

SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT GLOBAL?

Drei Berichte aus der Praxis

Asien und Europa als Partner einer globalen Ordnungspolitik: Die Vielfalt der Wirtschaftsordnungen in der Asien-Pazifik-Region ist groß: Sie reicht von den hoch entwickelten, marktwirtschaftlich ausgerichteten und sozialstaatlich eingehegten Volkswirtschaften Australiens und Neuseelands bis hin zu den hybriden staatskapitalistischen Systemen Chinas und Vietnams, die plan- und marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente höchst flexibel kombinieren, ohne allerdings den umfassenden Regulierungsanspruch seitens der kommunistischen Monopolpartei aufzugeben. Zugleich lassen sich vielfältige Verkrustungen innerhalb der verschiedenen Wirtschaftssysteme Asiens auf der makro- wie mikroökonomischen Ebene feststellen. Diese Fehlentwicklungen werden von den Regierungen, aber auch durch die Gesellschaften als Entwicklungshemmnis beklagt.

Drängende Fragen wie die der Energiesicherheit, die Bewältigung des Klimawandels und die langfristigen demografischen Veränderungen verschärfen die Lage. Die Suche nach ordnungspolitischen Reformen stellt sich deshalb in Asien mehr denn je. Zugleich muss eine Balance zwischen (markt)wirtschaftlicher Effizienz und sozialem Ausgleich heute

eine dritte Dimension berücksichtigen: die einer nachhaltigen Entwicklung.

Die wirtschaftliche und politische Systemfrage stellt sich durch den Aufstieg Chinas neu und schärfer denn je – einen Aufstieg, der in weitaus größerer Dimension dem Beispiel der anderen Staaten Ostasiens seit dem Zweiten Weltkrieg folgte. Der chinesische Sirenengesang von effizienter Entscheidungsfindung und Massenwohlstand bei autoritärer Herrschaft verfängt bei einem Teil der politischen Eliten Asiens (und darüber hinaus).

Insbesondere die unternehmerisch Tätigen sehen diese Systemalternative jedoch als durchaus zwiespältig. Denn von fairen Wettbewerbsbedingungen (*level playing field*) für alle Marktteilnehmer kann eigentlich nirgendwo in Asien die Rede sein. Zwar wird mittlerweile überall das Loblied auf die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen gesungen. Doch in der Realität bestehen eklatante Verzerrungen, wenn es um Marktzugangschancen und fairen Wettbewerb in der Marktpraxis geht. Staatsmonopolistische Strukturen und „Rentenökonomien“ (*rent seeking*), willkürliche Eingriffe in Marktprozesse und fehlende rechtsstaatliche Strukturen – dieses Gegenbild einer Marktwirtschaft im Sinne von Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard – hemmen insbesondere in den dortigen Entwicklungsländern eine dynamische Wirtschafts- und Sozialentwicklung. Leidtragende sind kleine und mittlere Unternehmen sowie die Verbraucher.

Die negativen Effekte dieser Verzerrungen gewinnen in Zeiten eines nachhaltigen Umgangs mit natürlichen und sozialen Ressourcen eine neue Dimension und Dramatik. Aufgabe unseres neu gegründeten Regionalprojekts „Energiesicherheit und Klimawandel in der Region Asien-Pazifik“ mit Sitz in Hongkong ist es, neue, ordnungspolitisch fundierte Antworten auf diese Herausforderungen zu geben.

Bisherige Marktordnungen und Preissignale reflektieren in unvollkommener Weise die „Vernutzung“ von Ressourcen. In den rasch wachsenden Volkswirtschaften in Süd- und Südostasien kann ein Entwicklungsmodell à la chinoise oder das der Industrialisierung im nordatlantischen Raum kaum als Blaupause für die eigenen Wirtschaftsordnungen dienen. Deshalb gibt es dort einen großen Marktplatz für einen ordnungspolitischen Dialog zwischen

Europa und Asien. Zugleich eröffnet sich im Zuge der notwendigen „großen Transformation“ (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2011) ein ungeahntes Feld für die Entfaltung unternehmerischer und gesellschaftlicher Kreativität.

Die klimapolitischen Diskussionen und globalen Verhandlungsprozesse der letzten Jahre haben gezeigt, dass nationalstaatlich begrenzte und staatlich gesteuerte Top-down-Regelungsansätze unzureichend sind. Ganz im Sinne des ordoliberalen Subsidiaritätsprinzips bestimmt mittlerweile eine Fülle von nicht staatlichen Akteuren die Strukturen und Prozesse globaler und regionaler Regime – und dies nicht nur beim Kampf gegen den Klimawandel.

Wo kann also ein ordnungspolitischer Dialog mit Asien ansetzen? Was lässt sich hierzu aus den Überlegungen der Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft ableiten?

Es ist offensichtlich, dass eine Rückkehr zu nationalstaatlichen und interventionistischen Lösungen auch in Asien zu massiven Wohlstandsverlusten führen würde. Diese Gefahr ist nicht gebannt, denn gerade Asien blickt auf eine lange Tradition staatlichen Dirigismus zurück. Dieser äußert sich selbst bei den demokratischen Nationen Asiens in dominierenden korporatistischen und oligopolistischen Strukturen, zum Beispiel in Südkorea und Japan. Immer noch praktizieren die herrschenden Eliten in ihrem eigenen Interesse höchst „selektiv-diskriminierende“ Politiken. Eine Abschottung würde dies nur verstärken. Zugleich wächst die Einsicht, dass eine weitere Marktintegration nach europäischem Vorbild (zum Beispiel in ASEAN) und eine stärkere Regelbindung nicht nur Wohlstandschancen für alle eröffnen, sondern auch die Legitimität der Regime steigern könnte.

Für Deutschland und Europa als „normative“ Mächte bieten sich diesbezüglich Erfolg versprechende Ansatzpunkte für eine „ordnungspolitische Diplomatie“. Die Öffnung und Integration von Märkten regional und global bleibt ein erstrangiges außenpolitisches und außenwirtschaftliches Ziel der Europäischen Union. Die zu forcierende innere Reform der Gemeinschaft sowie verstärkte Anstrengungen in den Außenbeziehungen, etwa beim Handelsabkommen mit Asien als dem weltgrößten

Markt, greifen hier ineinander und sollten auf die Durchsetzung globaler ordnungspolitischer Prinzipien ausgerichtet sein.

Diese durchzusetzen ist auch jenseits rein wirtschaftspolitischer Überlegungen von existenzieller Bedeutung für Deutschland und Europa. Denn gegenwärtig trifft das autokratisch-populistische Rollback in vielen Teilen Asiens auf ähnliche Tendenzen in der nordatlantischen Welt. Diesem Befund steht jedoch die andere Erfahrung gegenüber, dass Europa aus asiatischer Perspektive immer noch als gewichtige normative Macht angesehen wird – und man sollte sich von der immer wiederkehrenden Diskussion um „asiatische Werte“ nicht verunsichern lassen.

Die Erwartungen an die Europäische Union – und an Deutschland als kontinentaler Führungsmacht –, in regionale und globale Governancestrukturen als „globale Güter“ zu investieren, sind hoch: bei der Regulierung globaler Finanzmärkte ebenso wie beim Klimaschutz, um nur zwei zentrale Handlungsfelder zu nennen. Insbesondere Deutschland genießt in der Region Asien-Pazifik einen exzellenten Ruf. Deutschland wird eine große Kompetenz und die Rolle eines „fairen Maklers“ bei der Bewältigung von komplexen Transformationsprozessen, wie etwa bei der Energiewende, zugebilligt.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung verfügt mit ihren 22 Länder- und Regionalprogrammen in der Asien-Pazifik-Region über ein enges Netzwerk und umfangreiche länder- wie fachspezifische Kompetenzen. Sie hat sich immer als Partner in Modernisierungsprozessen verstanden und steht auf dem festen ethischen und ordnungspolitischen Fundament der Sozialen Marktwirtschaft. Die Nachfrage nach angepassten Lösungen für wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsentwürfe ist in der Region Asien-Pazifik größer denn je.

Peter Hefele
Leiter des Regionalprojektes „Energiesicherheit und Klimaschutz in der Region Asien-Pazifik“ der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Hongkong

Lateinamerika – ein Kontinent zwischen den Extremen sucht seinen Weg: Auf die Frage, wie man gesellschaftlichen Wohlstand erzeugt, wird in Lateinamerika unterschiedlich geantwortet. Gerade diese Weltgegend ist im Hinblick auf wirtschaftspolitische Konzepte zerrissen. Es gibt marktliberale Regierungen, die ihre Politik auf die Weltmärkte ausrichten, eine hohe Exportorientierung aufweisen und in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Chile, Kolumbien, Peru und Mexiko sind hier zu nennen. Es scheint, als hätten sich diese Staaten zumindest in Ansätzen von den Ideen Ludwig Erhards inspirieren lassen, der von der „segensreichen Kraft“ des regelgeleiteten Wettbewerbs in und zwischen Volkswirtschaften überzeugt war. Auf der anderen Seite bemühen sich nicht wenige Regierungen, noch heute staatszentrierten oder sozialistischen Wirtschaftskonzepten zu folgen. In den Regierungsfluren Venezuelas, Boliviens und Ecuadors hat man für unternehmerische Initiative nicht viel übrig. Vermeintliche „Wirtschaftswunder“ wurden hier oft durch den (autoritären) Staat erzeugt, der sich lange auf hohe Ressourceneinnahmen – vor allem aus dem Erdöl- und Erdgasverkauf – verlassen konnte. Auch Brasilien und bis vor einigen Jahren Argentinien veräußerten ihre Rohstoffgewinne leichtfertig, intervenierten in die Wirtschaftskreisläufe, bauten auf

protektionistische Wirtschaftspolitik. Donald Trump sollte sich das Ergebnis dieser Ausrichtung einmal anschauen.

Grundsätzlich hat die Ländergruppe, die auf marktwirtschaftliche Mechanismen, Offenheit und makroökonomische Stabilität setzte, bei der wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten größere Fortschritte erzielt. Es gelang, die Armut deutlich zu reduzieren, die Pro-Kopf-Einkommen zu steigern, und auch die Infrastruktur konnte auf- und ausgebaut werden. Dagegen ging es mit den lateinamerikanischen Ländern, die auf den „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ (Hugo Chávez) bauten oder dem Staat umfassende Steuerungsmöglichkeiten zuwiesen (wie in Argentinien), tendenziell ökonomisch bergab. Die Geschichte des zweigeteilten Deutschland hätte Mahnung genug dafür sein können. Noch immer fuhr der Sozialismus mit seiner Ineffizienz vor die Wand, war der Kapitalismus der überlegene Koordinationsmechanismus. Von bedeutenden Ordnungspolitikern wie Walter Eucken und Ludwig Erhard wissen wir, dass beide Wirtschaftsmodelle – Kapitalismus wie Sozialismus – eklatante Schwächen aufweisen, die man lehrbuchartig auf der Südhalbkugel studieren kann.

Während in Ländern wie Venezuela das Knappheitsproblem – trotz immensen Ressourcenreichtums – nicht überwunden ist, Menschen tagelang für Grundnahrungsmittel anstehen müssen und die Inflation explodiert, sind in den marktliberalen Ländern wie Chile, Peru oder Mexiko nicht nur Einkommen und Vermögen, sondern insbesondere Chancen sehr ungleich verteilt. Der Markt blieb und bleibt in dieser Hinsicht immer korrekturbedürftig. Fehlt zudem eine Wettbewerbsstruktur, neigen Märkte zu Monopol- und Oligopolbildung – mit negativen Folgen für die Verbraucher. Diese wirtschaftliche Vermachtung lässt sich zwischen Mexiko und Kap Hoorn allzu oft beobachten und erzeugt ein negatives Unternehmerbild.

Mit Blick auf diese Ausgangssituation könnte der ausgleichende, konsensorientierte Ansatz der Sozialen Marktwirtschaft ein Entwicklungsangebot für die ganz unterschiedlichen Länder der Region darstellen. Das Konzept stellt den langfristig denkenden Unternehmer in den Mittelpunkt, der gerade mit seiner Arbeitnehmerschaft und nicht gegen sie Werte

erzeugt. Es weist dem Staat eine ordnende Funktion zu und vertraut auf das Zusammenspiel wirtschaftlicher Akteure, einschließlich der Gewerkschaften. So weit der theoretische Gegenentwurf zu ausbeuterischem Kapitalismus und allmächtigem Fürsorgestaat. In der Praxis erweist es sich jedoch als ausgesprochen schwierig, die politische Balance zwischen Markt, Staat und Individuum in jedem Land so auszutarieren, dass „Wohlstand für alle“ entsteht. Um zu verstehen, warum sich die Wirtschaftsordnungen in Lateinamerika so schwer verändern lassen, sollte man einen näheren Blick auf die politischen Eliten sowie das Institutionengefüge einzelner Länder und die Rohstoffabhängigkeit der Region werfen.

Es liegt auf der Hand, dass Veränderungen hin zu einem dynamischen und inklusiven Wirtschaftsmodell nur gelingen können, wenn politische Eliten das Gemeinwohl im Blick behalten und den Staat nicht als Eigentum missbrauchen. Die jüngsten Korruptionsskandale etwa in Brasilien, Argentinien, Chile oder Venezuela sind in dieser Hinsicht leider deutliche Rückschläge für die Region. Sie verschärfen die Politikerverdrossenheit und die damit verbundene Abwendung von Parteien und fördern in fragilen Demokratien tendenziell abrupte Richtungswechsel.

Neben einem breiten Elitenversagen sind es die etablierten Institutionen, also Normen und Rechtsvorschriften, die eine positive wirtschaftliche Entwicklung behindern. Die verlässliche Durchsetzung von Recht, die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs und korruptionsfreie Bürokratien sind, auch das wissen wir von Eucken und Erhard, zentrale Elemente, um kleine und mittelständische Unternehmen wachsen zu lassen und Direktinvestitionen anzuziehen. Der jährlich veröffentlichte *Doing Business Index* der Weltbank zeigt immer wieder auf, dass lateinamerikanische Länder etwa auch im Vergleich zu Asien Nachholbedarf haben. Gelingt es nicht, diese konkreten Wirtschaftsblockaden aufzulösen, wird Lateinamerika weiter hinter seinen Möglichkeiten zurückbleiben.

Beide endogenen Herausforderungen Lateinamerikas, die politischen wie die institutionellen, sind in einem Umfeld neuer ökonomischer Unsicherheit zu bewältigen. Der Ressourcenboom ist zu Ende,

China passt sein Wirtschaftsmodell an, auch die USA richten ihre Politik neu aus. All das macht die Sache zusätzlich kompliziert, lässt die Ökonomien des Südens vergleichsweise langsam wachsen oder gar stagnieren und erzeugt politischen Handlungsdruck. Darin könnte man eine Chance sehen. Es besteht die Möglichkeit, Wirtschaftssysteme zu modernisieren, die ganz unterschiedliche Defizite haben. Noch immer mangelt es in den Ländern der Region an einem überzeugenden Wirtschaftsmodell, das in der Lage wäre, die persistenten Probleme – Armut, Ungleichheit, Korruption – in Angriff zu nehmen.

Die Verständigung auf eine Marktwirtschaft mit sozialem Charakter und effektivem staatlichen Rahmen bleibt aus der Perspektive der Konrad-Adenauer-Stiftung geboten. Dafür steuern wir mit unserer Projektarbeit programmatische Impulse bei. Gehen müssen die Länder der Region den viel beschworenen „dritten Weg“ jedoch selbst: mit verantwortlichen Eliten, starken Institutionen und einer Abkehr von der Ressourcenabhängigkeit.

David Gregosz
Koordinator für Internationale Wirtschaftspolitik, 2013 bis
2017 Leiter des Wirtschaftsprojekts „Soziale Ordnungspolitik in Lateinamerika“ der Konrad-Adenauer-Stiftung
mit Sitz in Santiago de Chile

Deutschland in der globalisierten Weltwirtschaft: Die Soziale Marktwirtschaft ist ein weltweites Aushängeschild der deutschen Wirtschaft. Unsere Unternehmen sind fast überall auf der Welt gern gesehene Geschäftspartner. Meist haben sie nicht nur qualitativ hochwertige Produkte und einen hervorragenden Service, sie setzen zudem auf langfristige Geschäftsbeziehungen auf Augenhöhe. Ein solches Vorgehen wird bei den Partnern rund um den Globus sehr geschätzt. Die deutschen Unternehmen agieren nach dem Leitbild des ehrbaren Kaufmanns. Die Betriebe sind somit auch Botschafter für die Idee der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland.

Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs haben sich die deutschen Unternehmen noch einmal in erheblichem Maße internationalisiert. Neben Handelsbeziehungen ist das Engagement auf Auslandsmärkten häufig durch Investitionen der Betriebe geprägt.

So hat die Industrie in Mittel- und Osteuropa eine Produktionsplattform von enormer Bedeutung aufgebaut. Ähnliches gilt für das Engagement in China. Die Investitionen sind zum Vorteil beider Seiten, wenn sie dem Markteintritt und der Markterschließung dienen, denn sie schaffen Beschäftigung auf beiden Seiten. Die deutschen Betriebe kommen, um zu bleiben. Langfristige Geschäftsbeziehungen sind die prägende Determinante.

Bei ihren Investitionen in Produktion und Vertrieb kommen die deutschen Betriebe nicht mit leeren Händen. Häufig bringen sie Ausbildung und Qualifizierung mit an den neuen Standort im Ausland, denn für den Qualitätsanspruch der Unternehmen sind Fachkräfte unabdingbar. Dabei ist es gerade die berufliche Bildung, die ein herausragendes Beispiel für die gelebte Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft ist. Jeder Beteiligte bringt seinen Anteil ein – Berufsschulen, Gewerkschaften, Unternehmen und Kammern. Viele Länder schauen aufmerksam auf dieses System und interessieren sich für die duale Ausbildung.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und die deutschen Auslandshandelskammern, Repräsentanzen und Delegationen (AHKs) hören häufig den Wunsch der Partnerländer nach mehr Engagement und mehr Investitionen. Mit dem AHK-Netz verfügt Deutschland über ein einmaliges System der Außenwirtschaftsförderung. An über 130 Standorten in neunzig Ländern vertreten die AHKs die deutschen Wirtschaftsinteressen. Sie sind Mitgliedsorganisationen mit weltweit rund 45.000 Mitgliedsunternehmen. Gleichzeitig sind die deutschen Auslandshandelskammern Bindeglieder zwischen den Kulturen. Sie sind jeweils in zwei Mentalitäten und mehreren Sprachen zu Hause. Für Unternehmen sind sie seit über 120 Jahren verlässliche Partner im Auslandsgeschäft.

Für eine erfolgreiche geschäftliche Entwicklung sind gute Standortbedingungen unerlässlich –

zumal neben den bekannten Global Playern gerade mittelständische Unternehmen für die deutsche Wirtschaft charakteristisch auf den internationalen Märkten sind. Mit Blick auf das regulatorische Umfeld konnte in den letzten Jahrzehnten in Europa, aber auch in Asien ein großer Fortschritt erzielt werden. Dennoch sehen sich die Unternehmen auf den internationalen Märkten häufig – ganz im Widerspruch zur Sozialen Marktwirtschaft – Handelshemmnissen und Benachteiligungen ausgesetzt. Rechtsunsicherheit spielt immer wieder eine große Rolle. Von diesen wirtschaftspolitischen Risiken berichten viele Unternehmen immer wieder.

Der aktuelle *AHK World Business Outlook* unterstreicht das schwierige Umfeld für die deutsche Wirtschaft. Laut einer Umfrage bei den AHK-Mitgliedsunternehmen gehören die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu den größten Risiken für die weltweiten unternehmerischen Aktivitäten. Insbesondere protektionistische Maßnahmen schränken den Warenverkehr ein, aber gerade die exportstarken deutschen Unternehmen sind auf offene und sichere Märkte angewiesen. Als weiteres Risiko wird der Fachkräftemangel angesehen. So wird es für die Unternehmen immer schwieriger, geeignetes Personal zu finden – ein weiterer Grund, das Erfolgsmodell der dualen Ausbildung in andere Länder zu exportieren.

Trotz vieler Hürden sind die deutschen Unternehmen so international wie nie zuvor aufgestellt. Die deutsche Soziale Marktwirtschaft strahlt auf die Welt aus und wird angesichts des enormen Erfolgs der deutschen Volkswirtschaft in vielen Ländern als Vorbild betrachtet. Das sollte der deutschen Wirtschaft weiterhin Ansporn sein, sich auch als Botschafterin Ludwig Erhards zu verstehen.

Ilja Nothnagel
Leiter des Bereichs Außenwirtschaftspolitik und -recht
des Deutschen Industrie- und Handelskammertags e. V.