deutlich weniger gefährdet als (fast) alle anderen Länder (Hradil et al., 2022; vgl. auch Kapitel 3).

Es zeigt sich, welche Interdependenzen Wirtschaft, Staat und Gesellschaft aufweisen (Eucken, 1952) und wie unterschiedlich zugleich Veränderungen in verschiedenen Ordnungen wahrgenommen werden. Politische Entscheidungen geraten unter Druck, wenn Kapital internationaler Investoren mobil ist leicht greifbar in der Steuerpolitik, aber auch in anderen für die Standortkosten wichtigen Feldern wie der Energiepolitik. Damit stellen sich Fragen der demokratischen Legitimation und der Bedeutung, die Wählerinnen und Wähler noch haben. Die Leistungsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Strukturen (wie der Sozialkassen) wird herausgefordert, wenn durch Zuwanderung soziale Integrationsaufgaben gestellt werden. Das wiederum führt zu Fragen der kulturellen Identität, Öffnung und Integration.

Die wirtschaftlichen Impulse der Globalisierung durch den immer intensiveren Wettbewerb verlangen bildungs- und regionalpolitische Antworten, um Beschäftigungschancen immer wieder neu zu eröffnen. Und sie verlangen anreizkompatible Angebote an die Verlierer, denen die Anpassung an den Wandel nicht gelingt (Hüther, 2021). Die Vernetzung von Akteuren, Prozessen und Märkten durch Migration, durch Kapitalmobilität, durch Güterhandel und durch die Verbreitung von Wissen beeinflusst sich somit gegenseitig und bringt einen Souveränitätsverzicht für Staaten mit sich, dem durch Renationalisierung und Neuordnung der Gesellschaft entgegengetreten wird. Notwendig ist dafür auch die Übernahme von Mitverantwortung für die Gestaltung der Ordnung durch starke gesellschaftliche Gruppen - wie Unternehmensverbände.

# 1.4 Sorgen um den gesellschaftlichen Zusammenhalt

Ein wichtiges Fundament für die Resilienz einer Gesellschaft ist der Zusammenhalt aller Gruppen einer Gesellschaft. Vielfach wird von einer Gefährdung des Zusammenhalts einer Gesell-

# Die Rekordbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

schaft gesprochen, wenn sich wirtschaftliche, soziale, politische oder kulturelle Disparitäten bis hin zu einer gespaltenen Gesellschaft entwickeln - aktuelle Beispiele sind Brasilien und die USA. In Deutschland zeigen sich solche Tendenzen, anders als vielfach in der Öffentlichkeit diskutiert, im internationalen Vergleich nicht (Hradil et al., 2022).

Die Megatrends führen zur Transformation der Gesellschaft; es gibt zwar Gewinner und Verlierer in Krisenzeiten und es gibt Überforderungsrisiken angesichts der Gleichzeitigkeit und der Beschleunigung der Megatrends. Die Soziale Marktwirtschaft aber federt diese ungleichen Entwicklungen in der Krise zum Beispiel mit Qualifizierungsbrücken in den Unternehmen und mit dem Kurzarbeitergeld gut ab, sodass gerade die unteren Schichten beispielsweise in der Coronapandemie kaum Einkommensverluste hinnehmen mussten. Auch die in den Jahren 2022 und 2023 inflationsbedingten Einkommenseinbußen werden für ärmere Einkommensschichten teilweise aufgefangen.

Jenseits der aktuellen Krisen ist nachweislich die größte Gefahr für soziale Kohäsion die Arbeitslosigkeit. Bei einem Höchststand der Erwerbstätigkeit mit rund 45,6 Millionen Erwerbstätigen in Deutschland im Jahr 2022 und einer weiter geringen Arbeitslosenquote ist hier keine Bedrohung für den Zusammenhalt erkennbar (Statistisches Bundesamt, 2023). Dennoch müssen die Dynamisierung des Lebens und die gefühlte stärkere Fremdbeeinflussung des Alltags durch die Megatrends und den Verlust an Geborgenheit und Stabilität ernst genommen werden. Es reicht nicht mehr aus, Risiken zu managen und dafür Vorsorge zu betreiben.

Treiber und Bedingungen der Transformation

# Offene Gesellschaften sind resiliente Gemeinwesen, weil sie Vertrauen auch gegenüber Fremden aufbringen.

Unerwartete, unwahrscheinliche und komplexe Krisen erfordern eine Stärkung der Resilienz für den Umgang mit Ungewissheiten.

Eine Herausforderung für den Zusammenhalt ergibt sich aus dem in Kapitel 1.2 beschriebenen demografischen Wandel und der Überforderung einer Generation mit der Bewältigung der Transformation. Der Vorwurf könnte lauten, dass die älteren Generationen über ihre Verhältnisse gelebt und somit das Sparprinzip von John Rawls (1971) nicht beachtet hätten, wonach jede Generation bereit sein müsse, für die nächste anzusparen. Es könnte gegen die Generationengerechtigkeit verstoßen worden sein, um intragenerationale Ungleichheiten zu vermindern. Denn das Prinzip der Gerechtigkeit fordert das Sparen - für mehr Generationengerechtigkeit und gleiche Freiheiten in der Zukunft. Dies sind Voraussetzungen für die Selbstermächtigung des Menschen und seine Mitverantwortungsfähigkeit. Das Argument der Generationengerechtigkeit spricht im Übrigen auch gegen die von Höpner/Baccaro (2022) vorgeschlagene direkte Neuausrichtung des Wachstumsmodells in Deutschland auf mehr Binnenkonsum.

Schädlich für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind zu hohe Erwartungen an die Harmonie und den Respekt, der zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (und Generationen) herrschen müsse. Die Sehnsucht danach rekurriert auf die alte Unterscheidung von (warmer) Gemeinschaft und (kalter) Gesellschaft (Tönnies, 1926). Trotz Helmuth Plessners und Max Webers Kritik an diesem Kulturpessimismus scheinen diese Gedanken weiter sehr verbreitet zu sein. Dieser

geschichtsphilosophisch inspirierten Kulturkritik von der Überlegenheit der Gemeinschaft über die Gesellschaft hat Helmuth Plessner in seiner frühen Studie »Grenzen der Gemeinschaft« (1924) dezidiert widersprochen. Für Plessner sind Distanz, Indirektheit und Vermitteltheit als Grundrelationen gesellschaftlicher Beziehungen nicht defizitär, sondern wie der Wunsch nach Gemeinschaft gleichfalls im Menschen verankert und damit natürlich. Gemeinschaft und Gesellschaft stehen deshalb für Plessner nicht in einer hierarchischen Beziehung, sondern gelten als zwei gleichberechtigte, historisch schon immer existente Formen des menschlichen Zusammenlebens.

Auch Max Weber entschärfte Tönnies' dichotomische Begriffsbildung geschichtsphilosophisch. In der modernen Soziologie differenziert Robert Putnam sozialen Zusammenhalt in drei Formen des Sozialkapitals: Bonding, Bridging und Linking (Enste/Suling, 2020). Offene Gesellschaften sind nicht resilient, weil sie von Gemeinschaft (Bonding) geprägt sind, sondern Vertrauen auch gegenüber Fremden aufbringen (Bridging und Linking). Dieses Vertrauen muss durch die Übernahme von Mitverantwortung aller, vor allem der starken Gruppen vermehrt werden, damit Krisen bewältigt werden können. Der Rückzug in den privaten Raum ist keine Option, da nur durch die freiwillige Mitgestaltung des öffentlichen Raums eine demokratische, freiheitliche Gesellschaftsordnung überlebensfähig ist.

Resilienz und Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft

Werte | Führung | Zukunft

### 2.1 Historische Einbettung und Kritik an der Marktwirtschaft

Ist die Soziale Marktwirtschaft angesichts der beschriebenen Herausforderungen und im weltweiten Systemkonflikt noch zukunftsfähig? Oder hatte, wie das Magazin »Der Spiegel« zu Beginn des Jahres 2023 titelte, Marx doch recht? (Der Spiegel, 2023). Wie können und müssen die Grundlagen marktwirtschaftlicher Ordnung nach 75 Jahren weiterentwickelt werden?

Die Idee, welche für die Ordnungsökonomen wie für die Ordnungspolitiker einst motivierend war, hat weiterhin Überzeugungskraft und Sinn: die Schaffung einer Wirtschaftsordnung eingebettet in die demokratische Verfassung und in den öffentlichen Raum der Zivilgesellschaft, die durch Halt und Orientierung überzeugend die Aussicht auf eine nachhaltige, resiliente, vor allem faire und ethisch fundierte Wirtschaftsweise begründet (Hüther, 2022, 111). Im Lauf der Geschichte hat diese Ordnung ihre Robustheit und Stabilität bewiesen.

Welche Elemente sorgen nun für Resilienz gegenüber den Megatrends und den aktuellen Verwerfungen? Der Grundgedanke des Unterschieds zwischen Robustheit und Resilienz ist dabei sowohl auf gesellschaftliche (Hradil et al., 2022) und ökonomische als auch auf politische Ordnungen (Brunnermeier, 2021) anwendbar. So sind autoritäre Regime durchaus robust: Sie können Kritik unterdrücken, über längere Zeit repressiv wirken und bleiben dadurch stabil. Eine gestürzte Diktatur schafft allerdings nur selten ein Comeback. Demokratien sind volatil, können aber Kritik integrieren und verarbeiten dadurch Schocks intern. Dadurch sind sie mutmaßlich resilienter - wie die Coronapandemie beispielhaft zeigt.

Im politischen Raum sind Freiheit und Demokratie nicht immer leicht durchzusetzen. Aber auch wirtschaftliche Freiheit und Marktwirtschaft stehen unter Druck - und das seit über 2.000 Jahren. Denn die Wurzeln der Marktfeindlichkeit reichen weit in die Geschichte zurück. Platon ist dabei der prominenteste Kritiker der Marktwirtschaft. Seine Verachtung für das Wirtschaften, insbesondere für Händler, verbunden mit der Vorstellung der optimalen Staatsverfassung mit einem Philosophenkönig an der Spitze hat tiefe Spuren nicht nur in der Philosophie hinterlassen. Einige Jahrhunderte später haben die großen Religionen dies aufgegriffen. Die Geschichte vom Kommunismus in den Gemeinden der Urkirche dient immer wieder als Referenzpunkt für eine bessere Gesellschaft. Die Entwicklungsgeschichte des Christentums verlief zu vielschichtig, als dass man seine Position zur Wirtschaft auf einen einfachen Nenner bringen könnte. Aber man wird den beiden großen christlichen Kirchen in Deutschland kaum Unrecht tun, wenn man sie als Kapitalismuskritiker bezeichnet. Eine große Ausnahme bildet die katholische Soziallehre, während Papst Franziskus die kirchliche Speerspitze gegen den Kapitalismus verkörpert (Issing, 2022).

Aber auch in Deutschland wurde und wird die Soziale Marktwirtschaft nicht geliebt (Homann/ Gruber, 2014). Insbesondere die Vorzüge marktwirtschaftlicher und wettbewerblicher Prozesse werden gern übersehen; vor allem wenn sie den geschätzten Status quo bedrohen. Aber gerade die dynamischen Elemente sorgen für Resilienz - allen voran der Wettbewerb als Prozess »schöpferischer Zerstörung« (Schumpeter, 1993 [1943], 136 ff.). Eine resiliente Wirtschaftsordnung muss zum einen den Marktmechanismus nutzen und diesen in den gesellschaftlichen und politischen Kontext einbetten und zum anderen keine isolierte. vermeintlich normativfreie Ökonomik lehren, um überzeugend zu sein. Die kontextuale Ökonomik bietet wertvolle Impulse, die Kritik zu entschärfen und so mehr Resilienz zu ermöglichen.

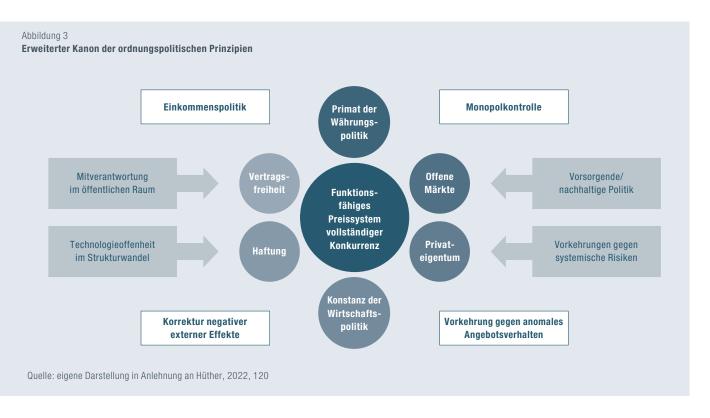
> Diktaturen sind robust, aber nicht resilient, da sie sich nicht anpassen können – anders als Demokratien.

# 2.2 Moderne Prinzipien einer resilienten Sozialen Marktwirtschaft

Brunnermeier (2021) beschreibt allgemein verständlich, welche Prinzipien für makro-ökonomische Resilienz erforderlich sind; alle finden sich schon in den Grundsätzen der Ordnungspolitik von Eucken (1952) und bilden – um vier Prinzipien erweitert – weiterhin das moderne Fundament der Sozialen Marktwirtschaft (Abbildung 3). Die konstituierenden Prinzipien (Kreise) und die regulierenden Prinzipien (weiße Rechtecke) von Eucken (1952), die sich in den letzten 75 Jahren bewährt haben, sind aus unserer Sicht um vier weitere Prinzipien zu ergänzen, die dann den erweiterten Kanon der ordnungspolitischen Prinzipien bilden:

- Zunächst ist die Mitverantwortung der Unternehmen im öffentlichen Raum zu betonen. Die Wirtschaftsordnung funktioniert nur, wenn Unternehmen und Organisationen über das rechtlich Vorgegebene hinaus sich an der Gestaltung der Gesellschaft beteiligen und Mitverantwortung übernehmen und nicht nur das tun, was rechtlich erlaubt, sondern das, was richtig ist.

- Zu einer dynamischen, resilienten Ökonomie gehört außerdem eine Offenheit für neue Technologien angesichts des durch die Megatrends beschleunigten Strukturwandels. So werden Beharrungstendenzen und die konservative Verteidigung des Status quo vermieden und sowohl Effizienz als auch Resilienz gesteigert.
- Die besondere Betonung der vorsorgenden nachhaltigen Wirtschaftspolitik, die sich am Sparprinzip orientiert, ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der durch ausufernde Staatsverschuldung finanzierten Kriseninterventionen des Staates in den jüngsten Krisen begründet. Nachhaltige Wirtschaftspolitik bedeutet eine generationengerechte Bewältigung von Krisen. Dadurch sind kurzfristige Hilfen (wie Kurzarbeitergeld, Wohngelderhöhungen oder Gaspreisdeckelungen) nicht ausgeschlossen, die unter anderem der Einkommenspolitik zugeordnet werden können. Denn situativ-pragmatische Interventionen sind in Krisenzeiten notwendig und kluge Politik muss immer auch in diesem Sinn agieren, um neue Erkenntnisse zu berücksichtigen und Innovationen zu ermöglichen.



Aber diese konsumtiven Ausgaben werden eingehegt und in den Kontext der langfristigen Finanzierbarkeit gestellt.

Und nicht zuletzt sorgen Vorkehrungen gegen systemische und moralische Risiken auf den Finanzmärkten sowie gegen abrupte systemische Unordnungen und exogene Schocks zu den Aufgaben einer resilienzsteigernden Wirtschaftspolitik.

Basierend auf diesen erweiterten Grundsätzen können das Preissystem und der Wettbewerb ihre wohlstandsfördernden Wirkungen nachhaltig, effizient und resilient entfalten.

Diese Wirtschaftspolitik muss aber, wie in Kapitel 1.3 skizziert, zusätzlich auf die Konsistenz der Teilordnungen achten und die Interdependenzen von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft einbeziehen; dies geschieht in der neuen Ordnungsökonomik unter dem Begriff »kontextuale Ökonomik«. Diese zeitgemäßen Prinzipien für die Wirtschaftsordnungspolitik berücksichtigen die geschichtlichen Lektionen, die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte und die skizzierten Anforderungen der Zukunft. Sie ermöglichen dynamische, innovative und anpassungsfähige und damit resiliente wirtschaftliche Entwicklungen, gerade auch gegenüber unerwarteten, nicht prognostizierbaren Ereignissen. »Die erreichbare Resilienz des ökonomischen Systems beruht in besonderer Weise auf der demokratischen Legitimation und Konsistenz sowie der laufenden dialogischen Einbindung der Zivilgesellschaft. Wer die Demokratie trotz , großer Transformation ( nicht abschreibt, der findet in dieser Sozialen Marktwirtschaft die überzeugende Antwort für die Umsetzung« (Hüther, 2022, 120).

Erfolgreiche Ordnungspolitik muss dabei immer zwei Lösungen anstreben: (1) »das Finden einer Lösung des Koordinationsproblems« und (2) »die Aufrechterhaltung einer gefundenen Lösung« (Weizsäcker, 2010, 124). Ein erreichter Wohlstand kann mit verschiedenen Institutionen (gegebenenfalls auch einer Zentralverwaltungswirtschaft) verteidigt werden, da das Koordinationsproblem durch den Markt zunächst einmal gelöst wurde (Weizsäcker,

2010, 124). Resilient ist eine Institution staatlicher Planung wie die Zentralverwaltungswirtschaft aber nicht - allenfalls robust. Das Verharren im Optimum ist angesichts unterschiedlicher Megatrends und stetigem Wandel und zeitweise disruptiven Veränderungen dabei leichter, aber nicht unbedingt zukunftsweisend. Die Suche nach einer Lösung - ausgehend vom Status quo - ist deshalb die größere Herausforderung. Und es können sich dabei sehr unterschiedliche Ordnungen ergeben.

# Sorgt allein der Staat für Ordnung, entsteht kein Fortschritt.

Die Effizienz eines solchen Arrangements von Institutionen (vgl. Kapitel 2.3) entscheidet über Erfolg oder Misserfolg. Allerdings ist Fortschritt kaum durch staatliche Interventionen zu erreichen, da der Staat in der Regel den Status quo bewahren und so das Gemeinwohl schützen will. Gerade in Krisenzeiten wie während der Coronapandemie und deren unterschiedlicher Entwicklung zum Beispiel in Schweden, Deutschland und China wurde und wird dies besonders sichtbar. Fortschritt entsteht durch privatwirtschaftliche Akteure, die an ihrem eigenen Wohlergehen interessiert sind und damit im Erfolgsfall zugleich das Gemeinwohl fördern (wie bei der Impfstoffentwicklung gegen die Covid-19-Pandemie).

Damit liegt aber die besondere Leistung einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht im Erhalt des Status quo, sondern in der Weiterentwicklung und im Fortschritt. Eine resiliente Marktwirtschaft basiert nicht auf statischen neoklassischen Modellen, sondern auf einer evolutorischen Ordnungsökonomik (Enste, 2002). Nicht (statische) Optimalität ist das Kennzeichen für eine resiliente Wirtschaftsordnung, sondern Fortschritt - gegebenenfalls

# Weltweit haben sich fünf verschiedene Typen des Wohlfahrtskapitalismus herausgebildet.

auch nur im Sinn von »Piecemeal Engineering« (Popper, 1945, 138 ff.). Dieser Ansatz von Weizsäckers (2010) findet Resonanz unter anderem in Brunnermeier (2021) und seinen Vorschlägen für eine resiliente Ordnung. Welche Ordnungen bieten nun aber besonders hohe Resilienz?

### 2.3 Typologie des Wohlfahrtskapitalismus

Seit den Analysen des Politikwissenschaftlers Esping-Andersen hat sich in der internationalen wissenschaftlichen Diskussion die Unterscheidung verschiedener Modelle des Wohlfahrtskapitalismus durchgesetzt. Die Studie »The Three Worlds of Welfare Capitalism« (Esping-Andersen, 1990) dient der vergleichenden Wohlfahrtsforschung und der Wohlfahrtstheorie seitdem als fester Bezugspunkt. Die Analyse sozialpolitischer Ordnungsvorstellungen berücksichtigt gesellschaftliche Machtressourcen und sozialstaatliche Strukturen und führte die Typologie der »drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus« ein, mit der Esping-Andersen (1990) die Idealtypen des liberalen, des konservativen und des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats beschreiben wollte. Den Ordnungstypen liegen jeweils andere Traditionen von Staatlichkeit, kulturellen Referenzen und gegenseitiger Beeinflussung als Gründe für die Sozial- und Wirtschaftspolitiken zugrunde, die auch zu unterschiedlicher Resilienz führen. Staat, Markt und Familie haben jeweils eine unterschiedlich große Bedeutung bei der Wohlfahrtsproduktion.

Im Lauf der Zeit wurden Esping-Andersens Wohlfahrtsmodelle um den rudimentären (Leibfried, 2002) sowie postsozialistischen Wohlfahrtsstaat (Pfau-Effinger et al., 2009) ergänzt und die Diskussion wurde intensiver

(Hall/Soskice, 2001). Die Typologie der Wohlfahrtsstaaten und die daraus folgende Zuordnung der Länder bietet durch die Berücksichtigung der Bedeutungen von Markt und Staat eine Grundlage zum Vergleich der Resilienz der Wirtschaftsordnungen. Deren institutionelle Ausgestaltungen sind Ergebnisse historischer Entwicklungen und Pfadabhängigkeiten. Sie belegen, dass es verschiedene Wege der marktwirtschaftlichen Ordnung gibt, die nachhaltig erfolgreich sein können, sofern die jeweiligen Teilordnungen konsistent sind und die normative Spiegelung der historischen Prägung von Haltung und Verhalten (zum Beispiel Gesellschaft der Sesshaften, Migrationsgesellschaft) angemessen beachtet wird.

Betrachtet man die verschiedenen Ausprägungen des Kapitalismus, zeigt sich, dass sie von unterschiedlichen Startpunkten aus Fortschritt in verschiedenen Arten geschaffen haben. Die Ordnungsgruppen bilden einen Ansatzpunkt, um die institutionelle Übersetzung der grundlegenden Philosophien und damit auch deren Resilienz zu untersuchen. Folgende Wirtschaftsordnungen lassen sich unterscheiden:

- angelsächsischer Kapitalismus zum Beispiel Irland, USA, Vereinigtes Königreich;
- rudimentäre Marktmodelle Südeuropas zum Beispiel Griechenland, Italien, Portugal, Spanien;
- postsozialistische Marktwirtschaften
   Osteuropas zum Beispiel Polen, Ungarn,
   Rumänien:
- skandinavisches Modell Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden;
- sozial ausgerichtete Marktwirtschaften
   Kontinentaleuropas Belgien, Deutschland,
   Frankreich, Niederlande, Österreich.

Im nächsten Kapitel wird die Resilienz ausgewählter Staaten basierend auf dem erweiterten ordnungspolitischen Kanon miteinander verglichen. Dabei werden Indikatoren genutzt, für die aktuelle, international vergleichende Datensätze vorhanden sind.

# Resilienz im Ländervergleich

Das Roman Herzog Institut hat bereits Ländervergleiche und Indizes zu relevanten Resilienzfaktoren erstellt und veröffentlicht. Dazu zählen ökonomische Freiheit, Sozialkapital/Vertrauen/ Kohäsion sowie Gerechtigkeitsindizes. Zugleich gibt es zahlreiche Indizes, die internationale Resilienz-Vergleiche vornehmen. Aufbauend auf diesen Indizes und nach Auswertung von Metastudien werden ausgewählte Länder und Resilienz-Indikatoren vorgestellt, welche die Rankings bebildern und zu konkreten Handlungsfeldern und Maßnahmen hinführen. Dazu werden zunächst die Bereiche näher beschrieben, die für die Resilienz eines Staates relevant sind.

# 3.1 Wirtschaft: Freiheit, Fortschritt und Wettbewerbsfähigkeit

Diese Kategorie fasst verschiedene Prinzipien zusammen, die durch die Gewährung von Freiheit und die Sicherung des Wettbewerbs Fortschritt und damit, so die zu prüfende These, Resilienz ermöglichen. Dazu gehören in der modernen Ordnungsökonomik offene Märkte, Vertragsfreiheit, Wettbewerb/Monopolkontrolle, Haftung und Privateigentum.

#### Freiheit und Fortschritt

Unternehmerische Freiheit gibt Raum für innovative Lösungen, Fortschritt und Effizienz und ist dadurch unabdingbare Voraussetzung für Wohlstand und Wachstum sowie letztlich Resilienz. Die dezentralen Entscheidungsmöglichkeiten von Individuen und Unternehmen über Konsum oder Erstellung von Produkten und Dienstleistungen bilden auch das zentrale Leitmotiv der Sozialen Marktwirtschaft. Deren Gründerväter setzten die Konsumfreiheit und die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung als unantastbare Grundrechte voraus. Damit sind sowohl das Vertrauen in die Freiheitsbegabung und Eigenverantwortung der Menschen als auch die Freizügigkeit von Kapital und Arbeit, das Recht auf Privateigentum in Verbindung mit Haftung und die Vertragsfreiheit generell gemeint.

Unternehmerische Freiheit ist im Ordoliberalismus nicht mit Regellosigkeit gleichzusetzen, sondern meint nur die Handlungsfreiheit innerhalb der von einem starken Staat gesetzten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Sehr

deutlich sprachen sich die Gründer der Sozialen Marktwirtschaft für regulatorische staatliche Eingriffe (»regulierende Prinzipien«) innerhalb des Ordnungsrahmens aus. Staatliche Kapazitäten gehören somit zum Fundament resilienter Gesellschaften.

Fortschritt erfordert Wettbewerb und Freiheit in Wissenschaft und Wirtschaft. Da Politik Status-quo-orientiert (konservativ) und damit tendenziell fortschrittsfeindlich ist, dominieren in einer (alternden) Mehrheitsdemokratie immer mehr die Kräfte der Beharrung - insbesondere in reichen Industrieländern, wo zum Beispiel die Mittelschicht viel zu verlieren hat. Interessengruppen bilden sich leichter, wenn es darum geht, den Status quo zu bewahren. Gewerkschaften setzen sich deshalb eher für den Erhalt der vorhandenen Arbeitsplätze ein als für die durch Wandel und Fortschritt erst in Zukunft entstehenden Arbeitsplätze. Digitalisierung wird als Bedrohung und nicht als Chance gesehen. Fortschritt entsteht deshalb dezentral in der wettbewerblich organisierten Marktwirtschaft sowie der wettbewerblich organisierten Wissenschaft. Dort gibt es kein Mehrheitsveto gegen Veränderung.

# Unternehmerische Freiheit in der Sozialen Marktwirtschaft heißt nicht Regellosigkeit.

Freiheit und Wettbewerb in Wirtschaft und Wissenschaft sind deshalb wesentliche Voraussetzungen für eine resiliente Gesellschaft (Weizsäcker, 2010). Die deutsche Volkswirtschaft weist dabei schon seit vielen Jahren sinkende Produktivitätszuwächse und eine geringere relative Wettbewerbsfähigkeit auf (Schmidt, 2021). Die aktuellen Krisen könnten zusätzlich die Gründungsdynamik bremsen. Damit dies vermieden wird, muss der Weg wieder zu mehr Freiheit und Eigenverantwortung

3

beschritten werden. Denn freiheitliche Bedingungen hängen positiv mit wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen eines Landes zusammen. In Ländern mit höherer ökonomischer Freiheit vertrauen Menschen sich gegenseitig und auch der Regierung mehr. Außerdem sind die Menschen dort mit ihrem Leben insgesamt zufriedener (Enste/Eyerund, 2015).

Freie Länder erreichen zudem bessere Werte bei den Nachhaltigkeitszielen (Klös/Enste, 2021). Relevante Indikatoren für ökonomische Freiheit sind unter anderem die Offenheit der Produkt- und Dienstleistungsmärkte, aber auch der Kapitalmärkte sowie des Arbeitsmarktes. Im Sinn einer Fortschritts- und Resilienz-Analyse verschiedener Länder spielt auch die Innovationsfähigkeit und Technologieoffenheit im Strukturwandel eine zentrale Rolle.

Enste/Eyerund (2015) konnten zeigen, dass sich die Freiheitsindikatoren im Zeitablauf und im Ländervergleich nur wenig verändern. Offensichtlich gibt es eine ausgeprägte Pfadabhängigkeit auch bei der Freiheitsliebe.

# Deutschland bietet Unternehmen gute Standortbedingungen, aber kaum wirtschaftliche Dynamik.

Unter 28 OECD-Ländern belegte Deutschland zwischen 1995 und 2015 über alle Indikatoren der unternehmerischen Freiheit (Arbeitsmarkt, Bildung/Innovation, Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie Kapitalmarkt) hinweg immer nur einen Platz im unteren Mittelfeld. Im jüngsten weltweiten Vergleich reicht es bei ökonomischer Freiheit für Platz 25 von 161 Ländern (Fraser Institute, 2022). Bei politischer und bürgerlicher Freiheit lag Deutschland im weltweiten Vergleich im Jahr 2022 auf Platz 18 von 210 Ländern (Freedom House, 2022; vgl. auch Kapitel 3.5, Abbildung 9).

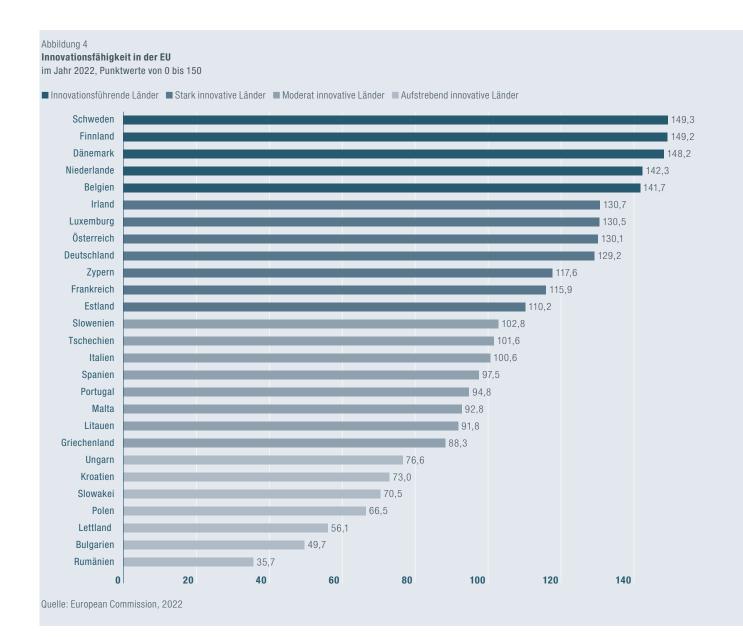
Ökonomische Freiheit schafft die Voraussetzungen für technologischen Fortschritt und die Bewältigung der Herausforderungen. Bei einem breiteren Blick auf die Kennzahlen von Innovation und technologischem Fortschritt zeigt sich, dass die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten (hier und im Folgenden inklusive Finnland) die ersten drei Plätze im umfassenden Europäischen Innovationsindex (European Commission, 2022) belegen (Abbildung 4).

Deutschland liegt im oberen Mittelfeld der europäischen Staaten und weist in diesem Feld eine höhere Qualität auf als beispielsweise andere große Industriestaaten wie Frankreich oder Italien. Die postsozialistischen Marktwirtschaften Osteuropas und die rudimentären Marktmodelle Südeuropas liegen am Ende dieses Rankings, welches rund 50 Indikatoren für technologischen Fortschritt erfasst (darunter Beschäftigtenanteil in wissensintensiven Branchen, Ausgaben für Forschung).

#### Wettbewerbsfähigkeit

Die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit trägt ebenfalls zu mehr Resilienz bei. Deshalb müssen Produktivität und Lohnkosten berücksichtigt werden. Im Vergleich von 28 Ländern hatte die Industrie in Deutschland 2021 die siebthöchsten Lohnstückkosten – sie schnitt damit unter anderem deutlich schlechter ab als die USA, Japan, die Niederlande und Spanien. Diesen Nachteil kann die deutsche Industrie auch nicht durch eine vergleichsweise hohe Produktivität, also die Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde, wettmachen. Denn die Wettbewerber haben den Produktivitätsrückstand gegenüber Deutschland seit 2018 von 12 auf 8 Prozent verringern können (Schröder, 2022).

Im aktuellen Ranking »Internationale Standortqualität« der wichtigsten 44 Mitbewerber erreicht Deutschland beim Standortranking noch einen guten Platz 8 (Lichtblau et al., 2022). Die Schweiz, USA, Dänemark, die Niederlande und Schweden liegen vor Deutschland, aber das Vereinigte Königreich (Platz 13), Frankreich (Platz 21) und Spanien (Platz 24) schneiden deutlich schlechter ab. Allerdings ist die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung in 30 der 45 Länder höher als in Deutschland (Lichtblau



et al., 2022). Dabei sind vor allem die Schwellenländer deutlich besser, was neben dem höheren Wohlstandsniveau in Deutschland vor allem auch mit den bereits erwähnten stärkeren Beharrungstendenzen zu tun hat. Resilienz speist sich aber nicht nur aus der wirtschaftlichen Dynamik, sondern auch aus den staatlichen Ressourcen.

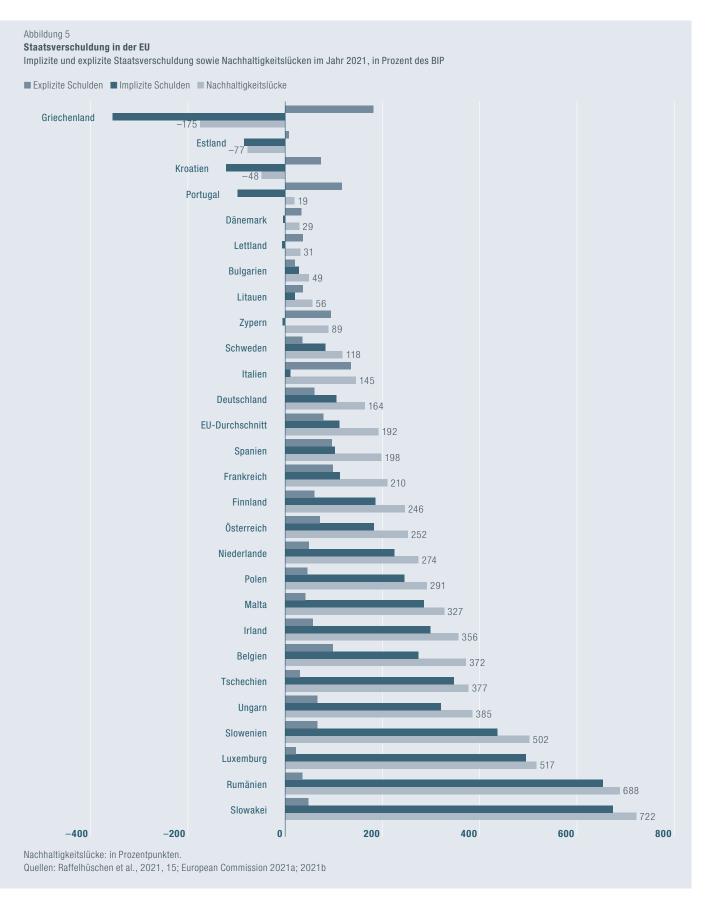
#### 3.2 Staat: Good Governance und Verschuldung

#### **Good Governance**

Eine resiliente Gesellschaft benötigt Reserven, um Krisen auszugleichen. Die Güte des Ordnungsrahmens wird vielfach mit Good-

Governance-Indikatoren gemessen, wie zum Beispiel der Korruptionsanfälligkeit oder dem Vertrauen in die Regierung. Im internationalen Vergleich zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Wirtschaftsordnungen, etwa bezüglich der Verlässlichkeit/Konstanz der Wirtschaftspolitik, der vorsorgenden, sozial nachhaltigen Politik, der Einkommens- (umverteilungs-)politik sowie der Vorkehrungen gegen systemische Risiken.

Good-Governance-Rankings zum Beispiel von der Weltbank kommen zu ähnlichen Platzierungen (Worldwide Governance Indicators, 2022) wie andere Rankings, die staatliche Qualität



und Ressourcen messen. Dabei werden Indikatoren vergleichbar gemacht zu den Bereichen Justiz und Rechenschaftspflicht, politische Stabilität, Effektivität und Qualität der Regulierung, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung.

Bei der so gemessenen Resilienz aufseiten des Staates (vgl. Kapitel 3.4, Tabelle 2, Staatliche Kapazität) liegen die skandinavischen Staaten zusammen mit der Schweiz und den Niederlanden an der Spitze, gefolgt von Deutschland (Platz 6), das sich den Platz mit dem Vereinigten Königreich teilt. Die Rangfolge ist dabei immer sehr ähnlich: skandinavische Staaten vor den sozial ausgerichteten Marktwirtschaften, den angelsächsischen Staaten und den südeuropäischen, gefolgt von den postsozialistischen Staaten, die jedoch aufholen.

#### Verschuldung

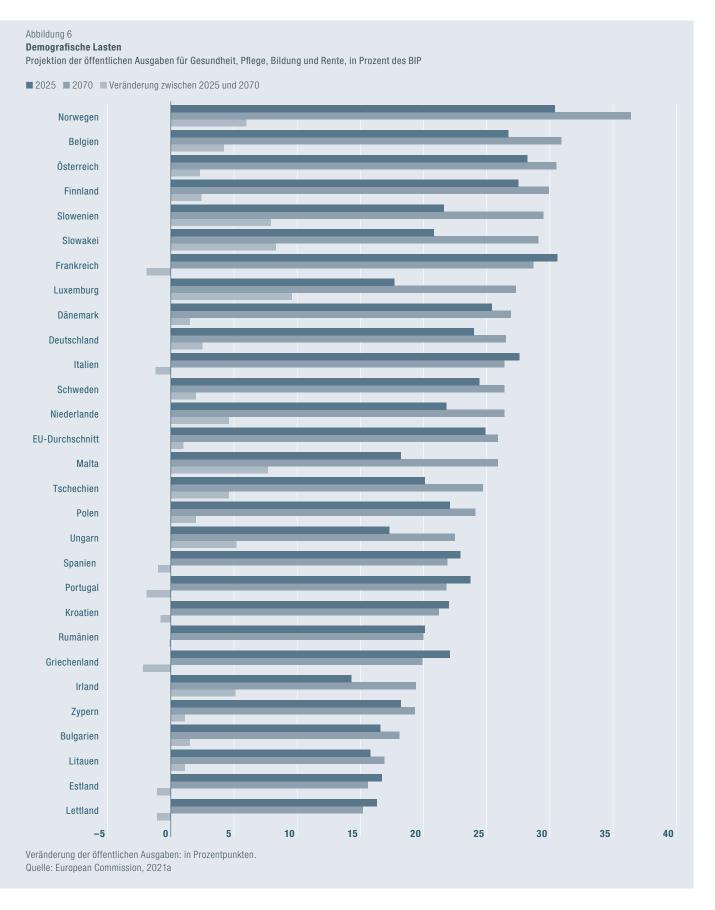
Konkret verringert sich die Resilienz mit sinkenden Rücklagen beziehungsweise steigender Verschuldung der Staaten. Denn steigende Preise und in der Folge die Anhebung der Zinsen belasten vor allem Staaten mit hoher Staatsverschuldung. Dabei gilt es, neben der expliziten auch die implizite Staatsverschuldung in den Blick zu nehmen. Die implizite Verschuldung steigt vorwiegend durch demografiebedingt höhere altersabhängige Ausgaben, die vielfach nicht durch nachhaltige Reformen begrenzt werden – beziehungsweise wenn Reformen nicht durchgehalten werden. Auf Basis von Daten der EU-Kommission (2021a; 2021b) veranschaulichten Raffelhüschen et al. (2021) dies in einem finanziellen Nachhaltigkeitsranking (Abbildung 5).

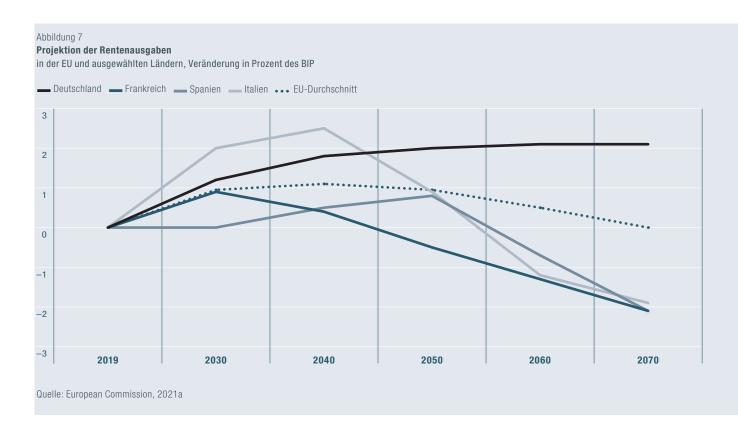
Neben den expliziten Schulden, die jeweils in den offiziellen Statistiken ausgewiesen werden, ermitteln sie regelmäßig, welche verborgenen Lasten (implizite Schulden) Staaten unter anderem in ihren sozialen Sicherungssystemen aufgebaut haben. Dies sind beispielsweise Rentenansprüche. Die Nachhaltigkeitslücke gibt an, wie sehr die Staaten auf Kosten zukünftiger Generationen leben. Fast alle Länder weisen hier wegen unzureichender Vorkehrungen und Reformen aufgrund des demografischen Wandels eine große Nachhaltigkeitslücke (= implizite + explizite Schulden) auf.

# In vielen Ländervergleichen liegen die Vertreter des skandinavischen Wirtschaftsund Wohlfahrtsmodells an der Spitze.

Die Ausgangslage führt dazu, dass ohne auf Resilienz ausgerichtete Reformen die Entwicklung bis 2070 in vielen Ländern zu steigenden Belastungen und damit zu weniger Reserven führen wird (Abbildung 6). Die projizierten Ausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) nehmen zwischen 2025 und 2070 je nach Land um bis zu 10 Prozentpunkte zu. Während für Griechenland, Portugal, Frankreich, Spanien und Italien derzeit sinkende Anteile prognostiziert werden, steigt der Anteil (ohne Reformen) in Deutschland von 24,0 Prozent um 2,5 Prozentpunkte auf 26,5 Prozent des BIP im Jahr 2070 an.

Die Ursache liegt in Deutschland vor allem in der fehlenden Anpassung des Rentensystems. Denn bisher gibt es in den großen EU-Staaten nur (geplante) Kürzungen in Frankreich, Italien und Spanien, während die Ausgaben in Deutschland steigen. Mit Blick auf Resilienz muss - wie in anderen EU-Staaten bereits geschehen - auch in Deutschland der Lebenserwartungsfaktor systematisch in der gesetzlichen Rentenversicherung verankert werden. Ansonsten droht Deutschland das einzige Land mit weiter steigenden Rentenausgaben bis zum Jahr 2070 zu sein (Abbildung 7). Das gilt zumindest für den Fall, dass andere Länder die beschlossenen Reformen nicht rückgängig machen. Weiter steigende Ausgaben für die älteren Generationen gefährden zudem den sozialen Zusammenhalt einer Gesellschaft und die Generationengerechtigkeit.





# 3.3 Gesellschaft: Gerechtigkeit, Humankapital, Kohäsion und Nachhaltigkeit

#### Gerechtigkeit

Neben Freiheit und Fortschritt müssen die Ordnungsmodelle des Kapitalismus auch Facetten von Gerechtigkeit gewährleisten. Einige Staaten orientieren sich dabei an Leistungsgerechtigkeit, andere an Bedarfs- und Verteilungsgerechtigkeit und wieder andere an Chancen- und Generationengerechtigkeit (Enste et al., 2013). Die Idealtypen von Wirtschaftsordnungen sind theoretisch in unterschiedlichem Ausmaß dazu in der Lage, einzelne Gerechtigkeits- und Ordnungsvorstellungen zu realisieren, und bieten damit unterschiedliche Ansätze, mit den Megatrends und der neuen Unordnung der Welt umzugehen und die Transformation zu gestalten.

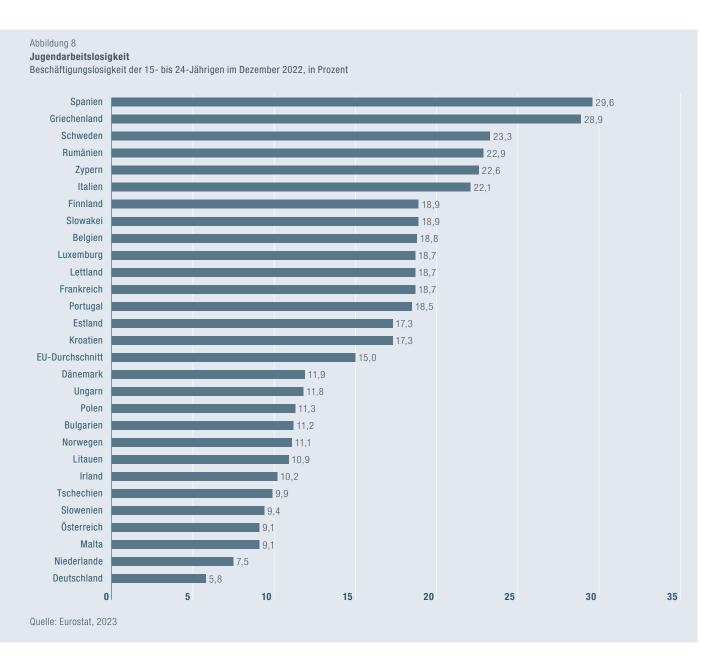
In einer Demokratie wird eine Ausgestaltung des Zusammenlebens sowie des Wirtschaftsund Sozialsystems dann gewählt, wenn sie von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wird. Dabei müssen die drei gesellschaftlichen Bereiche Wirtschaft, Staat und Gesellschaft konsistent verbunden werden. Während die Stärken der freien Marktwirtschaft in der Sicherung der Leistungsfähigkeit und der Wohlstandsmehrung unter Beachtung von Knappheits-, Leistungs- und Regelgerechtigkeit bestehen, sichert eine postsozialistische Ordnung die Gleichheit in den Besitzverhältnissen sowie im Idealfall auch die Chancengleichheit und versucht, schrittweise kapitalistische Elemente in Staat und Gesellschaft zu integrieren. Das Besondere an der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft besteht darin, dass sie versucht, die Stärken beider konträren Ordnungssysteme miteinander zu versöhnen und die jeweiligen Schwächen zumindest zu kompensieren. So war das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft auch von Müller-Armack gedacht, da sie »auch in den breitesten Schichten allgemeine Zustimmung« finden kann (Müller-Armack, 1976).

Im Gerechtigkeitsindex früherer Jahre (RHI, 2017) lag Deutschland im Ländervergleich jeweils hinter den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten über alle Gerechtigkeitsdimensionen hinweg auf Platz 7 – bei der Chancengerechtigkeit zeigten sich steigende Platzierungen. Aber über die Zeit ergab sich eine kaum veränderte Rangfolge der betrachteten Länder mit

# Die Chancengerechtigkeit in Deutschland ist gestiegen, die Einkommensungleichheit hingegen nicht.

den skandinavischen Ländern an der Spitze. Bezogen auf den Ländervergleich schneidet Deutschland bei der Gerechtigkeit etwas besser als ab als bei der Gewährung von Freiheit (Platz 14), was auf eine zwar robuste, aber womöglich noch nicht oder nicht mehr resiliente Wirtschaftsordnung hindeutet.

Hradil et al. (2022) zeigen in ihrer Studie beispielsweise, dass die Einkommensungleichheit in Deutschland entgegen landläufiger öffentlicher Meinung in den letzten Jahren nicht gewachsen ist und die Armutsgefähr-



dung allenfalls aufgrund der Aufnahme von Flüchtlingen leicht gestiegen ist. Auch die Vermögensungleichheit ist hierzulande – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rentenansprüche - geringer als in anderen Staaten wie zum Beispiel in Dänemark, Schweden und den Niederlanden (Niehues et al., 2021). Die hohen staatlichen Sozialausgaben und deren Finanzierung vermindern die Möglichkeit und Notwendigkeit der privaten Vermögensbildung. Arbeitslosigkeit und damit geringe Chancengerechtigkeit ist für die Resilienz einer Gesellschaft weitaus wichtiger als die Einkommens- oder Vermögensverteilung. Vor allem die Beschäftigungslosigkeit von jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren sorgt für langfristige Probleme. In Deutschland liegt die Jugendarbeitslosigkeit seit Jahren am unteren Ende aller EU-Staaten (Abbildung 8).

#### **Humankapital**

Aber nicht nur die Vermeidung von Arbeitslosigkeit trägt zur Resilienz bei, sondern auch gut ausgebildete Menschen in ausreichender Zahl (Humankapital). Eine breite Betrachtung von Humankapital liefert der Humankapitalindex der Weltbank (2022), der zum Beispiel Bildungsabschlüsse und Bildungsjahre international vergleicht. Im Jahr 2022 lag Deutschland auf Rang 26 von 175, knapp hinter Frankreich, Dänemark und Polen. Die Besonderheit des deutschen Ausbildungssystems findet in diesen Vergleichen keine Berücksichtigung und sorgt für geringere Werte beim Besuch weiterführender Schulen. Potenziale für mehr Effizienz bei den Bildungsausgaben, um sowohl Fachkräfteengpässe zu vermeiden als auch eine gute Ausbildung zu gewährleisten, gibt es dennoch.

In der Industrie zeigt sich, dass Deutschland im Jahr 2022 in Europa den höchsten Anteil der Unternehmen hatte, die von Fachkräfteengpässen berichten (43 Prozent), gefolgt von den Niederlanden, Ungarn und Polen (rund 40 Prozent). Kaum Fachkräfteengpässe beklagten Unternehmen in Italien (7 Prozent), Spanien (8,4 Prozent) und Zypern (3 Prozent). In der Schweiz (31,8 Prozent) und in Österreich (25,2 Prozent) ist das Problem im Vergleich zu Deutschland etwas weniger stark ausgeprägt.

# Nirgends in Europa ist der Fachkräftemangel größer als hierzulande!

In der Europäischen Union insgesamt liegt der Anteil mit 29 Prozent auf Rekordniveau (Peichel et al., 2022). Dadurch drohen Gefahren für die Resilienz der betroffenen Volkswirtschaften.

#### Soziale Kohäsion

Insbesondere für pluralisierte, urbane und individualistisch geprägte Gesellschaften ist soziale Kohäsion und Vertrauen gemessen als Sozialkapital für Resilienz erforderlich. Wenn Vertrauen gering ausgeprägt ist, wird vielfach versucht, mit staatlichen Kontrollen für Stabilität oder Robustheit zu sorgen. Aber das Vertrauen schwindet dadurch noch mehr, vor allem wenn das Gefühl der Menschen wächst, dass Politik nicht konsistent handelt (wie in der Coronapandemie) oder wenn Regionen sich zurückgelassen fühlen (wenn Politik für urbane Zentren gemacht wird) oder der Eindruck entsteht, Politik habe lediglich einzelne Interessengruppen im Blick. Resilienz braucht Vertrauen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.

Ein Ländervergleich veranschaulicht, welche Länder eine gute Ausgangsbasis haben und wie ausgeprägt das Vertrauen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft ist. Der internationale Ländervergleich von Enste/Suling (2020) zeigt, welche Länder damals besser für die Krise gerüstet waren als andere. Dabei ging

> Länder, in denen die Menschen ihrer Regierung vertrauen, kommen besser durch Krisen.

3

es weniger um die ökonomischen Maßnahmen und die finanziellen Möglichkeiten der Länder und Regierungen als vielmehr um das fragile psychologische Konstrukt des Vertrauens. Denn Vertrauen sorgt nicht nur in guten Zeiten für mehr Wohlstand und Wachstum, sondern in schlechten Zeiten für die notwendige Verlässlichkeit, um Panik zu vermeiden.

Enste/Suling (2020) untersuchten im IW-Vertrauensindex 20 Länder im Hinblick auf das Vertrauen in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft über den Zeitraum von 2000 bis 2018 – also vor der Corona-Krise – anhand von 15 Indikatoren wie dem Ausmaß des Vertrauens gegenüber Mitbürgern, der Regierung, verschiedenen Wirtschaftsbranchen und der Wirtschaft generell. Bei allen statistischen Schwierigkeiten, die ein solcher Index mit sich bringt, zeigt er – über die zufälligen und nicht erfassten Faktoren hinaus –, warum sich die Länder in der Krise als unterschiedlich widerstandsfähig erwiesen haben.

In den skandinavischen Ländern sowie in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz herrschte vor (und auch während) der Corona-Krise ein ausgeprägtes Klima des Vertrauens. Das politische System, das Wirtschaftssystem und die Gesellschaft wurden - im Großen und Ganzen - als zuverlässig und vertrauenswürdig wahrgenommen. Auf Platz 1 des Vertrauensindex lag Dänemark mit 91 von 100 möglichen Punkten. Deutschland folgte mit 74 Punkten auf Platz 7 - hinter Finnland (89), Schweden (86), den Niederlanden (82), der Schweiz (80) und Irland (76). Die südeuropäischen Staaten Griechenland (8), Italien (30), Spanien (38) und Portugal (43) landeten am Ende des Rankings. Das Misstrauen gegenüber der Politik und der Regierung waren hier besonders ausgeprägt. So vertrauten die Menschen in Griechenland (0) und Italien (10) dem politischen System de facto gar nicht; vertraut wird nur im engen Verwandten- und Freundeskreis. Generalisiertes Vertrauen in zum Beispiel die Unbestechlichkeit von Institutionen wird hier eher bestraft. Hradil et al. (2022) bestätigen diesen Befund anhand ausgewählter Länder und Indikatoren hinsichtlich sozialer Kohäsion und gesellschaftlichen Zusammenhalts.

Allerdings lässt sich Vertrauen nur schrittweise und langfristig aufbauen, dafür aber umso schneller verspielen (Algan et al., 2017). Außerdem zahlt sich Vertrauen in Mitmenschen und Institutionen nicht generell aus, sondern nur in Ländern, die insgesamt über ein hohes Sozialkapital (Putnam, 1993) verfügen. In solchen Ländern profitieren Menschen, die ihren Mitmenschen grundsätzlich vertrauen. Sie erzielen höhere Lebenseinkommen und sind insgesamt zufriedener mit ihrem Leben (Stavrova/Ehlebracht, 2016).

### Ökologische Nachhaltigkeit

Angesichts der notwendigen Dekarbonisierung spielt für Resilienz auch die ökologische Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle. Ressourcenschonung und Energieeffizienz sind dabei zwei wichtige Aspekte. Die Erreichung der ökologischen Ziele wird im Rahmen der 17 Sustainable Development Goals (SDG) erfasst und international verglichen (Lafortune et al., 2022). Deutschland liegt bezogen auf die Ziele 12 (Verantwortlicher Konsum und Produktion) und 13 (Klimaschutz) im europäischen Mittelfeld und hat dort – im Vergleich zu den anderen 15 Nachhaltigkeitszielen – die größten Herausforderungen zu bewältigen.

Ein Weg ist der Ausbau der erneuerbaren Energien. Deutschland belegt dabei mit einer Nennleistung von 138 Gigawatt durch erneuerbare Energien im internationalen Vergleich Platz 5, knapp hinter Brasilien (160 Gigawatt) und Indien (147) sowie den USA (325) und China (1.020). Japan, Kanada, Spanien, Frankreich und Italien erreichen nur Werte zwischen 112 und 57 Gigawatt (IRENA, 2022). Für Deutschland ist das zunächst eine gute Ausgangslage. Weitere Schritte sind aber notwendig, wie in den Handlungsempfehlungen (Kapitel 4) skizziert wird.

#### 3.4 Ergebnisse im Überblick

Nach der Darstellung verschiedener einzelner Einflussfaktoren und Bausteine für eine resiliente Gesellschaft fassen wir hier die Ergebnisse zusammen. Resilienz-Analysen von Ländern werden von unterschiedlichen Organisationen regelmäßig veröffentlicht. Auch wenn die Ermittlung der Resilienz-Rankings immer mit Informationsverlusten verbunden ist, geben sie durch den Ländervergleich zumindest Orientierung (Rose/Krausmann, 2013). Die Rangplätze der Länder unterscheiden sich bei den verschiedenen Resilienz-Rankings im Aggregat nicht wesentlich. Allerdings werden unterschiedliche Bereiche wie ökonomische, staatliche und gesamtgesellschaftliche Resilienz mit vielen Indikatoren erfasst.

#### Wirtschaftliche Resilienz

Der FM Global Resilience Index (FM Global, 2022) legt vor allem Wert auf die wirtschaftliche Resilienz. Resilienz wird gemessen an Indikatoren für die ökonomische Lage (unter anderem Produktivität, politische Risiken, Gesundheitsausgaben), Risikoexposition (etwa hinsichtlich Klimakrise, Cyberangriffen und Erdbeben) sowie Rahmenbedingungen (Diversifikation und Qualität der Lieferketten, Korruption, Infrastruktur und Corporate Governance).

Bei diesem Vergleich liegen von den europäischen Ländern Dänemark (100 Punkte), die Schweiz (97,7 Punkte) und Luxemburg (97,5 Punkte) knapp vor Deutschland

# Deutschland gehört zu den Top 6 der widerstandsfähigsten Volkswirtschaften weltweit.

(96,5 Punkte). Singapur rangiert im weltweiten Vergleich hier noch vor Deutschland. Tabelle 1 gibt die jeweiligen Rangplätze in dem Gesamtranking und den Teilindizes wieder. Deutschland belegt im internationalen Vergleich Platz 5 des Gesamtindex, Platz 9 bei wirtschaftlichen Indikatoren, Platz 6 bezüglich der Risikoexposition und Platz 9 bei den staatlichen Rahmenbedingungen. Bei einem Blick auf einzelne Indikatoren treten die größten Herausforderungen im internationalen Vergleich von 130 Ländern bei der Energieintensität (Platz 52) und Widerstandsfähigkeit bezüglich der Klimakrise (Platz 61) auf.

Im stärker auf makroökonomische Resilienz fokussierten Ranking des Swiss Re Institute (2022) liegt Deutschland bei den Indikatoren (unter anderem geldpolitischer und fiskalischer Spielraum, Entwicklung der Finanzmärkte/Bankensektor, Humankapital, Effizienz des Arbeitsmarktes) in Europa hinter der Schweiz, den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Österreich insgesamt auf Platz 8 (weltweit Platz 13).

Tahelle 1 Wirtschaftliche Resilienz im internationalen Vergleich Ausgewählte Länder, Rangplätze im Jahr 2022 (insgesamt 130 Staaten)

Land	Gesamtindex	Wirtschaft	Risikoexposition	Rahmenbedingungen
Dänemark	1	4	5	2
Schweiz	2	2	27	11
Deutschland	5	9	6	9
Vereinigtes Königreich	13	18	20	5
Frankreich	16	20	7	17
Spanien	17	26	1	21
Polen	25	37	2	31
Italien	29	25	36	28

Quelle: FM Global, 2022

3

# Gesellschaftliche, ökologische und ökonomische Resilienz

Der umfassendste Resilienz-Indikator (Fund for Peace, 2023) betrachtet die folgenden Bereiche: sozialer Zusammenhalt, Inklusion, staatliche Kapazität/Good Governance, individuelle Fähigkeiten wie Humankapital, Ökologie, Ökonomie und die Qualität des öffentlichen Raums. Diese Indikatoren erfassen die ordnungspolitischen Prinzipien, die in Kapitel 2.2 beschrieben wurden.

Kleinere Länderunterschiede zwischen verschiedenen Ausgestaltungen des Kapitalismus zeigen sich hier – wenngleich die europäischen Länder im weltweiten Vergleich insgesamt

besser abschneiden als Schwellenländer oder auch China. China erreicht hier einen Gesamtscore von 6,0 Punkten, wobei vor allem der Wert beim öffentlichen Raum (2,9) zu den schlechtesten fünf Werten weltweit zählt. Aufgrund der Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Resilienz einer Wirtschaftsordnung sollte dies bei den wirtschaftlichen Beziehungen stärker beachtet werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über ausgewählte Länder.

Auch hier bestätigt sich die Rangfolge: skandinavische Staaten vor sozial ausgerichteten Marktwirtschaften, angelsächsischen Staaten, Südeuropa und dann den postsozialistischen Staaten in Osteuropa.

Tabelle 2
Resilienz im internationalen Vergleich

Punktewerte ausgewählter Länder auf einer Skala von 0 (schlechtester Wert) bis 10 (bester Wert)

Land	Gesamtindex Resilienz	Öffentlicher Raum	Wirtschaft	Umwelt/ Ökologie	Inklusion	Individuelle Fähigkeiten	Sozialer Zusammenhalt	Staatliche Kapazität
Norwegen	8,4	9,4	6,8	7,2	9,2	9,2	8,1	8,9
Finnland	8,3	9,3	7,2	6,8	9,0	9,2	7,7	8,7
Schweden	8,3	9,5	7,6	7,0	9,0	9,0	7,8	8,4
Schweiz	8,3	9,1	7,7	6,5	9,0	9,3	7,4	8,8
Dänemark	8,2	9,5	7,5	6,1	9,0	9,1	7,7	8,5
Deutschland	7,9	8,9	7,6	6,0	8,8	9,0	6,6	8,2
Irland	7,9	8,8	6,9	6,1	8,5	9,4	8,0	7,7
Niederlande	7,9	9,0	7,2	5,7	9,2	9,1	6,6	8,6
Österreich	7,8	8,6	7,2	6,5	8,7	8,9	6,8	8,1
Kanada	7,8	8,6	6,9	6,8	8,9	8,9	6,8	8,1
Vereinigtes Königreich	7,7	8,7	7,4	6,3	8,4	8,8	6,2	8,2
Belgien	7,5	8,7	7,0	5,5	8,3	8,8	5,9	8,1
Frankreich	7,5	8,5	7,2	6,2	8,1	8,8	5,8	7,8
USA	7,4	8,2	7,8	5,8	7,8	8,7	5,8	7,6
Spanien	7,3	8,6	6,5	6,0	7,6	8,4	5,9	7,8
Italien	7,0	8,6	6,6	5,6	7,5	8,4	5,2	7,1
Griechenland	6,7	8,2	5,7	5,7	7,1	8,2	4,8	6,9
Polen	6,7	7,2	6,0	5,6	7,5	8,3	5,0	7,1
Kroatien	6,5	7,6	5,9	6,3	7,0	8,0	4,6	6,3
Ungarn	6,5	6,4	6,4	5,6	7,0	8,1	5,1	6,9
Rumänien	6,3	7,4	5,6	6,3	6,5	7,6	4,6	6,1
Bulgarien	6,2	7,2	5,6	5,5	6,8	7,5	4,1	6,5
China	6,0	2,9	6,7	4,1	6,6	7,7	7,4	6,4
Russland	5,9	4,6	5,4	5,6	6,7	7,9	5,3	6,0

Quelle: Fund for Peace, 2023

## 3.5 Zusammenhang zwischen Resilienz, Freiheit und Nachhaltigkeit

Eine einfache Korrelationsanalyse verdeutlicht, dass Resilienz stark - wie in Kapitel 3.1 beschrieben - mit ökonomischer Freiheit zusammenhängt (Abbildung 9). Freiheitliche Ordnungen wie die Soziale Marktwirtschaft sind resilienter, weil sie auf disruptive Transformation flexibler und fortschrittlicher reagieren können.

Außerdem zeigt sich, dass Resilienz eng mit den 17 Nachhaltigkeitszielen (SDG) der UN verknüpft ist. Ein umfassender internationaler Vergleich ergibt, dass Deutschland bei den globalen Nachhaltigkeitszielen das erfolgreichste größere Industrieland ist (Platz 6); aber Europa (außer Japan auf Platz 19) auch generell die ersten 25 Plätze belegt (Sachs et al., 2022). Auch im aktualisierten Europäischen Nachhaltigkeitsreport von Dezember 2022 (Lafortune et al., 2022) belegt Deutschland weiterhin Platz 6 mit den größten Herausforderungen vor allem im Bereich CO<sub>2</sub>-Reduktion in der Produktion und beim Konsum. Krisenbedingt ist der Umsetzungs-

# Von den großen Industrieländern erreicht Deutschland die meisten Nachhaltigkeitsziele der UN.

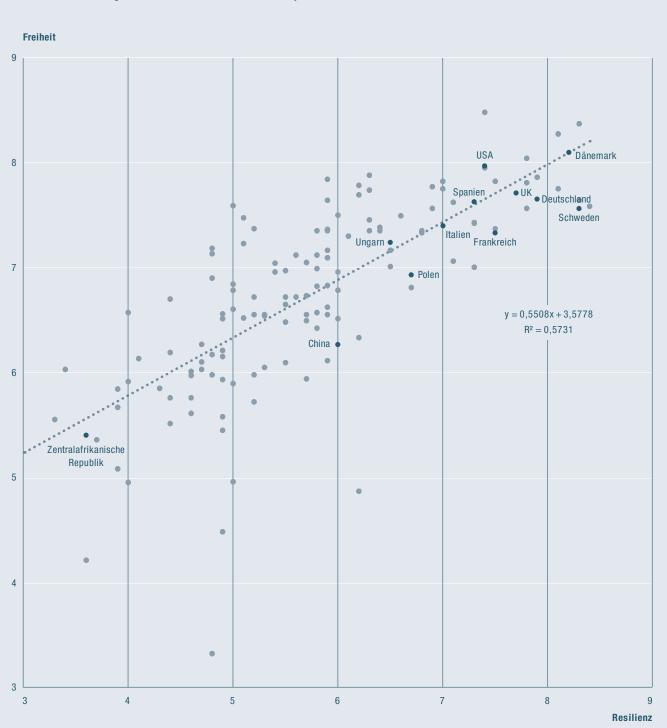
grad der SDG allerdings von 82 (2021) auf 75 Prozent (2022) gesunken.

Der Ländervergleich veranschaulicht, dass vor allem die Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Prägung – auch aufgrund ihrer langen demokratischen Tradition - besonders resilient sind und dabei auch die Nachhaltigkeitsziele besonders gut erreichen (Abbildung 10). Deutschland mit der Sozialen Marktwirtschaft liegt vor anderen Industriestaaten wie Frankreich oder dem Vereinigten Königreich und den USA. Deutschland kann den Herausforderungen durch die Megatrends vergleichsweise gelassen, weil resilient entgegenblicken.



# Abbildung 9 Ökonomische Freiheit und Resilienz

Statistischer Zusammenhang zwischen dem Economic Freedom Summary Index und dem State Resilience Index



Auswertung für 142 Staaten.

Quellen: Fraser Institute, 2022; Fund for Peace, 2023, 6 f.; eigene Berechnungen

Abbildung 10

# Nachhaltigkeit und Resilienz

Statistischer Zusammenhang zwischen dem SDG-Erreichungsgrad und dem State Resilience Index

# SDG-Erreichungsgrad 90 Frankreich Polen Spanien 80 70 y = 7,5156x + 23,809 $R^2 = 0,7804$ 60 50 40 Zentralafrikanische Republik 30 3 5 6 Resilienz

Auswertung für 140 Staaten.

SDG: Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen. Quellen: Fund for Peace, 2023, 6 f.; Sachs et al., 2022; eigene Berechnungen

# Wege zur erfolgreichen Transformation

Was kann die deutsche Soziale Marktwirtschaft von anderen Ländern lernen? Was können andere Länder von Deutschland lernen? Und mit welchen Reformen kann die Soziale Marktwirtschaft noch krisenresilienter werden? Es wird häufig davon ausgegangen, dass Kollektive - wie Gesellschaften - voneinander bei institutionellen Lösungen für Ordnungen, Verfahren und Politiksysteme lernen können und diese umsetzen können. Tatsächlich ist der historische Befund dazu weniger ermutigend; zu stark sind Beharrungstendenzen, historische und kulturelle Entwicklungen sowie Pfadabhängigkeiten, als dass Politik voneinander lernt. Umso wichtiger ist es, diese vergleichende Betrachtung zu leisten, um nicht nur die Unterschiede zu erkennen, sondern diese durch eine historisch-kulturelle Einordnung zu verstehen. Das muss wirksamer Politik vorangehen – ganz im Sinn der Eucken'schen Idee der Konsistenz der Ordnungen.

# 4.1 Schöpferische Zerstörung: Urbanität und Technologieoffenheit

Den Vorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft zufolge ist für mehr Resilienz eine Wirtschaftspolitik erforderlich, die vorwiegend als Standort- und Innovationspolitik ausgerichtet ist. Das bedeutet, dass sie gute Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln und einen dynamischen Strukturwandel bietet und zugleich die Anpassungslasten der vom Strukturwandel negativ Betroffenen abfedert und durch neue Chancen kompensiert (Schmidt, 2021; SVR, 2019; 2020).

Anders als in Volkswirtschaften mit wenigen großen Zentren hat Deutschland viele innovative Regionen. Dabei gilt es unter anderem den Trend der Verstädterung und Urbanisierung für Fortschritt und im Sinn von Weizsäckers (2010; vgl. Kapitel 2.2) zu nutzen. Städte sind Pionierorte der Infrastrukturen und Erlebnisorte der Ballungsräume (Agglomeration). Das entscheidende ökonomische Argument ergibt sich, wenn man Johann Heinrich von Thünens Idee der räumlichen Struktur aus Zentrum und Peripherie verbindet mit Joseph Schumpeters Vorstellung für Wachstum durch die innovative Kraft der schöpferischen Zerstörung. Der Ökonom Herbert Giersch hat in seiner »Vulkantheorie« die Stadt als schöpferisches Team identifiziert, das die Offenheit, die Fühlungsdichte und den Wettbewerb in neue Ideen umsetzt, sodass der Ballungsraum wie ein Vulkan wirkt. Dieser Vulkan speit ständig, wenn auch nicht regelmäßig, neues Wissen aus. Dieses technische Wissen, das dann wie Lava den Berg hinabfließt, wirkt im Prozess der schöpferischen Zerstörung bis zum Rand hin befruchtend (Hüther, 2021).

Prägend ist hier nicht die statische Vorstellung einer für immer gegebenen Stadt-Land-Struktur; dafür sind schon historische Ereignisse und Zufälligkeiten zu wirkungsmächtig. Besonders technische Innovationen können die Struktur grundlegend ändern. Diese Struktur ist differenziert durch die Rangordnung der Zentren; es sind Hotspots der organisierten Moderne, Knoten in den Netzwerken der Migration und der Wissensdiffusion. Die Neue Wirtschaftsgeografie öffnete den Blick der Wachstumstheorie gleichermaßen für Konvergenz und Divergenz von Wirtschaftsräumen. Dabei erweist sich auch in der digitalen Welt des 21. Jahrhunderts mit ihrer technisch vollständig möglichen (räumlichen und zeitlichen) Entkopplung der Arbeits- und Wissensteilung vom realen menschlichen Miteinander, dass Agglomerationseffekte weiterhin an den konkreten Ort gebunden sind. »Superstar Cities« ziehen die »Superstar Companies« an. In der Folge nehmen die regionalen Unterschiede zu, Städte können den Rang der obersten Zentralität verlieren (Hüther, 2021).

In diesem Kontext steht Deutschland im neuesten Index, der auch regionale Innova-

tionszentren ermittelt, erstaunlich gut da: Im Mittel sind die deutschen Regionen insgesamt führend, gefolgt von den USA, Italien und Kanada. Insbesondere der Süden Deutschlands erweist sich als innovationsstark und weist Hotspots auf, die sich mit Kalifornien messen können (Plünnecke, 2022). Betrachtet man alle einbezogenen 96 Regionen, so liegt Baden-Württemberg hinter Massachusetts und Kalifornien auf Platz 3, Berlin auf Platz 4, Hamburg auf Platz 5 und Bayern auf Platz 7.

Um diese Erfolge zu erhalten, bedarf es neben der Fachkräftesicherung der Stärkung der Urbanität als Agglomerationsgrundlage unter anderem mit einem regionalpolitischen Ansatz, der den Vulkan sein Wissen weit speien lässt. Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen die Urbanität stärken und bewahren. Aber während Deutschland im Standort-Niveauranking recht gut abschneidet, fällt es im Dynamikranking (Lichtblau et al., 2022) zurück. Deutschland liegt nicht nur hinter Schwellenländern, sondern auch hinter einigen der wichtigsten Industriestaaten, und verliert so an Wettbewerbsfähigkeit.

Um hier besser zu werden, bedarf es Aktivitäten im Bereich von Forschung, Innovation und Wissenstransfer. Diese gehen typischerweise mit positiven externen Effekten einher und sollten daher staatlich gefördert werden. Aber: Der horizontale Ansatz der Förderung fördert nicht einzelne Technologien, Unternehmen oder Sektoren, sondern ist technologieoffen. Technologieoffenheit schafft Resilienz und nachhaltige Entwicklung, während staatliche Industriepolitik und spezifische Technologieförderung unter Anmaßung von Wissen leiden und Chancen verbauen.

Unternehmen werden durch den Wettbewerb und die Kapitalmarktakteure gezwungen, einen für die jeweilige Branche und das Unternehmen passenden Mix aus Effizienz und Resilienz durch Diversifikation und Re-Shoring (Rückführung des ausgelagerten Personals und der ausgelagerten Dienstleistungen an den Ort, von dem sie ursprünglich verlagert wurden) zu finden. Dabei werden die Maßnahmen für mehr Flexibilität und Widerstandsfähigkeit auch unter Effizienzgesichtspunkten ausgewählt, sodass Effizienz und Resilienz nicht zwangsläufig ein Widerspruch sein müssen.

#### 4.2 Systemische Risiken: Finanzsystem und politische Ordnung

Ein Finanzsystem wird robuster, wenn die Kreditgeber für die Risikovorsorge höhere Eigenkapitalpuffer vorhalten. Es wird resilienter, wenn es Mechanismen für die Restrukturierung fauler Schulden hat und wenn eine Zentralbank in Extremsituationen als Kreditgeber der letzten Instanz helfen kann. Die Zentralbank muss allerdings jederzeit ihre Handlungsfreiheit bewahren, also nicht nur formal, sondern auch de facto unabhängig sein. Brunnermeier (2021) warnt davor, dass sie durch exzessive Rettungsmaßnahmen abhängig von den Vorgaben der Fiskalpolitik (fiscal dominance) oder der Finanzmärkte (financial dominance) werden könnte. Die Makropolitik, so sein Bild, gleiche einem Rennwagen: Richtig Vollgas geben kann man nur, wenn auch die Bremsen funktionieren.

Im Bankenwesen geht es - neben der Sicherstellung der Liquiditätsversorgung – um die Übernahme und das Management von Risiken. Finanzintermediäre neigen oft dazu, mehr Risiken einzugehen, als gesellschaftlich wünschenswert ist. Insbesondere droht diese Gefahr, wenn Kompetenz und Haftung, wie zum Beispiel bei managergeführten Unternehmen, auseinanderfallen. Den politischen Entscheidungsträgern bieten sich zwei Möglichkeiten: erstens die direkte Regulierung der Risikobereitschaft, um Exzesse zu vermeiden, oder zweitens, wie bei den Basler Vorschriften geschehen, von den Banken zu verlangen, dass sie Kapitalpuffer im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken halten. Beides trägt zur Widerstandsfähigkeit bei, die angesichts der steigenden Zinsen und hohen Staatsverschuldung unabdinglich ist. Die Maßnahmen verhindern, dass das System im Fall eines Schocks zusammenbricht, erlaubt aber den Marktmechanismen, das Risiko zu verteilen. Ein Rahmen, der eine reibungslose Umschuldung ermöglicht, sorgt auch für eine gewisse Erholung.

# Mit Investitionen in die öffentliche Infrastruktur kann Deutschland die Binnen-nachfrage und damit seine Resilienz stärken!

Höpner/Baccaro (2022) weisen auf die Bedeutung der Binnennachfrage für die Widerstandsfähigkeit eines Wachstumsmodells hin. Die starke Exportorientierung Deutschlands kann bei systemischen Krisen des politischen Systems in der Tat zu Risiken führen. Diese lassen sich durch Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, aber auch den Wohnungsbau, vor allem jedoch durch Diversifikation oder Re-Shoring verringern. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fordert dafür ein gemeinsames Vorgehen aller europäischen Länder, um die Widerstandsfähigkeit zu stärken (SVR, 2020, Ziff. 256). Dazu sind ein Wiederaufbau der finanziellen Puffer der Mitgliedstaaten notwendig und eine hohe Priorität von Wachstumsund Produktivitätssteigerungen in den Mitgliedstaaten - vor allem im Hinblick auf digitale sowie grüne Industrien.

### 4.3 Ökologische Nachhaltigkeit: Vorbild, nicht nur Vorreiter

Eine kohärente europäische Strategie für den Klimaschutz, die über die Festschreibung eigener ambitionierter Ziele hinausreicht, besteht aus zwei Kernelementen:

Erstens muss die Soziale und ökologische Marktwirtschaft auf globaler Ebene als Vorbild dienen können. Dafür muss das klimapolitische Handeln erfolgreich sein. Ein Vorbild unterscheidet sich dadurch von einem Streber, der ambitioniertere Ziele anpeilt, ohne von anderen ebenfalls hohe Ambitionen als Gegenleistung einzufordern, dass es Trittbrettfahrerverhalten vermeidet, das bei kollektiven Gütern

möglich ist (Schmidt, 2021; SVR, 2019; 2020). Die eigenen klimapolitischen Ziele wirksam zu erreichen, ist lediglich die Minimalanforderung, denn das wäre unter massivem Wohlfahrtsverlust auch durch ein Runterfahren der Wirtschaft möglich, dient aber kaum als Vorbild für andere.

Um in Zukunft nicht nur Vorreiter oder Streber, sondern ein ökologisches Vorbild für andere Staaten zu sein und als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung noch resilienter zu werden, muss die Mission der Sozialen Marktwirtschaft sein, sich in eine ökologisch nachhaltige Soziale Marktwirtschaft zu transformieren und die ordnungspolitischen Leitplanken weiterzuentwickeln – sodass andere Gesellschaften das Role Model übernehmen möchten, ohne Zwang.

Zweitens sind die Emissionseinsparungen sowohl möglichst effizient als auch sozial ausgewogen und unter Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu erreichen (SVR, 2019). Dies ist Deutschland, seitdem der Klimaschutz an Priorität gewonnen hat, mit der Entkopplung von Wachstum und CO<sub>2</sub>-Ausstoß (Abbildung 11) und gleichzeitig weiterhin ausgeprägter sozialer Gerechtigkeit (vgl. Kapitel 3.2) gut gelungen.

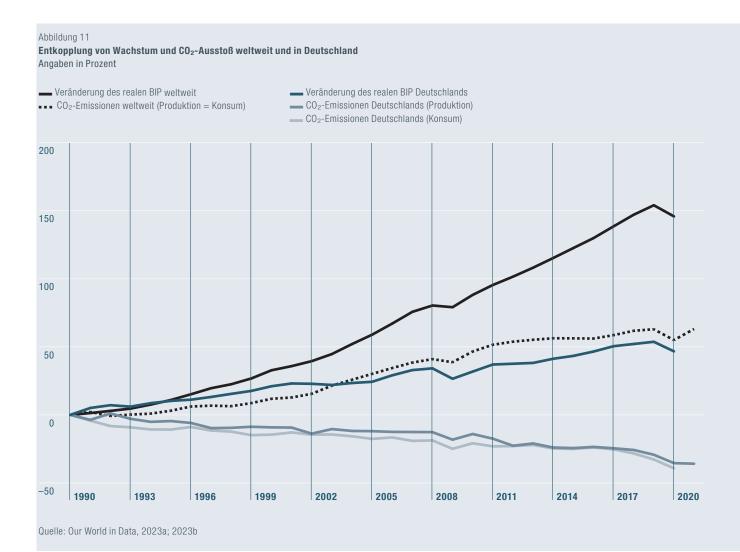
Dabei ist Deutschland tatsächlich zumindest ein erfolgreicher Vorreiter (wenn auch noch kein Vorbild) – zum Beispiel im Vergleich zu den USA, der Schweiz, Spanien, Frankreich oder Italien, denen die Entkopplung in geringerem Maße gelungen ist. So hat Deutschland bei einer Zunahme des BIP um 47 Prozent seit 1990 zugleich seinen konsumbedingten CO<sub>2</sub>-Ausstoß um 39 Prozent und den produktionsbedingten CO<sub>2</sub>-Ausstoß um 36 Prozent reduziert. In den EU-27-Staaten sind diese nur um 27 beziehungsweise 28 Prozent zurückgegangen. Italien hat bei einem Wachstum des BIP von nur 12 Prozent seinen Ausstoß nur um 25 beziehungsweise 31 Prozent senken können. Die USA steigerten ihr BIP um 97 Prozent, allerdings ohne den CO<sub>2</sub>-Ausstoß wesentlich zu verringern. Alle OECD-Länder zusammen senkten den Ausstoß in beiden Bereichen im Durchschnitt nur um 3 Prozent.

Neben der Erreichung ökologischer Ziele spielt die Klimapolitik auch im Rahmen der Energiepolitik eine wichtige Rolle. Angesichts aktueller und voraussehbarer Mehrfachrisiken birgt die Abhängigkeit von fossiler Energie große wirtschaftliche und sicherheitspolitische Risiken. Um hier handlungsfähig zu bleiben, sollte Deutschland zukünftig durch andere Energieträger und Diversifikation fossile Unabhängigkeit (Gas, Öl) erreichen. Diversifikation der Lieferanten ist zudem bei wichtigen und versorgungskritischen Rohstoffen wie Lithium anzustreben.

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld für die Zukunft ist auch der Bürokratieabbau, um Planungsverfahren beispielsweise für den Klimaschutz (Solaranlagen, Windkraft-

## Deutschland hat seinen CO<sub>2</sub>-Ausstoß erfolgreich vom Wirtschaftswachstum entkoppelt.

räder) schneller und effizienter zu gestalten. Ein positives Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit ist die erfolgreiche Planung, Genehmigung und Realisierung von Flüssiggas-Terminals (LNG) innerhalb von ein paar Monaten, was in Deutschland unter normalen



Umständen Jahre oder Jahrzehnte gedauert hätte. Dieses positive Beispiel zeigt, wie wichtig Entbürokratisierung für schnelle Problemlösungen und Handlungsfähigkeit und damit langfristig auch für die Resilienz eines Staates ist.

### Ökonomische Forderungen wie die nach Technologieoffenheit in der Transformation stoßen bei der Politik kaum auf Gehör.

Um die nachhaltige Transformation in Richtung Klimaneutralität gerecht, sozialverträglich und demokratisch zu gestalten, bedarf es außerdem grenzübergreifender, globaler Lösungen und Kooperation mit anderen Staaten (BMWK, 2022). Auf globaler Ebene kann das Koordinations- und Kollektivgutproblem zum Beispiel mit Klimaklubs gelöst werden (Nordhaus, 2015). Mit einheitlichem CO<sub>2</sub>-Preis und Grenzausgleich, der eine globale Bepreisung und damit die Internalisierung der externen Kosten ermöglicht, sind Klimaklubs eine Möglichkeit, effektiven Klimaschutz zu betreiben. Industrien können dann nicht so leicht in Länder mit niedrigeren Klimaschutzregelungen abwandern.

Die G-7-Staaten haben sich am 12. Dezember 2022 auf die Einführung geeinigt. Der Klimaklub soll die Dekarbonisierung im Bereich der Industrie vorantreiben, Maßnahmen zur Emissionsminderung weiterentwickeln und die Risiken einer Verlagerung von Unternehmen in Länder mit weniger strengen Klimaauflagen (Carbon Leakage) begrenzen. Ziel ist, auch engagierte Entwicklungs- und Schwellenländer zum Beitritt zu bewegen und deren industrielle Transformation mit dem Ziel der Klimaneutralität zu unterstützen (G7 Germany, 2022). Die Notwendigkeit solcher globalen Kooperationen zeigt Abbildung 11.

Eine größere ökologische Resilienz muss sich dabei die wirtschaftliche Effizienz zunutze machen: Die ökologische Transformation ist eine sektorübergreifende Aufgabe, bei der es in allererster Linie auf das Gesamtergebnis der Entwicklung der Emissionen ankommt und nicht auf die Entwicklungen in einzelnen Sektoren wie Verkehr oder Wohnen. Denn auf dem Weg zur Klimaneutralität sind die Kosten für die Vermeidung der jeweils nächsten Tonne an Treibhausgasemissionen zwischen Sektoren, Regionen und Akteuren deutlich unterschiedlich. Es liegt nahe, dass diese Kosten in der Industrie und in der Energiewirtschaft tendenziell am geringsten sind. In den Bereichen Verkehr und Wärme dürften die Vermeidungskosten höher sein. Die genaue Verteilung dieser Kosten über alle relevanten Akteure hinweg ist aber nicht bekannt, da in diesen Bereichen nur wenig auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden kann. Letztlich sind sie nur auf dem Weg von Versuch und Irrtum empirisch zu ermitteln. Diese Informationsdefizite sprechen gegen einen planwirtschaftlichen Ansatz für den Weg zur Klimaneutralität (Schmidt, 2021). Allerdings dürften diese ökonomischen Argumente im öffentlichen Diskurs und in der Politik kaum Gehör finden, da die Entscheidungslogiken andere sind. Zu fordern ist deshalb vor allem Technologieoffenheit, die dann in allen Sektoren für unterschiedliche Lösungen sorgt, sofern die aktuellen Anreize passen und die Unternehmen und Haushalte sich auf die Konsistenz der Rahmenordnung verlassen können.

Nur auf CO<sub>2</sub>-Preise zu setzen, reicht aber nicht aus. Der Staat muss Markt- und Koordinationsversagen vermeiden helfen, insbesondere durch die Bereitstellung einer hochwertigen Infrastruktur und die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs. Insgesamt drängt sich somit eine marktwirtschaftliche Organisation der Energiewende als Vorgehensweise nahezu auf: Aufgrund der Fähigkeit von Märkten, die Entscheidungen, Vorlieben und Einstellungen vielfältiger Akteure so zu koordinieren, dass ein vorgegebenes Ziel – hier die Rückführung von Treibhausgasemissionen – zu den geringstmöglichen Kosten verwirklicht wird, wird eine marktwirtschaftlich organisierte Transfor-

mation zur Klimaneutralität vergleichsweise geringe volkswirtschaftliche Kosten aufwerfen (Schmidt, 2021).

#### 4.4 Soziale Kohäsion: Mitverantwortung aller Stakeholder

Für die Stärkung der Resilienz ist zum einen Abschied zu nehmen von übertriebenen Erwartungen an die soziale Kohäsion (Hradil et al., 2022). Zum anderen muss die Mitverantwortung aller gesellschaftlichen Gruppen - darunter auch der Unternehmen - betont werden. Diese Verantwortungsübernahme geht über die gesetzlichen Anforderungen und die mitunter lästige und wenig zielführende CSR-Berichterstattung hinaus. Sie stärkt die Resilienz der Sozialen Marktwirtschaft in vielen kleinen und manchen großen Aktivitäten am eigenen Unternehmensstandort und gegenüber verschiedenen Stakeholdern (Hüther et al., 2015). Neben dem Staat als Verantwortlichem zur Schaffung der passenden Rahmenbedingungen und den Unternehmen als Mitverantwortlichen für den ökologischen Wandel sollten auch die einzelnen Mitglieder der Sozialen Marktwirtschaft - die Bürgerinnen und Bürger - zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands beitragen, unter anderem indem sie durch ihren Konsum die Nachfrage nach ökologischen Produkten und Dienstleistungen positiv beeinflussen.

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld für die Zukunft und Resilienz Deutschlands ist das deutsche (Aus-)Bildungssystem. Als im internationalen Vergleich nahezu einzigartig kann dabei die Duale Berufsausbildung genannt werden, bei der Unternehmen - sofern sie noch genügend Bewerber finden – auch über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden. Eine Übertragung dieses Erfolgsmodells auch gegen Jugendarbeitslosigkeit in andere Länder ist dort aufgrund nicht eingeübter Mitverantwortung und an anderen institutionellen Rahmenbedingungen gescheitert. Umso wichtiger ist es, diese Form von Mitverantwortung auch in Krisenzeiten zu erhalten.

Um dem Fachkräftemangel nachhaltig entgegenzuwirken, bedarf es verstärkt auch der Zuwanderung qualifizierter ausländischer

Fachkräfte. Voraussetzung dafür ist eine vereinfachte Anerkennung vergleichbarer ausländischer Ausbildungen und Abschlüsse. Ordnungsökonomische Weichenstellungen bleiben somit notwendig (neben der kurzfristigen Krisenintervention), um hier nachhaltige und resiliente Lösungen zu schaffen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass trotz der Dichte krisenhafter Herausforderungen in den vergangenen zwei Dekaden und trotz der anstehenden Transformationsaufgaben die deutsche Gesellschaft insgesamt recht robust dasteht. Wesentlich dürfte dazu beigetragen haben, dass der Arbeitsmarkt seine Beschäftigungsversprechen heute umfassender erfüllt als je zuvor. Aus dem Hochlohnland ist zugleich ein Hochbeschäftigungsland geworden. Natürlich beobachten wir Unsicherheiten und Enttäuschungen, wie in anderen westlichen Gesellschaften ebenso. Doch die prognostizierte Spaltung der Gesellschaft, ein heißer Herbst oder ein Wut-Winter durch die Gasund Energiepreisexplosion im Jahr 2022 sind

### **Zuwanderung und Ausbildung** bieten den Unternehmen die Möglichkeit, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

nicht eingetreten und der Zusammenhalt ist ausgeprägter als in anderen Ländern. Die Aktionen der »letzten Generation« ärgern zwar die Betroffenen, führen aber bisher nicht zu der intendierten Zuspitzung. Ist das Glas gesellschaftlicher Kooperation halb voll oder halb leer? Die Antwort darauf wird erst die nächste Zeit bieten. Doch die Erfahrungen der vergangenen Dekaden sind durchaus ermutigend.

### Moderne Ordnungspolitik für mehr Resilienz

Die Soziale Marktwirtschaft muss aufbauend auf ihrer grundsätzlich hohen Resilienz weiterentwickelt werden, auch um dem globalen Machtanspruch Chinas entgegenzuwirken und im Systemwettbewerb westlichen Wertvorstellungen von Freiheit, Demokratie, Aufklärung, Subsidiarität und Solidarität Gewicht zu verleihen. Nur ein wirtschaftlich erfolgreiches Deutschland in einem geeinten Europa wird diesen Anspruch auf globaler Ebene durchsetzen können.

Damit dies gelingt, sollte weiterhin selbstbewusst die prägende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft vertreten werden (Hüther, 2022) - nicht nur, weil die Soziale Marktwirtschaft in der Vergangenheit auf Basis der Ordnungsökonomik erfolgreich gewesen ist, sondern sich diese Basis auch für die Zukunft als wegweisend, weil resilienzfördernd erwiesen hat. Dafür ist aber gerade mehr Wettbewerb und Marktwirtschaft erforderlich (vgl. Kapitel 2.2) und nicht eine Politik des Unterlassens, die auf Verbote und Verzicht setzt. Freiheit, Freiwilligkeit, Fortschritt und Freude an Leistung und Anstrengungen sind die Zutaten nicht nur für resiliente, sondern auch Länder mit zufriedenen Bürgerinnen und Bürgern! Die glücklichsten Menschen leben im Durchschnitt in den resilientesten, nachhaltigsten und reichsten Ländern.

Die Soziale Marktwirtschaft hat sich in der Vergangenheit als resilient erwiesen und wird dies auch in Zukunft zeigen.

> Dabei zeigt sich, dass auf Basis der Grundentscheidung für Freiheit, Selbstverantwortung und Mitverantwortung für das politische, ökonomische und gesellschaftliche System unterschiedliche Ausprägungen im Sinn

der »Varieties of Capitalism« respektive der Eucken'schen Konsistenz der Ordnungen nachhaltig möglich sind. Es kann – anders gewendet – mehrere Wege der marktwirtschaftlichen Ordnung geben, die nachhaltig erfolgreich sein können, wenn die jeweiligen Teilordnungen konsistent sind und die normative Spiegelung der historischen Prägung von Haltung und Verhalten (zum Beispiel Gesellschaft der Sesshaften, Migrationsgesellschaft) angemessen zugrunde liegt.

Der globale Systemkonflikt zwischen dem transatlantischen Westen und dem chinesischen Modell reflektiert insofern ebenso die Differenzierung in der westlichen Welt, was sich insbesondere in spezifischen politischen Verfahren, wirtschaftspolitischen Institutionen und Ausprägungen des Sozialstaats manifestiert. Es existiert ein Fundamentalunterschied zu China, wo die kapitalistische Wirtschaftsweise ohne demokratische Bindung und Legitimation sowie ohne zivilgesellschaftliche Einbettung ist.

Ordnungspolitik muss sich künftig vor allem den dynamischen Faktoren stellen, denn es geht nicht nur darum, einmalig durch kluge Institutionen das vielfältige ökonomische Koordinationsproblem zu lösen, sondern ebenso darum, diese Lösung auf Basis der genannten Grundentscheidung systematisch aufrechtzuerhalten. Die Resilienz der marktwirtschaftlichen Ordnung im Zusammenspiel mit Demokratie und Zivilgesellschaft setzt die Flexibilität der Ordnung in spezifischen Fragen voraus. Dabei ist es realistischer, auf Lernprozesse anderer demokratischer Gesellschaften zu setzen als auf umfassende Ordnungsmodelle.

Entscheidend ist dafür das Zusammenspiel der Generationen. Hilfreich ist dabei das Ineinandergreifen von drei Generationen. Die jeweils agierende Generation steht im Spannungsfeld mit der Vorgängergeneration und muss mit deren Hinterlassenschaften im Positiven wie im Negativen zurechtkommen. Zugleich sieht sich die aktuelle Generation den berechtigten Ansprüchen der künftig Lebenden gegenüber. »Besteht – wie es selbstverständlich erscheint – zwischen den heute lebenden und

den künftigen Generationen kein Unterschied im moralischen Status sowie den daraus folgenden berechtigten Ansprüchen, dann sind die statisch implizierten Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft - nicht stehlen, Kollektivgüter nicht ohne Bezahlung nutzen - auch im Verhältnis zwischen den Generationen, d.h. dynamisch wirksam; es besteht eine Pflicht zu dieser Zukunftsvorsorge. Die intragenerative Ethik aus Freiheit und Verantwortung gilt ebenso intergenerativ: Künftigen Generationen ist die Freiheits- und Verantwortungsfähigkeit zu sichern« (Hüther, 2022).

Konzeptionell behandelt findet sich dieser Grundsatz im Sparprinzip, das John Rawls (1971; 2006) in seinen gerechtigkeitstheoretischen Überlegungen formuliert hat. Er wirbt für ein angemessenes Sparprinzip, damit die Gesellschaft als »ein faires System der langfristigen Kooperation zwischen den Generationen« funktioniert: »Es stützt berechtigte Beschwerden über unsere Vorgänger und berechtigte Erwartungen an unsere Nachfahren« (Rawls, 2006). An diesem Sparprinzip sollten sich Handlungsmöglichkeiten der heute lebenden Generation orientieren, damit die künftigen Generationen entsprechende Spielräume erhalten. Die Dekarbonisierung kann in diesem Sinn konzeptualisiert werden, indem der Verantwortungshorizont der Sozialen Marktwirtschaft systematisch erweitert wird.

Dabei muss die Überforderung einer Generation vermieden werden. Doch die Transformationsgesellschaft wird mehr oder weniger von einer Generation gestellt, die sich den Lasten der vorherigen Generationen des Industriezeitalters ebenso uneingeschränkt gegenübersieht wie den absoluten - weil existenziellen -Erwartungen aller künftigen Generationen. Die große Transformation bezieht sich auf den Weg, nicht auf das Ziel der Klimaneutralität. Das Regieren mit der Transformationsgeneration muss aus der Utopie Kraft ziehen für die Gestaltung des Wegs. Die Unausweichlichkeit des Ziels suggeriert eine Gewissheit für dessen Erreichbarkeit.

Doch jenseits des Begriffs der Klimaneutralität handelt es sich um fiktionale Erwartungen,

Die Interessen der Generationen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt, sondern müssen im Zusammenhang gesehen werden.

die der kapitalistischen Wirtschaftsweise nicht fremd sind, doch stets eine Verortung in der erfahrenen, wenngleich nicht zwingend statistisch abgebildeten Welt erfordern (Beckert/Bronk, 2019). »Wenn Erwartungen nicht in objektiven Wahrscheinlichkeitsfunktionen verankert werden können, gehört die Zukunft denjenigen, die über die marktliche, politische oder rhetorische Macht verfügen, ihren Erzählungen Geltung zu verschaffen« (Beckert/ Bronk, 2019, iii) und »at a time of economic uncertainty and social turmoil, voters' expectations are also cast adrift from their traditional or socially embedded moorings« (Beckert/Bronk, 2019, 13).

Deshalb führt für eine erfolgreiche Gestaltung der Transformation kein Weg daran vorbei, die Innovationskraft und die Einsatzbereitschaft einer Gesellschaft so weit wie möglich zu mobilisieren. Dazu bietet die ordnungspolitisch konsistente marktwirtschaftliche Steuerung einzigartige Vorteile: Effizienz und Schnelligkeit durch funktionierenden Preiswettbewerb. In den konkreten Lösungen der Unternehmen und in der Vielfalt ihrer Tätigkeiten finden sich die Geschichten, die für die große Transformation greifbare Erfolge erzählen.

Nur eine konsequente und konsistente Politik über marktgetriebene Innovationen und Investitionen, wirksame Infrastruktur, verlässliche Regulierung und sozialen Ausgleich kann Resilienz schaffen. Dazu gehört aber auch die Bereitschaft der Politik, die Investitionsagenda durch einen angemessenen Finanzierungsmix mit öffentlichen Krediten zu ermöglichen.

### Moderne Ordnungspolitik für mehr Resilienz

Private Innovation, regulierter Wettbewerb, öffentliche Infrastruktur, sozialer Ausgleich und effizientes Staatshandeln sind entscheidend für das Gelingen der Transformation in Deutschland.

Wenn eine Generation so viel leisten muss, dann wird dies nicht aus dem Steuerhaushalt allein möglich sein. Es mag banal erscheinen, doch im diszipliniert auf Umsetzung achtenden Regieren liegt das überzeugende Versprechen eines wirksamen Staates gerade in der großen Transformation. Das verlangt zudem eine Reform der bundesstaatlichen Ordnung, insoweit diese dem schlüssigen Handeln für das gemeinsame Ziel und der schnellen sowie konsequenten Umsetzung entgegensteht.

Das klingt nach Überforderung. Aber wir haben keine attraktive Alternative.

### Literatur

Algan, Yann / Guriev, Sergei / Papaioannou, Elias / Passari, Evgenia, 2017, The European Trust Crisis and the Rise of Populism, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 2, S. 309-400

Beckert, Jens / Bronk, Richard, 2019, Uncertain Futures. Imaginaries, Narratives, and Calculative Technologies, MPIfG Discussion Paper, Nr. 19/10, Köln

**BMWK** – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022, Wohlstand und Klimaschutz: Die sozial-ökologische Marktwirtschaft ist das Konzept für die Transformation hin zur Klimaneutralität, https://www. bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/sozialemarktwirtschaft.html [17.1.2023]

Brinkmann, Henrik et al., 2017, Ökonomische Resilienz - Schlüsselbegriff für ein neues wirtschaftspolitisches Leitbild?, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 9, S. 644-650

Brunnermeier, Markus, 2021, Die resiliente Gesellschaft - Wie wir künftige Krisen besser meistern können, Berlin

Demary, Vera / Matthes, Jürgen / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo, 2021, Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern. Herausforderungen und Lösungen, IW-Studie, Köln

**Der Spiegel**, 2023, Hatte Marx doch recht? Warum der Kapitalismus so nicht mehr funktioniert – und wie er sich erneuern lässt, in: Der Spiegel, Nr. 1/2023, S. 10-19

Energiebilanzen, 2022, Energieverbrauch fällt 2022 auf niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung, https://ag-energiebilanzen.de/ energieverbrauch-faellt-2022-auf-niedrigstenstand-seit-der-wiedervereinigung/ [20.12.2022]

Enste, Dominik, 2002, Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel. Eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Nr. 44, Tübingen

Enste, Dominik H. / Eyerund, Theresa, 2015, Unternehmerische Freiheit in Gefahr? Ein internationaler Vergleich unter 28 OECD-Staaten, RHI-Diskussion, Nr. 26, München

Enste, Dominik H. / Haas, Heide / Wies, Jana, 2013, Internationaler Gerechtigkeitsindex. Analysen und Ergebnisse für 28 Industriestaaten, IW-Analysen, Nr. 91, Köln

Enste, Dominik / Suling, Lena, 2020, Vertrauen in Wirtschaft, Staat, Gesellschaft 2020. Vertrauensindex: Europäische Länder im Vergleich, IW-Policy Paper, Nr. 5, Köln

Esping-Andersen, Gøsta, 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton

Eucken, Walter, 1952, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen

European Commission, 2021a, The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper, Nr. 148, Brüssel

European Commission, 2021b, European Economic Forecast: Summer 2021, Institutional Paper, Nr. 156, Brüssel

European Commission, 2022, EIS 2022 -RIS 2021, European Innovation Scoreboard 2022 and Regional Innovation Scoreboard 2021, Research and Innovation, https:// ec.europa.eu/research-and-innovation/en/ statistics/performance-indicators/europeaninnovation-scoreboard/eis [25.1.2023]

Eurostat, 2023, Dezember 2022. Arbeitslosenquote im Euroraum bei 6,6%. In der EU bei 6,1%, https://ec.europa.eu/eurostat/ documents/2995521/15893630/3-01022023-BP-DE.pdf/86c67890-fb1b-e835-5778e15b56e2a597 [13.2.2023]

FM Global, 2022, FM Global Resilience Index, https://www.fmglobal.com/researchand-resources/tools-and-resources/ resilienceindex/explore-the-data/?&vd=1 [19.1.2023]

**Fraser Institute**, 2022, Economic Freedom of the World: 2022 Annual Report, https://www.fraserinstitute.org/resource-file?nid=14828&fid=18374 [18.1.2023]

**Freedom House**, 2022, Freedom in the World 2022, Washington D. C.

Fund for Peace, 2023, State Resilience Index, Annual Report 2022, Washington D.C., https://reliefweb.int/report/world/state-resilience-index-annual-report-2022 [16.1.2023]

**G7 Germany**, 2022, Erklärung der Staatsund Regierungschefs der G7, https://www. g7germany.de/resource/blob/997532/2153264/ cca5cd852bad2cecfb9207bf34bc9dbd/2022-12-12-g7leadersstatement-deu-data. pdf?download=1 [25.1.2023]

Hall, Peter A. / Soskice, David, 2001, An introduction to varieties of capitalism, New York

**Hammermann**, Andrea / **Stettes**, Oliver, 2015, Beschäftigungseffekte der Digitalisierung – erste Eindrücke aus dem IW-Personalpanel, in: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 3, S. 77–94

**Harendt**, Christoph / **Heinemann**, Friedrich, 2018, Resilienz von Staaten gegen Außenwirtschaftskrisen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

**Homann**, Karl / **Gruber**, Corinna, 2014, Die Marktwirtschaft und ihre intellektuellen Kritiker. Kritik einer Kritik, RHI-Position, Nr. 14, München

**Höpner**, Martin / **Baccaro**, Lucio, 2022, Das deutsche Wachstumsmodell, 1991–2019, MPIfG Discussion Paper, Nr. 22/9, Köln

Hradil, Stefan / Enste, Dominik H. / Eyerund, Theresa / Potthoff, Jennifer, 2022, Gespaltene Gesellschaft? Hintergründe, Mythen und Fakten, RHI-Diskussion, Nr. 36, München **Hüther**, Michael, 2018, Digitalisierung: Motor im Strukturwandel – Herausforderung für die Wirtschaftspolitik, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 68, Nr. 1, S. 179–215

**Hüther**, Michael, 2021, Die Zukunft der Globalisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.6.2021, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/globalisierung-unter-druck-internationaler-austauschgefaehrdet-17405866.html?GEPC=s3 [15.2.2023]

**Hüther**, Michael, 2022, Welche Zukunft hat die Soziale Marktwirtschaft?, Freiburg

**Hüther**, Michael / **Bergmann**, Knut / **Enste**, Dominik H., 2015, Unternehmen im öffentlichen Raum. Zwischen Markt und Mitverantwortung, Berlin

Hüther, Michael / Diermeier, Matthias, 2022, Globalisation under pressure? How current megatrends shape the patterns of international trade, capital flows and technology diffusion, in: Gnan, Ernest / Schneider, Christoph / Stowasser, Claudia (Hrsg.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022, Reglobalisation: Changing Patterns, Wien, S. 137–148

IRENA – International Renewable Energy Agency, 2022, Renewable Capacity Statistics, Abu Dhabi

Issing, Otmar, 2022, Die intellektuellen Verächter der Marktwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.12.2022, https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/kapitalismusdebattedie-intellektuellen-veraechter-dermarktwirtschaft-18553435.html [15.2.2023]

IW – Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 2004, Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, RHI-Buch, München

Klös, Hans-Peter / Enste, Dominik H., 2021, Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Tripolare Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft?, IW-Policy Paper, Nr. 27, Köln

Lafortune, Guillaume et al., 2022, Achieving the SDGs: Europe's Compass in a Multipolar World, Europe Sustainable Development Report 2022, Paris

Leibfried, Stephan, 2002, Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community, in: Jones, Catherine (Hrsg.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, London, S. 120-143

Lepenies, Philipp, 2022, Verbot und Verzicht -Politik aus dem Geiste des Unterlassens, Berlin

Lichtblau, Karl / Bähr, Cornelius / Ewald, Johannes, 2022, Industrielle Standortqualität Bayerns im internationalen Vergleich – Dynamikranking, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw), Köln

Müller-Armack, Alfred, 1976, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Stuttgart

Niehues, Judith / Pimpertz, Jochen / Stockhausen, Maximilian, 2021, Gerechtes Deutschland - Die Rolle der Vermögen, Gutachten für den vbw, Köln

Nordhaus, William, 2015, Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, in: American Economic Review, 105. Jg., Nr. 4, S. 1339-1370

Our World in Data, 2023a, Change in CO<sub>2</sub> emissions and GDP, Germany, https:// ourworldindata.org/grapher/co2-emissionsand-gdp?country=~DEU [19.1.2023]

Our World in Data, 2023b, Change in CO<sub>2</sub> emissions and GDP, World, https:// ourworldindata.org/grapher/co2-emissionsand-gdp?country=~OWID\_WRL [6.1.2023]

Peichel, Andreas / Sauer, Stefan / Wohlrabe, Klaus, 2022, Fachkräftemangel in Deutschland und Europa, in: ifo-Schnelldienst, 75. Jg., Nr. 10, S. 70-75

Pfau-Effinger, Birgit / Sakac Magdalenic, Slaoana / Wolf, Christof, 2009, Soziale Strukturen, Wandel und Prozesse im Vergleich. Ansätze und Messkonzepte unter den Bedingungen der Globalisierung, Wiesbaden

Plessner, Helmuth, 1924, Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus, Bonn

Plünnecke, Axel, 2022, Innovationslandschaft im Vergleich, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 12, S. 914

Popper, Karl, 1945, The Open Society and Its Enemies, London

Putnam, Robert D., 1993, What makes democracy work?, in: National Civic Review, 82. Jg., Nr. 2, S. 101-107

Raffelhüschen, Bernd / Rudolph, Karen / Will, Sebastian, 2021, Ehrbare Staaten? - Update 2021 – Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

Rawls, John A., 1971, Theory of Justice, Oxford

Rawls, John A., 2006, Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf, Frankfurt am Main

RHI - Roman Herzog Institut (Hrsg.), 2017, Wie gerecht ist Deutschland? Argumente für die Gerechtigkeitsdebatte, RHI-WissensWert, Nr. 15, München

Rose, Adam / Krausmann, Elisabeth, 2013, An economic framework for the development of a resilience index for business recovery, in: International Journal of Disaster Risk Reduction, 2. Jg., Nr. 5, S. 73-83

Sachs, Jeffrey et al., 2022, The Sustainable Development Report, https://www. sustainabledevelopment.report/reports/ sustainable-development-report-2022/ [6.1.2023]

**Schmidt**, Christoph M., 2021, Die Soziale Marktwirtschaft nach der Corona-Krise: Fit für den Systemwettbewerb im 21. Jahrhundert, in: List Forum, 47. Jg., Nr. 1, S. 83–96

**Schröder**, Christoph, 2022, Lohnstückkosten im internationalen Vergleich. Kostenwettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie in Zeiten multipler Krisen, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 3, S. 45–66

**Schumpeter**, Joseph A., 1993 [1943], Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen

**Statistisches Bundesamt**, 2023, Erwerbstätigkeit 2022 auf höchstem Stand seit der deutschen Vereinigung, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23\_001\_13321.html [18.1.2023]

**Stavrova**, Olga / **Ehlebracht**, Daniel, 2016, Cynical beliefs about human nature and income: Longitudinal and cross-cultural analyses, in: Journal of Personality and Social Psychology, 110. Jg., Nr. 1, S. 116–132

**SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019, Den Strukturwandel meistern, Jahresgutachten 2019/20, Wiesbaden

**SVR**, 2020, Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden

**Swiss Re Institute**, 2022, Sigma explorer, https://www.sigma-explorer.com/ [16.1.2023]

**Tönnies**, Ferdinand, 1926, Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie, Berlin

Weizsäcker, Carl Christian von, 2010, Über den Fortschritt, in: Vanberg, Victor J. / Gehrig, Thomas / Tscheulin, Dieter K. (Hrsg.), Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, Berlin, S. 122–134

**Weltbank**, 2022, Human Capital Project, https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital#Index [25.1.2023]

Worldwide Governance Indicators, 2022, http://info.worldbank.org/governance/wgi/ [16.1.2023]

YouGov Cambridge, 2022, Globalism 2022 – Globalisation – Annual Comparison Western, YouGov Cambridge Globalism 2022 Fieldwork Dates: 25th February 2019 – 22nd September 2022, https://docs.cdn.yougov.com/ulgkvzqyor/Globalism%202022%20 -%20Globalisation%20-%20Annual%20 Comparison%20Western.pdf [21.2.2023]

### Das Wichtigste in Kürze

- Die vier Megatrends demografischer Wandel, Digitalisierung, Dekarbonisierung und De-Globalisierung sind die zentralen Treiber der aktuellen Transformation von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.
- Um die aktuellen Krisen zu bewältigen, müssen Staaten widerstandsfähig sein. Resilienz ist dabei von Robustheit und der Sehnsucht nach der Rückkehr zum Status quo zu unterscheiden.
- Für mehr Resilienz muss in der Regel Effizienz geopfert werden, denn zum Beispiel Lagerhaltung, Re-Shoring und Diversifikation führen zu höheren Transaktionskosten.
- Moderne Prinzipien der evolutorischen Ordnungsökonomik reflektieren die geschichtlichen Lektionen und Erfahrungen der letzten Jahrzehnte und beschreiben so die Anforderungen für eine zukunftsfähige Soziale Marktwirtschaft.
- Wichtige Bausteine für die Resilienz sind Freiheit, Fortschritt und Veränderungsbereitschaft. Zudem sind Interdependenzen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft zu beachten.

- Resiliente Gesellschaften sind marktwirtschaftlich geprägte und freiheitlich orientierte Gemeinwesen, die zugleich hoher gesellschaftlicher Zusammenhalt und eine gute Qualität staatlicher Rahmenbedingungen auszeichnet.
- Im internationalen Vergleich gehört die Soziale Marktwirtschaft knapp hinter den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten zu den erfolgreichsten Volkswirtschaften - anders als die aktuellen Diskussionen suggerieren nicht nur im Rückblick. Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland erweisen sich als erstaunlich resilient.
- Wichtige Reformen betreffen die Anpassung der Rentenformel an die veränderte Demografie, den technologieoffenen Ausbau der erneuerbaren Energien, die internationale Kooperation in Form von Klimaklubs, die Stabilisierung der Finanzmärkte und des europäischen Binnenmarktes sowie die Sicherung der Mitverantwortung vonseiten der Unternehmen für den Zusammenhalt der Gesellschaft, etwa im Bereich der Dualen Ausbildung.

### **Autoren**

Prof. Dr. Michael Hüther, geboren 1962 in Düsseldorf, seit Juli 2004 Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft. Er absolvierte sein Studium der Wirtschaftswissenschaften sowie der mittleren und neuen Geschichte an der Universität Gießen. Nach Abschluss des Promotionsverfahrens wurde er 1991 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und 1995 Generalsekretär des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. 1999 wechselte er als Chefvolkswirt zur DekaBank und wurde 2001 Bereichsleiter Volkswirtschaft und Kommunikation. Seit August 2001 ist er Honorarprofessor an der EBS Business School in Oestrich-Winkel und seit April 2019 Vorsitzender des Aufsichtsrats der TÜV Rheinland AG. Im akademischen Jahr 2016/17 und im Herbst 2019 und 2022 war er Gerda Henkel Adjunct Professor im Department of German Studies an der Stanford University, CA, USA.

Prof. Dr. **Dominik H. Enste**, geboren 1967 in Arnsberg; Studium und Promotion an der Universität zu Köln, am Trinity College in Dublin und der George Mason University; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft, Leiter des Kooperationsclusters »Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik«, seit 2012 Geschäftsführer der IW Akademie; seit 2013 Professor für Institutionenökonomik und Wirtschaftsethik an der Technischen Hochschule Köln sowie seit vielen Jahren Dozent an den Universitäten in Köln und Bonn.

Jennifer Potthoff, geboren 1999 in Düren; Studium des International Business (BA) an der TH Köln und aktuell im Masterstudiengang »Behavioral Ethics, Economics and Psychology« an der IW Akademie; seit 2021 wissenschaftliche Referentin im Institut der deutschen Wirtschaft im Kooperationscluster »Verhaltensökonomik und Wirtschaftsethik«, zuständig für das Projekt »Zukunft der Arbeit«.

© 2023 Roman Herzog Institut e.V.

Herausgeber: Roman Herzog Institut e.V.

Kontakt:
Dr. Martin Michael Lang
Geschäftsführer
Roman Herzog Institut e. V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
Telefon (0 89) 551 78-732
Telefax (0 89) 551 78-755
info@romanherzoginstitut.de
www.romanherzoginstitut.de

ISSN 1863-3978 ISBN 978-3-941036-68-0

Foto:

Roman Herzog Institut e.V.

Diese Publikation ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich auf www.romanherzoginstitut.de

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.





Wie resilient ist die Soziale Marktwirtschaft im internationalen Vergleich? Zur Widerstandsfähigkeit von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft in der Transformation

Die Soziale Marktwirtschaft gehört weltweit zu den erfolgreichsten Wirtschaftssystemen – auch und gerade in Zeiten multipler Herausforderungen. Dies liegt an ihrer Offenheit für den Fortschritt sowie an der Anpassungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft von Unternehmen, Institutionen und Gesellschaft. Die Werte Freiheit, Selbstverantwortung und Solidarität liefern dafür einen verlässlichen Kompass.

www.romanherzoginstitut.de

