

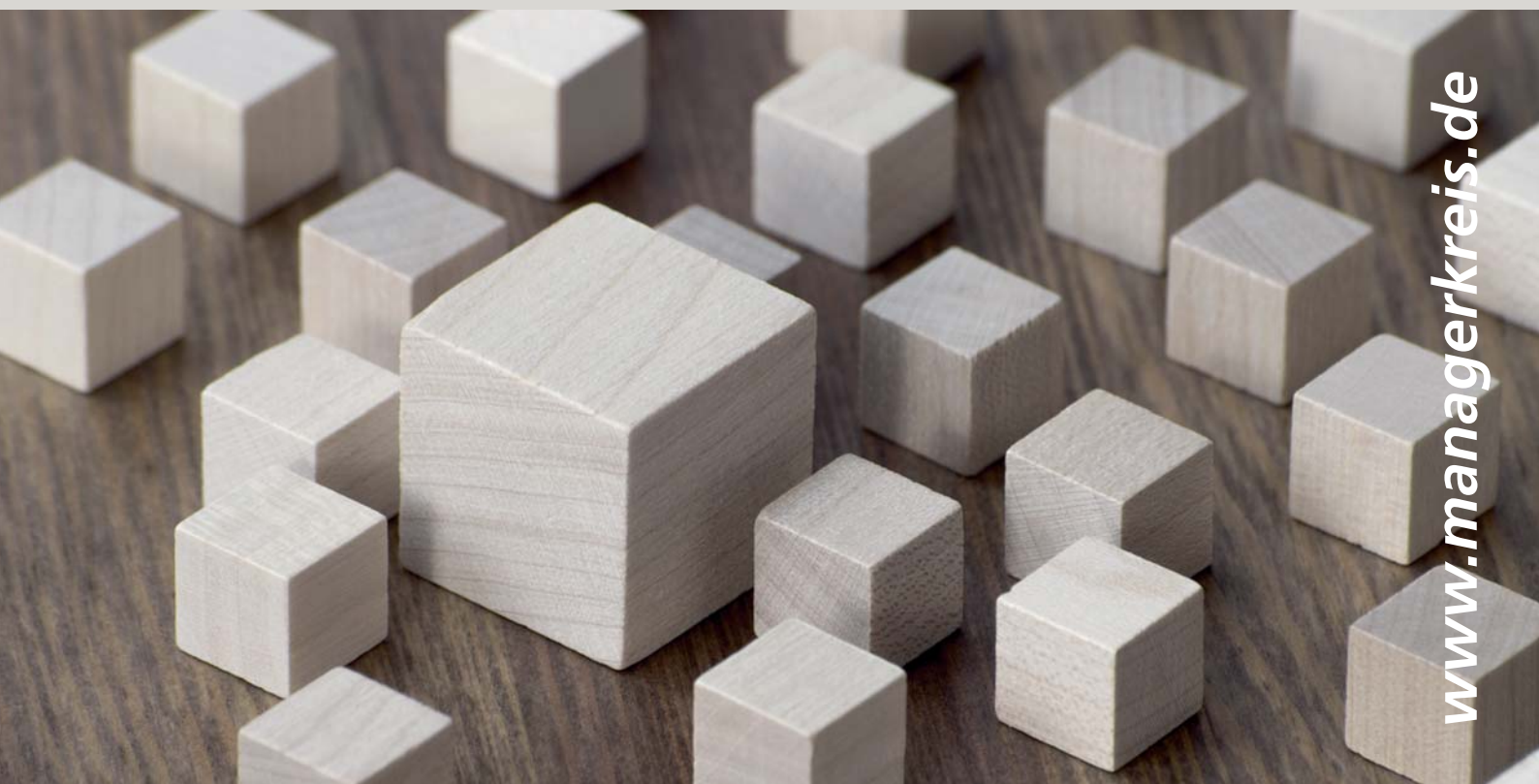


MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Gute Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert

Langfristige Trends und Szenarien der
internationalen Wirtschaftsentwicklung

Dr. Christian Kastrop



www.managerkreis.de

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Über den Autor:

Dr. Christian Kastrop ist stellvertretender Chefökonom und Direktor der Abteilung für Politische Studien der OECD sowie Mitglied in der Arbeitsgruppe Ordnungspolitik des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum

ISBN 978-3-95861-175-7

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung, Managerkreis

1. Auflage: 300

Redaktion: Dagmar Merk und Laura Lüth

© 2015 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Gestaltung: Werbestudio Zum Weissen Roessl, Schäpe

Titelfoto: © Daniel Coulmann – Fotolia.com

Druck: Brandt GmbH

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Gute Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert

Langfristige Trends und Szenarien der
internationalen Wirtschaftsentwicklung

Dr. Christian Kastrop

Inhalt

Vorwort	5
Einführung	6
Neue Pole	7
Alte und neue Risiken	8
Trends und Szenarien – Vorbemerkung	9
Trends und Szenarien der OECD Studie „Politische Herausforderungen der nächsten 50 Jahre“	10
Elemente einer guten Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert	19
Literatur	22

Abbildungen

Abbildung 1. BIP-Wachstumsraten	10
Abbildung 2. Pro-Kopf-Einkommen in Prozent des Durchschnitts der Industrieländer	11
Abbildung 3. Arbeitskräfteverlust durch nachlassende Einwanderung	12
Abbildung 4. Anteile am globalen Handel	12
Abbildung 5. Veränderungen in der Industriestruktur	13
Abbildung 6. Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften	14
Abbildung 7. Einkommensungleichheit 2010 vs. 2060	15
Abbildung 8. Budgetanpassungen in der OECD um 2060 eine Schuldenquote von 60% zu erreichen	17
Abbildung 9. Regionale Effekte des Klimawandels in % des BIP	18

Vorwort

Seit dem Godesberger Programm von 1959 hat die SPD immer klare Zielstellungen einer sozialdemokratischen, wertebasierten Politik formuliert. Einer Politik, die einen ordnenden Rahmen für Wachstum setzt und mit dem Versprechen einer Verteilungsgerechtigkeit paart, die möglichst viele Menschen an dem wirtschaftlich generierten Wohlstand teilhaben lässt.

Auch heute brauchen wir eine klare Zielstellung, aus der eine effektive staatliche Steuerung abgeleitet werden kann. Die Debatte über die Ordnung der Ökonomie des 21. Jahrhunderts aus der Perspektive der Sozialen Demokratie muss hierfür ein Fundament legen.

Angeregt durch eine Diskussion im Vorstand des Managerkreises hat sich eine Arbeitsgruppe formiert, deren Ziel es ist, in einem längeren Prozess und im Kontext nationaler, europäischer und internationaler Entwicklungen konkrete Vorstellungen einer „neuen sozialdemokratischen Ordnungspolitik“ zu formulieren.

Basis hierfür bildet eine durch die Arbeitsgruppe initiierte Reihe von Fachgesprächen, zu denen Experten aus Forschung, Politik und Wirtschaft eingeladen werden. Der Diskussionsprozess wird dabei durch die Veröffentlichung von Analysen und Impulspapieren begleitet und dokumentiert.

Der Zyklus der Fachgespräche wurde im September 2014 durch eine Diskussion mit dem stellvertretenden Chefökonom und Abteilungsleiter für politische Studien bei der OECD und Mitglied der Arbeitsgruppe des Managerkreises, Dr. Christian Kastrop, eingeleitet. Er stellte den neuen Ansatz der OECD („New Approaches to Economic Challenges“) und erste Forschungsergebnisse vor, die relevante Parameter für eine langfristig erfolgreiche Entwicklung aufzeigen. Aus seinem Vortrag und den Ergebnissen der Diskussion resultiert die hier vorliegende erste Publikation der Reihe „Gute Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert“. Das Thema: „Langfristige Trends und Szenarien der internationalen Wirtschaftsentwicklung“.

Dr. Marc Meinardus

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung

Einführung

2060 wird die Weltwirtschaft ein völlig anderes Gesicht haben. Neue Technologien und neue Produkte werden die Märkte bestimmen. Die Welthandelsströme und Wertschöpfungsketten werden sich dramatisch verändern, die Musik der Weltwirtschaft spielt im asiatisch-pazifischen Raum – mit allen Chancen und Risiken. Die „alten“ und rapide alternden Industrieländer werden ihre Position in der Weltwirtschaft neu definieren und ihren komparativen Vorteil suchen müssen, um Wohlstand, Wachstum und Jobs zu sichern. Bildung, Forschung und Entwicklung, Migration, Innovation, aber auch neue Wertschöpfungsketten, sind wichtige Schlüssel. All das erfordert eine neue, gute Ordnungspolitik, nicht nur national, sondern auch international, als Referenz. Wie wollen wir unser Wirtschafts- und Finanzsystem im Einklang mit pluralistischen Zivilgesellschaften global steuern? Wie wollen wir knappe Ressourcen und den erwirtschafteten Wohlstand fair verteilen? Wie beherrschen wir die inzwischen wohl unabwendbaren Folgen des Klimawandels? Gute und faire internationale Governance, abgeleitet aus einer erneuerten ordnungspolitischen Perspektive, ist eine Basis.

Neue Pole

Die Weltwirtschaft steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Die Pole der Weltwirtschaft werden sich in den nächsten Jahrzehnten dramatisch zugunsten der Schwellenländer verschieben. Ganz besonders China und Indien, aber auch Indonesien, Brasilien und Russland werden ökonomisch weiter an Bedeutung gewinnen.

Viele von diesen „Großen 5“, aber auch weitere Schwellenländer verfügen über ein großes, zum Teil sogar immer noch rasch wachsendes Bevölkerungspotential. Viele von ihnen verfügen gleichzeitig über wichtige Rohstoff- oder Energiereserven.

Dies wird die Statik der heutigen Weltwirtschaft in einem Ausmaß verändern, das sich viele in ihren weitreichenden Konsequenzen kaum vorstellen können. Diese veränderte Statik wird nicht unmittelbar, aber doch über kurz oder lang auch die globale politische Dynamik neu justieren. Wie die Wirtschaftsgeschichte – besonders die der letzten 150 Jahre – zeigt, folgen die Linien politischer Macht am Ende den Linien der wirtschaftlichen Macht.

Die altindustrialisierten Staaten wie die USA, Kanada, die Staaten der europäischen Union, Japan, Australien und andere werden tendenziell an Bedeutung und Einfluss auf die Weltwirtschaft verlieren. Dagegen spricht auch nicht die Tatsache, dass einige dieser Länder immer noch über erhebliche (neue) Rohstoffreserven verfügen oder in der Entwicklung neuer Technologien derzeit immer noch führend sind. Der Vorsprung wird rasch schmelzen und schließlich verschwinden.

Zum besonderen Spielball und Verlierer dieser Entwicklungslinien werden dann vor allem jene Schwellen- oder Entwicklungsländer, in denen eine starke Bevölkerungsentwicklung nicht mit einer entsprechenden Wirtschaftsentwicklung einher geht und/oder die nicht in der Lage sind, z. B. auf Grund ethnischer, kultureller oder religiöser Konflikte eine stabile politische Entwicklung und den Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft sicher zu stellen.

Alte und neue Risiken

Diese Entwicklung ist in vollem Gang. Sie wird begleitet durch weitere ökonomische und am Ende auch politische Risiken und Herausforderungen, wie der allgemein zunehmenden Knappheit wichtiger Ressourcen – Energie, Wasser, Nahrungsmittel, seltene Metalle – und dem Klimawandel und seinen unabsehbaren Folgen, bis hin zum Verschwinden von Lebensräumen bei nur geringfügigem Anstieg des Meeresspiegels.

Trotz der sicher ebenfalls stattfindenden technologischen Entwicklung, wird wohl keine dieser Herausforderungen in den nächsten Jahrzehnten von der Bildfläche verschwinden. Ganz im Gegenteil, viele werden in ihrer Dynamik zum Teil dramatisch zunehmen, oft verbunden mit großen Wanderungsbewegungen, deren nächste Ausläufer wir derzeit an den europäischen Südgrenzen erleben.

Die Weltwirtschaftskrise seit 2008 hat zweierlei gezeigt: Zum einen, wie sehr sich einige dieser bekannten Risiken in ihren ökonomischen und politischen Konsequenzen unter negativen ökonomischen Rahmenbedingungen rasch potenzieren können; zum anderen, dass bestimmte ökonomische Entwicklungslinien unserer zunehmend globalisierten und mit Lichtgeschwindigkeit vernetzten (elektronischen) Welt eigene neue Risiken – „schwarze Schwäne“ wie sie Nassim Nicholas Taleb nennt – produzieren und dabei mit anderen Risiken interagieren und weitere Folgeeffekte auslösen.

Das zentrale Beispiel hier ist die (Fehl-) Entwicklung der Finanzmärkte jenseits ihres Nutzens für die Realwirtschaft, indem die Verbindung von Marktversagen im weitesten Sinne mit politi-

schen Fehleinschätzungen und Regulierungsdefiziten dramatische Konsequenzen für die Weltwirtschaft hatte und wohl trotz aller bisherigen Bemühungen auch weiter haben wird.

Wegducken oder Verschieben wird in keinem Fall helfen. Die internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik wird vor großen Aufgaben stehen, die sich vielfach nicht mit den herkömmlichen Politikansätzen lösen lassen werden. Jetzt sollte eine Neujustierung, aber auch eine Neuformulierung ordnungspolitischer Ansätze ganz vorne auf der Tagesordnung stehen.

Und natürlich geht es hierbei national und international nicht nur um die Frage einer funktionierenden Marktwirtschaft mit möglichst hohem nachhaltigen Wachstum und ausreichenden Jobs hoher Qualität und Chancengleichheit.

Es geht auch um Gerechtigkeit, die Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands und die Bekämpfung von Ungleichheit, um ökologische Nachhaltigkeit, Well-Being jenseits von Wachstum, eine offene demokratische Zivilgesellschaft mit hoher Teilhabe und Fairness sowie um einen nachhaltig finanzierten und am Ende politisch stabilen Staat – unabhängig von unterschiedlichen kulturellen Normen und Werten. „Failed States“ sind keineswegs ein Phänomen der Vergangenheit, sondern höchst aktuell!

Trends und Szenarien – Vorbemerkung

Welche Trends und Szenarien sind nun für die hier angesprochenen Überlegungen von besonderer Relevanz? Die OECD hat im Jahr 2014 in einer Studie zu „Politischen Herausforderungen der nächsten 50 Jahre“ versucht, zumindest einige der wichtigen Mega-Trends aufzugreifen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, sondern ganz im Bewusstsein, dass vieles, was wichtig und auch schon absehbar scheint, (noch) nicht erfassbar ist, sei es aus Gründen mangelnder Daten oder Analyseinstrumente oder weil es einfach noch zu spekulativ wäre.

Die Idee des Projekts ist nicht nur, konkrete ökonomische Entwicklungen aufzuzeigen. Es geht auch darum, erstmals für die langfristige Politikentwicklung geeignete Instrumente zu entwickeln, die über die Darlegung von Trends hinausgehen. Instrumente, die mit Hilfe verschiedener konkreter, wie auch spekulativer Szenarien, zeigen, welche Zukunftsalternativen bei bestimmten Entwicklungen und politischen Entscheidungen möglich sind. Oder andersherum: wie eine bestimmte Zukunft, zum Beispiel eine CO₂-freie Gesellschaft mit nachhaltigem Wachstum und guter Arbeit, mit verschiedenen Strategien erreicht werden kann – auch bei Änderung von Ausgangsbedingungen.

Dabei sollten nach Möglichkeit nicht nur ökonomische Aspekte betrachtet werden, sondern interdisziplinär z.B. auch wissenschaftliche, technologische oder zivilisatorische Entwicklungen einbezogen werden.

Damit können Hinweise für „gute Politik“ innerhalb bestimmter Szenarien gegeben werden. Zu erwartende wirtschaftliche Entwicklungen kön-

nen so mit politischen Herausforderungen wie der gerechten Verteilung der Einkommen und der Vermögen, aber auch der natürlichen Ressourcen, des Klimawandels und anderen Herausforderungen ökologischer Nachhaltigkeit oder der Bildungspolitik gekoppelt werden, um Hebel und Strategien zu benennen und passende ordnungspolitische Rahmenbedingungen im Rahmen einer künftigen „Weltregierung“, oder wie man heute gerne sagt, einer sich entwickelnden globalen Governance, zu schaffen.

Bei einer Weiterentwicklung eines solchen Instruments könnte sogar daran gedacht werden, die Daten und Analyseinstrumente der OECD im Internet der Zivilgesellschaft zur Verfügung zu stellen, um individuelle Zukunftsszenarien zu entwickeln.

Auch die OECD Studie von 2014 ist nur ein zeitpunktbezogener Ausschnitt und ein Einfrieren einer an sich dynamischen Entwicklung. Neue Entwicklungen, neue Daten und neue Analyseinstrumente, auch interdisziplinäre, legen daher in der Tat nahe, mit solchen Szenarien zu „spielen“, sie regelmäßig zu prüfen, zu optimieren, zu ergänzen oder ganz neu zu erstellen.

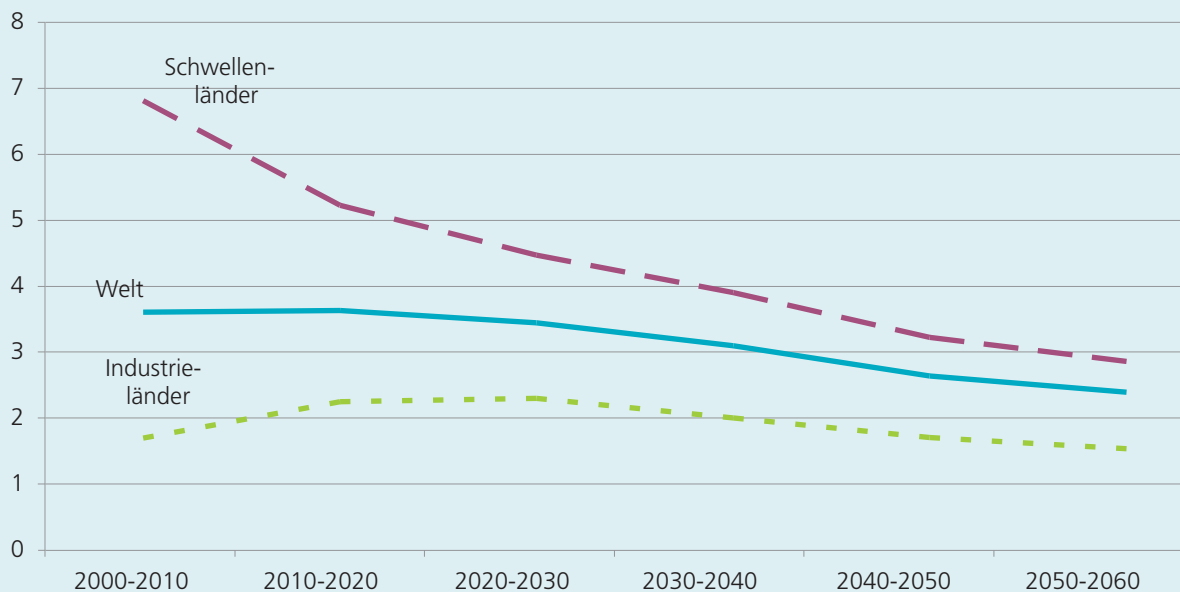
Trends und Szenarien der OECD Studie „Politische Herausforderungen der nächsten 50 Jahre“

Im Mittelpunkt der OECD Studie stehen die demografische Entwicklung, technologische Trends und Bildung, Globalisierung und ökologischer Anpassungsdruck. Jeder einzelne dieser Trends wird einen erheblichen Effekt auf die Weltwirtschaft haben. Gerade die Kombination und Interaktion dieser Trends wird die nationale Politik, aber auch die internationale Governance, z.B. im Rahmen der G20, in schwierige Dilemmas führen.

In den nächsten 50 Jahren wird das globale Wachstum von 3,6 % im Zeitraum 2010 bis 2020 auf 2,4 % im Zeitraum 2050 bis 2060 fallen. Immerhin bedeutet dies dennoch, dass das globale Volkseinkommen sich in dieser Zeit mehr als vervierfacht. Schwellen- und Entwicklungsländer werden tendenziell schneller wachsen, Indien z.B. könnte sein Volkseinkommen pro Kopf ver-siebenfachen.

Abbildung 1. BIP-Wachstumsraten

% durchschnittliche jährliche Wachstumsrate



Quelle: OECD (2014)

Die Konvergenz der Einkommen wird die weltweite Ungleichheit reduzieren und viele Milliarden Menschen aus der absoluten Armut befreien. 2060 könnte das pro-Kopf Einkommen Indiens das heutige pro-Kopf Einkommen der USA (heu-

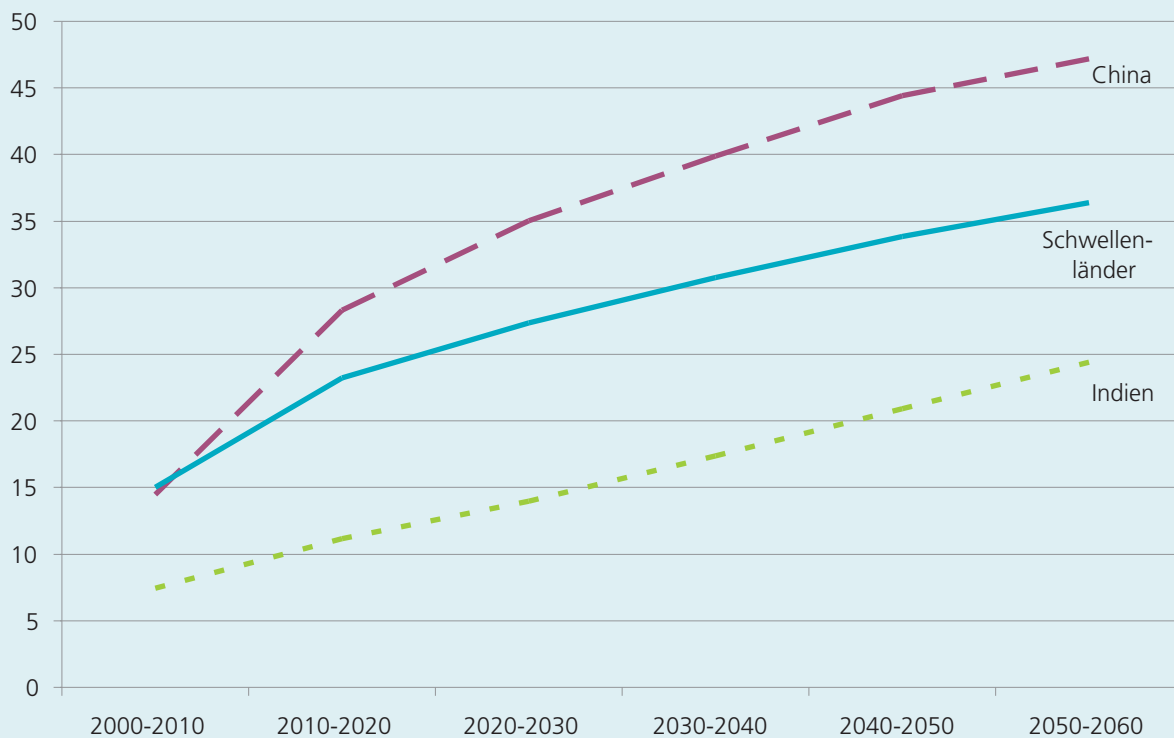
te nah am Durchschnitt der Industrieländer) erreichen, das pro-Kopf Einkommen Chinas wird dann – bei sinkender Bevölkerung – fast das Doppelte des heutigen pro-Kopf Einkommens der USA erreicht haben.

Auf der anderen Seite wird das Einkommenswachstum der heutigen Schwellenländer nach dem Erreichen des „Population Peak“ und dem folgenden Bevölkerungsrückgang sinken – selbst wenn die Lebensarbeitszeit und die Partizipa-

tionsraten von Frauen und älteren Arbeitnehmer_innen steigen – und auch in 50 Jahren noch nicht das Niveau der am weitesten entwickelten Staaten erreicht haben.

Abbildung 2. Pro-Kopf-Einkommen in Prozent des Durchschnitts der Industrieländer

durchschnittliches pro-Kopf-Einkommen der Industrieländer in Prozent



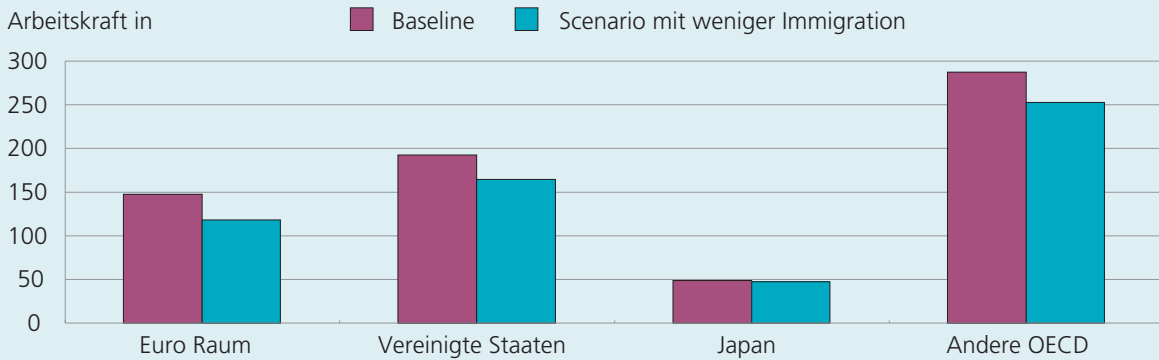
Quelle: OECD (2014)

In Zukunft wird das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens ganz wesentlich vom Bildungsniveau eines Staates sowie von Produktivitätsgewinnen abhängen, die wiederum im Wesentlichen von Innovationen und wissensbasiertem Kapital abhängen, also z. B. von „Organisationswissen“, Datenbasen, dem Design und unterschiedlichen Formen von „Intellectual Property“.

Damit verschiebt sich die ökonomische Balance insgesamt zu den Schwellenländern, insbesondere nach Asien und Teilen von Afrika und Lateinamerika.

Die abnehmenden Einkommensunterschiede zwischen den heutigen Industrie- und Schwellenländern in Verbindung mit einem steigenden Bedarf nach hochqualifizierter Arbeit wird in nicht allzu ferner Zukunft die wirtschaftsbedingte Einwanderung in die Industriestaaten dämpfen. Dies wird die ohnehin steigenden Alterslasten mit den entsprechenden steigenden Budgetlasten und die Wachstumsverluste der Industrieländer noch erhöhen. In Europa kann dieser Effekt das Arbeitskräfteangebot um ca. 20 % verringern!

Abbildung 3. Arbeitskräfteverlust durch nachlassende Einwanderung



Anmerkung: Das Szenario mit weniger Immigration ergibt sich aus der schrittweisen Annäherung des Pro-Kopf-Einkommens zwischen OECD und Nicht-OECD Ländern.

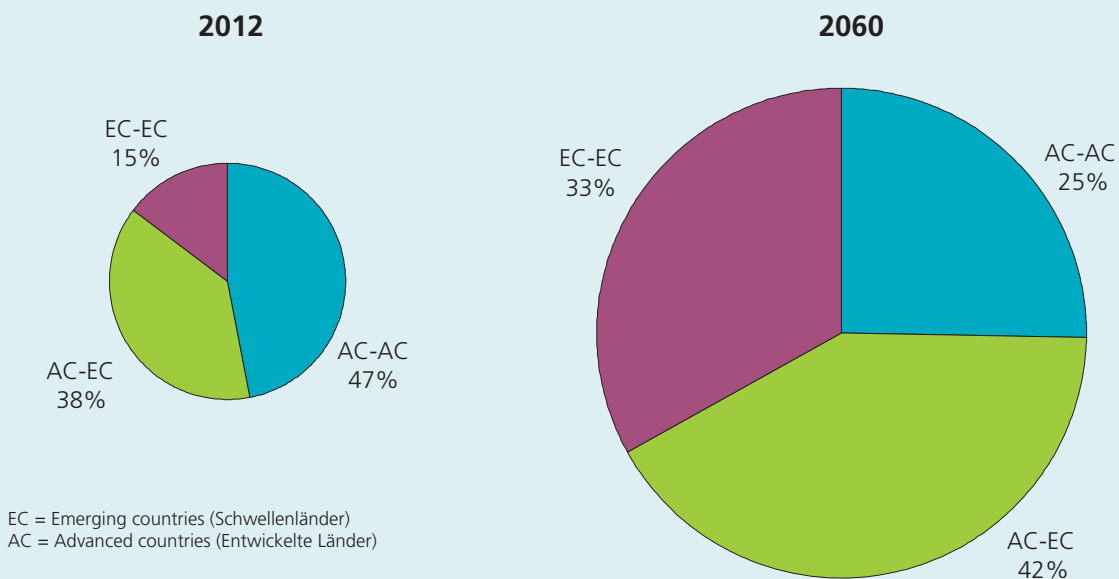
Quelle: Braconier et al. (2014).

Die globalen Exporte werden in den nächsten 50 Jahren weiterhin stärker sein als das Wirtschaftswachstum. Die internationalen Märkte werden sich weiter öffnen und die Handelsintegration wird, ungeachtet von Debatten wie derzeit um TTIP, weiter zunehmen. Es entsteht eine zunehmend interdependente Weltwirtschaft mit globalen Wertschöpfungs- und Handelsketten –

natürlich auch mit wachsender Ansteckungsgefahr im Handelssektor, wie wir es heute bereits in den Finanzmärkten erleben.

Gleichzeitig wird der Handel multipolarer werden und insbesondere im asiatischen Raum stark zunehmen.

Abbildung 4. Anteile am globalen Handel



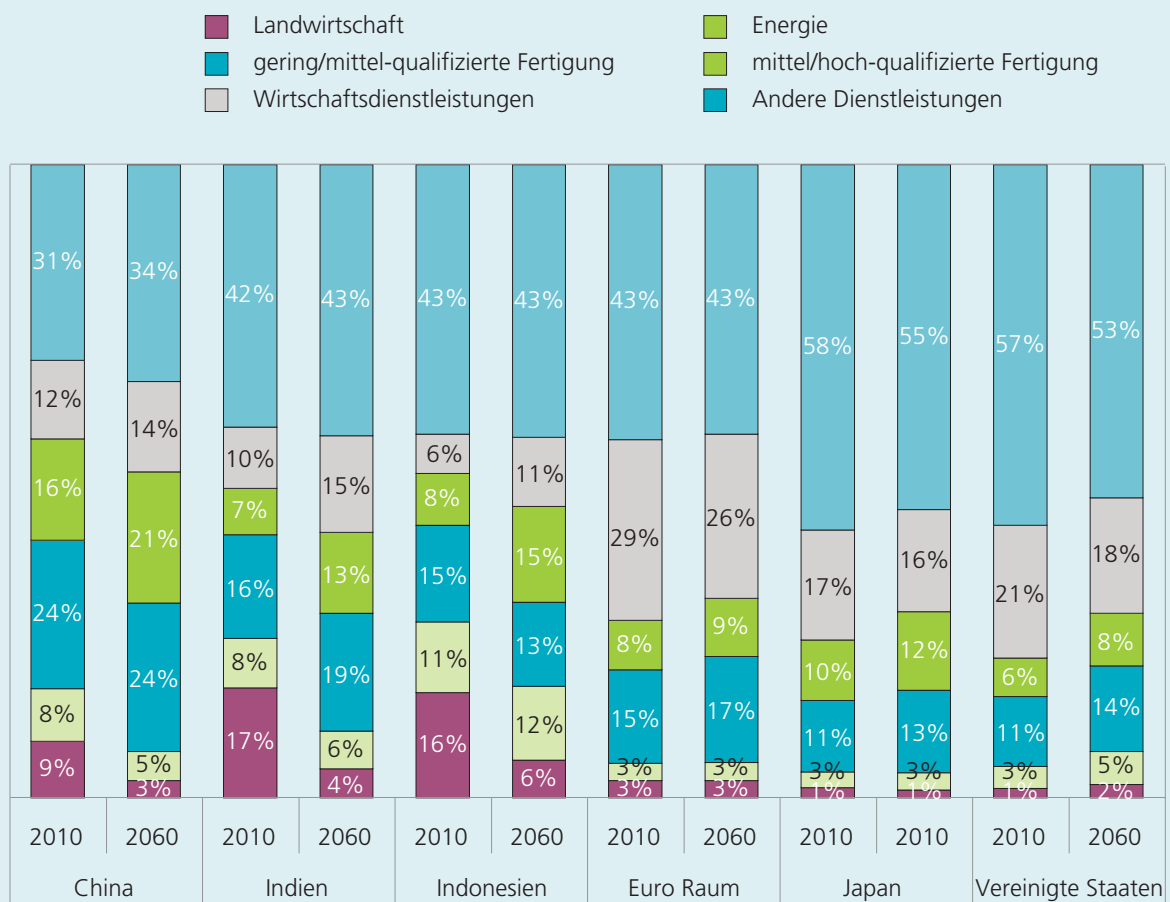
EC = Emerging countries (Schwellenländer)
AC = Advanced countries (Entwickelte Länder)

Quelle: OECD (2014)

Die wachsende Handelsverflechtung wird auch großen Einfluss auf mobile Steuerbasen haben, auf den Faktor Kapital, hochqualifizierte Arbeit, auf viele Formen von unternehmerischem und immateriellem Investment. Um Wachstumspotenziale zu nutzen, müssen sich die Länder auf diese Trends einstellen. Wenn hohe wissensbasierte Spezialisierung Wettbewerbs- und Handelsvorteile verschafft, müssen Anstrengungen unternommen werden, eine leistungsfähige Forschungs- und Bildungsinfrastruktur zu schaffen.

Zentrales Element zukünftigen Wachstums ist das Produktivitätswachstum, die Faktoren sind Arbeit, Kapital und die entscheidende „Restgröße“, die vor allem bildungs- und innovationsgetriebene totale Faktorproduktivität. Hier können und müssen Länder ihre Vorteile suchen, insbesondere die, die beim Faktor Arbeit kein Wachstum mehr erzielen können – wie Deutschland und viele andere rohstoffarme altindustrialisierte Länder.

Abbildung 5. Veränderungen in der Industriestruktur



1. Landwirtschaft beinhaltet Reis und Nutzpflanzen sowie andere landwirtschaftliche Güter und deren Abbau. Energie beinhaltet Kohle, Erdöl, Elektrizität, raffiniertes Öl und Gas. Gering qualifizierte (low-tech) Fertigung beinhaltet Nahrungsmittel, Textilien, Papier und Holz sowie andere Produktionen, Metallprodukte, andere Metalle und anderen Mineralien-Abbau. Hoch qualifizierte (high-tech) Fertigung beinhaltet Chemikalien, Stahl und Eisen, Transport- und Elektrotechnik. Andere Dienstleistungen beinhalten Transport-Dienstleistungen, Einzel- und Großhandel, öffentliche Verwaltung und andere Dienstleistungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von OECD (2014)

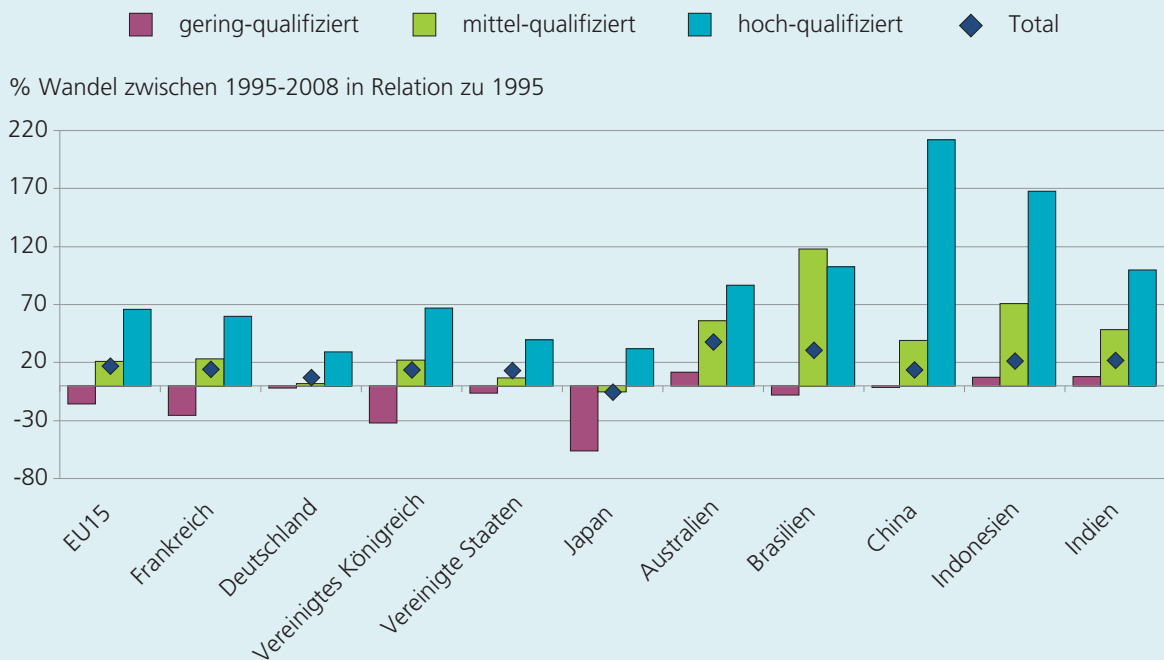
Der Sektorservice wird stabil bleiben und in den Schwellen- und Entwicklungsländern weiter wachsen. Er wird deutlich mehr hochqualifizierte Arbeit nachfragen, insbesondere in den sehr zukunftssträchtigen Bereichen, in denen die Verbindung von Sektorservice und verarbeitender Industrie neuartige Produkte auf den Markt bringt. In der verarbeitenden Industrie wird die Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit ebenfalls stark ansteigen. Niedrig qualifizierte Arbeit wird es aber weiter geben. Ihr Anteil wird insgesamt deutlich abnehmen, gerade wenn man den stark schrumpfenden Landwirtschaftssektor, der überwiegend geringqualifizierte Arbeitsplätze bietet, hinzunimmt.

Der Standortwettbewerb um wertschöpfungsstarke Produktion wird wachsen, im Verein mit dem Einwerben der hochmobilen Steuerbasen,

verbunden mit einer Renaissance nicht mobiler Steuerbasen auf nationaler Ebene als ein Beitrag nachhaltiger finanzpolitischer Solidität bei schrumpfender Bevölkerung – ein wenig die Quadratur des Kreises, da gleichzeitig ein wachstumsfreundliches Steuersystem notwendig bleibt. Abhilfe schafft hier möglicherweise eine internationale Übereinkunft zur Begrenzung des schädlichen (Achtung Grauzone!) Steuerwettbewerbs, wie z.B. im Rahmen des G20/OECD BEPS Projects, das in diesem Herbst zum – sicher nur vorläufigen – Abschluss kommen soll.

Dazu kommt die Abwerbung hochqualifizierter Arbeit (Brain Drain) und immaterieller Investitionsgüter, wie Patente, durch spezielle Vergünstigungen, z.B. im Steuerbereich, allerdings mit den beschriebenen zunehmenden Schwierigkeiten und immer größeren Anreizen!

Abbildung 6. Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften



Anmerkung: „gering qualifiziert“ entspricht einer abgeschlossenen Grundausbildung und/oder der abgeschlossenen Sekundarstufe I (ISCED 1 und 2); „durchschnittlich qualifiziert“ entspricht der abgeschlossenen Sekundarstufe II und/oder einem postsekundären Bildungsabschluss (ISCED 3 und 4); und „hoch-qualifiziert“ entspricht einem tertiären Bildungsabschluss (ISCED 5 und 6).

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von OECD (2014)

All dies erfordert entsprechende nationale Strategien im Bildungssektor, auf dem Arbeitsmarkt, bei der Technologieförderung, bei dem Transfer von Wissen in marktfähige Produkte, bei der Stärkung einer entsprechenden Unternehmenskultur und nicht zuletzt bei der Finanzierung, insbesondere von Neugründungen.

Nicht zu vergessen sind wichtige öffentliche Investitionen, z.B. langfristig angelegte Investitionen in neue Energie- und Datennetze, als Voraussetzung für das Einwerben privater Investoren und insbesondere ausländischer Direktinvestitionen. Die auch auf lange Frist niedrigen Zinsen in vielen Ländern, gerade auch in Deutschland, sind ein einmaliger Anreiz damit nicht zu warten. Für Deutschland ist die öffentliche Finanzsituation zudem spannungsfrei und auch die Schuldenbremse verlangt keineswegs eine schwarze Null.

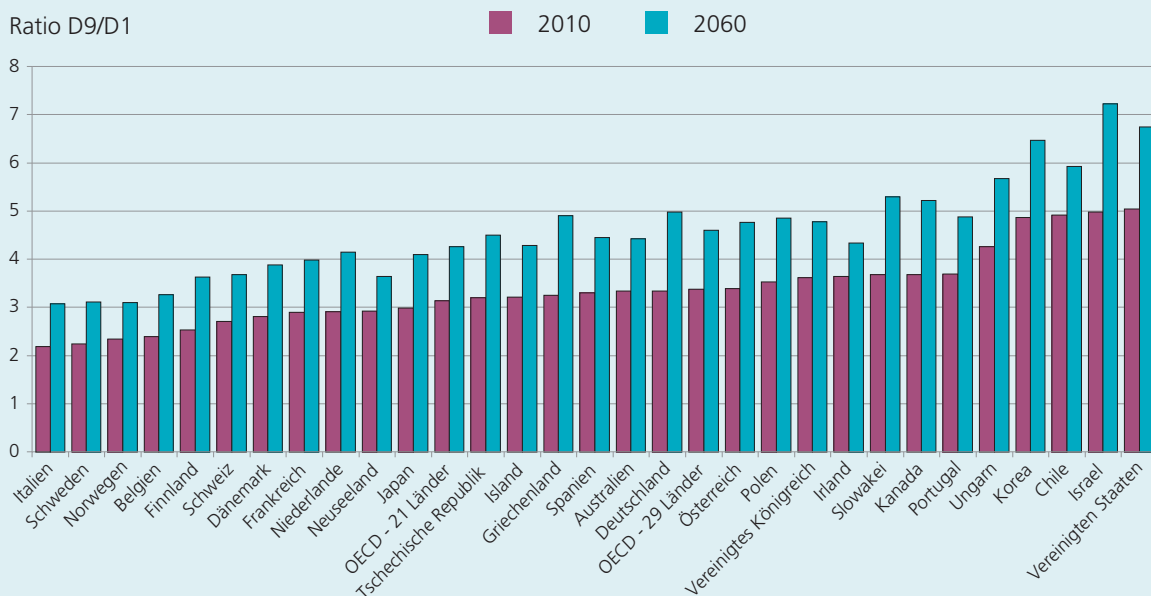
Auf der anderen Seite müssen die übertrieben langen Planungsprozesse kritisch hinterfragt werden, die bei sehr langen Investitionszyklen große

Unsicherheit und somit Investitions-Zurückhaltung und allgemein Attentismus erzeugen. Im Europäischen Raum wäre auch eine Harmonisierung von Regulierungen für Investitionsprojekte sehr wirksam, so wie im Juncker-Plan vorgesehen.

Ein „Race to the Bottom“ ist auch hier nicht auszuschließen, wenn ausländische Investoren angelockt werden sollen! Regeln für einen fairen globalen Wettbewerb zu setzen ist eine der wichtigsten Voraussetzungen, nicht nur für die Vermeidung von Wirtschaftskonflikten, sondern auch für die Prävention von daraus resultierenden politischen Konflikten.

Trotz des Rückgangs der absoluten Armut und der sinkenden Einkommensunterschiede zwischen den Staaten und Staatengruppen, wird in den nächsten 50 Jahren die Ungleichheit innerhalb der Länder insgesamt weiter zunehmen. Die OECD bietet mit ihren Szenarien hier eine analytische Alternative zur aktuellen Debatte um die Thesen von Thomas Piketty zum Kapital im 21. Jahrhundert.

Abbildung 7. Einkommensungleichheit 2010 vs. 2060



Anmerkung: Wissensbasierter technologischer Wandel wird als der kombinierter Effekt aus globaler Entwicklung und Multifaktorproduktivität (siehe Anhang 1) gemessen. Marktregulierung misst, inwiefern die Deregulierung des Marktes Ungleichheit verstärken wird.

Quelle: Braconier et al. (2014)

Ursache ist in dieser Szenario-Analyse die wachsende Bedeutung des wissensbasierten technologischen Fortschritts. Die steigende Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit wird das Gehaltsgefüge auseinanderdrücken und die Lohnspreizung in allen Ländern drastisch erhöhen. Bleibt die korrektive Umverteilungspolitik auf dem Niveau von heute stehen, wird die Ungleichheit der Einkommen (vor Steuern) dramatisch, um ca. 30 %, zunehmen. Fast alle europäischen Länder werden 2060 dann mit einer Ungleichheitssituation wie heute in den USA konfrontiert werden.

Damit können auch Wachstumsverluste verbunden sein. Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Ungleichheit und die Wachstumswirkungen stärkerer Verteilungspolitik ist von sehr individuellen Voraussetzungen jedes Landes abhängig, z.B. vom Ausgangsniveau der Verteilung und (der Effizienz und Effektivität) der Verteilungspolitik, dem Stand der Entwicklung der Volkswirtschaft sowie von ordnungspolitischen Präferenzen in Bezug auf das Wirtschaftsmodell – eher öffentliches Nordic Model oder Privatwirtschaftlich-Angelsächsisches Wirtschaftsmodell.

Sicherlich sind diese Extremfälle, also extreme Ungleichheit oder eine extreme Nivellierung, wachstumsschädlich. Dazwischen gibt es eine große Grauzone, in der man sich einzelne Einkommensgruppen und ihre Reaktion auf ökonomische „Schocks“ und Einkommensänderungen genau anschauen muss.

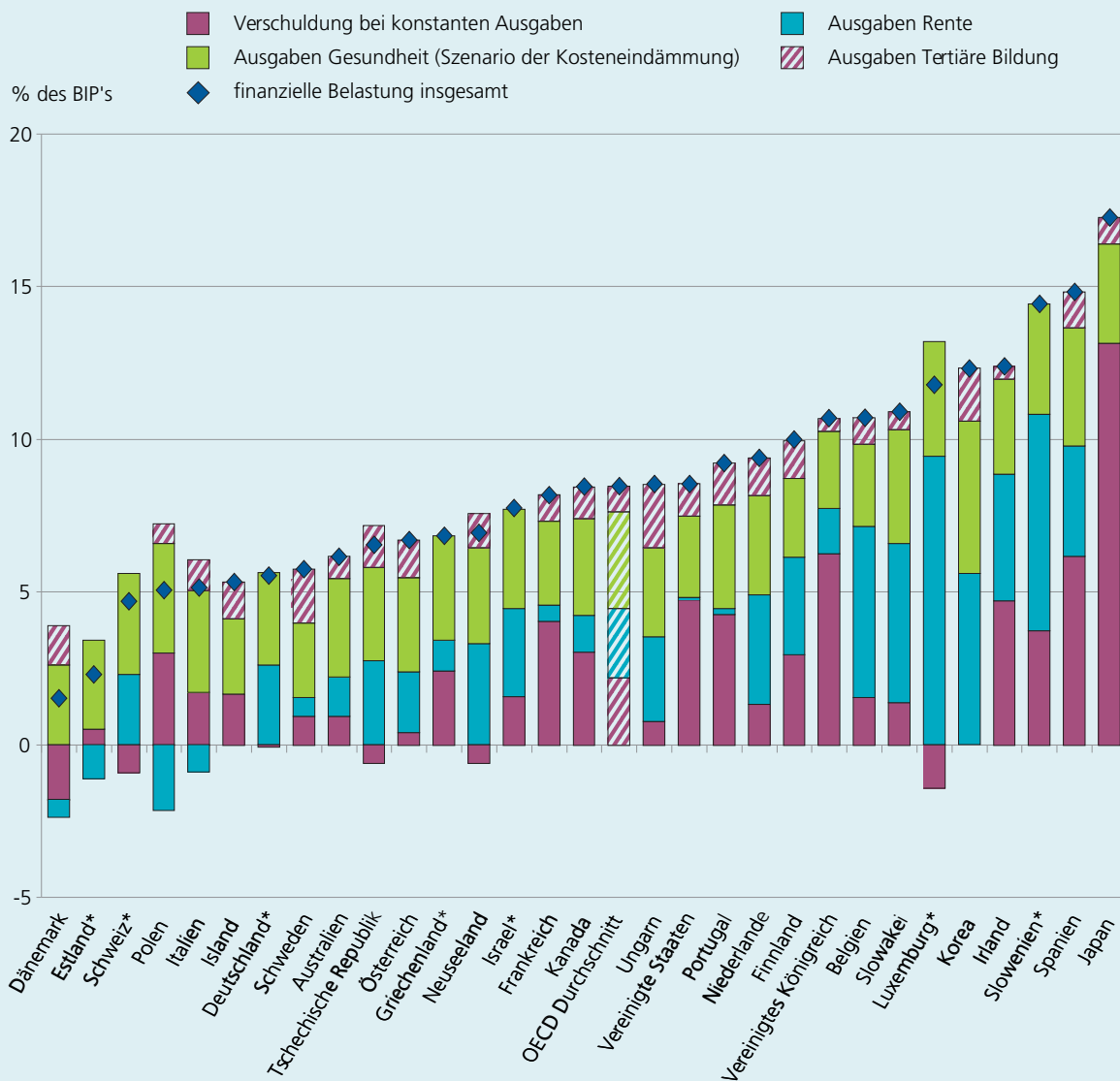
Ein möglicher Mechanismus für Wachstumsverluste kann sich dann zeigen, wenn steigende Ungleichheit dazu führt, dass sich die ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten für talentierte Arbeitskräfte verschlechtern, z.B. wenn sich einkommensschwache Familien keine guten Ausbildungsmöglichkeiten leisten können oder diese aus anderen Gründen nicht annehmen.

Dies könnte sich gerade in Deutschland, bei einer hohen Korrelation zwischen dem sozialen

Niveau der Eltern und dem Bildungsergebnis der Kinder, als Problem erweisen.

Insgesamt wird diese Entwicklung also hohe Ansprüche daran stellen, die soziale Mobilität zu steigern und hochqualifizierte Bildungsabschlüsse für alle zu ermöglichen.

Allein dadurch werden erhebliche zusätzliche öffentliche Mittel gebunden werden. Dies ist zusätzlich zu den für den Erhalt fiskalischer Nachhaltigkeit einer alternden Gesellschaft ohnehin notwendigen Mitteln erforderlich, bei gleichzeitigem Druck durch weniger Einwanderungsmöglichkeiten und dem Wettbewerb um mobile Steuerbasen. Auch eine offensive, erfolgreiche Bevölkerungspolitik wird mindestens eine Generation benötigen, um hier gegen zu steuern.

Abbildung 8. Budgetanpassungen in der OECD um 2060 eine Schuldenquote von 60% zu erreichen

* Anmerkung: Prognose zu den Ausgaben in der Tertiären Bildung nicht vorhanden.

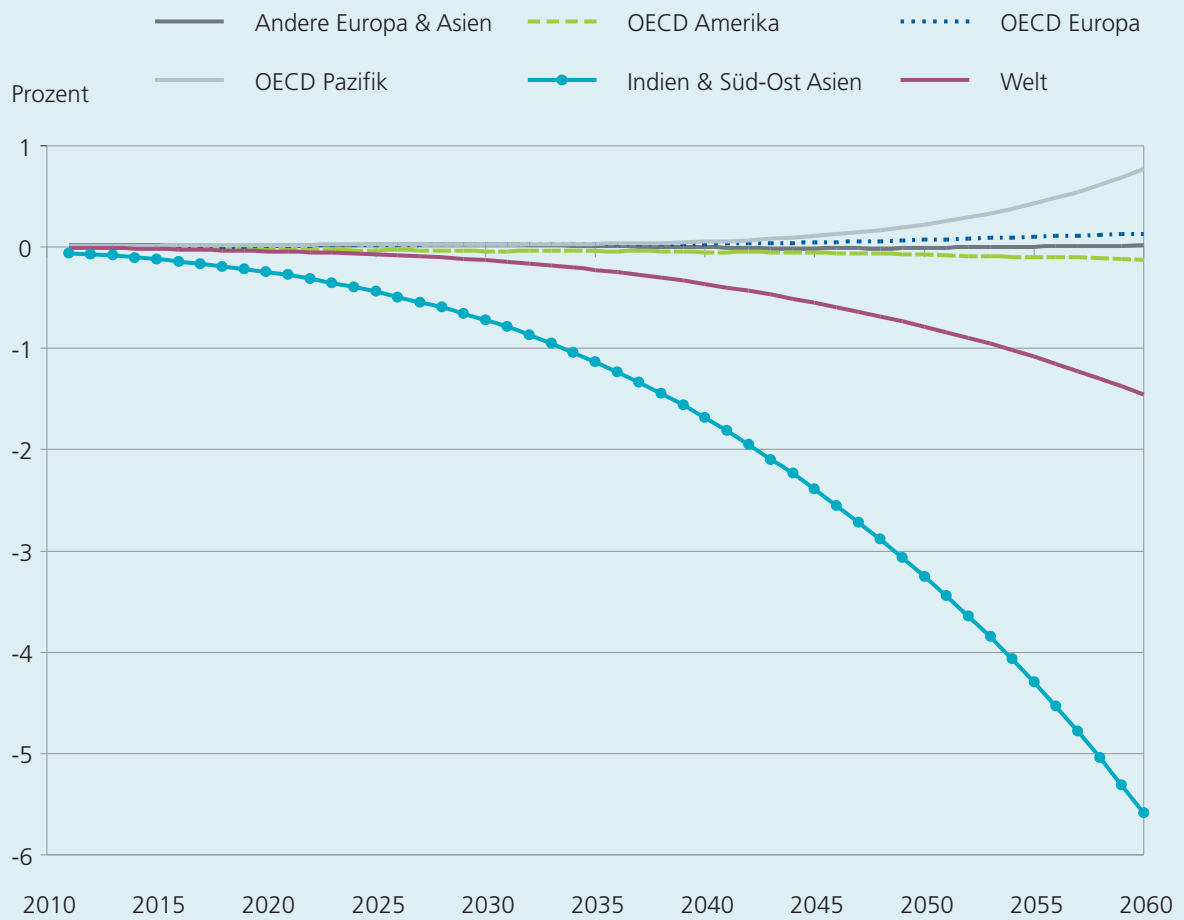
Quelle: Braconier et al. (2014)

Ein weiterer Faktor in diesem Szenario ist die ökologische Nachhaltigkeit, bzw. der Schaden durch eine Verweigerung der Politik vor den ökologischen Herausforderungen, z.B. durch den Klimawandel.

Gibt es keine drastischen Fortschritte auf dem Weg zu einer CO₂-freien Wirtschaft, wird die Ver-

schlechterung der Umweltbedingungen schon vor 2060 erhebliche Wachstumsverluste erzeugen. Insgesamt können Wachstumsverluste von Gesundheitskosten durch Umweltverschmutzung, steigendem Meeresspiegel und niedriger Produktivität im Agrarsektor von bis zu 1,5 % erwartet werden, insbesondere in Asien ansteigend bis auf 5%.

Abbildung 9. Regionale Effekte des Klimawandels in % des BIP



Quelle: Braconier et al. (2014)

Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit von Umweltkatastrophen insgesamt und jenseits des Horizonts 2060 können völlig neue Risiken auftauchen, die sich, auch wenn sie regional auftreten, in einer stark integrierten, globalisierten Weltwirtschaft schnell zu einer globalen Wirtschaftskrise entwickeln können.

Elemente einer guten Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert

Um Szenarien wie diese zu steuern, ihre negativen Effekte zu dämpfen oder zu vermeiden und positive Entwicklungen zu verstärken oder zu erzeugen, müssen national und international die richtigen Anreize, marktwirtschaftlich und staatlich-öffentlich, gesetzt werden. In einer hochintegrierten Weltwirtschaft und Weltpolitik kann dies aber un-abgestimmt nicht funktionieren.

Internationale Kooperationsmechanismen, Elemente einer globalen Governance, müssen entwickelt werden. Keine einfache Aufgabe bei unterschiedlichen Traditionen, Kulturen, Normen und Wertvorstellungen. Entscheidend wird sein, sich auf ein paar grundsätzliche Elemente, vielleicht auch nur auf die Art und Weise, Konflikte trotz unterschiedlicher Referenzsysteme zu lösen, zu einigen.

Wie schwierig dies ist, zeigen die Verhandlungen im Weltklima-, Rohstoff-, Steuer- und Handelsbereich oder auch die aktuellen Konflikte über die Therapie der Wirtschafts-, Finanz- und Staatskrise in der europäischen Union und der Eurozone. Ganz zu schweigen von der Debatte über die Zukunft im Rahmen der Entwicklung einer europäischen Föderation.

Welche zentralen Aspekte ergeben sich aus den genannten Szenarien für nationale und internationale Strategien, hier mit dem Schwerpunkt auf die altindustrialisierten Staaten wie Deutschland? Welche Elemente stehen im Mittelpunkt einer „guten“ Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert?

- Wachstumspotenziale und Produktivität müssen gestärkt werden, auch für die Elemente von „Well-Being“, die über eine enge Wach-

tumsbetrachtung hinausreichen. Forschung und Entwicklung, Innovation, Technologietransfer in neue Märkte, unternehmerische Initiative, die Realwirtschaft unterstützende Finanzmärkte und -produkte sind die Basis für künftiges Wirtschaftswachstum auch gegen den Trend alternder Gesellschaften.

- Wettbewerb muss funktionieren. Eine insgesamt gute und angemessene Regulierungspolitik inklusive Verbraucherschutz muss sicherstellen, dass junge Betriebe in den Markt hinein kommen und effiziente und erfolgreiche Firmen wachsen können, dass keine Monopolrenten entstehen, aber auch dass im Schumpeter'schen Sinn produktive Zerstörung und Wandel zugelassen und keine Zombie-Firmen am Markt gehalten werden.

Das bedeutet auch, dass die Faktoren Arbeit und Kapital via Investitionen in Bildung und Technologie in ihre produktivsten Verwendungen gelenkt werden. Das minimiert auch soziale Anpassungslasten, die natürlich weiterhin durch ein effektives Instrumentarium abgefangen werden müssen.

- Ein freies aber auch faires Welthandelssystem gehört zu den Kernelementen globaler Governance. Transaktions- und Transportkosten werden so gemindert. Dies fördert die optimale Allokation der Produktionsfaktoren über Staatsgrenzen hinweg. Die weitere Integration der Weltwirtschaft, auch durch binnenmarktähnliche Strukturen und die Harmonisierung von Regulierungen, in globale Wachstumsketten, ist grundsätzlich von Vorteil, wenn Integration nicht einseitig

als Recht des Stärkeren oder des Besitzenden ausgelegt wird. Auch ein internationales Rohstoff- und Energiemanagement wird langfristig unvermeidbar sein.

Das bedeutet auch die klare Definition von Eigentumsrechten wie Patenten und anderen, insbesondere immateriellen Wirtschaftsgütern, gerade in der digitalen Ökonomie. Entstehende Monopole sind, aus Wettbewerbsaber auch aus Verbraucherschutzgründen, zu vermeiden. Ubiquitäre Datenspeicherung durch Facebook, Google und andere stellen die notwendige staatenübergreifende Kontrolle in Frage.

Insgesamt besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, das multinationale Konzerne nicht nur den nationalen Steuer- und Regulierungsbehörden entkommen, sondern sich ganz grundsätzlich in einem rechtsfreien internationalen Raum bewegen und nationalen Jurisdiktionen weitgehend entkommen oder sie jeweils individuell gegeneinander auspielen und Zugeständnisse erpressen können. Hier tut internationale ordnungspolitische Zusammenarbeit Not.

- Steuer- und Transfersysteme geraten durch die Globalisierung zunehmend unter fiskalischen und ökonomischen Druck. In beiden Systemen müssen innovative neue Wege gegangen werden, insbesondere auch bei der Wahl der Bemessungsgrundlagen im Steuer- und Transfersystem und der Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen durch unterschiedliches institutionelles Design.

Wenn die Weltbevölkerung Mitte dieses Jahrhunderts tendenziell schrumpft, das Wachstum und die Produktivität nicht entsprechend aufholt und die Ungleichheit weiter zunimmt, werden auf die Sozialsysteme erhebliche neue Lasten zukommen, die sich nur durch innovative neue – und ordnungspolitisch gute – Po-

litikkonzepte, z.B. bei der Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen, lösen lassen werden.

Bei den Steuern werden sich die Schwerpunkte hin zu weniger mobilen Bemessungsgrundlagen fortsetzen, zu Erbschaft und Vermögensteuern, allgemeinen und speziellen Verbrauchsteuern aber z.B. auch zu Umwelt-, Klima-, Gesundheit- oder Ressourcensteuern, z.B. auf die Extraktion von Energie oder Rohstoffen.

Die internationale Kontrolle des Steuerwettbewerbs wird ebenfalls weiter entwickelt werden müssen. „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS), also die geplante Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne, ist als Problem erkannt. Der BEPS Aktionsplan der OECD von 2013 ist nur der Anfang. Wenn viele Steuerberatungsunternehmen diesem heute positiv begegnen, dann ist das vermutlich motiviert durch die Aussicht auf neue Geschäftsmodelle, wie eben diese Regeln für die Klienten wiederum steuerlich optimiert werden können.

Last but not least sollten auch gemeinsame globale Steuerbasen entwickelt werden, im Rahmen der digitalen Ökonomie und hier besonders bei den Finanzmärkten. Eine Finanztransaktionssteuer mit minimalen Sätzen und weitest gehender Bemessungsgrundlage könnte die erste Finanzierungsquelle für globale Politikfelder und öffentliche Güter auf höchstem Niveau sein.

- Zu einer grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnung gehört auch ein effizientes und effektives Sozialsystem. Nicht als Annex, sondern als integraler Bestandteil einer Zivilgesellschaft, die (wachsende) Ungleichheit als Problem und nicht als notwendiges Übel der Marktwirtschaft begreift.

Im Mittelpunkt steht auch weiterhin die Umverteilungspolitik, mit Fokus auf Chancengleichheit und einer fairen Verteilung des Volkseinkommens durch Transfers und ein im Grundsatz progressives Steuersystem.

- Die Bevölkerungsentwicklung zwingt viele altindustrialisierte Staaten mit den demographischen Schocks umzugehen, die das Wachstumspotenzial herunter- und die fiskalischen Lasten heraufdrücken. Neben einer Verlängerung der Arbeitszeit mit der Lebenserwartung und der vollen Partizipation aller Bevölkerungsgruppen, sollte mittelfristig eine stabile Bevölkerungspyramide – also hier ein „Bevölkerungszylinder“ – angestrebt werden.

Eine kluge und vorausschauende Bevölkerungs- bzw. Familienpolitik kann nur langfristig helfen. Kurzfristig kann hier nur Migration helfen, auch in Deutschland. Hierbei muss man wohl umdenken, denn mit dieser Perspektive sollte jede_r der nach Deutschland kommen möchte und sich hier ernsthaft integrieren will, willkommen sein. Diese Chance sollte jede_r erhalten. Eine stark gelenkte oder reglementierte Einwanderung ist falsch. Entscheidend ist allein, allen Einwander_innen oder Flüchtlingen den Start und die Integration in Deutschland zu ermöglichen. Und das globale Szenario zeigt, dass auch diese Quelle schnell versiegen wird.

- Bildung ist der absolute Dreh- und Angelpunkt jeder Zukunftsstrategie. Lebenslanges Lernen, hochqualifizierte Spezialist_innen ebenso wie gute Generalist_innen sind elementar. Zwar sind technisch-naturwissenschaftliche Disziplinen wichtig, für die notwendigen Diskurse über die Zukunft ist in einer offenen Zivilgesellschaft Vielfalt ebenso wichtig, also auch Kunst, Kultur, Gesellschafts- und Sozialwissenschaften.

Globale Integration bedeutet Chancen und Risiken. Integration kann helfen, zukünftige asymmetrische Schocks – wie Fukushima – abzumildern und auf viele Schultern zu verteilen. Auf der anderen Seite erhöht sich die ubiquitäre Ansteckungsgefahr für individuelle aber auch kollektive Fehler, wie zum Beispiel in der Behandlung des Klimawandels über Staatsgrenzen hinweg.

Eine international orientierte Ordnungspolitik ist von elementarer Notwendigkeit, auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Gemeinsame Normen und Regeln, eingebettet in ein gutes institutionelles Design und Verfahren der Konfliktlösung, sind ein notwendiger Bestandteil.

Nicht vergessen werden sollte auch die wachsende Rolle regionaler Kooperation und sich entwickelnder Föderationen wie der EU oder ASEAN. Sie können eine wichtige vermittelnde Rolle zwischen „Going Local“ und der globalen Ebene übernehmen. Möglicherweise können auch solche regionalen Zusammenschlüsse eine wichtige Vorreiterrolle für die notwendige globale Governance übernehmen – wobei sich gerade in Europa zeigt, wie schwer bereits hier die Übereinkunft unterschiedlicher ökonomischer und zivilgesellschaftlicher Präferenzen, Traditionen und Werte fällt.

Internationale Organisationen wie die UN, OECD, IWF, BIZ, Weltbank, WTO und UNCTAD können mit ihrer Erfahrung helfen, aber auch die Erweiterung, Erneuerung und Ergänzung sowie die Schaffung neuer Institutionen wäre zu prüfen. Die wichtigste politische Funktion wird dabei zunächst der G20 zufallen, die zumindest im Ansatz politisch agieren kann.

Damit könnte die globale Governance den notwendigen großen Quantensprung nach vorne machen, ohne den das 21. Jahrhundert weiter schwer beherrschbare, globale Risiken ohne wirkliche globale Eingriffs- und Steuerungsinstrumente produzieren wird.

Literatur

Braconier, H, G. Nicoletti and B. Westmore (2014), "Policy Challenges for the Next 50 Years", OECD Economics Department Policy Papers, No. 9, OECD Publishing.

Braconier, H. and J. Ruiz Valenzuela (2014), „Gross Earnings Inequalities in OECD Countries and Major Non-member Economies: Determinants and Future Scenarios", OECD Economics Department Working Papers, No. 1139, OECD Publishing.

Johansson, Å. and E. Olaberria (2014), "Global Trade and Specialisation Patterns over the Next 50 Years", OECD Economics Department Policy Papers, No. 10, OECD Publishing.

Johansson, Å. and E. Olaberria (2014), "Long-term Patterns of Trade and Specialisation", OECD Economics Department Working Papers, No. 1136, OECD Publishing.

Johansson, Å., P. Kowalski, E. Olaberria and D. Pellegrino (2014), "What Explains the Volume and Composition of Trade? Industrial Evidence from a Panel of Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1128, OECD Publishing.

Johansson, Å. and E. Olaberria (2014), "New Evidence on the Determinants of Industrial Specialisation", OECD Economics Department Working Papers, No. 1112, OECD Publishing.

Los, B., Timmer, M. and G.DeVries (2014), "The Demand for Skills 1995-2008: A Global Supply Chain Perspective", OECD Economics Department Working Papers, No. 1141, OECD Publishing.

OECD (2013), "Adressing Base Erosion and Profit Shifting", OECD Publishing

OECD (2014), "Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 Years", OECD Economics Department Policy Notes, No. 24, July 2014.

Piketty, T. (2015), Das Kapital im 21. Jahrhundert, Verlag C.H. Beck.

Sutherland, D., P. Hoeller and R. Merola (2012), "Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level?", OECD Economics Department Working Papers, No. 932, OECD Publishing.

Taleb, N. N. (2010), Der Schwarze Schwan - Konsequenzen aus der Krise, Verlag Hanser.

Gute Ordnungspolitik für das 21. Jahrhundert
Langfristige Trends und Szenarien der internationalen
Wirtschaftsentwicklung

Publikationen des Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung sind erhältlich unter:

www.managerkreis.de

ISBN 978-3-95861-175-7