

Bausteine für eine Neue Soziale Ordnungspolitik

Kern sozialdemokratischer Politik ist, einen ordnenden Rahmen für Wachstum zu setzen und dies mit dem Versprechen einer Verteilungsgerechtigkeit zu paaren, um möglichst viele Menschen an dem wirtschaftlich generierten Wohlstand teilhaben zu lassen. Angesichts der aktuellen Rahmenbedingungen mit ihren oftmals intransparenten Regulierungspolitiken brauchen wir eine Debatte über Bausteine einer Ordnungspolitik für die Ökonomie des 21. Jahrhunderts aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Daniel Sahl und Philip Schunke

Schon im Godesberger Programm der SPD von 1959 wurde der Zusammenhang eines offenen Marktes und einer privilegienfreien sowie pluralistischen Gesellschaft betont. „Totalitäre Zwangswirtschaft zerstört die Freiheit. Deshalb bejaht die Sozialdemokratische Partei den freien Markt, wo immer Wettbewerb herrscht. Wo aber Märkte unter die Vorherrschaft von einzelnen oder von Gruppen geraten, bedarf es vielfältiger Maßnahmen, um die Freiheit in der Wirtschaft zu erhalten. Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig!“ Dieser Grundsatz hat bis heute ein hohes Maß an Aktualität. Auch wenn sich die konkreten Herausforderungen Deutschlands und Europas in den letzten Jahrzehnten gewandelt haben, sind sie strukturell überraschend ähnlich. Auch in einem geeinten Deutschland und Europa bleibt die Frage bestehen, wie es gelingen kann, eine inklusive Wirtschaftsordnung aufzubauen und zu erhalten, eine Wirtschaftsordnung, die offen für Bürgerinnen und Bürger, Ideen und Unternehmen ist, die nicht bzw. noch nicht zum Establishment gehören und noch keinen Einfluss auf die Politik geltend machen können. Die Lösungen, die aus der Beantwortung dieser Frage hervorgehen, werden immer wieder schwierige Diskussionen und komplizierte Kompromisse für alle Beteiligten mit sich bringen - das ist ein Wesenszug der Demokratie. Klar ist aber auch, es handelt sich hierbei nicht nur um eine Frage der Gerechtigkeit, sondern auch der ökonomischen Zukunftsfähigkeit, des Erhalts des Wohlstands und der ökologischen Vernunft. Nur wenn es gelingt, die ökonomischen Strukturen einer Gesellschaft durchlässig zu halten und sich nicht gegenüber Neuerungen abzuschotten, wird es auch gelingen, Bürgerinnen und Bürgern die

Chance auf eine individuelle Selbstverwirklichung sowie ein Leben in Würde, freier Entfaltung und Wohlstand zu ermöglichen.

► Neue Soziale Ordnungspolitik im Globalen Kontext

Fast zehn Jahre nach dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise steckt die Weltwirtschaft nach wie vor in einer Strukturkrise mit neuen Ausprägungen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Ein von der OECD entwickeltes Szenario globaler Wirtschaftsentwicklung für die kommenden fünfzig Jahre benennt die hieraus resultierenden zentralen politischen Herausforderungen. Darin werden nicht nur wirtschaftliche Trends identifiziert, sondern auch eng am Konzept einer Neuen Sozialen Ordnungspolitik orientierte Hinweise gegeben, wie die Antwort einer „guten Regierungsführung“ aussehen kann.

Zu erwartende wirtschaftliche Entwicklungen werden dabei mit politischen Herausforderungen in den drei Ausprägungen, der gerechten Verteilung, des Umweltschutzes und der Bildungspolitik gekoppelt, und daraus Hebel und Strategien abgeleitet, um passende ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu schaffen. Das Szenario lässt drei wesentliche politische Herausforderungen erkennen:

a. **Erhalt des Wirtschaftswachstums**

Um auch in Zukunft Wachstum und Wohlstand sicherstellen zu können, werden substanzielle und nachhaltige

politische Strategien nötig. Zentrale Strukturreformen umfassen den Bildungssektor, den Arbeitsmarkt oder die Technologieförderung. Ziel muss es sein, durch klügere Innovationspolitiken dynamische Entwicklungsprozesse in den Wirtschaftsregionen zu fördern.

Insbesondere für Deutschland muss auch der Demografie und den mit der Migration verbundenen Qualifizierungsdefiziten mit geeigneten Instrumenten begegnet werden. Der Fachkräftemangel – insbesondere von hochqualifizierten Menschen – wird dramatisch zunehmen und bedarf einer entsprechenden strategischen ordnungspolitischen Antwort. Allein auf Zuwanderung zu setzen, wird als politisches Rezept nicht ausreichen, da Wanderungsgewinne für potenzielle Fachkräfte weiter abnehmen werden. Eine erfolgreiche Umsetzung bedarf eines offensiven gesellschaft-

lichen Dialogs, bei dem die Alternativen verschiedener Entwicklungspfade deutlich herausgearbeitet werden müssen.

b. Umgang mit wachsender Ungleichheit

Das OECD-Szenario geht zwar davon aus, dass der Einkommensunterschied zwischen Ländern und Regionen geringer und auch Armut insgesamt abnehmen wird. Die Einkommens- und Vermögensunterschiede innerhalb der Länder werden sich jedoch weiter verschärfen und bis 2060 die Verteilungsstruktur der USA erreichen. Ein Grund hierfür ist u. a. die immer weiter steigende Nachfrage nach hochqualifiziertem Fachpersonal. Einkommens- und Aufstiegsmöglichkeiten für niedrigqualifizierte Menschen geraten hingegen aufgrund von Arbeitsmigration und dem damit verbundenen zunehmenden Arbeitsangebotswettbewerb unter Druck. Ungleichheit wird somit zu einem zentralen

Wirtschaftstheoretische Grundlagen

Freie Märkte werden von der klassischen Wirtschaftstheorie, die bis heute das wirtschaftstheoretische „Credo“ aller einschlägigen wirtschaftspolitisch entscheidenden Institutionen ist, als grundsätzlich effizient angesehen. Sie führen – über die „unsichtbare Hand“ – zum Wohlfahrtsoptimum. Einzig die Existenz von Verzerrungen in Form externer Effekte, Wettbewerbsmangel, zunehmender Skalenerträge etc. führen zu Marktversagen und bilden als Ausnahmen von dieser Grundregel eine Rechtfertigung staatlicher Intervention. Eine wichtige Implikation dieser Theorie ist, dass Effizienz und Verteilungsziele getrennt werden können. Verteilungsziele sind hier scheinbar mühelos erreichbar – gleichzeitig aber gibt es keinen in dieser Theorie verankerten Grund, weshalb Umverteilung wünschenswert sein sollte. Vielmehr wird hier die Gefahr gesehen, dass Umverteilung – beispielsweise durch Besteuerung – zu neuen Verzerrungen und dem Verlust von Effizienz und Anreizen (z.B. Innovationsdynamik) führt. Die Rolle des Staates wird daher auf die Korrektur von Marktverzerrungen reduziert.

Auch in der von der klassischen Wirtschaftstheorie beeinflussten Wirtschaftspolitik der achtziger und frühen neunziger Jahre galt die Grundthese, dass staatliche Interventionen die Potenziale des Marktes bremsen. Da Markt und Staat als „Substitute“ verstanden wurden – um den Markt zu stärken, muss der Staat zurückgedrängt, sein Handeln eingeschränkt werden – folgten Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung als politische Handlungsmaximen.

Neue Wirtschaftstheorien argumentieren hingegen, dass Märkte, Privateigentum oder Preisstabilität zwar notwendige Pfeiler einer funktionierenden Marktwirtschaft darstellen, für diese aber bei weitem nicht hinreichend sind. Markt und Staat sind nicht als Substitute, sondern als Komplementäre zu verstehen. Um effizient funktionieren zu können, brauchen Märkte marktunterstützende staatliche Institutionen und partizipative politische Institutionen sind Voraussetzung für effektive ökonomische Institutionen. Damit muss nicht nur der Markt, sondern auch der Staat vor Partikularinteressen geschützt werden.

Neben einem größeren Fokus auf die politische Ökonomie und die Regulierung des Finanzsektors gewinnen in den neuen Wirtschaftstheorien mit der Verhaltensökonomie zudem soziale Motive wie Fairness und Reziprozität als Faktoren der Leistungsbereitschaft an Bedeutung. Wettbewerb unter fairen Rahmenbedingungen – mit der auch bereits von Adam Smith betonten Haftung für die eingegangenen Risiken – wird demnach noch wichtiger. Wettbewerb ist dann nicht nur Voraussetzung für funktionierende Märkte und trägt zur Verteilungsgerechtigkeit bei, sondern wird auch als eine Voraussetzung der Demokratie verstanden. Der Wettbewerbsrahmen muss somit Strukturen und Interessengruppen einschränken, die durch ihr wirtschaftliches Interesse an autoritären Strukturen eine Bedrohung für die Demokratie darstellen. Gleichzeitig muss das Wettbewerbsrecht an sich verändernde Strukturen angepasst werden. Die Bewertung einer marktbeherrschenden Stellung kann nicht mehr, wie bisher zu stark angewandt, national bewertet, sondern muss zukünftig stärker in einen europäischen und internationalen Kontext gestellt werden.

Auch Chancengleichheit wird somit i.S. einer „Wettbewerbsordnung für Individuen“ verstanden und erfordert, genau wie Wettbewerb unter Unternehmen, offensive Maßnahmen des Staates – z.B. durch Bildung oder angemessene und effiziente soziale Dienstleistungen.

Thema der kommenden Jahre – eine Aufgabe, für welche die Neue Soziale Ordnungspolitik mit Maßnahmen u.a. des bevorzugten Zugangs zu Ressourcen oder einer ausgleichenden Steuerpolitik Grundsätze für ein demokratisch legitimes staatliches Handeln bereithält.

c. Umweltschutz

Wachsende Umweltbelastungen werden im Szenario der OECD als weiteres zentrales Problem der globalen Entwicklung identifiziert. Die Nachfrage nach Ressourcen und die Auswirkungen durch den Klimawandel werden in Ländern zu enormen Anpassungskosten – und somit Wachstumsverlusten – führen. Insbesondere in diesem Politikfeld muss ein neuer ordnungspolitischer Ansatz in einem globalen Kontext entwickelt und umgesetzt werden. Zentrale Strategie sollte sein, den Umwelt- und Klimaschutz mit einem Mix aus klarer Rahmensezung und wettbewerbskonformen Instrumenten voranzubringen. Fehlallokationen durch staatliche Interventionen (wie derzeit beispielsweise in der Energiepolitik) müssen vermieden werden.

► Neue Rolle staatlicher Akteure

Regierungshandeln und regulative Eingriffe sollten stetig daran gemessen werden, ob sie notwendige Wettbewerbsvoraussetzungen schaffen und für Chancengleichheit unter Individuen sorgen. Regulierung wird aber längst nicht mehr nur eingesetzt, um Wettbewerb (zwischen Individuen oder Unternehmen) zu realisieren. Zwar muss in vielen Feldern, in denen herkömmliche marktwirtschaftliche Instrumente nur unzureichend funktionieren, weiter nach marktverträglichen Steuerungsinstrumenten gesucht werden. Gleichsam muss aber auch der Umfang und die Auswirkungen der derzeitigen Eingriffe dringend überprüft werden, damit mögliche und notwendige wirtschaftliche Potenziale nicht verspielt werden.

Die Neue Soziale Ordnungspolitik ist kein Eingriff in die Funktionsbedingungen von Angebot und Nachfrage, sondern eine Voraussetzung ihrer Wirksamkeit innerhalb der demokratisch legitimierten Leitplanken. Ein in diesem Sinne verstandener starker Staat greift damit nicht in die eigentlichen wirtschaftlichen Dynamiken ein, sondern schafft – durch effiziente Verwaltung, Investitionen in Infrastruktur und Bildung – die Standortfaktoren für eine innovative wirtschaftliche Entfaltung. Durch vorwettbewerbliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen – Vermögensverteilung, Grundeinkommen o.ä. – wird zudem nicht lediglich eine als gerechter empfundene sondern vielmehr auch eine leistungsfähigere Gesellschaft geschaffen.

Instrumente der Ordnungspolitik müssen angesichts neuer Erfahrungen von Markt- und Staatsversagen ständig hinterfragt und weiterentwickelt werden. Die teils unreflektierte Deregulierung und der Rückzug des Staates aus der Gestaltung effektiver Rahmenbedingungen des Wirtschaftens darf also auch nicht durch einen neuen Staatsinterventionismus und fahrlässige Fehlallokationen überkompensiert werden. Insbesondere Bereiche mit infrastruktureller und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung – beispielsweise der Energiesektor – haben in der Vergangenheit aufgrund von einem Übermaß an teilweise widersprüchlicher Regulierung deutlich an sinnvoller wettbewerblicher Dynamik verloren. Umso beeindruckender ist es, dass Deutschland als starker Industriestandort seine nationalen Klimaschutzziele bis 2020 (-40 Prozent CO₂-Emission im Vergleich zu 1990) fast erreichen wird, obwohl die nationalen und auch die europäischen Klimaschutzinstrumente Fehlallokationen geschaffen und diese gemessen am Aufwand nicht wirklich effektiv vorangebracht haben.

Die Neue Soziale Ordnungspolitik schafft somit einen Bewertungsrahmen zur Entscheidung über Regulierungsmaßnahmen. Der Staat kann sein Handeln und die Ausgestaltung der (wirtschaftlichen und gesellschaftlichen) Rahmenbedingungen an ihr – und der ihr zugrundeliegenden zentralen Maximen Gerechtigkeit und Effizienz – orientieren, eine kritische Bewertung und ggf. Entschlackung gegenwärtiger Regulierung vornehmen sowie Eingriffstiefe und Rückkopplungseffekte staatlicher Interventionen kontinuierlich überprüfen.

Die Neue Soziale Ordnungspolitik ist damit sowohl ein soziales als auch zugleich liberales Konzept. Mit der Stärkung des Wettbewerbs unter klaren Regeln und einer ökologischen und Teilhabe fördernden Grundordnung übernimmt der Staat auch eine deutlich orientierendere Rolle im vorwettbewerblichen Umfeld und verbessert damit die sozialen und wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Gesellschaft.

In Konsequenz wird der Staat sicherlich in einigen Feldern auch stärker gestalterisch aktiv werden – möglicherweise durch eine angemessene Besteuerung von Erbschaften. Angesichts wenig verständlicher Regulierungen in der Vergangenheit fehlt hierfür jedoch vielfach in Deutschland das Vertrauen und die Akzeptanz der Bevölkerung. Staatliche Institutionen müssten durch einen breiten und nachhaltigen Dialog mit streitbaren Alternativen zunächst wieder an Glaubwürdigkeit gewinnen und dadurch neue Handlungsfreiheiten aufbauen. Das erfolgversprechende Rezept: eine am Gemeinwohl und Freiheitsbedürfnis orientierte Neue Soziale Ordnungspolitik. Zur Sicherung der Wohlstandsbildung in der Marktwirtschaft muss insbesondere die Soziale Demokratie diese neuen, gesellschaftlich legitimierten Handlungsszenarien

der Rahmensetzung des Staates aktiv vorantreiben.

► Aufgabe der Sozialen Demokratie

Der im Sommer verstorbene Psychologe Prof. Peter Kruse hat in seinen empirischen Kulturanalysen eindrucksvoll dargestellt, wie zerrissen unsere Gesellschaft ist. Zwei Pole trennen Deutschland unvereinbar und divergent: Erfolgreich und dynamisch gegen chancenlos und resigniert. Ein großer Teil der Gesellschaft hat das Gefühl keine Chance zu haben, die Nachteile der Wettbewerbsgesellschaft zu tragen und zugleich nicht mehr an den Erfolgen der Gesellschaft teilhaben zu können. Sozialer Aufstieg, Karriere und Chancen werden mit Ellenbogen, Wettbewerb und Karrierismus gleichgesetzt. Resignation und Wut gegen die Eliten macht sich breit. Wettbewerb ist aber ein Grundelement unseres wirtschaftlichen Erfolgs und muss zwingend gefördert werden. Die Neue Soziale Ordnungspolitik bricht dieses Dilemma auf.

Auch wenn Verteilungsgerechtigkeit nicht als Wert an sich verstanden wird, verhindert das an der Neuen Sozialen Ordnungspolitik orientierte politische Handeln, dass soziale und ökonomische Ungleichheiten sich vertiefen und verstetigen. Aus Ungleichheiten kann keine asymmetrische politische Macht abgeleitet werden.

Im internationalen Kontext werden nur Staaten und Regionen erfolgreich sein, die im Sinne eines „inkluisiven“ Wachstums möglichst viele Menschen an der Wertschöpfung beteiligen. Die im OECD-Szenario präsentierten Kernherausforderungen müssen insbesondere für die Soziale Demokratie als Aufforderung verstanden werden, solides Wachstum, die Sicherung angemessener Wohlstandsteilhabe, barrierefreien guten Bildungszugang

und auch die globale Umwelt- und Klimapolitik als Kernthemen zu besetzen. Sie muss die politische Kraft und den Mut aufbringen, die „Alltagspolitik“ programmatisch zu verlassen und wieder die großen, langfristigen Themen anzugehen. Chancengleichheit als freiheitssichernde Voraussetzung bedeutet die Korrektur von Abhängigkeiten, die die persönliche Entfaltung von Individuen entsprechend ihrer Anlagen und Talente behindern. Das bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes. Die Steuerungsfunktionen des Marktes, insbesondere des Kapitalmarktes, haben nicht zuletzt aufgrund mangelnder und ineffizienter Aufsicht nach den Deregulierungen seit den 70er Jahren in der Finanzkrise versagt und im Endeffekt zur Finanzkrise selbst geführt. Hier ist die Wiederherstellung einer fairen Marktordnung mit klaren Regeln und wohlstandssichernden Marktbedingungen vonnöten. Das ist eine Aufgabe für die Sozialdemokraten, die an ihre internationale Tradition anknüpfen müssen, Interdependenzen im globalen Kontext zu verstehen und entsprechende Steuerungsmechanismen zu entwickeln.

Für die deutsche Politik bedeutet dies, nicht nur die eigenen Aufgaben zu erledigen. Verantwortung wahrzunehmen bedeutet auch, Verantwortung von anderen einzufordern. Es ist geboten, auf globale Herausforderungen mit nationalen, europäischen und auch globalen ordnungspolitischen Hebeln zu reagieren, zum Beispiel mit einem Sanktionsmechanismus bei Nicht-Einhaltung gemeinsamer globaler Klimaschutzabmachungen. Ohne ein „Level-Playing-Field“ ist ein fairer, globaler Wettbewerb nicht möglich.

Die Neue Soziale Ordnungspolitik schafft den Orientierungsrahmen, um die zentralen Ziele der Sozialen Demokratie – gerechte Wohlstandsverteilung, Chancengleichheit und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung – erfolgreich zu verwirklichen. Diese Chance sollte ergriffen werden.

Dieser Beitrag basiert auf einer Reihe von Fachgesprächen zum Thema Ordnungspolitik, die der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung 2014 und 2015 durchgeführt hat.

Über die Autoren:

Daniel Sahl ist Sprecher der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Entwicklung des Managerkreises.

Philip Schunke ist freier Unternehmens- und Kommunikationsberater

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.