

75 JAHRE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT UND 30 JAHRE EUROPÄISCHER BINNENMARKT: AUSGANGSBASIS FÜR WEITEREN ERFOLG

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 169 | Juni 2023



Jörg König

75 JAHRE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT UND 30 JAHRE EUROPÄISCHER BINNENMARKT: AUSGANGSBASIS FÜR WEITEREN ERFOLG

Jörg König

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 169

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Worum es geht 04
- 2 Die Soziale Marktwirtschaft 05
 - 2.1 Konzeption: Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb 05
 - 2.2 Erfolgsbeispiele 07
- 3 Der Europäische Binnenmarkt 11
 - 3.1 Grundprinzipien und die vier Grundfreiheiten 11
 - 3.2 Errungenschaften 12
- 4 Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa 16
 - 4.1 Staatsfinanzen zukunftsfest machen 16
 - 4.2 Sozialsysteme fiskalisch nachhaltig gestalten und den demografischen Wandel berücksichtigen 18
 - 4.3 Energiewende und Klimapolitik effizient vorantreiben 19
 - 4.4 Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität ohne Subventionswettlauf erhöhen 23

Literatur 26

Executive Summary 28

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © merklicht.de – Adobe Stock



Die Publikation ist auch über den
QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

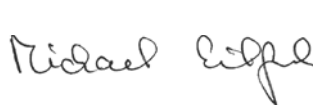
Die **Soziale Marktwirtschaft**, unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, und der **Europäische Binnenmarkt** erfahren oft allenfalls in Sonntagsreden die **Wertschätzung**, die sie verdienen. **Wirtschaftlicher Fortschritt, sozialer Frieden, Wachstum und Wohlstand** in Deutschland seit 1948 werden nur selten ihnen zugeschrieben – der Erfolg hat viele Väter und Mütter, und andere reklamieren ihn lauter und verteilen gern seine Früchte, ohne auch nur an erneute Aussaat und gute Bedingungen für Wachstum zu denken. Für Verwerfungen, wie z. B. die Finanzmarktkrise 2008, die bald wieder virulente Schuldenkrise, Umweltbelastungen und sozialpolitische Schiefagen will dagegen niemand verantwortlich sein. Diese werden dann gern einem **Ordnungsrahmen und Regeln** zugeschoben, bei deren konsequenter Praxis die Entstehung der Krise und ihr Ausmaß gar nicht erst möglich gewesen wären.

Zunehmende Regulierung wie auch **interventionistische Eingriffe des Staates** in das Wirtschaftsgeschehen erscheinen oftmals in der kurzen Frist verlockend. Das von einem „sich kümmernden Staat“ vermittelte Gefühl von vermeintlicher ökonomischer und sozialer Sicherheit, die „Entlastung“ des Einzelnen von mühsamer Eigenverantwortung wie auch vom **unbequemen Konkurrenzkampf** in wettbewerblich organisierten Märkten erhöht zumindest kurzfristig den „Wohlfühlfaktor“ für Bürger und/oder Unternehmen. Der mit staatlicher Regulierung einhergehende Verlust an individueller **Freiheit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung**, aber auch die schwindende ökonomische **Leistungs- und Innovationsfähigkeit** einer Gesellschaft werden hingegen häufig nicht oder erst mit deutlicher Verzögerung erkannt. Dies gilt vor allem in „guten Zeiten“, in denen leicht Kräfte erlahmen, Erfolgsbedingungen außer Acht geraten und der Fokus auf Umverteilung liegt. Das träge „Groko-Deutschland“ der Jahre 2013 bis 2021 ist ein Beispiel dafür.

Umso wichtiger bleibt, darauf hinzuweisen, dass das **Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell** „Soziale Marktwirtschaft“ nur dann nachhaltig funktionieren kann, wenn das ökonomische Fundament nicht erodiert. Zu den Grundpfei-

lern **ökonomischer Prosperität** und damit wohl auch **demokratischer Stabilität** gehören die Innovationsfähigkeit und Leistungsbereitschaft einer Gesellschaft bzw. ihrer Mitglieder. Beide Voraussetzungen dauerhaft zu erhalten, kann nur gelingen, wenn ausreichende Freiheitsrechte für die Bürger (inklusive der Abwehrrechte gegen einen ausufernden Staat) sowie ein **regelgebundener Wettbewerb auf grundsätzlich offenen Märkten** sichergestellt sind. Zudem bedarf es eines hohen Maßes an **Transparenz** im Verhältnis von Staat zu Bürgern, um politische **Verantwortlichkeiten** zu erkennen und auf Seiten des demokratischen Souveräns aufgeklärte Wahlentscheidungen zu ermöglichen. In Deutschland sind diese Anliegen eng mit dem Konzept einer Ordnungspolitik verbunden, die kein Selbstzweck ist, sondern den Menschen dient – und für ihre Gemeinschaft die besten Ergebnisse hervorbringt. Dies muss immer wieder neu vermittelt und gelebt werden. Die **richtigen Anreize** für die im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes Handelnden und eigene Erfahrungen der Bürger dürften dabei in jedem Fall nachhaltiger wirken als jede Belehrung und Bevormundung.

Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt sind **keine Wunschkonzerte** und **keine staatlich durchorganisierten Räderwerke**, sondern – freiheitlich verstanden und richtig gemacht, u.a. mit Anreizen zu **Leistung und Verantwortung** – die unerlässliche Basis für unseren Wohlstand, für ökologische und fiskalische Nachhaltigkeit und immer neue Chancen und Dynamik, für Zusammenhalt und Gemeinsinn. Auf ein weiter gutes Neues!



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Worum es geht

Die Soziale Marktwirtschaft hat sich in den vergangenen 75 Jahren als erfolgreiches Leitbild der deutschen Wirtschaftspolitik erwiesen. Seit nunmehr 30 Jahren wird sie zudem vom Europäischen Binnenmarkt flankiert. Mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurde die Soziale Marktwirtschaft überdies als Zielbestimmung Teil des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt sind seit Jahren Garant für Wachstum, Wohlstand und sozialen Frieden in Deutschland und Europa. Die positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sollte jedoch nicht als selbstverständlich angesehen werden, denn die zugrundeliegenden freiheitlichen Prinzipien müssen sich immer wieder neu bewähren. Deutschland und Europa stehen vor großen – neuen und alten – Herausforderungen, die bewältigt werden müssen.

Corona-Pandemie, Ukraine-Krieg, Energiekrise und Rekordinflation haben zu erheblichen Staatseingriffen in diverse Märkte geführt sowie die staatlichen Ausgaben und Schuldenquoten der Mitgliedstaaten in neue Sphären getrieben. Hinzu kommen Unsicherheiten durch geostrategische Verschiebungen in der Welt, die dazu führen, dass sich Europa im Wettbewerb mit den USA und China behaupten muss. Darüber hinaus bestehen altbekannte Herausforderungen wie der demografische Wandel oder der Klimawandel, die bislang entweder zu zögerlich oder zu aktivistisch angegangen wurden.

In dieser Gemengelage sind sachliche Analysen und Handlungsempfehlungen angeraten, die die grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes im Blick behalten.

Doch was macht den Wesenskern der Sozialen Marktwirtschaft und des gemeinsamen Binnenmarktes aus? Im Grunde könnte man es sich einfach machen: Der Staat setzt den Ordnungsrahmen für den Markt. Der Markt sorgt mit seiner „unsichtbaren Hand“ dafür, dass Angebot und Nachfrage in Einklang kommen. So ähnlich würde wahrscheinlich ein weiterer Jubilar, der Ökonom Adam Smith, der im Juni 2023 seinen 300. Geburtstag feiern würde, seine Ausführungen beginnen. Doch ganz so simpel ist es nicht.

Angesichts der Verknüpfung marktwirtschaftlicher Grundprinzipien mit sozialpolitischen Motiven berufen sich fast alle Parteien – trotz ihrer programmatischen Unterschiede – auf die Soziale Marktwirtschaft als grundlegende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Diese breite Zustimmung ist einerseits erfreulich, birgt andererseits jedoch auch die Gefahr, dass der ursprüngliche Kern des Konzeptes verwässert wird und eine Art Rosinenpicken erfolgt.

Im Folgenden werden daher die Grundprinzipien und wesentlichen Errungenschaften der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes vorgestellt.¹ Anschließend werden aktuelle Herausforderungen für Deutschland und Europa thematisiert und marktwirtschaftlich orientierte Handlungsempfehlungen gegeben.

¹ Vgl. hierzu auch Mertins (2013) und König (2018).

2 Die Soziale Marktwirtschaft

2.1 Konzeption: Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb

Mit der Einführung der D-Mark sowie der Aufhebung staatlicher Preisvorschriften und Bewirtschaftungsmaßnahmen fällt im Juni 1948 in den drei Westzonen Deutschlands der Startschuss für die Soziale Marktwirtschaft. Die Währungsreform war notwendig geworden, da ein hoher Geldüberhang und hohe Staatsschulden aus der Kriegswirtschaft das Vertrauen in die damalige Reichsmark als Währung stark beeinträchtigt hatten. Die Reichsmark wurde als Zahlungsmittel faktisch kaum noch akzeptiert. Stattdessen dominierten Tauschhandel und der sogenannte Schwarzmarkt das Wirtschaftsleben der ersten Nachkriegsjahre.

Die Wirtschaftsreform – genau genommen das Leitsatzgesetz – wurde vom damaligen Direktor der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Ludwig Erhard, flankierend zur Währungsreform eingeführt und sollte den Übergang von der Zwangsbewirtschaftung zur Marktwirtschaft bewirken. Das nur wenige Absätze umfassende Gesetz sah die Ablösung der Mangelwirtschaft mit Bezugscheinen sowie Preis- und Lohnstopps durch eine wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft mit freier Preisbildung vor. Damit wurden die Voraussetzungen für die Normalisierung des Wirtschaftslebens und das darauffolgende „deutsche Wirtschaftswunder“ geschaffen.

Bereits eineinhalb Jahre zuvor, im Spätherbst 1946, wurde der wegweisende Terminus geprägt:

„Nun weiß ich, wie es heißen muss. Soziale Marktwirtschaft muss es heißen! Sozial mit großem S!“²

(Alfred Müller-Armack)

Der Ökonom und Soziologe Alfred Müller-Armack war Schöpfer des Begriffs und einer der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft. Er betrachtete die Soziale Marktwirtschaft als eine in soziale Bindungen eingebettete liberale Marktwirtschaft. Die Marktwirtschaft sollte seiner Vorstellung nach „tragendes Gerüst der künftigen Wirtschaftsordnung“ sein. Sie sollte jedoch auch eine „sozial gesteuerte Marktwirtschaft“ sein.³ Die Soziale Marktwirtschaft bezeichnete er als eine „irenische“, also eine „Versöhnungsformel“, die darauf abzielte, ideologische Gegensätze zu überwinden. Müller-Armack ab

1952 in leitender Funktion im Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard tätig, konkretisierte es später wie folgt:

„Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“⁴

(Alfred Müller-Armack)

Die Freiheit war für Müller-Armack ein grundlegender Bestandteil des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, allerdings lehnte er eine sich selbst überlassene Freiheit ab, die sich damit von der angelsächsischen Laissez-faire-Vorstellung unterschied. In der Sozialen Marktwirtschaft bestimmen idealerweise die eigenen Fähigkeiten und Leistungen über den Werdegang einer Person und nicht die soziale Herkunft oder staatliche Privilegien. Leistungs- und Chancengerechtigkeit sind daher zentrale Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft. Das Leistungsprinzip besagt, dass die Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft maßgeblich auf der individuellen Produktivität basieren sollte: Menschen, die mehr leisten und produktiver sind, sollten in der Regel eine höhere Entlohnung erhalten. Einkommensunterschiede sind demnach notwendig, um individuelle Anstrengungen zu honorieren und Leistungsanreize zu setzen. Der Leistungswettbewerb orientiert sich am Freiheitsideal und lässt den Menschen Raum zur Selbstverwirklichung. Er fordert aber auch Eigenverantwortung und die Bereitschaft, sich bietende Chancen zu ergreifen. Das Prinzip der Freiheit bedeutet einerseits möglichst große Freiheit für individuelle Entscheidungen, andererseits aber auch den Schutz vor der Willkür der Mitmenschen und des Staates. Dadurch wird die Freiheit des Einzelnen mit der Verantwortung für das Ganze verbunden.

Der Ökonom Wilhelm Röpke, ein weiterer zentraler Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft und wissenschaftlicher Berater und Freund Ludwigs Erhards, sah im Leistungsprinzip und in der Berücksichtigung von individuellen Anreizen eine gewisse realistische Vernunft:

„Er [der Liberale] glaubt nicht, dass ein Gesellschafts- und Wirtschaftssystem praktisch sei, welches Heilige oder Helden voraussetzt, sondern nur ein solches, das mit den Menschen rechnet, wie sie bestenfalls im Durchschnitt sind. [...] Er ist ein Realist, der [...] glaubt, dass die Welt immer noch am besten fährt, wenn es so eingerichtet wird, dass dem ‚Ochsen, der da drischt, das Maul nicht verbunden wird‘ (5. Moses

² Vgl. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (2023).

³ Vgl. Müller-Armack (1946).

⁴ Vgl. Müller-Armack (1956).

25,4), und durch bestimmte Institutionen das Eigeninteresse nach Möglichkeit dem Gesamtinteresse koordiniert wird.“⁵

(Wilhelm Röpke)

Allerdings wird das Leistungsprinzip in der Sozialen Marktwirtschaft nicht isoliert betrachtet, sondern steht im Kontext anderer Grundsätze wie der sozialen Sicherung und Chancengerechtigkeit. Eines der zentralen Grundversprechen der Sozialen Marktwirtschaft lautet, dass für alle Menschen gleichermaßen die Chance auf ökonomischen Erfolg besteht. Dazu gehört einerseits, dass sozialer Schutz in Notlagen gewährleistet wird und andererseits, dass faire Wettbewerbsbedingungen existieren und die Gesellschaft hinreichend durchlässig ist, um sozioökonomischen Aufstieg zu ermöglichen. Dadurch soll auch der soziale Frieden in der Gesellschaft und die Akzeptanz des Gesellschaftssystems gesichert werden. Staatliche Maßnahmen sollten daher stets zielgerichtet (im Sinne der Chancengerechtigkeit), fiskalisch nachhaltig (im Sinne der Generationengerechtigkeit) und anreizkompatibel (im Sinne der Leistungsgerechtigkeit) gestaltet sein. Diese Grundprinzipien sollen eine Balance zwischen wirtschaftlicher Effizienz und sozialer Gerechtigkeit schaffen, indem sie die Vorteile der Marktwirtschaft nutzen und gleichzeitig soziale Schutzmechanismen bereitstellen.

Grundsätzlich sollte es jedoch immer attraktiver sein, eigenverantwortlich zu handeln, anstatt sich auf staatliche Leistungen zu verlassen. Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ impliziert, staatliche Leistungen vor allem als Hilfe zur Selbsthilfe zu verstehen, um aus der eigenen Situation herauszuwachsen zu können. Darauf hat Ludwig Erhard, der aufgrund seiner wirtschaftspolitischen Beschlüsse in den ersten zwei Jahrzehnten der Nachkriegszeit vielen als Vater der Sozialen Marktwirtschaft gilt, besonderen Wert gelegt:

„Der staatliche Zwangsschutz aber muss oder sollte dort haltmachen, wo der Einzelne und seine Familie in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen. [...] Soziale Sicherheit ist gewiss gut und in hohem Maße wünschenswert, aber soziale Sicherheit muss zuerst aus eigener Kraft, aus eigener Leistung und aus eigenem Streben erwachsen. Soziale Sicherung ist nicht gleichbedeutend mit Sozialversicherung für alle, nicht mit der Übertragung der individuellen menschlichen Verantwortung auf irgendein Kollektiv.“⁶

(Ludwig Erhard)

Ludwig Erhard konnte bei der Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in der politischen Praxis auf die Konzepte weiterer Wissenschaftler, insbesondere auf die des Freiburger Kreises, zurückgreifen. Der Freiburger Kreis war eine Gruppe von ordoliberalen Wissenschaftlern, die sich aus Anlass der Novemberpogrome zwischen Dezember 1938 und Oktober 1944 regelmäßig in einem oppositionellen Gesprächskreis trafen. Auf Bitten des am Widerstand gegen den Nationalsozialismus beteiligten Theologen Dietrich Bonhoeffer skizzierten im Jahr 1942 die Freiburger Ökonomen Walter Eucken, Constantin von Dietze und Adolf Lampe eine Wirtschafts- und Sozialordnung für die Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Sie entwarfen eine Wettbewerbsordnung, die im Gegensatz zur Zentralverwaltungswirtschaft des Nationalsozialismus stand:

„Zentrale Verwaltungswirtschaft mit ihrem gegenwärtig unvermeidbaren Totalitätsanspruch [...] zwingt geradezu zu einer Ausbeutung und Missachtung der Menschen, die weit schlimmer ist als in der privaten Sklaverei. [...] Eine die Grundsätze des Leistungswettbewerbs verwirklichende Gesamtwirtschaftsordnung [hingegen] bekämpft die Bildung wirtschaftlicher Machtstellungen und verhindert damit die eigentlichen Gelegenheiten zur Ausbeutung.“⁷

(Constantin von Dietze, Walter Eucken und Adolf Lampe)

Eine auf Vollendung des Kollektivismus hinauslaufende Wirtschaftspolitik sei abzulehnen. Stattdessen sollten Wettbewerbsstrukturen aufgebaut werden, die freien Marktzugang und freie Preise gewährleisten. Voraussetzung für die Ingangsetzung der Wettbewerbsordnung sei eine Währungspolitik, die stabilen Geldwert schafft und dauerhaft sichert. Die Bereinigung des Geldwesens sei daher vordringlich. Der Staat sollte kein Laissez-faire betreiben, sondern klare Regeln für alle Marktteilnehmer aufstellen, um „Machtzusammenballungen“ vorzubeugen. Dem Staat fällt in der Sozialen Marktwirtschaft demnach nicht eine reine Nachtwächterfunktion zu, sondern er legt als starker und durchsetzungsfähiger Staat die Rahmenbedingungen fest, unter denen freie Gesellschaften und Märkte überhaupt funktionieren können:

„Der Staat soll weder den Wirtschaftsprozess zu steuern versuchen, noch die Wirtschaft sich selbst überlassen: Staatliche Planung der Formen – ja; staatliche Planung und Lenkung des

⁵ Vgl. Röpke (1947).

⁶ Vgl. Erhard (1957).

⁷ Vgl. von Dietze, Eucken und Lampe (1942).

Wirtschaftsprozesses – nein. Den Unterschied von Form und Prozess erkennen und danach handeln, das ist wesentlich.“⁸

(Walter Eucken)

Gemäß dem Ordoliberalismus der Freiburger Schule koordinieren ein rechtlicher Rahmen, der einen vollständigen (freien und fairen) Wettbewerb schützt, sowie ein funktionierendes Preissystem die Märkte so, dass weder staatliche Eingriffe noch monopolistische Strukturen die Qualität, Quantität oder Preise von Produkten auf eine Weise beeinträchtigen, die dem Gemeinwohl schadet. Eine unabhängige Geldpolitik sorgt für Währungsstabilität, während eine Konstanz der Wirtschaftspolitik langfristige Investitionssicherheit gewährleistet. Das Zusammenfallen von Handlung und Haftung, der Schutz des Privateigentums sowie Vertragsfreiheit sind weitere konstituierende Prinzipien der Freiburger Schule.

Ludwig Erhard verglich die neue Rolle des Staates mit einem Fußballspiel:

„Da bin ich der Meinung, dass ebenso wie der Schiedsrichter nicht mitspielen darf, auch der Staat nicht mitzuspielen hat. [...] Was ich mit einer marktwirtschaftlichen Politik anstrebe, das ist – um im genannten Beispiel zu bleiben – die Ordnung des Spiels und die für dieses Spiel geltenden Regeln aufzustellen.“⁹

(Ludwig Erhard)

Erst unter verlässlichen Spielregeln herrschen Wettbewerbsbedingungen, bei denen Unternehmen keine Monopole, Kartelle oder Syndikate zum Nachteil anderer Unternehmen und privater Verbraucher aufbauen können. Die Unternehmen müssen sich vielmehr im Wettbewerb und mit Innovationen darum bemühen, ihr Angebot mit den Präferenzen der Käufer in Einklang zu bringen. Auf diese Weise wird die bestmögliche Versorgung der Gesellschaft mit Waren und Dienstleistungen erreicht, die Konkurrenz wird vor unfairem Wettbewerb geschützt und die Verbraucher werden vor überhöhten Preisen bewahrt.¹⁰

Der Wettbewerb ist das zentrale Element einer erfolgreichen Sozialen Marktwirtschaft. Er bringt die Leistung hervor, die Wohlstand sichert und deren Besteuerung sozialen Ausgleich ermöglicht. Er ist der Schutz der Kleinen, indem er Erstarrung und Machtmissbrauch verhindert, neue Chancen bietet und Aufstieg ermöglicht – oder wie es der Freiburger Jurist Franz Böhm treffend formulierte:

„Wettbewerb ist das großartigste und genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte.“¹¹

(Franz Böhm)

2.2 Erfolgsbeispiele

Die ökonomischen Erfolge eines Landes lassen sich einem vielschichtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell wie der Sozialen Marktwirtschaft nicht monokausal zuordnen. Erfolge basieren auf mehreren Faktoren und zuweilen auch auf glücklichen Umständen. Die Institutionenökonomik hat jedoch einige institutionelle Elemente herausgestellt, die zum Erfolg und Wohlstand eines Landes entscheidend beitragen.¹² Hierzu gehören Institutionen, die allen Menschen die Möglichkeit geben, ihre wirtschaftlichen Leistungspotenziale voll zu entfalten. Elementar sind verlässliche Eigentumsrechte, keine Korruption, die Gleichheit vor dem Gesetz, politische Mitwirkungsrechte sowie Bindung politischen Handelns an Regeln. Ebenso wichtig ist es, dass Prozesse schöpferischer Zerstörung möglich sind, bei denen alte Güter und Produktionsverfahren durch neue ersetzt werden können. Dies ist nur möglich, wenn der Staat einerseits Unternehmen nicht einseitig bevorzugt und andererseits bei Monopolen und Kartellen eingreift und für mehr Wettbewerb sorgt. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass der Index of Economic Freedom, der solche institutionellen Voraussetzungen pro Land misst und zwischen 184 Ländern der Welt vergleichbar macht, regelmäßig zu dem Ergebnis kommt, dass wirtschaftliche Freiheit – aber auch politische und persönliche Freiheit – mit einer signifikant höheren Wirtschaftsleistung pro Kopf einhergeht (vgl. Abbildung 1).

Anekdotisch zeigen folgende Beispiele den Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftsmodell vor diesem Hintergrund eindrucklich:

- Die erhofften positiven wirtschaftlichen Veränderungen der Währungs- und Wirtschaftsreform traten bereits in den Folgetagen ihrer Umsetzung ein. Sozusagen „über Nacht“ wurden in den Geschäften wieder Waren zu angemessenen Preisen angeboten, die seit langem nur noch auf dem Schwarzmarkt erhältlich waren. Schwarzmarkt und Tauschhandel verschwanden zunehmend und es entstanden wieder Märkte, auf denen das Zusammenspiel von An-

⁸ Vgl. Eucken (1948).

⁹ Vgl. Erhard (1957).

¹⁰ Vgl. Kronberger Kreis (2010).

¹¹ Vgl. Böhm (1961).

¹² Vgl. Acemoglu und Robinson (2012), aber auch Heckelmann (2000) und Sunde (2006).

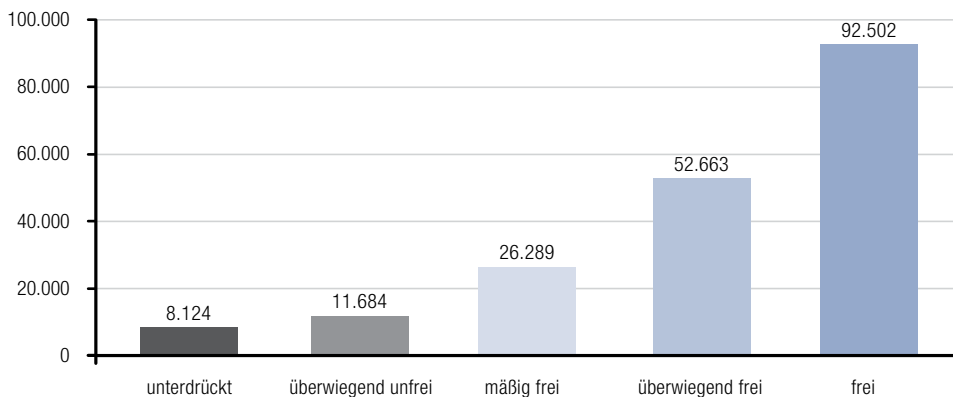


Abbildung 1:
Je freier das Land,
desto wohlhabender die
Bevölkerung

Pro-Kopf-Einkommen der nach dem Grad der ökonomischen Freiheit sortierten Länder

Quellen: Heritage Foundation, Index of Economic Freedom 2023; Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook Database, BIP pro Kopf in US-Dollar (Kaufkraftstandards) des Jahres 2021.

gebot und Nachfrage eine realistische und erschwingliche Preisstruktur hervorbrachte. Bis Ende des Jahres 1948 erhöhte sich die Industrieproduktion um etwa 50 Prozent und erreichte erstmals wieder das Vorkriegsniveau. In der Folge kam es bis Ende der 1960er Jahre zu einer Zeit ungebrochener Hochkonjunktur mit Wachstumsraten von jährlich bis zu 12 Prozent. Folglich sank die Arbeitslosenquote in Westdeutschland von 11 Prozent im Jahr 1950 auf weniger als ein Prozent in den 1960er Jahren.¹³

- Als Gründungsmitglied der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Vorläufer der EU im Jahr 1951, profitiert die exportorientierte deutsche Wirtschaft von einer zunehmenden Marktöffnung und Integration in den europäischen und globalen Wirtschaftsraum. Produktivitätsfortschritte der exportorientierten Industrie und eines breit aufgestellten Mittelstandes („Hidden Champions“) führen dazu, dass sich die Einkommen der Deutschen in den nachfolgenden Jahrzehnten vervielfachen. So hat sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) seit dem Jahr 1948 bis zu Beginn der Corona-Pandemie Anfang 2020 mehr als verzehnfacht (vgl. Abbildung 2).
- Im Jahr 1957 wird in Deutschland mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) das Kartellverbot eingeführt. Das Gesetz bezweckt ganz im Sinne der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft den Erhalt eines funktionierenden Wettbewerbs und bekämpft den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen. Entsprechend wird das GWB auch als „Grundgesetz der Sozialen Marktwirtschaft“ bezeichnet. Das 1958 gegründete Bundeskar-

tellamt und die nach der Einführung der Fusionskontrolle in das GWB 1974 gegründete Monopolkommission schützen seither den deutschen Wettbewerb durch zahlreiche Einzelfallbetrachtungen – und somit letztlich alle Verbraucher in Deutschland.

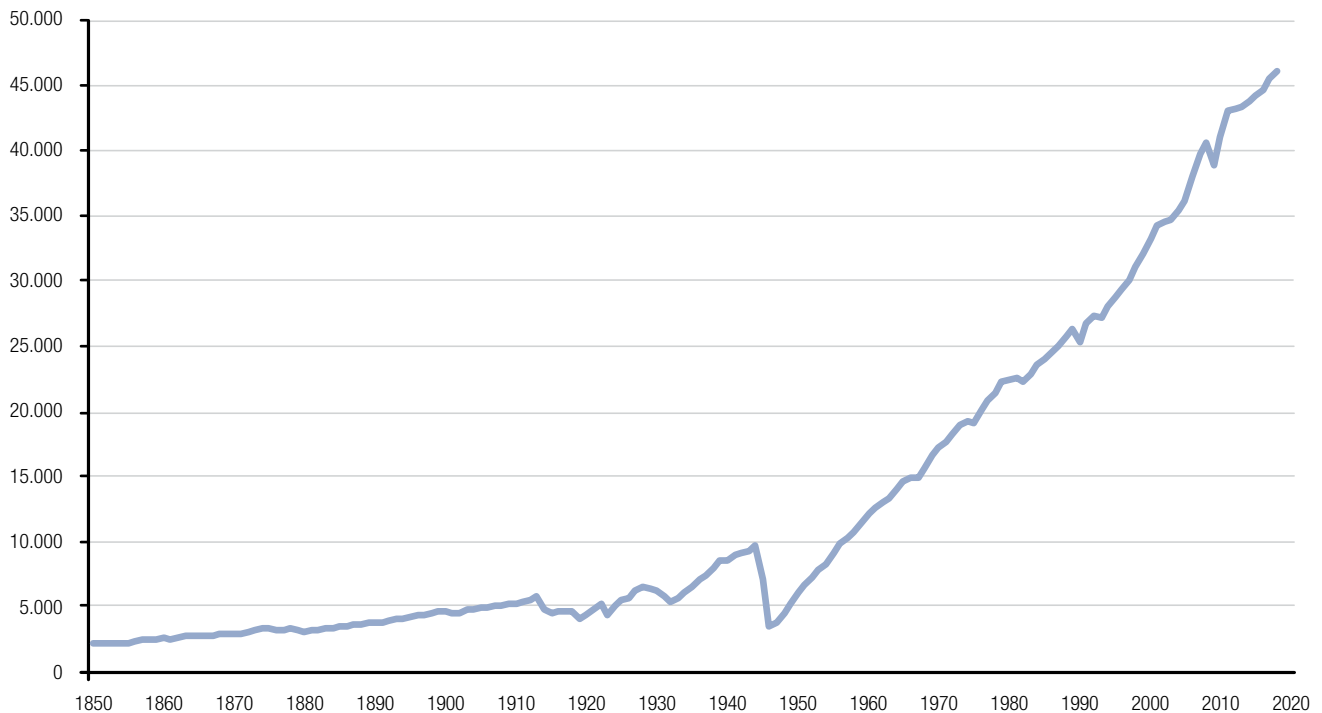
- Ludwig Erhard wusste: „Je freier die Wirtschaft, umso sozialer ist sie auch.“ Das bedeutet im Umkehrschluss: Je unfreier sie ist, desto unsozialer gestaltet sie sich – die wirtschaftlich zerrüttete Deutsche Demokratische Republik (DDR) gab ein warnendes Beispiel ab. Nach der deutschen Wiedervereinigung konnte auch der Osten Deutschlands vom Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft profitieren. Im Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR wird die Soziale Marktwirtschaft im Mai 1990 erstmals rechtlich als gemeinsame Wirtschaftsordnung verankert. Mit Aufgabe des totalitären und planwirtschaftlichen Systems der DDR eröffnet sich den Bürgern eine jahrzehntelang verwehrte individuelle und unternehmerische Freiheit. Das Warenangebot vergrößert sich schlagartig zu fortan stabilen Preisen. In den Jahren nach der Wende kam es zwar zu schmerzhaften Anpassungsprozessen durch Schließungen nicht wettbewerbsfähiger ehemaliger DDR-Betriebe und steigender Ost-West-Migration. Im Zuge der Umsetzung der Agenda 2010 sowie weiterer Faktoren und Transfers verbesserte sich die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland jedoch zunehmend. Der ostdeutsche Arbeitsmarkt stabilisierte sich und die Arbeitslosenquote sank von mehr als 20 Prozent im Jahr 2005 auf 7 Prozent im April 2023.¹⁴

¹³ Vgl. Daten des Statistischen Bundesamtes.

¹⁴ Vgl. Daten der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 2:
Verzehnfachung der deutschen Wirtschaftsleistung seit 1948

Quelle: Maddison Project Database, Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, gemessen in 2011 US-Dollar.



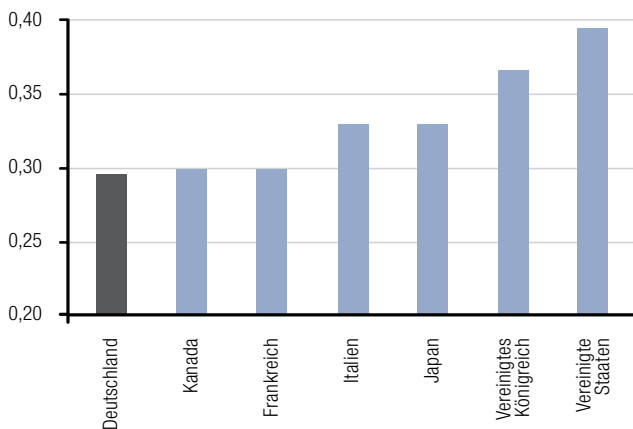
- Das Erfolgsmodell der Sozialen Marktwirtschaft führt auch dazu, dass der soziale Frieden in Deutschland vergleichsweise gut gewahrt wird und alle Einkommensschichten an der einträglichen wirtschaftlichen Entwicklung partizipieren. Die Ungleichheit in den Nettoeinkommen – nach Berücksichtigung von Steuern und Transfers – ist in Deutschland gemessen am Gini-Koeffizienten international betrachtet gering. Unter den G7-Staaten weist Deutschland die niedrigste Ungleichheit der verfügbaren Einkommen auf (vgl. Abbildung 3). Nimmt man Steuern und Sozialabgaben zusammen, steht Deutschland im Ausmaß der Umverteilung weltweit mit an der Spitze. Der Sozialstaat funktioniert und der soziale Ausgleich findet statt. Ihr zentraler Hebel ist die Steuerprogression, die dazu führt, dass starke Schultern mehr als schwache tragen. Die einkommensstärksten 10 Prozent der Bevölkerung bestreiten mehr als 50 Prozent des entsprechenden Steueraufkommens.¹⁵
- Insbesondere die stark diversifizierte Wirtschaftsstruktur sowie der flexibilisierte Arbeitsmarkt mit funktionierenden Sicherungssystemen führen dazu, dass sich die deutsche Volkswirtschaft vom ehemals „kranken Mann Europas“ Anfang der 2000er Jahre zum stabilen wirtschaftlichen Anker in Europa entwickelte. Diese Flexibilität trug wesentlich dazu bei, dass sich Deutschland schnell von den Folgen der globalen Finanzkrise 2008 erholen konnte. Erfolgsausweis eines handlungsfähigen Staates und mitverantwortlich für die schnelle Bewältigung der Finanzkrise war dabei auch die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer des staatlichen Kurzarbeitergeldes auf 24 Monate und eine damit verbundene Erleichterung für die Arbeitgeber hinsichtlich der Sozialversicherungsbeiträge. Damit können vorübergehende Einkommenseinbrüche abgedeckt und drohende Arbeitsplatzverluste abgewendet werden – Soziale Marktwirtschaft in der Praxis. Trotz eines im Jahr

¹⁵ Vgl. Daten des Bundesministeriums der Finanzen.

Abbildung 3:
Die Einkommensungleichheit ist in Deutschland relativ gering

Ungleichheit der verfügbaren Einkommen (nach Steuern und Transfers)

Quelle: OECD, Gini-Koeffizienten des Jahres 2019.

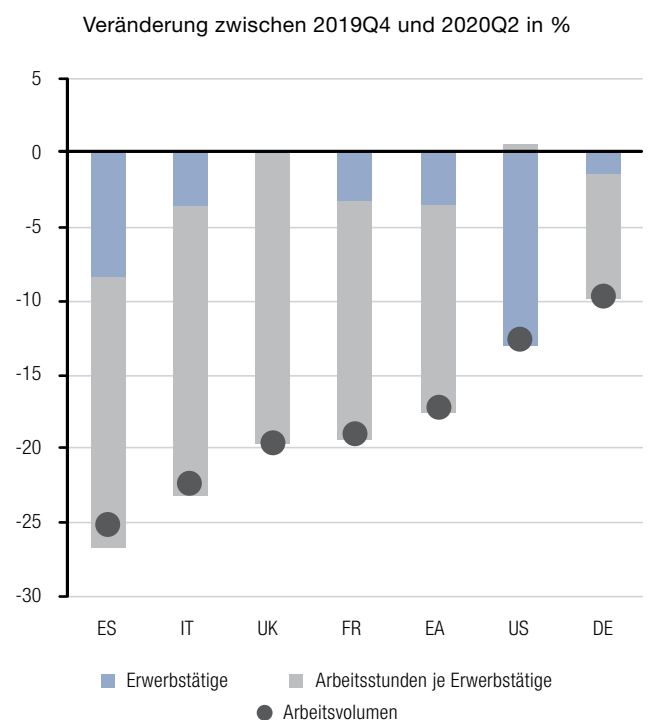
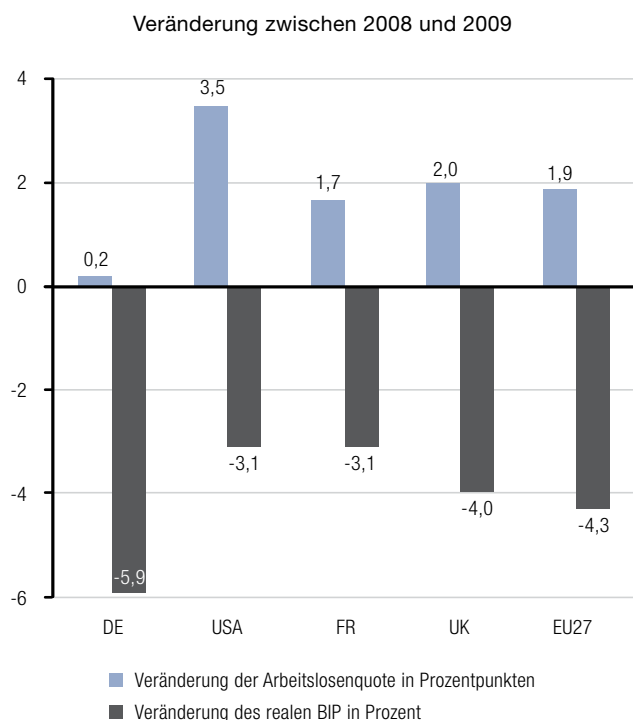


2009 weit überdurchschnittlichen Rückgangs des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5,9 Prozent, hat sich die Arbeitslosenquote in Deutschland nur geringfügig um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die USA mussten wesentlich höhere Negativentwicklungen am Arbeitsmarkt hinnehmen (vgl. Abbildung 4 links).

- Das Modell des Kurzarbeitergeldes wurde im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 auf die EU-Ebene übertragen. Mit dem neu eingeführten Instrument SURE konnte in der EU ein hoher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Anders als in den USA, dessen Arbeitslosenquote von März auf April 2020 um zehn Prozentpunkte hochschnellte, kam es in Europa vor allem zu einem Rückgang der Arbeitsstunden (vgl. Abbildung 4 rechts). Der unmittelbare Einsatz von Kurzarbeit sorgt zu Beginn einer Krise für Stabilität. Wie bei allen Krisenhilfen darf der Ausstieg aus den Maßnahmen jedoch nicht verschleppt werden, da ansonsten auf lange Sicht unproduktive Strukturen erhalten bleiben.

Abbildung 4:
Das Modell des Kurzarbeitergeldes ist in Krisen ein Stabilisator des Arbeitsmarktes

Quellen: Linke Seite: OECD, Europäische Kommission. Rechte Seite: SVR (2020), S. 20.



3 Der Europäische Binnenmarkt

3.1 Grundprinzipien und die vier Grundfreiheiten

Der Europäische Binnenmarkt ist das wirtschaftliche Herzstück der EU. Er wurde am 1. Januar 1993 offiziell ins Leben gerufen und stellt für mittlerweile rund 450 Millionen Menschen und 23 Millionen Unternehmen einen gemeinsamen Wirtschaftsraum ohne Binnengrenzen dar. Der Binnenmarkt kann zurecht als eine der größten Errungenschaften der EU bezeichnet werden. Er verkörpert wie kein anderes Projekt die unternehmerische und personelle Freiheit der Bürger Europas.

Allerdings erhält der Binnenmarkt kaum die Aufmerksamkeit und positive Resonanz, die ihm gerecht würde. In der öffentlichen Debatte steht er oft im Schatten der Europäischen Währungsunion und des Euros.

„Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“¹⁶
(Angela Merkel)

Eine solche Bedeutsamkeit und Zuneigung, wie der Euro sie im Jahr 2010 von der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel zugesprochen bekommen hat, erfährt der Binnenmarkt selten. Überliefert sind eher die Worte des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors:

„Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt.“¹⁷
(Jacques Delors)

Die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes – die Freiheit des Personen-, des Waren-, des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs – spiegeln die Prinzipien einer freien Marktwirtschaft wider und werden oftmals als selbstverständlich erachtet. Im Kern geht es darum, den freien Wettbewerb zu fördern, die Effizienz zu steigern und die Vorteile des Marktes für Verbraucher und Unternehmen zu nutzen.

Dabei war es ein langer Weg bis zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes in Europa. Bereits in den Römischen Verträgen von 1957, genauer genommen im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), wurde die Basis für den Binnenmarkt gelegt und einzelne Schritte bis zu seiner Vollendung vorgezeichnet:

„Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“

(EWG-Vertrag, Artikel 2)

Artikel 3 des EWG-Vertrages definierte die weiteren Schritte wie die Abschaffung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen, die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls und die Beseitigung von Hindernissen für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Seit dem Jahr 1968 sind die internen Zölle abgeschafft und es besteht in der EU ein gemeinsamer Zolltarif gegenüber Drittstaaten.

Im Jahr 1979 hatte das Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine enorme Bedeutung für den Binnenmarkt. Es legte den Grundstein für den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der zu einer grundlegenden Säule des Binnenmarktkonzeptes wurde. Es besagt, dass ein Produkt, das rechtmäßig in einem Mitgliedstaat hergestellt und dort verkauft wird, auch in anderen Mitgliedstaaten ohne zusätzliche Anforderungen vertrieben werden darf. Mit anderen Worten erlaubte es den freien Verkauf eines Produktes in allen Mitgliedstaaten, wenn es in einem Mitgliedstaat bereits rechtmäßig vermarktet wurde. Das Urteil trug dazu bei, Handelshemmnisse innerhalb der EU abzubauen und förderte die Idee des gegenseitigen Vertrauens und der Harmonisierung von Produktstandards. Dadurch wurde der Marktzugang für Unternehmen erleichtert und der Wettbewerb gestärkt.¹⁸

In der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 wurde das Ziel konkretisiert, bis zum 31. Dezember 1992 einen Binnenmarkt als Raum ohne Binnengrenzen zu schaffen. Der im Jahr 1988 erschienene Cecchini-Report schätzte, dass der Binnenmarkt innerhalb weniger Jahre das BIP um vier bis 6,5 Prozentpunkte erhöhen und Millionen von neuen Arbeitsplätzen schaffen würde.¹⁹

¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (2010).

¹⁷ Vgl. Europäische Gemeinschaften (1989).

¹⁸ Vgl. Zapka (2014) für die Durchsetzung der Binnenmarktfreiheiten durch den EuGH.

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission (1988).

3.2 Errungenschaften

Der Europäische Binnenmarkt war bereits in den Römischen Verträgen von 1957 angelegt. Genau genommen hat bereits die sogenannte Schuman-Erklärung vom Mai 1950, die ein Jahr später zur Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte und somit zur ersten Vorläuferorganisation der EU wurde, eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft zum Ziel gehabt:

„Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern – die erste Etappe der europäischen Föderation – und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind. [...] So wird einfach und rasch die Zusammenfassung der Interessen verwirklicht, die für die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft unerlässlich ist und das Ferment einer weiteren und tieferen

Gemeinschaft der Länder einschließt, die lange Zeit durch blutige Fehden getrennt waren.“²⁰

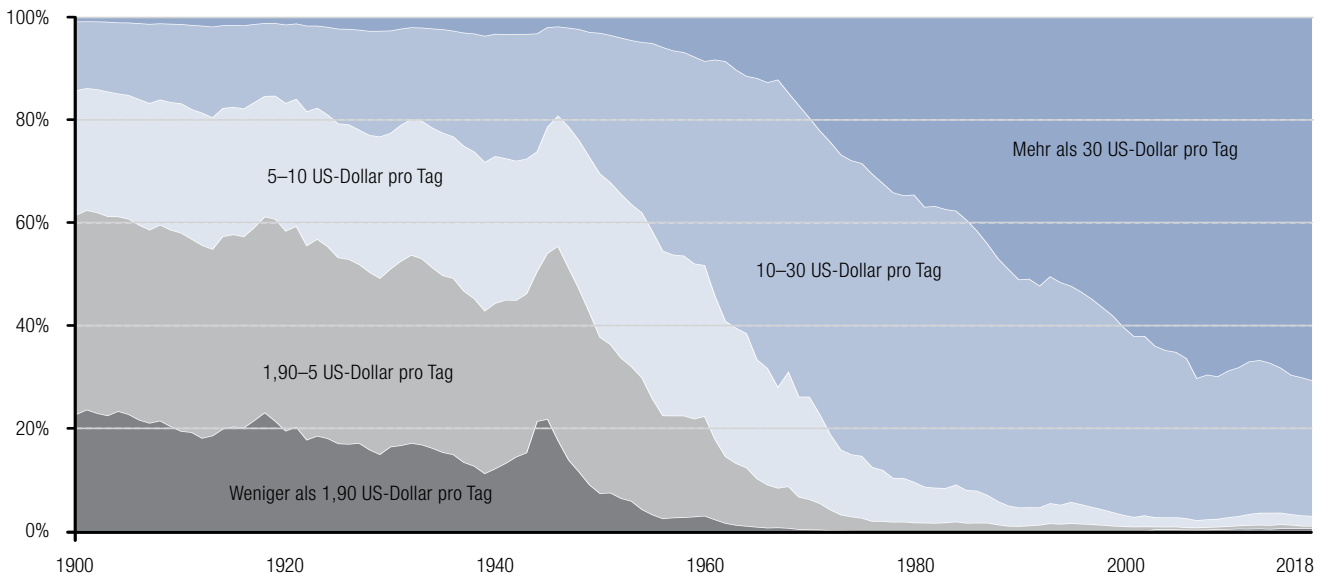
(Robert Schuman)

Der Binnenmarkt ist daher eng mit den Errungenschaften der EU als Friedensprojekt, den zugrundeliegenden wirtschaftlichen Verflechtungen und dem steigenden Wohlstand in Europa verknüpft. Es war sicherlich ein Wagnis, dass kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sechs zuvor verfeindete Staaten Westeuropas eine wirtschaftliche Gemeinschaft eingingen und auf freiere Märkte und Handel setzten. Dass diese Strategie großen Erfolg hatte, zeigt beispielsweise die rasante Verringerung der Armut in Westeuropa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Innerhalb von nur wenigen Jahrzehnten ist es gelungen, die Bevölkerung von extremer Armut zu befreien und den Menschen zu wesentlich mehr Einkommen zu verhelfen. Musste die Mehrheit der Bevölkerung zwischen 1900 und 1945 noch mit weniger als fünf Dollar pro Tag auskommen, hatte sie ab 1960 mehr als 10 Dollar pro Tag und ab 1990 mehr als 30 Dollar pro Tag zur Verfügung (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5:
Rasante Reduktion der Armut in Westeuropa seit 1945

Bevölkerungsverteilung auf verschiedene Armutsschwellen; Daten sind bereinigt um Inflation und Unterschiede bei den Lebenshaltungskosten

Quelle: Our World in Data.



20 Vgl. Europäische Union: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_de.

Insbesondere die ersten Jahrzehnte nach Gründung der EWG waren von einer starken Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb Europas geprägt. Auch die Jahre nach offiziellem Beginn des Europäischen Binnenmarktes haben den wirtschaftlichen Austausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten beflügelt. Die EU hat einen Binnenmarkt geschaffen, der von der ökonomischen Größe mit rund 15 Billionen Euro in einer Liga mit China und den USA spielt.²¹

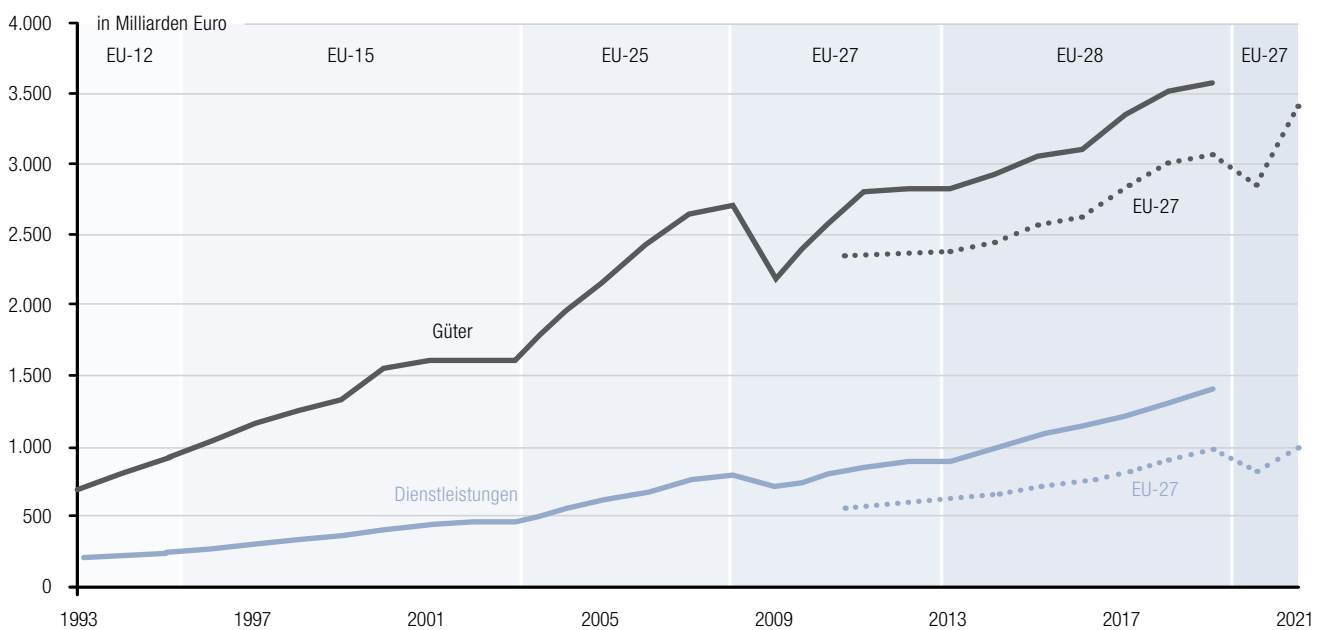
Die innereuropäischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen haben in den vergangenen drei Jahrzehnten stark zugenommen (vgl. Abbildung 6). Der Güterexport innerhalb der EU hat sich von 665 Milliarden Euro im Jahr 1993 auf

rund 3,5 Billionen Euro im Jahr 2021 erhöht, der Export von Dienstleistungen im gleichen Zeitraum von 167 Milliarden Euro auf rund eine Billion Euro. Der Handel ist mit der Erweiterung der EU gestiegen, aber auch in Relation zum BIP haben die innereuropäischen Exporte (und die Importe) über die Zeit zugenommen. Der Anteil des innereuropäischen Handels am weltweiten Handel der EU-Mitgliedstaaten ist über die Jahre, vor allem aufgrund eines erhöhten Handels mit Asien und einer zunehmenden Liberalisierung globaler Güter- und Dienstleistungsmärkte, zwar etwas zurückgegangen, er beträgt im Fall der Güterexporte aber immer noch mehr als 60 Prozent und bei den Dienstleistungsexporten rund 48 Prozent.²²

Abbildung 6:
Der innereuropäische Handel hat seit 1993 stark zugenommen

Jährliche Werte der intra-europäischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen

Quelle: Eurostat.

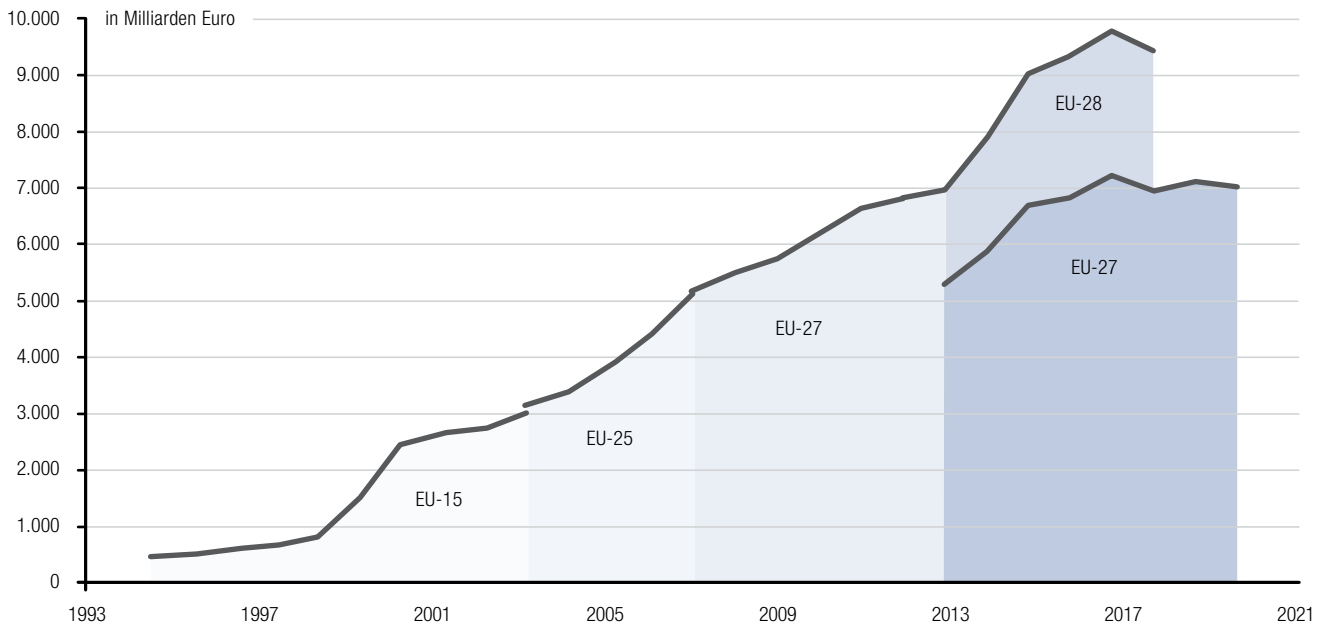


21 Vgl. Daten von Eurostat und Weltbank.

22 Vgl. Daten von Eurostat.

Abbildung 7:
Starke Zunahme der Bestände der intra-europäischen Direktinvestitionen

Quelle: Eurostat.



Seit 1993 haben sich zudem die innereuropäischen Direktinvestitionen wesentlich erhöht, von anfangs 463 Milliarden Euro auf rund sieben Billionen Euro drei Jahrzehnte später. Bis zum Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU waren die innereuropäischen Direktinvestitionen sogar auf rund 9,5 Billionen Euro gestiegen (vgl. Abbildung 7).

Auch die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist wesentlich mobiler geworden. In den vergangenen 30 Jahren hat sich die grenzüberschreitend tätige Bevölkerung in den EU-15-Staaten von etwa 2,5 auf 4,5 Millionen nahezu verdoppelt. Innerhalb der EU-27 ist die Rate in nur 15 Jahren von über vier auf über sieben Millionen Menschen angestiegen (vgl. Abbildung 8).

Welche monetären Vorteile die einzelnen Mitgliedstaaten aus den zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen ziehen konnten, wurde im Jahr 2014 auf der Basis des EU-Integrationsindex untersucht.²³ Auch wenn sich solche Effekte nur schwer beziffern lassen, kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass der Binnenmarkt zwischen 1992 und 2012 zu jährlichen Einkommengewinnen pro Einwohner von 10 Euro im Vereinigten Königreich bis 500 Euro in Dänemark und 450 Euro in Deutschland geführt hat. In einer Folgestudie aus dem Jahr 2019, die andere ökonometrische Methoden verwendete, wurde geschätzt, dass der jährliche Einkommengewinn durch den Binnenmarkt im europäischen Durchschnitt sogar rund 840 Euro Person beträgt.²⁴

²³ Vgl. Böhmer, Weisser und Drechsler (2014). Zum EU-Integrationsindex siehe König und Ohr (2013) sowie König (2017).

²⁴ Vgl. Mion und Ponattu (2019).

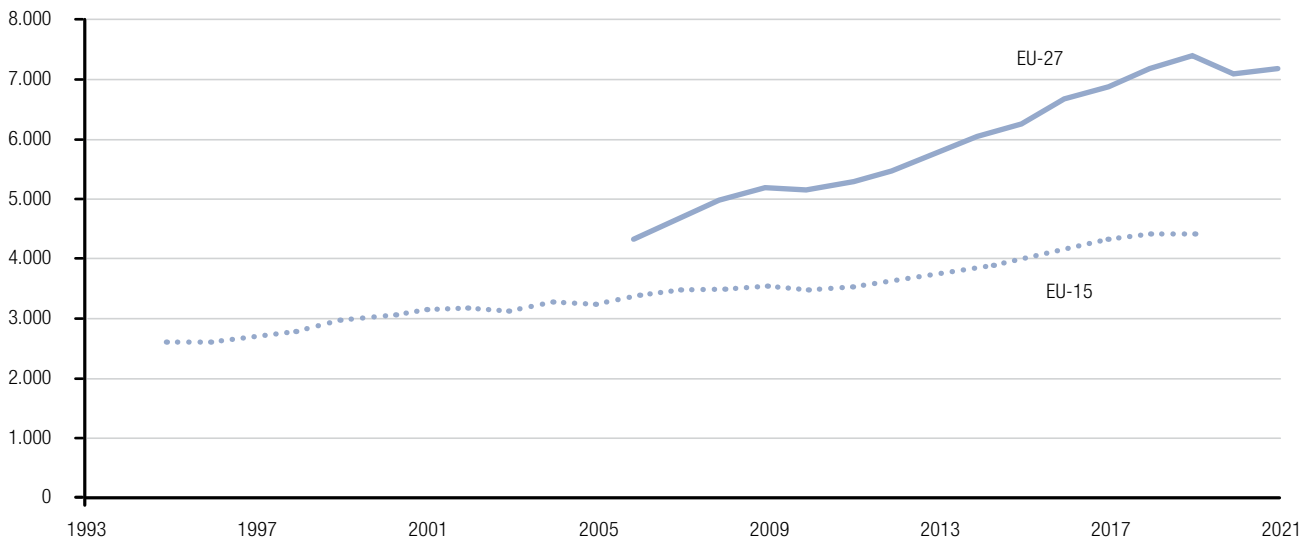
Einer Studie der Europäischen Kommission zufolge entspricht der wirtschaftliche Nutzen des Binnenmarktes – im Vergleich zu einem Szenario, in dem nur die Handelsregeln gemäß der Welthandelsorganisation (WTO) gelten – einem um 8 bis 9 Prozent höheren BIP für die EU.²⁵

Eine aktuelle Studie vom wissenschaftlichen Stab der Europäischen Zentralbank (EZB) geht davon aus, dass der aggregierte Binnenmarkteffekt auf das reale Wirtschaftswachstum zwischen 1993 und 2008 sogar bei 12 bis 22 Prozent liegt.²⁶

Abbildung 8:
Immer mehr Menschen arbeiten im europäischen Ausland

Anzahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), die im EU-Ausland aktiv sind (in 1000)

Quelle: Eurostat.



²⁵ Vgl. Pataki (2014).

²⁶ Vgl. Lehtimäki und Sondermann (2022).

4 Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen für Deutschland und Europa

Trotz aller Erfolge, die die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt hervorgebracht haben, stehen Deutschland und Europa vor großen Herausforderungen. Vor allem in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist eine politische Zeitenwende angezeigt.²⁷ Die Corona-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine haben zu ökonomischen Verwerfungen und hohen staatlichen Ausgaben geführt, die auf Dauer nicht zu finanzieren sein werden. Hinzu kommen geostrategische Veränderungen, die dazu führen, dass sich Europa im Wettbewerb mit den USA und China behaupten muss. Darüber hinaus gibt es länger bekannte, aber lange ignorierte oder falsch angegangene Herausforderungen wie die Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung.²⁸

4.1 Staatsfinanzen zukunftsfest machen

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen ist eine der dringlichsten Aufgaben für Deutschland und Europa. Finanzpolitische Solidität ist wichtig, um finanzielle Spielräume für die Zukunft zu sichern – und zwar eigenverantwortlich, ohne bewusst auf die finanzielle „Solidarität“ anderer zu vertrauen. Krisen lassen sich leichter bewältigen, wenn fiskalische Puffer vorhanden sind und der Staat aufgrund seiner guten Bonität weiterhin Zugang zum Kapitalmarkt erhält.

Wie schnell sich günstige Rahmenbedingungen ändern können und zusätzlicher finanzpolitischer Bedarf entsteht, haben die vergangenen Jahre gezeigt. Maßnahmen zur Eindämmung und Abfederung der Folgen der Corona-Pandemie, des Ukraine-Krieges und der Inflation haben in vielen Staaten zu hohen Ausgaben, sinkenden Einnahmen und steigenden Finanzierungskosten geführt. Noch vor kurzer Zeit behaupteten nicht wenige (Lobby-)Ökonomen und Aktivisten, Inflation und Zinsen würden auf Jahrzehnte hinaus auf niedrigem Niveau nahe der Nullgrenze verharren und unterhalb des Wirtschaftswachstums bleiben. Dies würde den Staaten bezüglich ihrer Verschuldung einen beständigen „Free Lunch“ bescheren.²⁹ Einen Freibrief für bedenkenlos steigende Staatsschulden gibt es jedoch nicht. Dauerhaft steigende Schuldenquoten sind entweder die Steuern oder die Inflation von morgen.

Im April 2023 betrug die Inflation in der Eurozone gemäß des Harmonisierten Verbraucherpreisindex 7,0 Pro-

zent.³⁰ Vom 10,6-prozentigen Rekordwert im Oktober 2022 hat sich die Inflation zwar erholt, sie ist aber immer noch zu hoch, um Entwarnung geben zu können. Den von der EZB angestrebten Zielwert von durchschnittlich 2,0 Prozent hatte die Eurozone zuletzt im Juni 2021 mit 1,9 Prozent erreicht. Ähnliches zeigt auch die um die schwankenden Energie- und Lebensmittelpreise bereinigte Kerninflation, die seit Juli 2021 von 0,7 Prozent kontinuierlich auf 5,6 Prozent im April 2023 gestiegen ist. Die EZB hat daher im Mai 2023 den Hauptrefinanzierungssatz erwartungsgemäß auf 3,75 Prozent und den Einlagensatz auf 3,25 Prozent angehoben. Weitere Zins-schritte sind erforderlich, wenn sich höhere Inflationserwartungen nicht verfestigen sollen.

Analog dazu haben sich die Finanzierungskosten für die öffentliche (und private) Verschuldung wesentlich erhöht. Bis Ende 2021 konnten sich einige Staaten wie Deutschland und Frankreich, auch aufgrund einer extrem expansiven Geldpolitik der EZB, noch zu Negativzinsen verschulden.³¹ Für 10-jährige Staatsanleihen musste selbst das hochverschuldete Italien Mitte August 2021 nur rund 0,5 Prozent an Zinsen zahlen. Bis Oktober 2022 hatten sich diese Zinsen in Italien auf knapp 4,8 Prozent nahezu verzehnfacht. Ende Mai 2023 betragen die langfristigen Zinsen in Italien immer noch 4,4 Prozent, in Frankreich 3,1 Prozent und in Deutschland rund 2,5 Prozent. Insbesondere für hochverschuldete Staaten wie Italien und Frankreich, die jedes Jahr etwa 1/8 ihrer Verschuldung revolvieren müssen, sind steigende Zinsen eine enorme Herausforderung. Doch selbst für weniger stark verschuldete Staaten wie Deutschland bedeutet das neue Zinsniveau, dass sich die Zinsausgaben des Bundes von 4 Milliarden Euro im Jahr 2021 auf 40 Milliarden Euro im Jahr 2023 drastisch erhöhen.³² Diese Entwicklung macht es erforderlich, die Staatsausgaben zu überprüfen und zu priorisieren.

In Deutschland begünstigt die grundgesetzliche Schuldenbremse im Normalfall eine solide Finanzpolitik. Zwischen 2014 und 2019 konnte der Bundeshaushalt die sogenannte „schwarze Null“ halten und musste keine Nettokredite aufnehmen. Für die Haushalte der Krisenjahre 2020 bis 2022 sorgte die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse dafür, dass der Bund neue Rekordschulden von insgesamt rund 460 Milliarden Euro aufnehmen konnte. Seit 2023 ist die Schuldenbremse zum Regelfall zurückgekehrt. Der kreative Umgang mit „Sondervermögen“ oder „Transformationsfonds“ zeigt

27 Vgl. Feld (2023).

28 Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

29 Vgl. Lenz (2020).

30 Vgl. Daten der EZB.

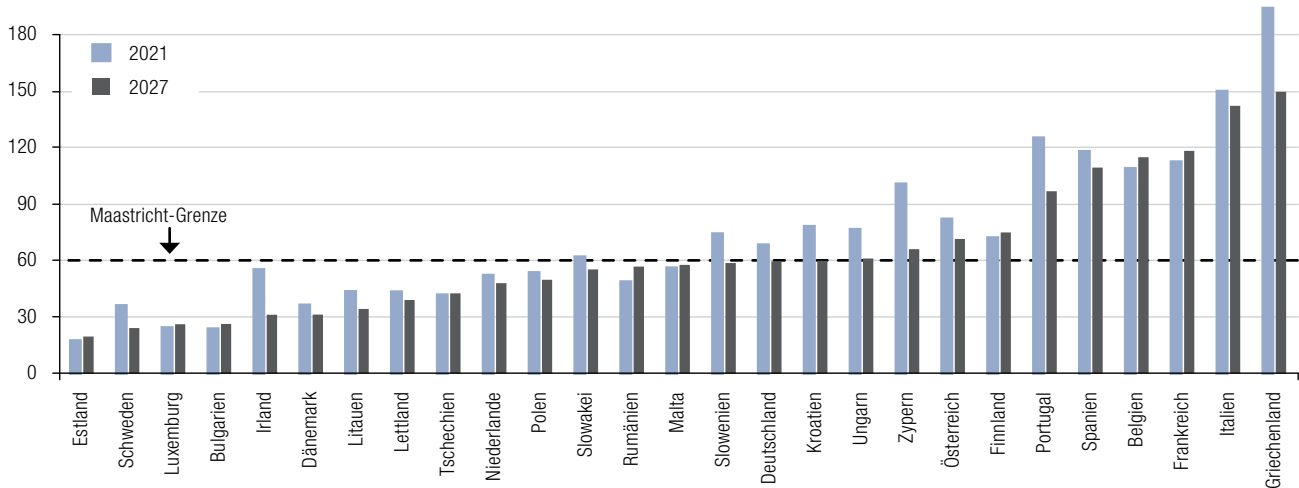
31 Vgl. Daten von MarketWatch.

32 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2023).

Abbildung 9:
Einhaltung der Maastricht-Schuldengrenze ist perspektivisch nur für wenige EU-Staaten herausfordernd

Verschuldung des Gesamtstaates in Prozent des BIP

Quellen: Eurostat für die Staatsschuldenquote im Jahr 2021; IMF, Fiscal Monitor, October 2022 für die Projektion der Staatsschuldenquote im Jahr 2027.



jedoch, dass einige politische Akteure sich schwer damit tun, fiskalisch nachhaltig zu agieren.³³

In Europa sollen ab 2024 die EU-Fiskalregeln wieder offiziell dazu beitragen, dass die Staatsverschuldung in den Mitgliedstaaten eingedämmt wird. Auch hier galt ab 2020 eine Ausweichklausel, die es den Mitgliedstaaten krisenbedingt erlaubte, mehr Schulden aufzunehmen. Hinzu kommen weitere Schulden, die die Mitgliedstaaten vom neu geschaffenen „Wiederaufbaufonds“ der EU („NextGenerationEU“) als Finanzhilfen erhalten, die jedoch nicht in den nationalen Schuldenbilanzen auftauchen, sondern das Haftungsrisiko vergemeinschaften.³⁴ Zudem erleichtert die EZB seit Jahren mit ihren Anleihekaufprogrammen zumindest indirekt die Schuldenaufnahme der Mitgliedstaaten.³⁵ Obwohl es einigen Mitgliedstaaten schon in den ersten 20 Jahren der Währungsunion schmerzlich ist, ihre Schuldenquoten abzubauen, sollen die EU-Fiskalregeln weiter gelockert werden. Ginge es nach der Europäischen Kommission und den hochverschuldeten Mitgliedstaaten um Frankreich und Italien, sollen ab 2024 „flexiblere“ Regeln gelten. Der Gesetzesentwurf der

Kommission vom April 2023 sieht unter anderem für die Mitgliedstaaten bei Ausgaben und Schuldenquoten großzügige, individuell mit der Kommission auszuhandelnde Anpassungspfade vor. Zudem plant der Entwurf, dass sich die Kommission durch delegierte Rechtsakte selbst weitere Befugnisse bei der Ausgestaltung des präventiven Arms geben kann.³⁶

Mit diesem Gesetzesentwurf schlägt die Kommission die falsche Richtung ein. Die Anwendung der Regeln würde weniger transparent und nachvollziehbar werden. Außerdem würde sich der diskretionäre Handlungsspielraum der Kommission weiter erhöhen. Dabei war es in der Vergangenheit die Kommission selbst, die mit ihrer laxen Regelauslegung dafür gesorgt hat, dass die Mitgliedstaaten weniger Druck verspürten, sich an die Regeln zu halten. Besser wäre es, auf eine Entpolitisierung der Fiskalregeln und automatisierte Sanktionsverfahren hinzuwirken oder bei einer vollumfassenden Reform neue Regeln zu etablieren, die stärker auf Marktdisziplinierung setzen. Dies würde zugleich die fiskalische Dominanz der Geldpolitik der EZB reduzieren, die der erforderlichen Unabhängigkeit der Geldpolitik entgegensteht.³⁷

33 Vgl. Kohlstruck (2023).

34 Vgl. König (2022a).

35 Vgl. Kronberger Kreis (2021b), König (2022b).

36 Vgl. Europäische Kommission (2023a).

37 Vgl. König (2023).

4.2 Sozialsysteme fiskalisch nachhaltig gestalten und den demografischen Wandel berücksichtigen

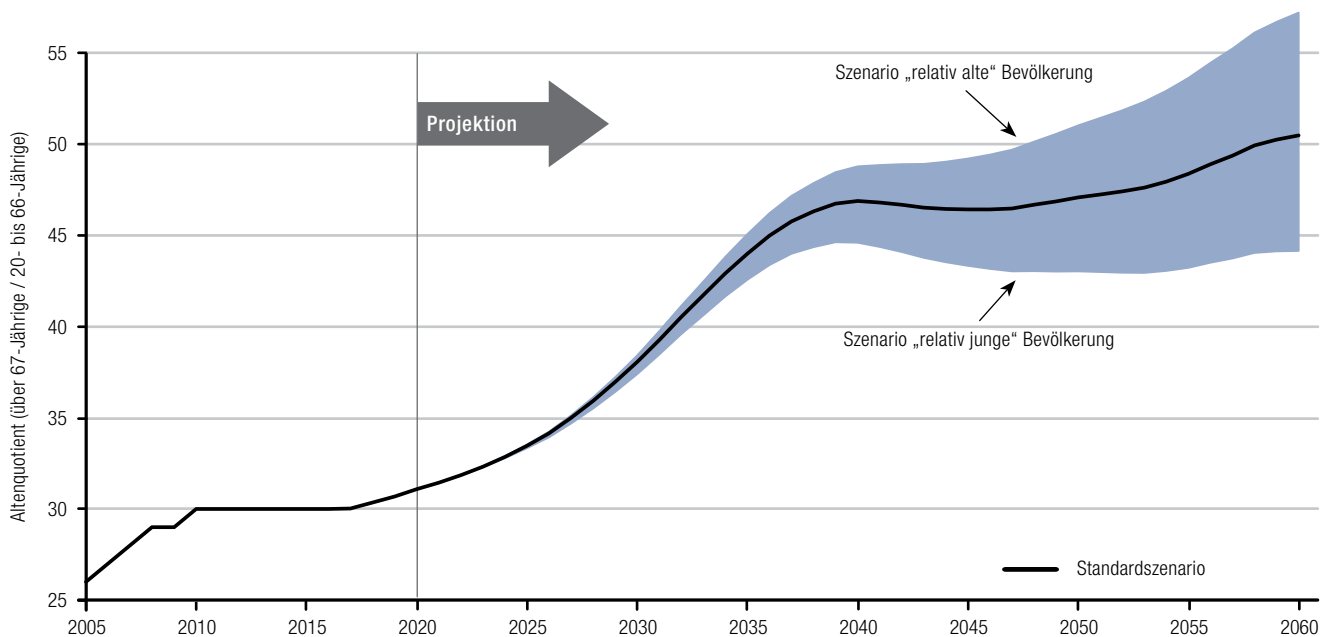
Die expliziten Schulden sind bei der Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit jedoch nur die halbe Wahrheit – genau genommen noch nicht einmal das. In Deutschland weist der Staat lediglich ein Fünftel seiner Staatsschulden transparent aus.³⁸ Der weitaus größere Teil der Verschuldung entfällt auf die sogenannten impliziten Schulden, die die nicht gedeckten Ansprüche heutiger und zukünftiger Generationen gegenüber dem Staat widerspiegeln. Im Unterschied zur expliziten Verschuldung, die vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Verschuldung der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite. In Deutschland belaufen sich die impliziten Schulden im Jahr 2022 auf rund 330 Prozent des BIP. Die Summe aus expliziten und impliziten Schulden (die sogenannte „Nachhaltigkeitslücke“) macht demnach in Deutschland knapp das Vierfache des BIP aus.

Die Nachhaltigkeitslücke ist in den vergangenen Jahren zwar durch die Corona-Pandemie stark angestiegen. Die impliziten Schulden resultieren aber vor allem daraus, dass Staaten ihre sozialen Sicherungssysteme nicht nachhaltig finanzieren. Sie betreiben eine Sozialpolitik, die die Herausforderungen des demografischen Wandels weitestgehend ignoriert und die Generationengerechtigkeit aus dem Blick verliert. Von der Dringlichkeit des politischen Handelns ist in weiten Teilen Europas, insbesondere in Deutschland, bislang wenig zu sehen. Dies liegt unter anderem daran, dass der demografische Wandel sowie die gemachten Versprechungen und Wahlgeschenke – in Deutschland etwa die abschlagsfreie Rente mit 63, die Mütterrente, die Grundrente, doppelte Haltelinien oder die Begrenzung der Eigenanteile („Sockel-Spitze-Tausch“) in der Pflegeversicherung – noch nicht zu einer merklichen finanzpolitischen Belastung geführt hat.³⁹

Dies wird sich in den kommenden Jahren allerdings ändern. Die rasche Zunahme des Altenquotienten in wenigen Jahren wird dazu führen, dass sich die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Soziale Pflegeversicherung (SPV) finanziell neu

Abbildung 10:
Die Bevölkerungsalterung schreitet unablässig voran

Quelle: Raffelhüschen et al. (2022).



38 Vgl. Raffelhüschen et al. (2022).

39 Zur „Vollversicherung“ in der SPV siehe etwa Raddatz (2020).

40 Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

aufstellen müssen. Das in der GRV und SPV angewandte Umlagesystem sollte grundsätzlich stärker durch kapitalgedeckte Elemente ergänzt werden. Die steigende Lebenserwartung macht es zudem unumgänglich, das gesetzliche Renteneintrittsalter weiter anzuheben. Die Regelaltersgrenze sollte ab dem Jahr 2031 an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung gekoppelt werden. Würde die doppelte Haltelinie wieder abgeschafft und jede weitere Erhöhung der Lebenserwartung zu zwei Dritteln auf eine höhere Lebensarbeitszeit und zu einem Drittel auf eine längere Rentenbezugsdauer entfallen, könnte eine erhebliche finanzielle Stabilisierung der GRV erreicht werden.⁴⁰ Bei der Finanzierung der SPV könnte die Einführung einer Karenzzeit, in der die Pflegekosten zunächst selbst finanziert werden müssen, die Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung stärken.⁴¹

Der Altenquotient steigt jedoch nicht nur in Deutschland, sondern überall in der EU – in den meisten süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten sogar in Richtung 70 Prozent bis zum Jahr 2070, d.h. dass zu diesem Zeitpunkt auf 100 potenziell Erwerbstätige fast 70 Rentner entfallen.⁴² Da auch dort entsprechende Rückstellungen zumeist fehlen, ist die Nachhaltigkeitslücke ein europaweites Phänomen. Beispielsweise betragen etwa in Rumänien und in der Slowakei die impliziten Staatsschulden jeweils mehr als 650 Prozent des BIP.⁴³ Daher ist es wichtig, strukturelle Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die zu einer Verbesserung der fiskalischen Nachhaltigkeit führen, in allen EU-Mitgliedstaaten durchzuführen und diese langfristig durchzuhalten.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten darüber hinaus verstärkt darum bemüht sein, die Kosten der Sozialversicherungen auf mehr Beitragszahler aus dem Ausland zu verteilen. Hier könnte sich der EU-Binnenmarkt stärker öffnen und dadurch auch die negativen Folgen des demografiebedingten Fachkräftemangels in Europa abfedern. Die EU sollte noch gezielter Fachkräfte aus Drittstaaten anwerben und dafür internationale Kooperationen eingehen. Eine solche Kooperation mit der Afrikanischen Union könnte beispielsweise dazu beitragen, den steigenden „illegalen“ Migrationsdruck aus Afrika zu entschärfen. Die „Blaue Karte EU“ könnte in diesem Zug so reformiert werden, dass künftig geringere Gehaltsanforderungen für den Erhalt eines befristeten Aufenthalts- und Arbeitsrechts in der EU ausreichen.

Wenig ratsam wäre es hingegen, die Sozialpolitik auf die Ebene der EU zu verlagern. Die Sozialpolitik fällt aus guten Gründen größtenteils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten,

die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip mit passgenaueren Regelungen auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten und sozialpolitischen Herausforderungen des jeweiligen Landes reagieren können. Einheitliche Sozialstandards können ein – vor allem für wohlhabende Staaten – vermeintlich vorteilhaftes Protektionismusunstrument darstellen, das die Wettbewerbsfähigkeit und den Aufholprozess wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Eine Vergemeinschaftung der nationalen Sicherungssysteme würde darüber hinaus die bisherige Erfolgsgeschichte des Binnenmarktes konterkarieren und dazu führen, dass in der EU Haftung und Haftung auseinanderfallen, Fehlanreize verstärkt werden und die Akzeptanz der europäischen Integration auf Seiten der Bürger schwindet.

4.3 Energiewende und Klimapolitik effizient vorantreiben

Der Klimawandel und die beabsichtigte Dekarbonisierung von Wirtschaftsprozessen stellen ebenfalls eine große Herausforderung für Deutschland und Europa dar. Dies trifft sowohl auf die beabsichtigte Transformation in Richtung einer ökologisch nachhaltigen Produktions- und Lebensweise als auch auf die Anpassung an den Klimawandel selbst zu. Er betrifft alle Menschen weltweit und macht ein global koordiniertes Vorgehen unverzichtbar.

Klima- bzw. Umweltschäden sind klassische Beispiele für negative externe Effekte, die in einem Marktsystem zunächst nicht hinreichend gelöst werden, weil die Entscheidungen der Verursacher nicht mit den Präferenzen der Betroffenen übereinstimmen und daher staatliches Eingreifen erfordern. Da ein einzelner Staat durch eigene Maßnahmen jedoch nur begrenzt Einfluss auf das Klima nehmen kann, entsteht ein Trittbrettfahrerproblem: Der handelnde Staat trägt die Kosten seiner Bemühungen, profitiert aber nicht in gleichem Maße von den Vorteilen. Andere Volkswirtschaften können hingegen von diesen Maßnahmen profitieren, ohne die Kosten zu tragen. Dies führt zu unzureichenden Anstrengungen bei der Emissionsminderung. Eine erfolgreiche Klimapolitik sollte diese Anreizprobleme berücksichtigen und dazu beitragen, dass finanzielle Ressourcen so effizient und effektiv wie möglich eingesetzt werden. Eine Klimapolitik, die internationale Koordination und volkswirtschaftliche Erwägungen ausblendet, wird erfolglos bleiben.

41 Vgl. Bahnsen und Raffelhüschen (2019).

42 Vgl. Europäische Kommission (2022).

43 Vgl. Raffelhüschen, Rudolph und Will (2021).

44 Vgl. <https://www.wsj.com/articles/worlds-dumbest-energy-policy-11548807424>.

Die deutsche Klimapolitik wird selten als besonders nachahmenswert beschrieben. Die Herausgeber des Wall Street Journal betitelten Anfang 2019 Deutschlands parallelen Ausstieg aus der Kern- und Kohleenergie gar als „world's dumbest energy policy“.⁴⁴ In der Tat ist die Bilanz der Energie- und Klimapolitik bislang ernüchternd, obwohl Deutschland enorme finanzielle Anstrengungen zur Emissionsreduktion unternommen hat und zuweilen mit bemerkenswertem Aktivismus agiert. Für sehr viel Geld wurde sehr wenig erreicht: Trotz kleintelliger Regulierungen und dreistelliger Milliardenbeträge, die der deutsche Staat in den vergangenen zwei Jahrzehnten im Namen der Energiewende ausgegeben hat, beträgt der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch derzeit lediglich 17 Prozent.⁴⁵ Dies hat zur Folge, dass Deutschland noch auf Jahre hinaus auf fossile Energien wie die CO₂-intensive Kohlekraft angewiesen ist – erst recht seit dem Ausstieg aus der Kernenergie im April 2023. Die Volatilität der erneuerbaren Energien hat dazu geführt, dass Deutschland vermehrt auf importiertes Gas als grundlastfähige Brückentechnologie setzen muss, weshalb die deutsche Energieversorgung zwischenzeitlich stark von russischem Erdgas abhängig war und die Energiesicherheit infolge des russischen Krieges gegen die Ukraine erheblich in Gefahr geraten ist. Die deutschen Haushalte und Unternehmen zahlen – selbst ohne die inzwischen weggefallene EEG-Umlage – weltweit die höchsten Energiepreise. Seit Januar 2023 sorgt ein bis zu 200 Milliarden Euro schwerer „Abwehrschirm“ zudem dafür, dass die Strom-, Gas- und Wärmekosten staatlich gebremst werden. Um die deutsche Industrie von einer Abwanderung abzuhalten, soll darüber hinaus ein staatlicher Preisdeckel für Industriestrom eingeführt werden, der weitere Kosten und Fehlanreize verursachen würde. Es ist daher kaum verwunderlich, dass das Ausland nicht den deutschen Sonderweg wählt, sondern vermehrt auf die eigene Produktion von Kern- und Schiefergas setzt. Deutschland findet sich dadurch häufig in der paradoxen Rolle wieder, einerseits das Ausland für seine fossile Energieproduktion zu tadeln und andererseits dessen Energie zu importieren.

Hinzu kommt, dass die kostenintensive Energiewende kaum etwas zur Erreichung der ambitionierten Klimaschutzziele beiträgt. Die größten Treibhausgasreduktionen Deutschlands sind im Wesentlichen auf die Abwicklung maroder DDR-Industrieanlagen nach der Wiedervereinigung zurückzuführen – lange bevor die deutsche Energiewende ihren Anfang nahm. Zwischen 1999 bis 2008 sanken die Emissionen nur noch leicht, von 2009 bis 2016 stagnierten sie sogar.

Die Klimaschutzziele 2020 schienen lange unerreichbar und wurden letztlich nur aufgrund des wirtschaftlichen Stillstands während der Corona-Pandemie erzielt.

Doch selbst wenn Deutschland zukünftig alle Klimaschutzversprechen problemlos einhalten sollte, wäre für das globale Klima wenig gewonnen. Mit einem Anteil von weniger als zwei Prozent an den weltweiten Treibhausgasemissionen ist Deutschland ökologisch schlicht zu unbedeutend, um das Klima zu beeinflussen (vgl. Abbildung 11). Schlimmer noch: Die verringerte deutsche Nachfrage nach fossilen Energien kann zu Preisnachteilen führen, was zu mehr Emissionen in anderen Ländern beitragen kann. Des Weiteren können die hohen Energiekosten in Deutschland und Europa zu „carbon leakage“ führen, wodurch die emissionsintensiven Güter in Ländern mit niedrigeren Umweltstandards produziert und dann von der EU importiert werden. Dem Klima wäre dadurch nicht geholfen.

Bei der Emissionsreduktion wird es künftig insbesondere auf die asiatischen Staaten ankommen, die – analog zu ihrem weltweiten Bevölkerungsanteil – inzwischen für mehr als 60 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Ohne eine internationale Koordination mit China, Indien und den USA ist eine effektive Klimapolitik chancenlos. Insofern sollten Deutschland und Europa mehr politisches Kapital darauf verwenden, einen globalen Klimaclub voranzubringen, der auf einen umfassenden, globalen CO₂-Preis setzt. Im Dezember 2022 haben die G7-Staaten erste Schritte für einen Klimaclub unternommen. Dieser sollte zwingend um weitere Staaten ergänzt werden, sodass zumindest die G20-Staaten daran teilnehmen, die zusammen für mehr als 80 Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich sind.

Dies bedeutet nicht, dass Deutschland nichts zum Klimaschutz beitragen kann. Die deutsche Klimapolitik sollte jedoch andere Prioritäten setzen. Insbesondere Innovationen müssen eine stärkere Rolle in der Klimapolitik einnehmen. In erster Linie auf diese Weise kann Deutschland einen global relevanten Beitrag leisten, indem die hier entwickelten klimafreundlichen und zugleich bezahlbaren Technologien international genutzt werden und die Dekarbonisierung von Wirtschaftsprozessen befördern. Klimaschutz erfordert staatliche Investitionen, vor allem eine technologieoffene Förderung von Forschung und Entwicklung. Allerdings sind die zu erbringenden privaten Investitionen um ein Vielfaches höher und setzen angemessene Rahmenbedingungen voraus. Steuerpolitische Maßnahmen wie Abschreibungserleichterungen könnten hierbei zielgenau und effizient wirken.⁴⁶

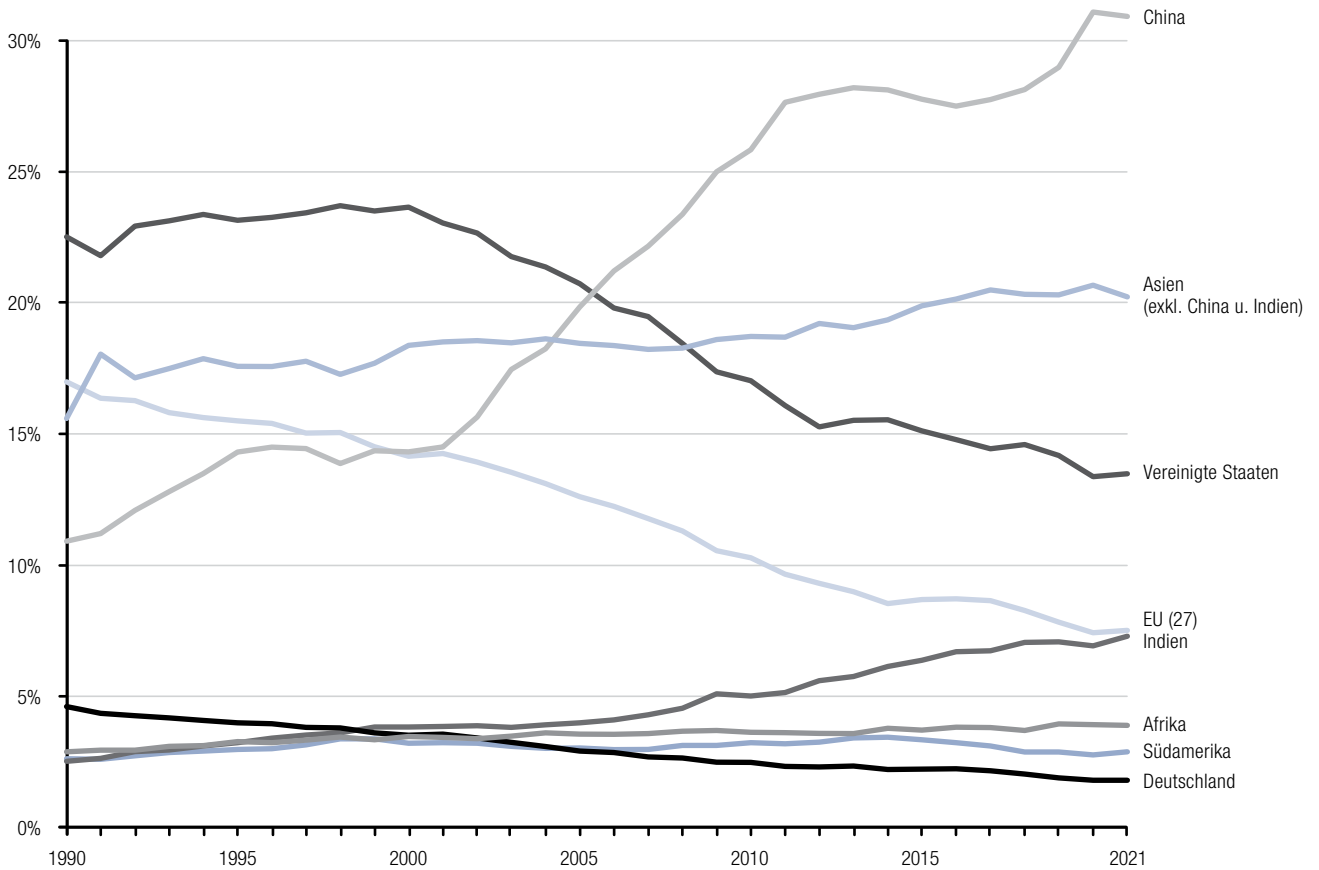
45 Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#definition-und-einflussfaktoren>.

46 Vgl. Kronberger Kreis (2021a).

Abbildung 11:
Klimapolitik ist eine globale Aufgabe: Ohne Asien und die USA ist Klimaschutz chancenlos

Jährlicher Anteil an den globalen Treibhausgasmissionen (ohne Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF))

Quelle: Our World in Data; Global Carbon Project.



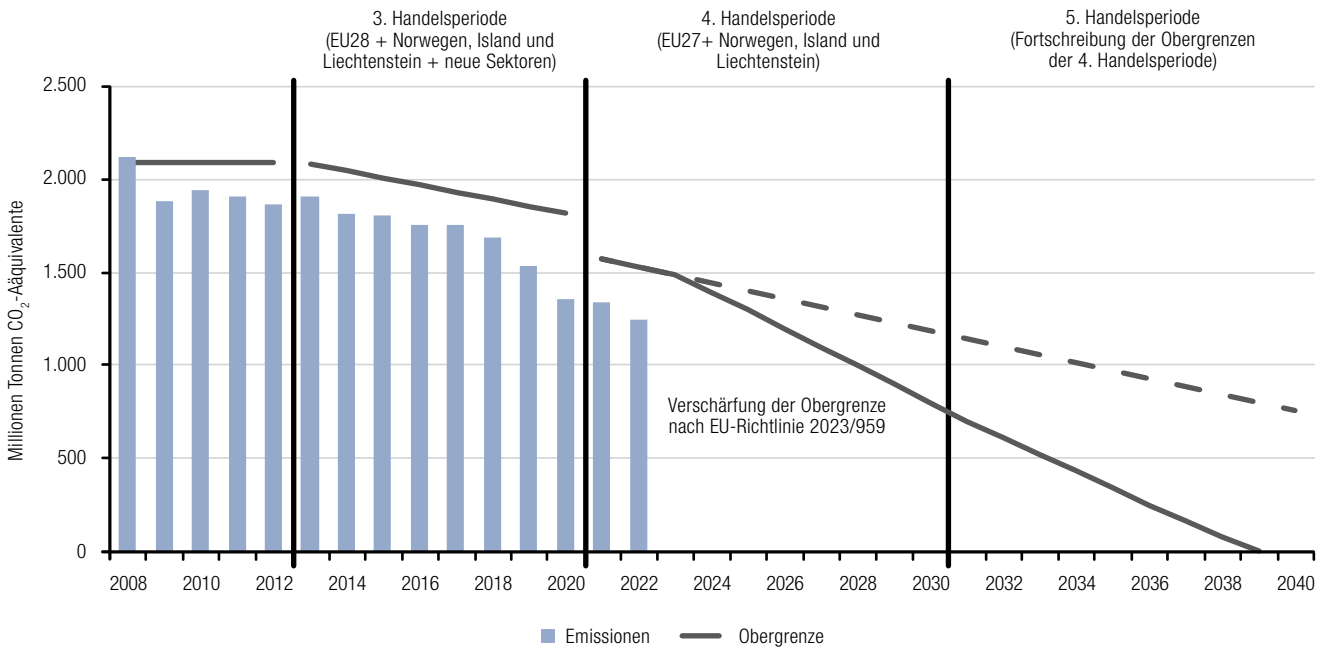
Kosteneffizient und gleichsam wirksam wäre es, wenn die Bundesregierung, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, den CO₂-Preis in den Mittelpunkt ihrer Klimapolitik stellen würde. Zwar sind inzwischen rund zwei Drittel der deutschen Emissionen von nationalen oder europäischen CO₂-Preisen betroffen, jedoch werden diese durch diverse Regulierungen, Sektorziele und Subventionen für bestimmte Technologien konterkariert. Beispielsweise ist es wenig zielfördernd, ein weitreichendes Gebäudeenergiegesetz einführen zu wollen oder den Kauf von Elektroautos mit einem hohen Umweltbonus zu versehen, wenn zeitgleich die Sektoren Wärme und Verkehr im nationalen Emissionshandel (nEHS) eingebunden

sind. Ein solches unabgestimmtes Vorgehen macht Klimapolitik unnötig teuer und steht der erforderlichen Technologieoffenheit und Akzeptanz in der Bevölkerung entgegen. Würde die Bundesregierung auf die Bepreisung von CO₂ als Leitinstrument tatsächlich vertrauen und Partikularinteressen widerstehen, könnte sie auf vielerlei Aktionismus verzichten.

Insbesondere der Europäische Emissionshandel (EU-EHS) sollte eine größere Rolle einnehmen und schnellstmöglich um weitere Sektoren und Staaten erweitert werden. Seit 2005 werden im EU-EHS die gewünschten Treibhausgasreduktionen der mehr als 10.000 teilnehmenden Anlagen aus 30 europäischen Staaten eingehalten, die zusammen rund

Abbildung 12:
Gesicherte Zielerreichung und Zielverschärfung im Europäischen Emissionshandel (EU-EHS)

Quelle: Eigene Darstellung; Europäische Umweltagentur; Europäische Kommission (2023), Amtsblatt der Europäischen Union, L 130, 66. Jahrgang, 16. Mai 2023.



45 Prozent der EU-Emissionen ausmachen. Seit 2012 nimmt auch der innereuropäische Luftverkehr teil. Eine politisch vereinbarte Obergrenze legt dabei fest, wie viele Emissionen insgesamt ausgestoßen werden dürfen. Die am EU-EHS teilnehmenden Anlagen müssen für ihre Emissionen Berechtigungen vorweisen, andernfalls drohen hohe Geldstrafen. Die Berechtigungen werden vom Staat (seit 2013 standardmäßig durch Auktion) direkt veräußert und bei Bedarf am Sekundärmarkt gehandelt. Nachfrage und Angebot bestimmen den CO₂-Preis. Dadurch werden die externen Kosten der Emission verursachergerecht internalisiert und zugleich Anreize gesetzt, Treibhausgase dort zu vermeiden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Dies geschieht im EU-EHS mit marktwirtschaftlichen Elementen, ohne jegliche zentrale Feinststeuerung.⁴⁷

In einer im Mai 2023 veröffentlichten Richtlinie haben das Europäische Parlament und der Rat der EU zudem beschlossen, eine Verschärfung des EU-EHS vorzunehmen, sodass die Emissionen bis 2030 gegenüber 2005 um 62 Prozent gesenkt werden. Eine mögliche Fortschreibung des verschärf-

ten Reduktionspfades über 2030 hinaus würde bedeuten, dass im Jahr 2039 die Energiewirtschaft und energieintensiven Industrien keine neuen Zertifikate mehr kaufen können – rund 20 Jahre früher als ursprünglich geplant. Sinnvollerweise würde das EU-EHS aber im Jahr 2031 mit dem beschlossenen separaten Europäischen Emissionshandel (EU-EHS II) für die Sektoren Verkehr und Gebäude zusammengelegt werden, um die beste Kosteneffizienz über alle Sektoren hinweg erreichen zu können. Dieses neue EU-EHS II soll bis zum Jahr 2027 eingeführt werden und wird künftig gemeinsam mit dem ersten EU-EHS rund 75 Prozent der EU-Emissionen abdecken. Effizient wäre es, wenn spätestens dann der nEHS Deutschlands im EU-EHS II aufgeht. Ab 2034 sollen zudem stärkere Schutzmechanismen für europäische Unternehmen greifen. Dann müssen auch Produzenten aus Drittstaaten für CO₂-Emissionen zahlen, wenn sie ihre Waren in der EU verkaufen wollen. Dieser sogenannte CO₂-Grenzausgleich (CBAM) kann globale Koordination jedoch nicht ersetzen.

Die EU sollte sich viel stärker auf den EU-EHS konzentrieren und für dessen Erweiterung über Europas Grenzen

47 Vgl. Kronberger Kreis (2014) sowie König (2019).

hinaus einsetzen, damit im besten Fall ein weltweiter Emissionshandel entstehen kann. Andernfalls werden die globalen Treibhausgasemissionen nicht effektiv sinken. Hierbei hilft auch ein extrem teures und dirigistisches Vorgehen des europäischen Green Deals kaum weiter. Die EU muss weniger auf Subventionen und Verbote setzen und sollte ihre Versuche, mit einer Taxonomie wirtschaftliche Aktivitäten lenken zu wollen, auf ein Minimum reduzieren. Auch wenn mit der Taxonomie gute Absichten verbunden sein mögen, ist sie aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten. Jeder noch so akribisch geführte Kriterienkatalog kann mit der dynamischen und komplexen Entwicklung wirtschaftlicher Prozesse nicht Schritt halten und erfordert permanente Neujustierungen, die langfristig orientierten Investitionen entgegenstehen und darüber hinaus mit einem hohen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen verbunden sind. Diese „Anmaßung von Wissen“, die gesamte Wirtschaft in „gut“ und „schlecht“ einteilen zu können, führt unweigerlich zu Fehlallokationen und Stigmatisierungen ganzer Wirtschaftsbereiche, die dem geforderten Transformationsprozess eher schaden.⁴⁸

4.4 Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität ohne Subventionswettbewerb erhöhen

Die wirtschaftspolitische Debatte in Berlin und Brüssel wird zunehmend von einem Politikansatz geprägt, der prinzipiell mehr auf den Staat und weniger auf den Markt vertraut. Die vergangenen Krisen erforderten staatliche Handlungsfähigkeit. Krisen gelten im Allgemeinen als Zeiten der Exekutive. Dadurch hat sich mancherorts jedoch der Eindruck verfestigt, dass der Staat die wirtschaftliche Entwicklung mehr steuern sollte als der Marktmechanismus. Dabei wären eine Absage an staatliche Wirtschaftslenkung und stattdessen ein klarer Fokus auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen in Deutschland und Europa wesentlich erfolgversprechender.

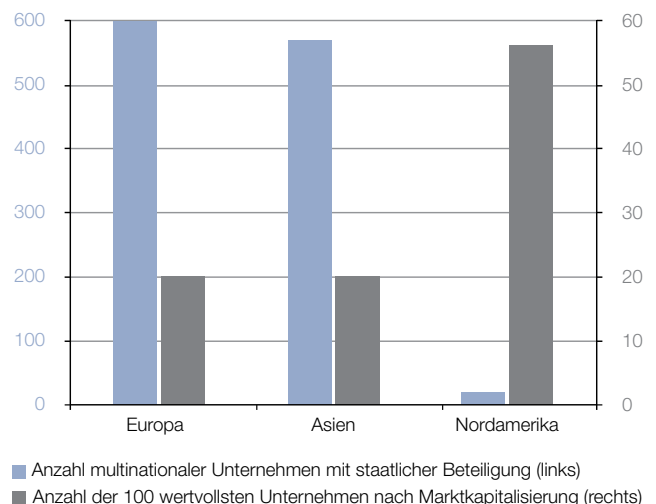
Die Europäische Kommission und einige nationale Regierungen scheinen nicht abgeneigt zu sein, in einen internationalen Subventionswettbewerb einzusteigen. Der im August 2022 verabschiedete Inflation Reduction Act (IRA) der USA hat in der EU reflexartig dazu geführt, eigene Subventionen zu fordern.⁴⁹ So setzte sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Ende 2022 für einen gemeinschaftlich über

Schulden finanzierten „Souveränitätsfonds“ ein, um Investitionen in grüne Technologien zu subventionieren.⁵⁰ Im Rahmen der Vorstellung des „grünen Industriepans“ (Green Deal Industrial Plan) hat die Kommission im Februar 2023 ihre Pläne konkretisiert. So soll neben dem Souveränitätsfonds auch die Wettbewerbspolitik gelockert werden, um den Staaten mehr Beihilfen für den grünen Wandel zu gewähren.⁵¹

Dabei scheint die EU vergessen zu haben, dass sie bereits im Rahmen ihres „Wiederaufbauprogrammes“ (NGEU) und des regulären EU-Haushaltes in den nächsten Jahren Projekte für den Klimaschutz in Höhe von insgesamt 550 Milliarden Euro fördert, die im Wesentlichen an private oder staatliche Unternehmen in der EU fließen werden. Der IRA könnte darum eher als Antwort auf den NGEU verstanden werden. Zudem scheint man wie in der im Jahr 2019 von den Wirtschaftsministern Frankreichs und Deutschlands vorgestellten „Industriestrategie“ davon auszugehen, mit staatlichen Beihilfen die Wirtschaft nach eigenen Vorstellungen planmäßig umkrepeln zu können. Ein Blick auf Abbildung 13 verdeutlicht hingegen, dass staatliche Beteiligungen kein Garant für globale Champions nach amerikanischem Vorbild sind. Europa sollte sich vielmehr darauf besinnen, dass der Staat in den seltensten Fällen der bessere Unternehmer ist.

Abbildung 13: Globale Champions nach staatlichem Plan?

Quelle: König (2020).



48 Vgl. König (2021).

49 Der IRA sieht Finanzmittel in Höhe von 64 Milliarden Dollar für das amerikanische Gesundheitswesen und 369 Milliarden Dollar für die Energiesicherheit und den Klimaschutz vor, die Unternehmen mit Produktion in den USA beanspruchen können.

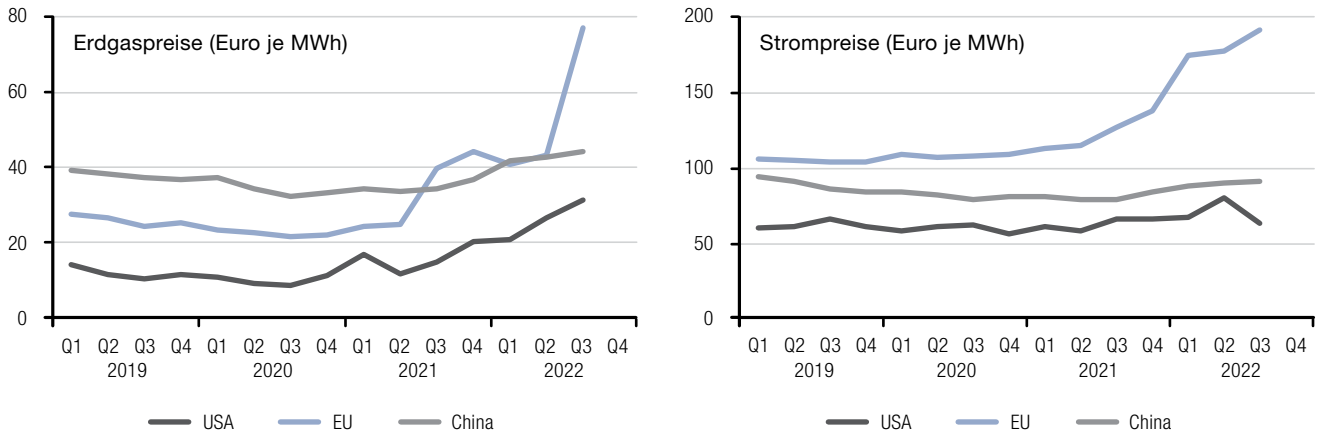
50 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/meinung/kommentare/pro-und-contra-die-usa-bevorzugen-amerikanische-firmen-die-eu-will-mit-einem-fonds-kontern-ist-das-der-richtige-weg/28849460.html>.

51 Vgl. Europäische Kommission (2023b).

Abbildung 14:
Europa hat enorme Standortnachteile bei den Energiepreisen

Effektive Erdgas- und Strompreise für industrielle Abnehmer

Quelle: EC, Quarterly report on European electricity markets, Vol. 15(3), 2022.



Die Tatsache, dass in den USA regelmäßig die wertvollsten Unternehmen entstehen, ist nicht zuletzt auf die Standortattraktivität und dortigen Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen. So sind beispielsweise die Unternehmenssteuern als auch die Lohnstückkosten in Deutschland und den meisten Mitgliedstaaten wesentlich höher als in den USA.⁵² Zudem fallen die Energiepreise in den USA wesentlich niedriger aus als in Europa (vgl. Abbildung 14), was vor allem

im Industriesektor einen erheblichen Wettbewerbsvorteil für die USA darstellt.

Hinzu kommt, dass die USA nicht nur innovativer und somit produktiver sind als beispielsweise Deutschland, sondern die amerikanischen Arbeitnehmer eine höhere Arbeits- und Leistungsbereitschaft aufweisen (vgl. Abbildung 15), während hierzulande die Vier-Tage-Woche bei vollem Lohnausgleich diskutiert wird.

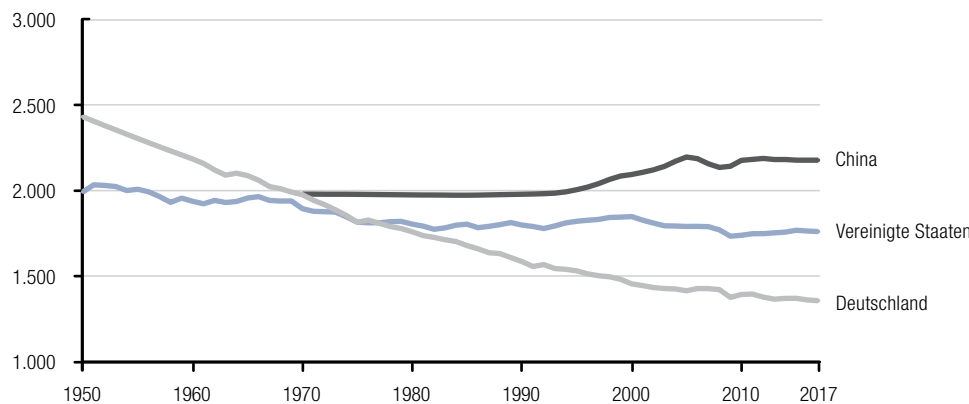


Abbildung 15:
Deutsche arbeiten immer weniger

Durchschnittliche Arbeitszeit pro Jahr und Arbeitnehmer (in Stunden)

Quelle: Our World in Data.

52 Vgl. Daten der OECD.

Abbildung 16:
Europa fällt zurück, China holt auf

Links: Anteil des realen BIP (in KKS) am weltweiten BIP; Rechts: reales BIP pro Kopf in Relation zu den USA

Quelle: Our World in Data; IMF, World Economic Outlook.

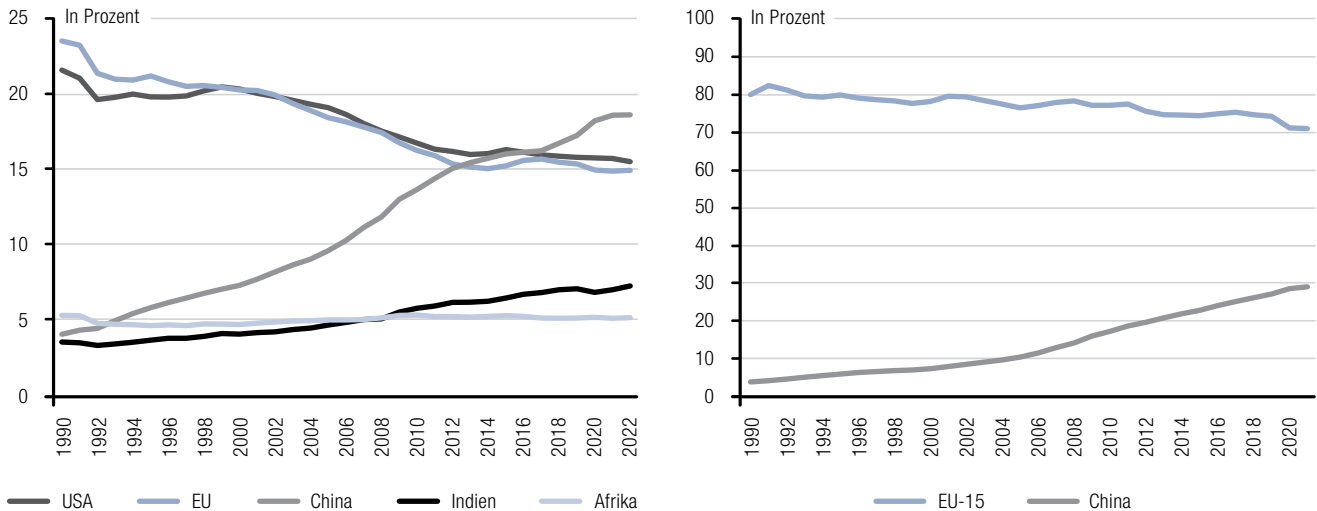
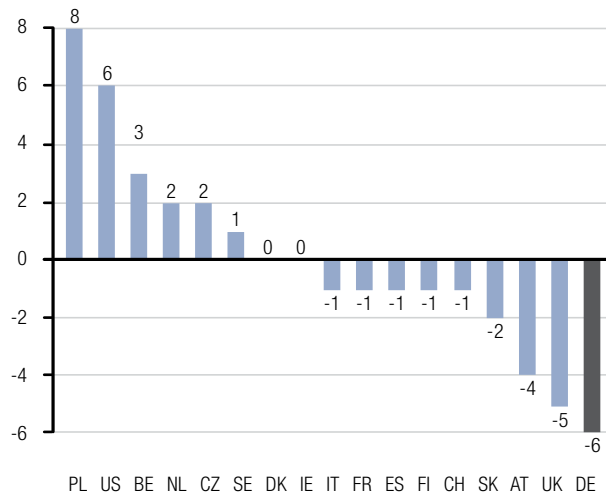


Abbildung 17:
Deutschlands Wettbewerbsposition ist im Sinkflug

Veränderung der Rangplätze im Länderindex Familienunternehmen seit dem Jahr 2006

Quelle: Meyer (2023); Fischer et al. (2023).



Folglich ist auch die Wirtschaftsleistung pro Kopf in den USA in den vergangenen Jahrzehnten stärker gestiegen als in Deutschland oder der EU (vgl. Abbildung 16). Europa fällt immer mehr zurück. Insbesondere Deutschlands Wettbewerbsposition befindet sich seit einigen Jahren im Sinkflug (vgl. Abbildung 17).

Um im internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe und Unternehmen nicht weiter den Anschluss zu verlieren, muss Europa die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität erhöhen.⁵³ Dies gelingt, den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft folgend, vor allem durch eine Verbesserung der Angebotsbedingungen. Anstatt auf industriepolitische Subventionen und staatlich gelenkte Preise zu setzen, sollten die Mitgliedstaaten beispielsweise ihr Energieangebot ausweiten und mehr in die Grundlagenforschung investieren. Zudem sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Europa dafür sorgen, dass der Binnenmarkt weiter vollendet wird, indem beispielsweise die unterschiedlichen Kapitalmärkte grenzüberschreitend zu einer schlagkräftigen Kapitalmarktunion zusammenwachsen. Außerdem gilt es, die enorm gestiegenen Bürokratielasten für Unternehmen und Bürger zu reduzieren sowie die Verfügbarkeit und Qualität der digitalen Infrastruktur zu verbessern. Hier hat insbesondere Deutschland nach wie vor einen großen Nachholbedarf und entscheidenden Standortnachteil.

53 Vgl. Meyer (2023).

Literatur

- Acemoglu, D. und J. Robinson** (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House Inc., New York.
- Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft** (2023), *Alfred Müller-Armack und das große ‚S‘ – 75 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Katalog zur Ausstellung, Tübingen.
- Bahnsen, L. und B. Raffelhüschen** (2019), *Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz*, ifo Schnellendienst 1/2019, 72. Jahrgang, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Böhm, F.** (1961), *Demokratie und ökonomische Macht*, in: Institut für ausländisches und internationales Wirtschaftsrecht (Hrsg.): *Kartelle und Monopole im modernen Recht*, Karlsruhe.
- Böhmer, M., Weisser, J. und K. Drechsler** (2014), *20 Jahre Binnenmarkt: Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bundesministerium der Finanzen** (2023), *BMF-Monatsbericht Februar 2023*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- von Dietze, C., Eucken, W. und A. Lampe** (1942), *Wirtschafts- und Sozialordnung*, in: N. Goldschmidt (Hrsg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Mohr Siebeck, Tübingen 2008.
- Eucken, W.** (1948), *Das ordnungspolitische Problem*, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1.
- Europäische Gemeinschaften** (1989), *Bulletin*, Sonderbeilage 6/1989. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission** (1988), *Europe 1992: The Overall Challenge*, SEC (88)524 final, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2022), *Fiscal Sustainability Report 2021*, Institutional Paper, 171, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2023a), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Effective Coordination of Economic Policies and Multilateral Budgetary Surveillance and Repealing Council Regulation (EC) No 1466/9, COM (2023)240 final*, Brüssel.
- Europäische Kommission** (2023b), *A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age*, COM (2023)62 final, Brüssel.
- Erhard, L.** (1957), *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf.
- Feld, L. P.** (2023), *Zeitenwende in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, Blick von außen – Der ökonomische Gastbeitrag*, in: *BMF-Monatsbericht Februar 2023*, Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Fischer, L., Gundert, W., Heinemann, F., Kraus, M. und S. Weck** (2023), *Länderindex Familienunternehmen*, 9. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.
- Heckelman, J.C.** (2000), *Economic Freedom and Economic Growth: A Short-run Causal Investigation*, *Journal of Applied Economics*, III (1), S. 71–91.
- König, J.** (2017), *The EU Index of Integration Effort*, in: P. de Lombaerde und E.J. Saucedo Acoste (Hrsg.), *Indicator-Based Monitoring of Regional Economic Integration*, Springer, S. 73–94.
- König, J.** (2018), *70 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Positionspapier Nr. 10, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2019), *CO₂-Preis und Klimaschutz*, Auf den Punkt Nr. 2, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2020), *EU-Stabilität nach Corona: Subsidiarität und Solidarität*, Auf den Punkt Nr. 3, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2021), *EU-Taxonomie: Nachhaltigkeit oder grüner Schein?*, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2022a), *Europas Schuldenproblem*, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 164, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2022b), *EZB-Anleihekäufe: Sprengkraft für die Eurozone*, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J.** (2023), *Reform der Europäischen Fiskalregeln: Mit mehr Marktdisziplin und Eigenverantwortung zu fiskalischer Nachhaltigkeit*, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- König, J. und Ohr, R.** (2013), *Different Efforts in European Economic Integration: Implications of the EU Index*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51(6), S. 1074-1090.
- Kohlstruck, T.** (2023), *Transformationsfonds als Umgehung der Schuldenbremse: das Beispiel des Saarlandes*, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2010), *Mehr Mut zum Neuanfang*, Kronberger Kreis-Studie Nr. 51, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2014), *Neustart in der Energiepolitik jetzt!*, Kronberger Kreis-Studie Nr. 58, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021a), *Die Herausforderungen jetzt annehmen!*, Kronberger Kreis-Studie Nr. 68, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Kronberger Kreis** (2021b), *Die geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank: Was geändert werden sollte und was nicht*, Kronberger Kreis-Studie Nr. 67, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

- Lehtimäki, J. und D. Sondermann** (2022), Baldwin versus Cecchini Revisited: The Growth Impact of the European Single Market, *Empirical Economics* 63, S. 603-635.
- Lenz, F.** (2020), Corona-Schulden – Eine Last für zukünftige Generationen?, Positionspapier Nr. 11, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Mertins, V.** (2013), Soziale Marktwirtschaft: Leuchtturm oder Irrlicht?, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 119, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Meyer, T.** (2023), Innovations- und Wirtschaftsstandort Deutschland – Neue Wege gehen, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 168, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Mion, G. und D. Ponattu** (2019), Estimating Economic Benefits of the Single Market for European Countries and Regions, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Müller-Armack, A.** (1946), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Kastell, München.
- Müller-Armack, A.** (1956), Soziale Marktwirtschaft, in: von Beckerath, E. et al. (Hrsg.): *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart.
- Pataki, Z.** (2014), The Cost of Non-Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited': An Overview of the Potential Economic Gains from further Completion of the European Single Market, European Parliamentary Research Service, PE 510.981.
- Raddatz, G.** (2020), Soziale Pflegeversicherung: Geplante Vollversicherung ist das falsche Signal, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschchen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seufert, S. und F. Wimmesberger** (2022), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 165, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Raffelhüschchen, B., Rudolph, K. und S. Will** (2021), Ehrbare Staaten? Update 2021: Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Europa, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik* Nr. 160, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.
- Röpke, W.** (1947), *Das Kulturideal des Liberalismus*, Frankfurt a.M.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** (2020), Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken, Jahresgutachten 2020/21, Wiesbaden.
- Sunde, U.** (2006), Wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie – Ist Demokratie ein Wohlstandsmotor oder ein Wohlstandsprodukt?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 7 (4), S. 471–499.
- Zapka, K.** (2014), *Der Europäische Gerichtshof: Zur Ökonomik judizieller Governance*, Springer, Wiesbaden.

Executive Summary

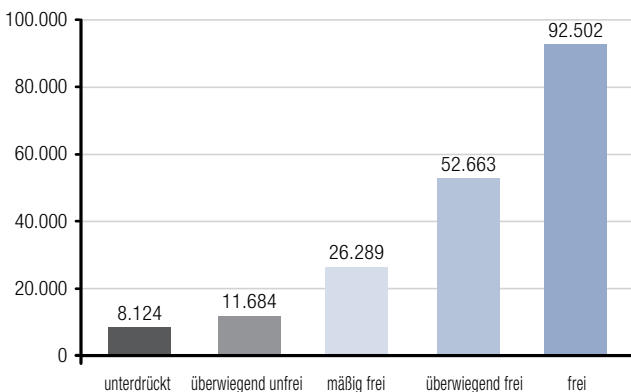
Die **Soziale Marktwirtschaft** und der **Europäische Binnenmarkt** setzen gleichermaßen auf **marktwirtschaftliche Prinzipien und freiheitliche Elemente**. Beide Konzepte basieren auf der Erkenntnis, dass der Marktmechanismus für die optimale Zuteilung von knappen Ressourcen sorgt und dass der Staat die freiheitliche Wirtschaftsordnung sichert. Der **Staat setzt die Rahmenbedingungen** und sollte vor allem für einen freien und fairen **Wettbewerb als geniales Entmachtungsinstrument** sorgen. Idealerweise bestimmen die eigenen Fähigkeiten und Leistungen über den Werdegang einer Person und nicht die soziale Herkunft oder staatliche Privilegien. **Leistungs- und Chancengerechtigkeit** sind daher zentrale Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft.

Mit seinen **vier Grundfreiheiten** verkörpert der **Europäische Binnenmarkt** wie kein anderes europäisches Projekt die unternehmerische und personelle Freiheit der Bürger und Unternehmen Europas. Der Binnenmarkt ist eng mit den Erfolgen der EU als **Friedensprojekt und Wachstumsmotor** verknüpft. Mit ihrem Fokus auf **Freiheit, Eigenverantwortung und Wettbewerb** haben die Soziale Marktwirtschaft und der Europäische Binnenmarkt zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg Deutschlands und Europas entscheidend beigetragen. Die Erfolge sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass **Deutschland und Europa vor großen Herausforderungen** stehen, die bewältigt werden müssen:

- Die vergangenen Krisen haben zu etlichen Markteingriffen und **hohen Ausgaben des Staates** geführt, die nicht auf Dauer zu finanzieren sein werden.

Je freier das Land, desto wohlhabender die Bevölkerung

Pro-Kopf-Einkommen der nach dem Grad der ökonomischen Freiheit sortierten Länder



Quellen: Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom 2023*; Internationaler Währungsfonds, *World Economic Outlook Database*, BIP pro Kopf in US-Dollar (Kaufkraftstandards) des Jahres 2021.

- Hinzu kommen **geostrategische Veränderungen**, die dazu führen, dass sich **Europa im Wettbewerb** mit den USA und China behaupten muss.
- Darüber hinaus gibt es seit längerem ignorierte oder falsch angegangene Herausforderungen wie **Demografie, Dekarbonisierung und Digitalisierung**.

In dieser Gemengelage sind Analysen und Handlungsempfehlungen angeraten, die die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und des Europäischen Binnenmarktes im Blick behalten und auf eine **Verbesserung der Angebotsbedingungen** zielen. Aktuelle industriepolitische Pläne, dass der Staat zunehmend die Steuerung des Marktes übernehmen soll, können nicht überzeugen. Anstatt sich in einen Subventionswettbewerb mit den USA oder China zu begeben, sollten die EU-Mitgliedstaaten die eigene **Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität** erhöhen. Vor allem in der **Wirtschafts- und Finanzpolitik** ist eine politische **Zeitenwende** angezeigt:

- Europaweit sollten **Staatsausgaben überprüft und priorisiert** werden.
- Staatsschuldenquoten sollten abgebaut** werden.
- Eine weitere Aufweichung der **EU-Fiskalregeln** käme zur Unzeit und würde falsche Anreize setzen.

Auch die **impliziten Schulden**, also die Summe der nicht gedeckten Leistungsversprechen des Staates, sollten reduziert werden:

- Vor allem die **sozialen Sicherungssysteme** sollten finanziell neu aufgestellt werden, um dem demografischen Wandel stärker Rechnung zu tragen.
- In der Gesetzlichen Rentenversicherung führt kein Weg daran vorbei, das **Renteneintrittsalter weiter zu erhöhen** und die Regelaltersgrenze an die Entwicklung der fernerer Lebenserwartung zu koppeln.

Bei der **Energie- und Klimapolitik** sollten Deutschland und die EU **andere Prioritäten** setzen:

- Statt Subventionen und Dirigismus sollten **Innovationen** eine stärkere Rolle einnehmen.
- Die **Bepreisung von CO₂ als Leitinstrument** sollte im Mittelpunkt der Klimapolitik stehen. Der **Europäische Emissionshandel** hat gezeigt, dass klimapolitische Ziele zielsicher und kosteneffizient erreicht werden.
- Außerdem ist es aufgrund der globalen Dimension der Klimapolitik erforderlich, stärker auf **internationale Kooperation** zu setzen. Ein Klimaclub sollte möglichst viele Staaten einbinden, mindestens aber die G20-Staaten.