

2 Soziale Marktwirtschaft im Wandel der Zeit

2.1 Einleitung

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts orientiert sich die deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik am Konzept der Sozialen Marktwirtschaft (vgl. Thieme, 1994, S. 35 f.). Dabei handelt es sich nicht um ein eindeutig definiertes theoretisch fundiertes Konzept. In Deutschland wird darunter im allgemeinen Sprachgebrauch die mit Beginn der Währungsreform am 20. Juni 1948 begonnene Wirtschaftspolitik und die sie tragende Wirtschaftsordnung verstanden, die mit der Aufhebung der Zwangsbewirtschaftung und Preisbindung durch Ludwig Erhard begonnen hatte (vgl. Lachmann, 2004, S. 29).

Zu den Oberzielen der Sozialen Marktwirtschaft gehören Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand (vgl. Thieme, 1994, S. 35 f.).² Dieses „klassische Zieldreieck“ wird häufig um die Ziele (sozialer) Frieden und (soziale) Sicherheit ergänzt (vgl. Bickenbach und Soltwedel, 1994, S. 3). Damit dient die Soziale Marktwirtschaft der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

Da die Ziele Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand zweckdienlich unpräzise und damit relativ schwer zu operationalisieren sind, stellen sie sich als weniger geeignet als unmittelbares Orientierungsmaß für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen dar. Daraus wurden die ungleich stärker operationalisierbaren gesamtwirtschaftlichen Ziele wie Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, Wirtschaftswachstum und Zahlungsbilanzausgleich abgeleitet (vgl. Thieme, 1994, S. 37). Diese Ziele wurden im Rahmen des am 8. Juni 1967 erlassenen Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) fixiert.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele der Sozialen Marktwirtschaft ist die Organisation der Märkte im Sinne eines funktionsfähigen Wettbewerbs (vgl. Thieme, 1994, S. 57 f.). Dieser übernimmt verschiedene Funktionen und sorgt dafür, dass Preise die richtigen Informationen bereitstellen, um das Wirtschaftsgeschehen effizient zu steuern. Die Sicherung des funktionsfähigen Wettbewerbs verantwortet

2 Die Reihenfolge der Aufzählung der Ziele ist nicht als Rangordnung oder Prioritätenliste zu interpretieren.

in der Sozialen Marktwirtschaft der Staat; er stellt rechtliche Ordnungsnormen auf, die für das Wirtschaftsgeschehen bedeutungsvoll sind, und setzt diese durch.

Die Digitalisierung wandelt die Wirtschaft und Gesellschaft zum Teil fundamental. Damit birgt sie Chancen für die Soziale Marktwirtschaft, stellt sie jedoch auch vor neue Herausforderungen: Die Digitalisierung forciert Produkt- und Prozessinnovationen und kann die wirtschaftliche Effizienz erhöhen, weshalb sie das Potenzial hat, das Wirtschaftswachstum bedeutend voranzutreiben. Dies ist von großer Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der Sozialen Marktwirtschaft. Gleichzeitig steht sie jedoch im Verdacht, Arbeitsplätze zu vernichten und durch die Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle, deren Erfolg durch signifikante Skalen- und Netzwerkeffekte determiniert wird, die Konzentration von Märkten und Anhäufung von Marktmacht zu begünstigen. Die von Algorithmen gestützte Preisgestaltung droht den Wettbewerb zusätzlich durch Kollusionen zu beschränken. Die Verbreitung der algorithmisch personalisierten Nachrichtenkanäle steht im Verdacht, die Polarisierung der Gesellschaft voranzutreiben und die Demokratie zu gefährden.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft von der Grundkonzeption bis heute in den zentralen Handlungsfeldern der Sozialen Marktwirtschaft nachvollzogen, wozu insbesondere die Wettbewerbspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik und Sozialpolitik zählen. Dieses Kapitel dient somit der Charakterisierung der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland.

2.2 Soziale Marktwirtschaft – Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland

Die Soziale Marktwirtschaft ist mehr als eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Viele sehen darin eine Ordnung, die untrennbar mit dem deutschen Wirtschaftswunder in Verbindung gebracht wird. Andere wiederum sehen darin eine politische Projektionsfläche für unterschiedliche Wünsche. Tatsächlich ist die Soziale Marktwirtschaft kein fest definiertes Konzept. Wie im nachfolgenden Kapitel gezeigt wird, hatten bereits die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft ihre eigenen Vorstellungen von der Nachkriegsordnung. So erlebte die Soziale Marktwirtschaft in ihrer 70-jährigen Geschichte hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Auslegung und Umsetzung immer wieder Umdeutungen und Neudefinitionen. Während es in der Nachkriegsphase vor allem darum ging, die Menschen

mit lebensnotwendigen Gütern wie Lebensmitteln und Wohnraum zu versorgen, ging es mit zunehmendem Wohlstand darum, die Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen und das zentrale Versprechen der Sozialen Marktwirtschaft „Wohlstand für Alle“ einzulösen.

Entstehungsgeschichte: Als zentrale Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft gelten Walter Eucken (1891-1950), Wilhelm Röpke (1899-1966), Ludwig Erhard (1897-1977) und Alfred Müller-Armack (1901-1978). Ihr Ziel war es, eine menschenwürdige, privilegienfreie, stabile und marktwirtschaftliche Nachkriegsordnung zu schaffen (vgl. z. B. Thieme, 1994 oder Wilgerodt, 2001).

Bereits im Jahre 1940 entwickelte Walter Eucken in den *Grundlagen der Nationalökonomie*³ die Grundprinzipien einer staatlich gesicherten Wettbewerbsordnung, welche die Bürger bestmöglich mit Gütern versorgen und vor willkürlicher privater und staatlicher Macht schützen soll. Im November 1941 beschrieb er in seiner Studie *Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*⁴ den schwierigen Weg in eine Marktwirtschaft nach dem Krieg. Dieser Weg sollte ein dritter Weg sein, zwischen Laissez-faire und Planwirtschaft. In den nach seinem Tod veröffentlichten *Grundsätzen der Wirtschaftspolitik*⁵ formulierte Eucken dann die konstituierenden und regulierenden Prinzipien, die noch heute als theoretischer Kern der Sozialen Marktwirtschaft gelten. Damit beschreibt er eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die Freiheit auf dem Markt mit sozialem Ausgleich verbindet.

Auch Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke arbeiteten an einem staats- und gesellschaftspolitischen Konzept, das dem Markt eine rein dienende Funktion zuschreibt und die Wirtschaft in den Dienst von „*Familie, Gemeinde, Staat, alle sozialen Integrationsformen überhaupt bis hinauf zur Menschheit, ferner das Religiöse, das Ethische, das Ästhetische, kurz gesagt, das Menschliche, das Kulturelle überhaupt*“ stellt (vgl. Rüstow, 1963, S. 77). Gemeinsam mit Wilhelm Röpke erarbeitete Rüstow ein Konzept der „Vitalpolitik“. Grundgedanke ist, dass der Staat die Marktkräfte in lebensdienliche Bahnen lenken muss. In den Worten Rüstows ist Vitalpolitik eine Politik „*die nicht nur wirtschaftliche Werte, in Ziffern messbare, in Geldsummen ausdrückbare Werte berücksichtigt, sondern die sich bewusst ist, dass viel wichtiger ist, wie der Mensch sich in seiner Situation fühlt. Dieses Sichfühlen*

3 Eucken, W. (1950), *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6. Aufl., Springer: Berlin.

4 Eucken, W. (1942), *Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, Duncker & Humblot: Berlin.

5 Eucken, W. (1959), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Rowohlt: Hamburg.

des Menschen in seiner Lebenslage hängt zwar als Grundlage ebenfalls von ökonomischen Dingen ab, aber in weit höherem Maße von überökonomischen Dingen” (Rüstow, 1963, S. 82).

Bereits während des zweiten Weltkriegs veröffentlichte Alfred Müller-Armack Studien, die 1946 als erster Teil von *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* erschienen (vgl. Müller-Armack, 1990). Darin wird erstmals der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ verwendet. Müller-Armack begriff die Marktwirtschaft als ein „überaus zweckmäßiges Organisationsmittel“, welchem aber nicht die Aufgabe zuzumuten sei, „eine letztgültige soziale Ordnung zu schaffen und die Notwendigkeiten des staatlichen und kulturellen Lebens von sich aus zu berücksichtigen.“ Er bezeichnete die Soziale Marktwirtschaft als eine „irenische“ Versöhnungsformel, die darauf abzielte, ideologische Differenzen zwischen den damaligen politischen Lagern zu mildern“ (vgl. Müller-Armack, 1959). Für ihn war sein Konzept kein Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus. Vielmehr verstand er die Soziale Marktwirtschaft als Brücke zwischen einer zeitgemäßen Wirtschaftsordnung auf der einen Seite und dem Bedürfnis der Bevölkerung, soziale Ungleichheiten abzubauen, auf der anderen Seite.

Während Eucken, Rüstow und Röpke somit die Rolle der geistigen Vaterschaft der Sozialen Marktwirtschaft zugeschrieben werden kann, brachte Ludwig Erhard als erster Wirtschaftsminister Deutschlands das bisher theoretische Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zur praktischen Anwendung. Am 24. Juni 1948 hob er gegen den Widerstand der Alliierten die bis dato geltenden Preiskontrollen in vielen Bereichen auf, was gleichzeitig als Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland angesehen wird. Sein Versprechen „Wohlstand für Alle“ gilt bis heute als Kern der Sozialen Marktwirtschaft, wonach alle Regierungen der Bundesrepublik ihr wirtschaftspolitisches Handeln ausgerichtet haben.

Für Erhard war das Versprechen „Wohlstand für Alle“ untrennbar mit der Sicherung des Wettbewerbs verbunden. Nach Erhard führt allein Wettbewerb dazu, den wirtschaftlichen Fortschritt allen Menschen, im Besonderen in ihrer Funktion als Verbraucher, zugutekommen zu lassen und Armut zu überwinden (vgl. Erhard, 2009, S. 7 f.). Das Kartellgesetz (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“)) stand dabei im Zentrum der Erhardschen Maxime und kam für ihn dem wirtschaftlichen Grundgesetz gleich (vgl. Erhard, 2009, S. 9). Am GWB und seinen bis heute neun Novellen lässt sich zudem gut ablesen, wie sich in dieser Hinsicht die Soziale Marktwirtschaft weiterentwickelt hat.

Wie in den nachfolgenden Abschnitten gezeigt wird, haben sowohl wissenschaftliche Erkenntnisse, konjunkturelle Entwicklungen als auch

gesellschaftliche und politische Strömungen dazu geführt, dass die Soziale Marktwirtschaft stetig modernisiert wurde, um den jeweiligen zeitgemäßen Anforderungen gerecht zu werden und das zentrale Versprechen „Wohlstand für Alle“ zu erfüllen.

2.2.1 Phase 1: 1948 bis 1967: Vom Wiederaufbau zum Wirtschaftswunder

Die 50er Jahre werden mit dem Wiedererstarken der deutschen Wirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg und dem damaligen Vater des Wirtschaftswunders Ludwig Erhard verbunden. Und in der Tat haben sowohl Ludwig Erhard als auch das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft die marktwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg entscheidend geprägt. Als Leiter der Sonderstelle Geld und Kredit war Erhard maßgeblich an den Vorbereitungen für eine Währungsreform und die Errichtung einer selbständigen Zentralbank („Bank Deutscher Länder“) verantwortlich. Die Bank Deutscher Länder nahm am 1. März 1948 ihre Arbeit auf. Am 2. März 1948 wurde Erhard zum Direktor der Wirtschaftsverwaltung „des vereinigten Wirtschaftsgebietes“, wie der Zusammenschluss der englischen und amerikanischen Besatzungszone bezeichnet wurde, gewählt. In dieser Rolle verkündete Erhard am 19. Juni die Währungsreform und die Einführung der D-Mark für den darauffolgenden Tag. Am 21. Juni 1948 war die Deutsche Mark alleiniges Zahlungsmittel in den westlichen Besatzungszonen. Die bis dahin gültigen Zahlungsmittel Reichsmark und Renten Mark wurden zwangsumgetauscht. Gleichzeitig nutzte Erhard die Verkündung der Währungsreform, um weitere Wirtschaftsreformen, gegen die Vorschriften der Westalliierten, durchzuführen. Mit dem sog. „Leitsatzegesetz“ vom 18. Juni 1948 wurde es Erhard ermöglicht, die Zwangsbewirtschaftung und die Preisbindung aufzuheben.⁶ Diese Befugnisse nutzte Erhard nur zwei Tage später, um in vielen Bereichen, wie z. B. der Konsumgüterindustrie, der Zwangsbewirt-

6 Durch die Zwangsbewirtschaftung sollte die Versorgung der Bevölkerung nach Kriegsende sichergestellt werden. Dazu wurden die Produktion und Verteilung von lebensnotwendigen Gütern staatlich organisiert. Die Zuteilung von Lebensmitteln sowie die Vermittlung von Arbeitskräften und Wohnraum blieb reglementiert. Zudem blieben die Preise für Lebensmittel und andere Güter sowie Mieten und Löhne gebunden. Unternehmen mussten ihren Bedarf an Rohstoffen und Energie nachweisen und erhielten von der Militärregierung im Gegenzug eine Zuteilung (vgl. <https://www.ludwig-erhard-zentrum.de/ludwig-erhard/politician.html>; abgerufen am: 6. Januar 2020).

schaftung und Preisbindung ein Ende zu setzen (vgl. Zohlnhöfer, 2006, S. 287). Die Währungsunion und die Freigabe der Preise gelten als die Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft. Die formale Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland ging mit der Verabschiedung des Grundgesetzes einher. Zwar fand der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ selbst dort keinen Eingang, allerdings werden deren Prinzipien darin klar beschrieben und abgegrenzt (vgl. Hamel, 1994, S. 114): So garantiert Artikel 14 GG persönliches Eigentum. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Abs. (1)) und Berufsfreiheit (Artikel 12) schützen den Einzelnen vor Übergriffen des Staates und Zwangsbewirtschaftung. Einer völligen Liberalisierung des Sozialstaates stehen das Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 „sozialer Bundesstaat“ und Artikel 28 „sozialer Rechtsstaat“ entgegen. Dabei bleibt offen, wie der Sozialstaat im Detail geregelt werden soll (vgl. Lampert, 1965, S. 63). Der Schutz der Menschenwürde (Artikel 1 GG), Koalitionsfreiheit (Artikel 9 GG) sowie das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 GG) geben hierfür allerdings die Leitplanken vor.

Gesellschaftlich stand die Soziale Marktwirtschaft nach der Freigabe der Preise 1948 allerdings unter großem Druck. Erhard selbst bezeichnete das zweite Halbjahr 1948 als „eines der dramatischsten in der deutschen Wirtschaftsgeschichte“ (vgl. Erhard, 2009, S. 24). Nach der Preisfreigabe verteuerten sich die Lebenshaltungskosten deutlich. Die Inflation in der zweiten Jahreshälfte betrug 14 Prozent. Gleichzeitig unterlagen die Löhne einem „Lohnstopp“ und konnten nicht der Inflation entsprechend steigen. Die Arbeitslosigkeit stieg ebenfalls an und das Wirtschaftswachstum verlangsamte sich (vgl. Bundesministerium für Arbeit, 1950, S. 3). So kam es deutschlandweit zu Protesten, die im Grunde eine sozialistisch geprägte Wirtschaftspolitik forderten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund rief zu einem Generalstreik auf, der aber wegen des massiven Einschreitens der Alliierten nicht stattgefunden hat. Allerdings erhöhten die Proteste den Druck auf die Regierung, die Inflation zu bekämpfen.

Im November 1948 wurde die Aufhebung des Lohnstopps erlassen (vgl. Erhard, 2009, S. 31 f.). Zugleich erhöhte die Zentralbank die Mindesteinlagereserve, wodurch die Liquidität der Banken eingeschränkt wurde und Kredite sich verteuerten (vgl. Zinn, 1992, S. 59). Zeitgleich schlug die öffentliche Hand einen restriktiven Ausgabekurs ein und bildete Budgetüberschüsse (vgl. Zinn, 1992, S. 59). Im Ergebnis konnte der Anstieg der Preise gestoppt werden. Allerdings führte die restriktive Geld- und Fiskalpolitik zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,4 Prozent im zweiten Halbjahr 1948 auf 10,3 Prozent im Jahr 1950. Erst der Korea-

Boom⁷ gepaart mit der investitionsfördernden Wirtschaftspolitik⁸ lösten einen etwa ein Jahrzehnt dauernden Aufschwung aus, der als deutsches Wirtschaftswunder in die Geschichte einging.

Im Zeitraum 1950 bis 1960 stieg das BIP durchschnittlich um 8,2 Prozent pro Jahr, von 1960 bis 1970 um durchschnittlich 4,4 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018). Die Arbeitslosenquote sank von 11 Prozent 1950 auf 0,7 Prozent 1965 (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). 17 Jahre nach Einführung der Sozialen Marktwirtschaft hatte sich die Wirtschaftsleistung des Landes etwa verdreifacht und es herrschte Vollbeschäftigung.

Außenwirtschaftlich verfolgte Erhard sein Ziel, Deutschland zurück zum Weltmarkt zu führen, indem er den Beitritt zu internationalen Handelsabkommen einleitete (vgl. Hamel, 1994, S. 115). Im Jahr 1951 trat Deutschland dem „Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen“ („GATT“)⁹ bei. Im Jahr 1952 folgte der Beitritt zum „Internationalen Währungsfonds“ („IWF“). 1957 trat Deutschland der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ („EWG“) bei. Das Außenwirtschaftsgesetz von 1961 schuf schließlich die Basis für eine Konvertibilität der D-Mark und regelt den freien Wirtschaftsverkehr mit dem Ausland (vgl. Außenwirtschaftsgesetz, 1961).

Geldpolitisch wurde der 1948 eingeschlagene Weg zu einer unabhängigen Notenbank weiterverfolgt. Mit der Gründung der Deutschen Bundesbank 1957 kam die Regierung Artikel 88 GG nach, wonach der Bund verpflichtet wurde, eine Währungs- und Notenbank zu errichten. Das Bundesbankgesetz legte die Sicherung der Währung durch eine unabhängige Notenbank fest, was die Bundesbank als Sicherung der Preisstabilität verstand (vgl. Deutsche Bundesbank, 2016, S. 32). In dieser Hinsicht folgte das Bundesbankgesetz den Arbeiten Euckens, die Preisstabilität als ein elementares Prinzip einer Wirtschaftsordnung hervorhob. Allerdings kann nach § 12 BbankG die Bundesbank „*die allgemeine Wirtschaftspolitik der*

7 Durch den Koreakrieg stieg die ausländische Nachfrage nach Eisen- und Stahlprodukten stark an. Deutschland verfügte nach Kriegsende über große Produktionskapazitäten, die durch den Krieg in Korea nachgefragt und ausgelastet wurden (vgl. Abelshauser, 2005, S. 154 ff.).

8 Die Investitionspolitik bestand u. a. darin, dass die Konsumgüterindustrie zu einer zweckgebundenen Investitionsabgabe zugunsten des Montansektors, der Energie- und Wasserwirtschaft und der Bundesbahn verpflichtet wurde (vgl. Zinn, 1992, S. 61).

9 Das GATT ist ein völkerrechtlicher Vertrag und stellt eine internationale Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien über den Welthandel dar.

Bundesregierung (...) unterstützen, wenn die Aufgabe der Sicherung der Währung dadurch nicht beeinträchtigt wird.“

Für politische Diskussionen sorgten die Verhandlungen über das Montan-Mitbestimmungsgesetz. Die Gewerkschaften forderten eine stärkere Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei Aufsichtsrats- und Vorstandsentscheidungen. Die Arbeitgeberverbände und Ludwig Erhard lehnten dies ab. Dennoch wurde das Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951 beschlossen, wodurch Aufsichtsräte und Vorstände von Unternehmen des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie paritätisch von Vertretern der Anteilseigner und Arbeitnehmer besetzt werden mussten (vgl. Lauschke, 2005)¹⁰.

Ebenfalls gegen den Widerstand Erhards wurde das soziale Sicherungssystem mit zunehmender Wirtschaftskraft ausgeweitet. Von großer Bedeutung in diesem Zusammenhang war die Rentenreform von 1957. Anstelle der bis dahin kapitalgedeckten Rentenversicherung, wurde eine umlagefinanzierte und dynamische Altersrente eingeführt (vgl. Erhard, 2009, S. 261). Grundlage dafür bildete das Prinzip des Generationenvertrags. Dies hatte die Abkehr des Versicherungsprinzips in der Rentenversicherung zur Folge. Fortan wurden die Rentenzahlungen nicht mehr aus einem angesparten Kapitalstock finanziert („kapitalgedeckte Finanzierung“), sondern durch die laufenden Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer („Umlagefinanzierung“). Auch hinsichtlich der Rentenhöhe bedeutete die Rentenreform eine umfassende Neuausrichtung. Die Rente wurde nicht mehr nur als Zuschuss zum Lebensunterhalt verstanden, sondern als Lohnersatzleistung, die ausreichend sein sollte, den vollen Lebensunterhalt zu finanzieren. Zudem sollte sie in ihrer Entwicklung der allgemeinen Einkommens- und Lohnentwicklung folgen.¹¹ Durch die Dynamisierung wurden die Renten somit erstmals an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gekoppelt.

Beispielhaft für den Auf- und Ausbau des Sozialstaates ist das Sozialhilfegesetz, das 1961 verabschiedet wurde. Es soll Menschen in besonderen Lebenslagen Hilfe für die Führung eines würdigen Lebens leisten (vgl. § 1 BSHG). Maßgeblich für das Gesetz ist das Subsidiaritätsprinzip. Dieser Grundsatz besagt, dass Sozialhilfe nur dann gewährt wird, wenn die Hilfesuchenden nicht in der Lage sind, sich selbst zu helfen oder wenn sie keine

10 Verfügbar unter: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0011_mon&object=context&l=de; abgerufen am: 6. Januar 2020.

11 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw03-kalenderblatt-rentenreform-488538>; aufgerufen am: 1. Juli 2019.

Hilfe von anderen Personen oder Stellen erhalten (vgl. DB-Drucks. 1799, S. 32).

Die konzeptionellen Vorstellungen Walter Euckens (vgl. Abschnitt 2) hinsichtlich der Wettbewerbsordnung fanden Ausdruck in der Einführung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“)¹² von 1957. Mit Inkrafttreten des GWB zum 1. Januar 1958 nahm das Bundeskartellamt seine Arbeit auf. Seine Aufgabe besteht darin, die Regelungen des GWB durchzusetzen. Nach § 1 GWB blieben Kartelle, bis auf einige, Ausnahmen verboten.¹³ Erhard selbst bezeichnete das Kartellverbot als das „wirtschaftliche Grundgesetz“. „Versagt der Staat auf diesem Felde, dann ist es auch bald um die „Soziale Marktwirtschaft“ geschehen“, schrieb Erhard in seinem Buch *Wohlstand für Alle* (vgl. Erhard, 2009, S. 9). § 22 GWB regelt zudem eine Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. Die Wettbewerbsbehörde kann nach § 22 Abs. 4 GWB missbräuchliches Verhalten untersagen und Verträge für unwirksam erklären.

Im Bereich der Bildungspolitik wurde auf Druck der Alliierten das tradierte Bildungssystem der Weimarer Republik grundlegend erneuert. Eine möglichst lange gemeinsame Beschulung aller Kinder nach dem Vorbild der amerikanischen „Comprehensive School“ sollte zur Demokratisierung der Gesellschaft beitragen (vgl. Edelstein und Veith, 2017). Mit der „Kontrollratsdirektive Nr. 54: Grundprinzipien für die Demokratisierung des Bildungswesens in Deutschland“ von 1947 legten die westlichen Alliierten 10 Grundprinzipien vor, die u. a. gleiche Bildungsmöglichkeiten für alle, eine volle Schulpflicht bis zum 15. Lebensjahr und die unentgeltliche Bereitstellung von Unterricht und Lehrmitteln vorsahen sowie die Abschaffung des in getrennte Bildungsgänge gegliederten Schulsystems forderte (vgl. Edelstein und Veith, 2017). Mit dem Grundgesetz wurde die Zuständigkeit für Bildung den Bundesländern zugeteilt (vgl. Artikel 7 Abs. 1 GG).¹⁴ Die Regelung der Schul- und Berufsschulpflicht wird durch die jeweiligen Landesverfassungen bestimmt. Die Schulpflicht beginnt mit dem 6. Lebensjahr und endet nach der Sekundarstufe 1. Nach der Schulpflicht beginnt die Pflicht zum Besuch einer Berufsschule oder

12 Vgl. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl157s1081.pdf%27%5D__1569504528112; abgerufen am: 10. Juli 2019. Das GWB trat 1958 in Kraft.

13 Zu den ausgenommenen Wirtschaftszweigen zählen Landwirtschaft, Kredit- und Versicherungswirtschaft, Urheberverwertungsgesellschaften und der Sportbereich (vgl. §§ 28-31 GWB).

14 Die Zuständigkeit der Länder für die Schulpolitik ergibt sich aus Artikel 30, Artikel 74 Abs. 1 Nr. 13; 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG.

einer anderen Schule der Sekundarstufe 2 (z. B. Gymnasium). Im Düsseldorfer Abkommen von 1955 schufen die Kultusminister der Bundesrepublik einen gemeinsamen Rahmen für das allgemeinbildende Schulwesen. Nicht einbezogen waren allerdings die Volksschulen (Grund- und Hauptschulen). Neben Regelungen zur Dauer und zum Zeitpunkt von Schulferien enthielt das Abkommen Bestimmungen über Organisationsformen und Schultypen der Mittelschule und der Gymnasien (mit Regelung der Sprachenfolge), Anerkennung der Prüfungen und Bezeichnung der Notenstufen und darüber hinaus auch eine besondere Härtefallklausel für den Schulwechsel von Land zu Land bei Oberstufenschülern. Das Düsseldorfer Abkommen war eine Reaktion auf Kritik, die dem deutschen Schulsystem durch die föderale Bildungsverantwortung ein bundesweites Schulwarrumpel zum Vorwurf machte (vgl. Schulz-Hardt und Fränzl, 1998)¹⁵.

2.2.2 Phase 2: 1968 bis 1989: Normalisierung des Wachstums und Abkehr von der Angebotspolitik

Nach dem Wirtschaftswunder der 50er Jahre mit hohen Wachstumsraten kündigte sich im Jahr 1967 eine Normalisierung der Wachstumsdynamik an. Das BIP verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,3 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018) und die Arbeitslosenquote stieg von 0,7 Prozent auf 2,1 Prozent (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). Die Regierung unter Bundeskanzler Ludwig Erhard wurde daraufhin am 20. November 1966 gestürzt.¹⁶ Die Nachfolgeregierung unter Kurt Georg Kiesinger wendete sich von der ordoliberalen Politik Erhards ab und versuchte der wirtschaftlich instabilen Lage mit aktiver, antizyklischer Konjunkturpolitik entgegenzusteuern (vgl. Schanetzky, 2007, S. 35-40). Während in den 50er Jahren der Fokus insbesondere darauf ausgerichtet war, durch eine Verbesserung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen Anreize für Investitionen zu setzen und so für Wachstum und einen Anstieg der Beschäftigung zu sorgen („Angebotspolitik“), versuchte die damalige große Koalition der Wachstumsschwäche und der steigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen, indem der Staat durch die Steigerung der Investitions- und Konsumausgaben die Nachfrage erhöhte. Bei dieser Politik

15 Verfügbar unter: <https://www.kmk.org/kmk/aufgaben/geschichte-der-kmk.html>; abgerufen am: 10. Juli 2019.

16 Ludwig Erhard wurde 1963 zum Kanzler gewählt und löste den damaligen Bundeskanzler Konrad Adenauer ab.

handelte es sich im Kern um eine „Nachfragepolitik“, benannt nach John Maynard Keynes, wonach Beschäftigung und Produktion stark von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abhängen, sodass sich Arbeitslosigkeit und Wachstumsprobleme am effektivsten bewältigen lassen, in dem der Staat die Nachfrage erhöht.¹⁷ Zudem führe ein Sparüberhang, also ein Zustand, unter welchem Ersparnisse nicht investiert werden und sich folglich in einem niedrigeren Produktions- und Beschäftigungsniveau äußert, zu einem Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung.¹⁸

Wirtschaftspolitisch mündete dies in Deutschland im Konzept der „Globalsteuerung“, welches im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz („StabG“) 1967 verankert wurde und die rechtliche Grundlage für eine Fiskalpolitik und die Globalsteuerung geschaffen hat (vgl. Cassel und Thieme, 1988, S. 307). Danach sind neben konkreten Wachstumszielen und Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht zur Herstellung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. § 1 StabG) miteinander in Einklang zu bringen („magisches Viereck“). Der damalige Wirtschaftsminister Karl Schiller konkretisierte die Ziele im Jahr 1968 als eine reale Zuwachsrate des Sozialprodukts von 4,0 Prozent, eine Arbeitslosenquote von unter 0,8 Prozent und eine Inflationsrate von weniger als 1 Prozent (vgl. Cassel und Thieme, 1988, S. 308). Für die Soziale Marktwirtschaft war das Stabilitätsgesetz richtungsweisend. Fortan war der sogenannte Keynesianismus nicht nur Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft, sondern galt vielmehr als Notwendigkeit für deren Modernisierung (vgl. Zinn, 1992, S. 69). Die richtungsweisende Bedeutung belegt auch eine Rede des Wirtschaftsministers Karl Schiller anlässlich der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes: Mit dem Gesetz wurde der Über-

17 Der sogenannte Keynesianismus geht zurück auf die Theorien des Wirtschaftswissenschaftlers John Maynard Keynes. Der Keynesianismus geht zurück auf dessen Hauptwerk „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ von 1936.

18 Gemäß Keynes ist der Abbau von Arbeitslosigkeit ohne staatliche Maßnahmen nicht zu bewerkstelligen. So fordert Keynes eine aktive staatliche Konjunkturpolitik, welche bei wirtschaftlicher Instabilität und pessimistischen Erwartungen Investitionen ankurbeln und so Unterbeschäftigung vermeiden soll. Die Konjunkturpolitik soll antizyklisch erfolgen, d. h. bei einem Abschwung soll die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch staatliche Investitionen und gegebenenfalls durch eine Defizitfinanzierung belebt werden, wohingegen zu Zeiten eines Aufschwungs die entstandenen Schulden wieder abgebaut werden sollen, um so konjunkturelle Schwankungen möglichst ausgleichen zu können (vgl. Keynes, 1936).

gang von einer konventionellen Marktwirtschaft zu einer aufgeklärten Marktwirtschaft vollzogen.¹⁹

Um die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern, wurde das Stabilitätsgesetz durch das Arbeitsförderungsgesetz flankiert. Es sah zur Schaffung einer hohen Beschäftigung vor, dass der Bundesanstalt für Arbeit neue Aufgaben zukommen sollten. Dazu zählen die Arbeitsvermittlung (§§ 13 f. AFG), Berufsberatung (§ 15 AFG), Maßnahmen zur Fort- und Weiterbildung (§§ 33 f. AFG) oder die Zahlung von Kurzarbeitergeld (§§ 63 ff. AFG).

Die Globalsteuerung konnte zunächst Erfolge verbuchen: Auf zwei Konjunkturprogramme mit einem Volumen von insgesamt 7,8 Milliarden Deutsche Mark (vgl. Gaul, 2008, S. 11) folgte ein konjunktureller Aufschwung.²⁰ Die Investitionstätigkeit erhöhte sich und die Arbeitslosigkeit sank (vgl. Zinn, 1992, S. 70). Das BIP stieg um 5,5 Prozent (vgl. DESTA-TIS, 2018, Tabelle 1925 bis 1991). Gleichzeitig erhöhte sich der Exportüberschuss von 7,4 Milliarden Deutsche Mark 1966 auf 19,8 Milliarden Deutsche Mark im Jahr 1968 (vgl. Zinn, 1992, S. 70). Die Arbeitslosenquote verringerte sich von 2,1 Prozent (1967) auf 0,7 Prozent (1970) (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022).

Dennoch wurde das Stabilitätsgesetz in den darauffolgenden Jahren praktisch nicht mehr angewandt (vgl. Zinn, 1992, S. 70). Es symbolisiert jedoch den Richtungswechsel von der Erhard'schen Wirtschaftspolitik, die durch einen zurückhaltenden Staat charakterisiert ist, hin zu einer Sozialen Marktwirtschaft, in der der Staat eine aktivere Rolle als bisher einnimmt.

Das starke Wachstum führte allerdings zu neuen Problemen. Aufgrund langfristig geltender Tarifverträge waren die Löhne fixiert und vom Aufschwung abgeschnitten, während die Unternehmen ihre Gewinne ausbauen konnten. In der Folge kam es zu einem Nachholprozess bei der Lohnentwicklung, der in eine Phase fiel, in der sich die Inflation weltweit beschleunigte und die Preisentwicklung in Deutschland zusätzlich anheizte. So stieg von 1970 bis 1974 der Preisindex der Lebenshaltung in der Bundesrepublik um 27 Punkte, was einem Geldwertverlust von mehr als 25 Prozent entsprach (vgl. Zinn, 1992, S. 72).

19 Vgl. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw19-kalenderblatt-stabilitaetsgesetz-505290>; abgerufen am: 10. Juli 2019.

20 Der kausale Zusammenhang zwischen dem Konjunkturpaket und dem Wirtschaftswachstum in den darauffolgenden Jahren wird in dieser Studie nicht untersucht.

Viel problematischer erwies sich jedoch, dass der Ölpreis in Folge des Jom-Kippur-Krieges²¹ und der Drosselung der Rohölförderung durch die erdölexportierenden Staaten („OAPEC“) deutlich anstieg. Am 17. Oktober 1973 verteuerte sich ein Barrel Rohöl um etwa 70 Prozent von drei auf fünf US-Dollar. Der plötzliche Anstieg der Energiepreise führte zu einem abrupten Rückgang des Weltwirtschaftswachstums. Die Arbeitslosenquote in Deutschland stieg im Jahr 1975 auf 4,7 Prozent (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). Erstmals seit Anfang der 50er Jahre waren damit über eine Million Menschen in Deutschland arbeitslos (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). Ende des Jahrzehnts verteuerte sich der Ölpreis in Folge eines Angriffs des Iraks auf den Iran erneut. 1980 kostete ein Barrel Rohöl im Durchschnitt knapp 37 US-Dollar.²² In der Folge verlangsamte sich das Wirtschaftswachstum von 1979 auf 1980 von über 4 Prozent auf 1,4 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018).

Bildungspolitisch kündigte der 1969 gewählte Bundeskanzler Willy Brandt in seiner Regierungserklärung weitreichende Reformen an.²³ Zum einen sollten die staatlichen Ausgaben für Bildung aufgestockt werden und der Ausbau der Hochschulen vorangetrieben werden. 1970 trat das Bundesausbildungsförderungsgesetz („BAföG“) in Kraft, wodurch die Durchlässigkeit des Bildungssystems erhöht werden sollte und Kinder aus sozial schwachem Umfeld die gleichen Chancen auf einen guten Bildungsabschluss erhalten. So konnten ab 1971 bedürftige Studenten einen finanziellen Zuschuss zur Deckung der Lebenshaltungskosten während des Studiums beantragen. Die Zahl der Studenten verdoppelte sich zwischen 1965 und 1975. Hinsichtlich der Schulbildung markierte die Oberstufenreform von 1972 ein Umdenken: Leistungskurse und Grundkurse, die von den Schülern in der Oberstufe je nach Interesse selbst ausgewählt werden konnten, lösten das bisher vorherrschende Verständnis von Schulbildung, wonach Schulbildung einer breiten Allgemeinbildung gleichkommt, ab. Stattdessen wurde mit der Reform der Ansatz verfolgt, dass Schulbildung

21 Vom 6. bis zum 25. Oktober 1973 führten Ägypten und Syrien einen Krieg gegen Israel. Daraufhin drosselten die ölexportierenden Staaten OPEC die Fördermenge, um westliche Staaten hinsichtlich der Unterstützung Israels unter Druck zu setzen. In der Folge verteuerte sich der Ölpreis in kurzer Zeit um 70 Prozent (vgl. Painter, 2014, S. 190).

22 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1123/umfrage/rohoelpreisentwicklung-uk-brent-seit-1976/>; abgerufen am: 6. Januar 2020.

23 Vgl. https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf, S. 17; abgerufen am: 6. Januar 2020.

den jungen Menschen die Grundlagen für ein lebenslanges Lernen vermitteln sollte (vgl. Borowsky, 2002).

Sozialpolitisch ist die Regierungszeit durch einen Ausbau des Sozialstaates und der Demokratisierung der Wirtschaft charakterisiert, was der damalige Bundeskanzler Willy Brand mit „Mehr Demokratie wagen“ in seiner Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 zum Ausdruck brachte.²⁴ Das Betriebsverfassungsgesetz („BetrVG“) legte die Rahmenbedingungen für die Wahl von Betriebsräten fest, sowie deren Rechte und Pflichten. Danach werden den Betriebsräten Mitbestimmungsrechte bei der Regelung sozialer Angelegenheiten wie der Festlegung von Arbeitszeiten, Pausen, Überstunden, Einstellungen und Kündigungen eingeräumt (vgl. BetrVG vom 15. Januar 1972).²⁵ Zudem stärkte das Mitbestimmungsgesetz („MitbestG“) von 1976 die Rechte der Arbeitnehmer hinsichtlich der Einflussnahme auf die Leitung und Planungen eines Unternehmens.²⁶ Das Soziale Sicherungssystem wurde ausgebaut, indem die Leistungen der Renten- und Krankenversicherung ausgeweitet wurden. Zum 1. Januar 1970 wurde mit dem „Gesetz über die Fortzahlung des Arbeiterentgeltes im Krankheitsfall und die Änderungen des Rechts in der Krankenversicherung“²⁷ ein Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für eine Dauer von sechs Wochen eingeführt. Die Rentenversicherung wurde 1972 für Hausfrauen und Selbständige geöffnet. Zudem wurde die bis dahin starre Altersgrenze von 65 Jahren durch eine flexible Altersgrenze von 63 Jahren ersetzt.²⁸ Kleine Renten wurden darüber hinaus durch die Einführung einer Rente nach Mindesteinkommen aufgestockt (vgl. Borowsky, 2002).

Auch hinsichtlich der Fiskalpolitik markierten die 70er Jahre einen Wendepunkt. Während die Staatsverschuldung im Verhältnis zum BIP bis 1974 etwa konstant um 20 Prozent schwankte, wurde die Neuverschul-

24 Vgl. https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf; abgerufen am: 6. Januar 2020.

25 Verfügbar unter: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl172s0013.pdf%27%5D; abgerufen am: 25. November 2022.

26 Erfasst werden Unternehmen, die „in der Regel“ mehr als 2.000 Arbeitnehmer beschäftigen (vgl. § 1 MitbestG).

27 Verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/lfg_kv_r_ndg/LFZ_KVR%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl172s0013.pdf%27%5D; abgerufen am: 30. September 2019.

28 Vgl. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Gesetzliche-Rentenversicherung/Geschichte-GUV/geschichte-der-gesetzlichen-rentenversicherung.html>; abgerufen am: 26. September 2019.

derung durch die aktivere Rolle des Staates in der Sozial- und Konjunkturpolitik ausgeweitet und die Staatsschulden erreichten Ende des Jahrzehnts 30 Prozent des Bruttoinlandproduktes.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht führten die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die steigende Neuverschuldung und die hohen Inflationsraten zur deutlichen Kritik an der keynesianisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Gleichzeitig erlangten die Konzepte von Milton Friedman immer größere Bedeutung (vgl. Friedman, 1973). Als ein Verfechter eines freien Marktes hob Friedman in seinen Arbeiten die Nachteile staatlicher Eingriffe hervor. Anders als für Keynes erachtet Friedman nicht die privaten Akteure als Ursache für konjunkturelle Schwankungen, sondern den Staat. Er selbst sei durch diskretionäre Eingriffe für Fehlentwicklungen verantwortlich (vgl. Baßeler et al., 1995, S. 387). Aus diesem Grund lehnt die von Friedman begründete Theorie, ähnlich zu den ordoliberalen Ansichten Walter Euckens, jegliche direkte Wachstums-, Beschäftigungs-, Struktur- und Entwicklungspolitik, wie sie in der Konjunkturpolitik von fundamentaler Bedeutung ist, ab. Ziel ist es jedoch nicht die Fiskalpolitik vollkommen stillzulegen, sondern mittels neuer fiskalpolitischer Strategien den Fokus anders auszurichten, um so die Marktkräfte stärken zu können. Dabei standen Angebotspolitik und Deregulierung auf dem Programm. Eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, die Bedingungen für Unternehmen und Investoren z. B. durch Steuersenkungen zu verbessern und so wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Durch die Deregulierung von Unternehmen oder Branchen werden Unternehmen von staatlichen Auflagen und Normen befreit, wodurch Kosten eingespart werden können. Eine zentrale Rolle zur Steuerung der Wirtschaftspolitik kommt nach Friedmans Theorie der Geldpolitik zu. Um ein Maximum an Geldwertstabilität zu erreichen, soll sich nach Friedmans Auffassung die Geldmenge an der langfristigen Wachstumsrate des realen Sozialproduktes orientieren.²⁹ Aufgrund der zentralen Bedeutung der Geldpolitik wurde das Konzept gemeinhin als Monetarismus bezeichnet.

1974 griff die Deutsche Bundesbank die Arbeiten Friedmans auf und machte es sich zur Aufgabe, die Entwicklung der Inflation durch Geldmengensteuerung zu beeinflussen (vgl. Deutsche Bundesbank, 2016, S. 36). Das Geldmengenziel für das Jahr 1975 wurde bestimmt vom Wachstum des Produktionspotenzials, der Änderung des Auslastungsgrads des Produktionspotenzials, dem sog. unvermeidlichen Preisanstieg und der

29 Vgl. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20136/monetarismus>; abgerufen am: 10. Juli 2019.

Änderung der Umlaufgeschwindigkeit der Geldmenge (vgl. Deutsche Bundesbank, 2016, S. 37).

In wettbewerbspolitischer Hinsicht wurde das von Erhard 1965 eingeführte GWB im Jahre 1973 umfassend reformiert. Kern der 2. Novelle des GWB war die Einführung einer echten Fusionskontrolle, wodurch die bisher geltende Anzeigepflicht für Fusionen ergänzt wurde (vgl. Bundeskartellamt, 2018, S. 12). Demnach müssen Zusammenschlüsse ab einer bestimmten Umsatzschwelle beim Bundeskartellamt gemeldet und genehmigt werden und können untersagt werden, sollte durch den Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung eintreten. Parallel wurde mit der Monopolkommission ein unabhängiges Gremium eingeführt, das die Bundesregierung in Fragen auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik berät.³⁰

2.2.3 Phase 3: Die Wiederentdeckung der Ordnungspolitik zu Beginn der 1980er

Anfang der 1980er sah sich Deutschland mit zahlreichen Problemen konfrontiert. Die Wirtschaft wuchs nur noch vergleichsweise schwach und die Arbeitslosigkeit stieg. Die Arbeitslosenquote hat sich innerhalb von zwei Jahren von 3,8 Prozent im Jahr 1980 auf 7,5 Prozent im Jahr 1982 beinahe verdoppelt (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). Das Wirtschaftswachstum nahm ab und mündete 1982 in einem Rückgang des BIP von 0,4 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018). Schließlich stieg die öffentliche Verschuldung auf 38,7 Prozent des BIP (1982).³¹ Nachdem die 1970er hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Steuerung und der Ausgestaltung des Sozialstaates eine Zäsur zwischen den Konzepten der 1950er und 1960er markierten, orientierte man sich in dieser Phase der Sozialen Marktwirtschaft wieder stärker am ursprünglichen Gedanken der Erhard'schen Ordnungspolitik, wonach der Staat die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft schafft, sich selbst aber aus wirtschaftlichen Aktivitäten heraushält.

Dies fand Ausdruck im sog. Lambsdorff-Papier (vgl. Lambsdorff, 1982, S. 5). Das „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstums-

30 Vgl. <https://www.monopolkommission.de/de/monopolkommission/aufgaben.html>; abgerufen am: 30. September 2019.

31 Zum Vergleich: 1969 lag die öffentliche Verschuldung bei 19,7 Prozent des BIP (vgl. Zohlhöfer und Zohlhöfer, 2010, S. 154).

schwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ vom damaligen Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff sah u. a. eine Konsolidierung des Staatshaushaltes und der Ausgabenpolitik vor, indem Sozialausgaben gesenkt und Investitionen in Infrastrukturprojekte gestärkt werden. Darüber hinaus sollten Unternehmen durch Senkungen der Gewerbe- und Vermögensteuer entlastet werden. Maßnahmen zur Deregulierung und Wettbewerbsförderung sollten zudem Unternehmensgründungen erleichtern und bürokratische Belastungen von Unternehmen vermindern (vgl. Lambsdorff, 1982, S. 3). Das Lambsdorff-Papier läutete im Oktober 1982 das Ende der Sozial-Liberalen Koalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt ein, der nach dem Rücktritt Willy Brandts 1974 zum Kanzler gewählt wurde.

Das Regierungsprogramm der Nachfolgerregierung aus CDU/CSU und FDP unter der Kanzlerschaft von Helmut Kohl folgte in Teilen den Leitlinien des Lambsdorff-Papiers und wendete sich konzeptionell von den keynesianischen Rezepten der 70er Jahre ab. In seiner Regierungserklärung kündigte der neue Bundeskanzler Helmut Kohl eine wirtschaftspolitische Wende an, wonach der Staat auf seine wirklichen und ursprünglichen Aufgaben zurückgeführt werden soll.³²

Hinsichtlich der Konsolidierung des Staatshaushaltes legte die neue Bundesregierung im ersten Amtsjahr zwei Sparpakete vor und die Mehrwertsteuer wurde erhöht (vgl. Zohlhöfer, 2006, S. 299). In der Steuerpolitik wurden zwischen 1986 und 1990 in drei Schritten Steuersenkungen durchgeführt, deren wesentliche Bestandteile die Einführung eines neuen Einkommensteuertarifs verbunden mit einer Senkung der Steuertarife war, sowie eine Senkung der Körperschaftsteuer, wodurch die privaten Haushalte jährlich um bis zu 45 Milliarden Deutsche Mark entlastet wurden.³³ Im Jahr 1985 wurde der Arbeitsmarkt mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz dereguliert, womit der Einsatz befristeter Arbeitsverhältnisse und der Arbeitnehmerüberlassung erleichtert werden sollten mit dem Ziel, die andauernde schwierige Beschäftigungslage zu verbessern.³⁴

32 Vgl. https://www.helmut-kohl.de/index.php?menu_sel=17&menu_sel2=&menu_sel3=&menu_sel4=&msg=1934; abgerufen am: 10. Juli 2019.

33 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/sonderausgabe-steuerreform-1986-1988-1990-784588>; abgerufen am: 4. Januar 2020.

34 Vgl. https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%5B@attr_id%27bgbl185s0710.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl185s0710.pdf%27%5D__1578303492635 und http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/021/100210_2.pdf; abgerufen am: 6. Januar 2020.

Im Jahr 1987 setzte die schwarz-gelbe Bundesregierung eine Deregulierungskommission ein, deren Auftrag es war, Vorschläge zum Abbau marktwidriger Regulierungen zu erarbeiten, deren zwei Abschlussberichte in den Jahren 1990 und 1991 erschienen (vgl. Basedow et al., 1991). So wurde u. a. gefordert, die Monopole im Energiemarkt, bei der Deutschen Bundespost sowie bei der Bundesbahn und im Flugverkehr aufzuheben. Bereits vor dem Erscheinen der beiden Abschlussberichte, wurde 1989 mit der Postreform I die Organisation der Deutschen Bundespost reformiert mit der Absicht, ein bedarfsgerechtes, innovatives und preiswertes Angebot an Kommunikationsdienstleistungen zu entwickeln. Die Deutsche Bundespost, als staatliche Leistungsverwaltung mit Monopolrechten in den Bereichen Postversand und Telekommunikation, war nach der Auffassung der damaligen Bundesregierung dazu nicht in der Lage.³⁵ Durch die Postreform I von 1989 ergaben sich zahlreiche Veränderung in der Organisation der Bundespost. Sie legte fest, dass die Deutsche Bundespost in drei – allerdings immer noch öffentliche – Unternehmen aufgeteilt (Postdienst, Postbank und Telekom) und zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet wird (vgl. Boss et al., 1996, S. 183). Die Verantwortungsbereiche der Vorstände und Aufsichtsräte wurden aus dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation herausgelöst, wodurch eine größere politische Unabhängigkeit geschaffen wurde.³⁶ Im Bereich der Post blieb zunächst noch das Briefmonopol erhalten.³⁷ Weitere Liberalisierungsschritte im Telekommunikationsbereich und der Deutschen Bundesbahn wurden Anfang und Mitte der 1990er unternommen (vgl. Abschnitt 2.4).

Im Bereich der Sozialversicherung blieb die Ausweitung der Leistungen in den Bereichen der Kranken- und Rentenversicherung nicht ohne Folgen. Die Ausgaben der Krankenversicherungen haben sich zwischen 1970

35 Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2009), Die Postreform in Deutschland: Eine Rückschau, W. Kohlhammer GmbH: Stuttgart, S. 5, verfügbar unter: https://www.post-und-telekommunikation.de/PuT/1Fundus/Dokumente/Bundesrechnungshof/2009_05-bericht-postreform.pdf; abgerufen am: 30. September 2019.

36 Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2009), Die Postreform in Deutschland: Eine Rückschau, W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, S. 45, verfügbar unter: https://www.post-und-telekommunikation.de/PuT/1Fundus/Dokumente/Bundesrechnungshof/2009_05-bericht-postreform.pdf; abgerufen am: 30. September 2019.

37 Im Jahr 1994 wurden mit der Postreform II deutlich weitreichendere Deregulierungsschritte in diesem Bereich vorgenommen.

und 1980 von rund 12 Milliarden Deutsche Mark auf 45 Milliarden Euro erhöht.³⁸ Ähnlich entwickelten sich die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, die von 1970 bis 1980 von rund 22 Milliarden Euro auf 61 Milliarden Euro anstiegen.³⁹ Im Jahr 1989 wurde mit dem Gesundheitsreformgesetz der Versuch unternommen, dem starken Kostenanstieg im Gesundheitswesen und dem daraus resultierenden Anstieg der Versicherungsbeiträge entgegenzuwirken, indem die Eigenverantwortung der Versicherten gestärkt, die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erhöht und die Strukturen der Krankenversicherung modernisiert werden (vgl. BT-Drucks. 11/2493). Zu den wichtigsten Neuerungen zählten bspw. eine Selbstbeteiligung beim Zahnersatz, eine Kürzung des Kassenzuschusses beim Kauf von Brillen oder die Einführung bzw. Erhöhung von Zuzahlungen bei Arzneimitteln.⁴⁰ Im Bereich der Rentenversicherung wurden die steigenden Ausgaben vor allem durch die Ausweitung des Bundeszuschusses aus Steuermitteln finanziert.

Wirtschaftlich erholte sich die Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Von 1985 bis 1989 stieg das Bruttoinlandsprodukt um fast ein Fünftel (vgl. DESTATIS, 2018, Tabelle 1) und die Arbeitslosenquote verringerte sich von 9,3 Prozent auf 7,5 Prozent (vgl. BA, 2018, Tabelle 1). Auch die Wachstumsaussichten waren günstig: Die führenden fünf Forschungsinstitute sahen ein Wachstum von 3,75 Prozent bzw. 4 Prozent für die Jahre 1990 und 1991 vor (vgl. Görtemaker, 2009).

Parallel zum Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland spitzten sich Ende der 80er Jahre die Proteste der Bürger in der DDR gegen den Staat, das Regime und die Lebensbedingungen zu und es kam am 9. November 1989 zur Öffnung der deutsch-deutschen Grenze. Die Wiedervereinigung 1990 leitete eine neue Phase der Sozialen Marktwirtschaft ein und stellte sie vor ihre bisher wohl größte Herausforderung.

38 Vgl. http://www.gbe-bund.de/gbe10/abrechnung.prc_abr_test_logon?p_uid=gast&p_aid=0&p_knoten=FID&p_sprache=D&p_suchstring=4262; abgerufen am: 6. Januar 2020.

39 Vgl. https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/10%20Einnahmen%20und%20Ausgaben.pdf; abgerufen am: 6. Januar 2020.

40 Vgl. https://www.aok-bv.de/hintergrund/gesetze/index_15086.html; abgerufen am: 30. September 2019.

2.2.4 Phase 4: 1990 bis 1998: Wiedervereinigung und Herausforderungen des Strukturwandels

Mit der Einführung des Staatsvertrags zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli und der politischen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 wurden der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland und eine Angleichung des Wirtschaftssystems vollzogen. Damit wurde faktisch die Soziale Marktwirtschaft mit ihren Prinzipien Privateigentum, Wettbewerb bis hin zur Tarifautonomie und einer unabhängigen Zentralbank auf das Staatsgebiet der DDR übertragen (vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik).⁴¹

Für die wirtschaftliche Entwicklung von zentraler Bedeutung war der Umtauschkurs der Ostmark in die DM. Für Löhne wurde das im Verhältnis 1:1 festgelegt. Schulden und Sparguthaben wurden im Verhältnis 2:1 umgestellt.⁴² Ein weiterer grundlegender Schritt war z. B. die Gründung der Treuhandanstalt und damit die Privatisierung von volkseigenen Betrieben der DDR (vgl. Pätzold, 1994).⁴³

Hinsichtlich der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands stellt die Wiedervereinigung eine Zäsur dar. Den Unternehmen der ehemaligen DDR mangelte es an Wettbewerbsfähigkeit. Die abrupte Öffnung und Angleichung des wirtschaftlichen und sozialen Systems wirkte wie eine abrupte Aufwertung der Währung und hatte deshalb einen fast völligen Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie zur Folge (vgl. Pätzold, 1994). Auf dem Arbeitsmarkt und für den Staatshaushalt blieb dies nicht folgenlos: Die gesamtdeutsche Arbeitslosenquote stieg bis 1995 auf 10,5 Prozent und erreicht 1997 sogar 12,7 Prozent (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022). In den neuen Bundesländern war 1998 bei einer Arbeitslo-

41 Verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/wwsuvtr/WWSUVtr.pdf>; abgerufen am: 6. Januar 2020.

42 Guthaben wurden des Weiteren differenziert nach Altersgruppen umgetauscht. Im Durchschnitt ergab sich dadurch ein Umtauschverhältnis von 1,8:1 (vgl. Pätzold, 1994).

43 Mit der Privatisierung musste die Treuhand bei vielen Betrieben erhebliche finanzielle als auch ökologische Altschulden begleichen, wodurch sie 1994 einen Verlust von 256 Milliarden Deutsche Mark hinterließ (vgl. DB-Drucks. 13/2280, S. 125).

senquote von 17,8 Prozent⁴⁴ mehr als jeder sechste im erwerbsfähigen Alter arbeitslos.

Der notwendige Wiederaufbau der Ostindustrie wurde vorwiegend über Steuersubventionen betrieben (vgl. Zohlhöfer, 2006, S. 203). Hinzu kamen West-Ost-Nettotransfers in Höhe von 4 Prozent der westdeutschen Wirtschaftsleistung (vgl. Rensch, 1998, S. 350). Dies und die hohe Arbeitslosigkeit hatten einen sprunghaften Anstieg der Staatsverschuldung zur Folge. In den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung hat sich der Schuldenstand der Bundesrepublik von 538 Milliarden Euro auf 1.018 Milliarden Euro fast verdoppelt (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, 2019)⁴⁵. Zudem stiegen in Folge der hohen Arbeitslosigkeit die Sozialbeiträge, was die Arbeitskosten erhöhte und die Wettbewerbsfähigkeit verringerte. Im Jahr 1995 lagen die Arbeitskosten in Deutschland um 45 Prozent über dem Durchschnitt anderer Industrieländer (vgl. Schröder, 2016, S. 52).⁴⁶

Um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen, stand auch in der zweiten Hälfte der 1990er die Steuerpolitik im Fokus der Politik. Im Jahr 1996 wurde der Grundfreibetrag auf Verlangen des Bundesverfassungsgerichtes (vgl. BVerfG 82, 60) ausgeweitet sowie eine Senkung der Unternehmenssteuern vorgenommen. Zur Finanzierung wurden Steuervorteile abgebaut (vgl. Zohlhöfer, 2006, S. 302). Weitere steuerliche Entlastungen für private Haushalte und Unternehmen wurden durch die Steuerreform 1998/1999 vorgenommen, wonach der Spitzensteuersatz in der Einkommensteuer gesenkt wurde, genau wie der Steuersatz der Körperschaftsteuer.

Die Wende am Arbeitsmarkt blieb allerdings trotz dieser Erleichterungen aus und die Arbeitslosigkeit mit einer Quote von 12,3 Prozent im Jahr 1998 hoch (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022), und das obwohl die Wirtschaft 1998 und 1999 mit jeweils 2 Prozent wuchs (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018, Tabelle 1991-2018).

Mit der Unterzeichnung des Vertrags „Über die Europäische Union“ (*Maastricht-Vertrag*) wurde am 7. Februar 1992 die Europäische Union

44 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/915315/umfrage/arbeitslosenquote-in-west-und-ostdeutschland/>; abgerufen am: 6. Januar 2020.

45 Vgl. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61867/oeffentliche-finanzen>; abgerufen am: 4. Januar 2020.

46 Die Arbeitskosten gelten in der Ökonomie als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft (vgl. Schröder, 2016, S. 39 f.). Hohe Arbeitskosten verteuern die im Inland produzierten Produkte und führen zu Steigerungen der Verkaufspreise. Steigende Preise wiederum reduzieren die Nachfrage.

(„EU“) gegründet und der Grundstein für eine Einführung der europäischen Gemeinschaftswährung namens Euro gelegt. Der Vertrag definierte drei grundlegende Säulen⁴⁷ (vgl. Vertrag über die Europäische Union)⁴⁸: 1. *Die Europäische Gemeinschaft*, die bereits aus den Verträgen von 1957 hervorgegangen war. Kern der ersten Säule ist die Schaffung einer europäischen Zoll- und Wirtschaftsunion und damit eines europäischen Binnenmarktes. Wichtigste Neuerung durch den Vertrag von Maastricht in der ersten Säule war die Einführung einer europäischen Gemeinschaftswährung bis spätestens 1. Januar 1999⁴⁹ sowie die Einführung einer Unionsbürgerschaft. Damit können sich die Bürger der Mitgliedsstaaten innerhalb der EU nicht nur frei bewegen und arbeiten, sondern auch und mit einer gemeinsamen Währung bezahlen. Wettbewerbspolitisch ist der Maastricht Vertrag von ebenfalls großer Bedeutung. Mit ihm werden die Zuständigkeiten der EU geregelt. Dies gilt auch für den Bereich der Wettbewerbsaufsicht. Die Kompetenzen der deutschen Wettbewerbskontrolle und des Bundeskartellamts richten sich danach grundsätzlich nach dem Subsidiaritätsprinzip, welches seit dem Vertrag von Maastricht im EUV Artikel 5 Abs. 2 und 3 verankert ist. Das bedeutet, dass die EU immer dann tätig wird, wenn sie in der Lage ist, effizienter zu handeln als die EU-Länder.⁵⁰ Für den Bereich der Wettbewerbskontrolle bedeutet dies, dass nicht mehr das Kartellamt, sondern auch die EU-Kommission für die Kontrolle von Fusionen, Kartellen oder Monopolen zuständig ist. Die 2. *Säule des Maastrichter Vertrags* war der Einstieg in eine gemeinsame Außen-

47 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-407274>; abgerufen am: 6. Januar 2020.

48 Vgl. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0020.02/DOC_1&format=PDF; abgerufen am: 6. Januar 2020.

49 Zur Teilnahme an der europäischen Gemeinschaftswährung wurden allerdings nur Länder zugelassen, die bestimmte Konvergenzkriterien (Maastricht-Kriterien) erfüllen. Dazu zählt die Begrenzung der jährlichen Neuverschuldung auf 3 Prozent des jeweiligen BIP sowie eine gesamtstaatliche Schuldenquote von höchstens 60 Prozent des jeweiligen BIP (vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Stabilitaetspolitik/Fiskalregeln/fiskalregeln.html; abgerufen am: 6. Januar 2020).

50 Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nennt drei Kriterien, wonach beurteilt werden soll, ob die EU oder ein EU-Land zuständig ist: Hat die Maßnahme grenzüberschreitende Aspekte, die nicht von den EU-Länder geregelt werden können? Würde eine nationale Maßnahme oder ein Nichtig werden im Widerspruch zu den Anforderungen des Vertrags stehen? Hat eine Maßnahme auf EU-Ebene offenkundige Vorteile? (vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISUM%3AAi0017>; abgerufen am: 10. Oktober 2019).

und Sicherheitspolitik, wonach die Mitgliedsstaaten sich gegenseitig über jeweilige außenpolitische Maßnahmen unterrichten und ggf. abstimmen sollen.⁵¹ Die 3. Säule sah eine *Zusammenarbeit der Justiz- und Innenminister* auf den Gebieten der Grenzkontrolle, Asylpolitik, Einwanderungspolitik, Drogenbekämpfung und internationale Kriminalität vor sowie die juristische Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Terrorismusbekämpfung und Zollwesen.

Für Deutschland hatte das europäisch angestrebte Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes Deregulierungsschritte bei der Post, im Energie- und im Verkehrssektor zur Folge. Die Initiativen der Europäischen Kommission zur Deregulierung des Verkehrssektors zielten darauf ab, sowohl im Luftsektor als auch im Eisenbahnsektor mehr Wettbewerb und weniger Bürokratie zu schaffen (vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Europäischen Rates vom 20. Juni 1991; Richtlinie 91/440/EWG des Europäischen Rates vom 29. Juli 1991).

Der Binnenluftsektor in Deutschland zählte nach § 99 GWB zu den wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen und wurde vom Bundesministerium für Verkehr reguliert. Luftverkehrsleistung im Inland mussten staatlich genehmigt werden und erlaubte ausländischen Unternehmen die gewerbliche Beförderung von Waren oder Passagieren nur dann, wenn das Unternehmen mehrheitlich in deutschem Besitz lag. Inländischen Fluggesellschaften wurden Streckenrechte nur dann gewährt, wenn sie nicht den Interessen der staatlichen Fluggesellschaft Lufthansa zuwiderliefen.⁵² Diese Praxis führte dazu, dass die Lufthansa im innerdeutschen Luftverkehrsmarkt eine staatlich geschützte Monopolstellung innehatte (vgl. Boss et al., 1996, S. 143).

Auch im Bereich der Bahn hatte die Regulierungspraxis das Ziel, das staatliche Monopolunternehmen Deutsche Bundesbahn vor Wettbewerb zu schützen. Wettbewerber auf der Schiene wurden praktisch nicht zugelassen und die Tarife wurden reguliert. Dennoch verlor die Deutsche Bundesbahn im Bereich Personen- und Güterverkehr kontinuierlich Marktanteile. Im Güterverkehr sank der Marktanteil der Deutschen Bundesbahn von 56 Prozent (1950) auf 21 Prozent (1990). Ein ähnliches Bild ergibt sich

51 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-407274>; abgerufen am: 7. Oktober 2019.

52 Gleichzeitig schützte das Verkehrsministerium die Deutsche Bundesbahn vor Wettbewerb durch die Lufthansa. So wurden in der Regel nur Flugpreise genehmigt, die über dem Preis für einen 1. Klasse Fahrschein der Deutschen Bundesbahn lagen (vgl. Boss et al., 1996, S. 143 f.).

im Personenverkehr, wo sich der Marktanteil von 36 Prozent (1950) auf 6 Prozent (1990) verringerte (vgl. Laaser, 1994, Tabelle A1).⁵³ Folglich sind die Verluste der Bahn angestiegen und der Schuldenstand erreichte Ende der 1980 fast 50 Milliarden Deutsche Mark (vgl. Laaser, 1994, S. 3). Die finanzielle Situation der Bahn und die Vorgaben der EU führten zu einer umfassenden Reformierung des Bahnsektors in Deutschland.

Die Bahnstrukturreform („BGBI“) trat zum 1. Januar 1994 in Kraft und fusionierte zunächst die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn. Die daraus entstandene Deutsche Bahn („DB AG“) wurde in die privatrechtliche Rechtsform einer Aktiengesellschaft überführt und von den Schulden befreit. Die DBAG wurde organisatorisch in die Sparten Güterverkehr, Personenfernverkehr und Personennahverkehr unterteilt sowie in eine Sparte für den Fahrweg (vgl. Boss et al., 1996, S. 4 f.).⁵⁴ Zudem wurde Dritten das Recht eingeräumt, das vorhandene Schienennetz gegen Entgelt zu nutzen. Damit wurde der Grundstein für Wettbewerb im Bereich des Schienenverkehrs gelegt und die Voraussetzung für die Privatisierung der Betriebsparten geschaffen. Dennoch ist die Bundesrepublik Deutschland bis heute alleinige Anteilseignerin der DB AG.

Die Liberalisierung des Luftverkehrs wurde in drei Schritten vollzogen und begann im Jahr 1987, bis sie schließlich im Jahr 1997 vollendet wurde (vgl. Boss et al., 1996, S. 140 ff.). Eine der bedeutendsten Maßnahmen war die Schaffung eines europäisch einheitlichen Ordnungsrahmens für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr. Damit einher gingen die Vereinheitlichung der Zulassungsbeschränkungen für Fluggesellschaften aus Mitgliedsstaaten, die Aufhebung der Kapazitätsbeschränkungen und die Freigabe der Flugticketpreise. Vollständig vollendet wurde die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarktes zum 1. April 1997 mit dem Wegfall sämtlicher Einschränkungen in Bezug auf Transportdienstleistungen innerhalb eines Landes (sog. „Binnenkabotage“). Seitdem haben Luft-

53 Im Bereich des Güterverkehrs gewann der Straßengüterverkehr (nah und fern) an Bedeutung. Im Bereich des Personenverkehrs war der Individualverkehr (Auto) mit einem Marktanteil von 82 Prozent (1990) Marktführer (vgl. Laaser, 1994, Tabelle A1).

54 Mit der Umwandlung in eine Rechtsform des privaten Rechts, wurde die Bahn zunächst nur formal privatisiert. Der Staat bzw. die Gebietskörperschaften blieben aber zu 100 Prozent Anteilseigner. Von einer wirklichen Privatisierung kann man dagegen erst sprechen, wenn eine materielle Privatisierung erfolgt ist und die Anteile mehrheitlich privat gehalten werden. Eine Änderung der Rechtsform in eine Form des privaten Rechts ist allerdings die Voraussetzung für eine materielle Privatisierung (vgl. Boss et al., 1996, S. 4, Fn. 2).

fahrtunternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat einen völlig freien Zugang zum Heimatmarkt eines anderen Mitgliedstaates.

Bei der Post wurden mit der Postreform II einerseits europarechtliche Vorgaben umgesetzt, die weitere Deregulierungsschritte verlangten.⁵⁵ Darüber hinaus bestand in Folge der Wiedervereinigung alleine in den neuen Bundesländern ein Investitionsbedarf, der auf 60 Milliarden Deutsche Mark geschätzt wurde.⁵⁶ Das benötigte Eigenkapital sollte über die Privatisierung sowie einen Börsengang beschafft werden. Hierfür wurde 1994 das Grundgesetz dahingehend geändert, dass der Bund zwar nach wie vor eine „flächendeckend angemessene und ausreichende“ Dienstleistung zu erbringen hat, diese aber, anders als bislang, auch privatwirtschaftlich erbracht werden kann (vgl. § 87 f., Abs. 1 und Abs. 2 GG). Die Deutsche Telekom ging 1996 an die Börse, vier Jahre später folgte die Börsenplatzierung der Deutschen Post AG. Mit Inkrafttreten des PostG am 1. Januar 1998 wurde der Postmarkt weiter liberalisiert. Zunächst wurde der Markt für Pakete und Päckchen geöffnet. Seitdem können auch andere Unternehmen den Versand von Paketen und Päckchen übernehmen.⁵⁷ Im Zuge der Liberalisierung des Post- und Telekommunikationsmarktes nahm am 1. Januar 1998 die „Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post“ (seit 2005: „Bundesnetzagentur“) die Arbeit auf. Die wesentliche Aufgabe der Regulierungsbehörde besteht in der Sicherstellung des Wettbewerbs auf den Märkten für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnverkehr.⁵⁸

Mit der ersten EU-Richtlinie zur Elektrizitätsmarktliberalisierung wurden 1996 erstmals gemeinsame Vorschriften für den Stromsektor erlas-

55 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs.

56 Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2009), Die Postreform in Deutschland: Eine Rückschau, W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart, S. 47, verfügbar unter: https://www.post-und-telekommunikation.de/PuT/1Fundus/Dokumente/Bundesrechnungshof/2009_05-bericht-postreform.pdf; abgerufen am: 4. Januar 2020.

57 Allerdings waren alternative Anbieter zunächst dazu verpflichtet, „höherwertige Dienstleistungen“ anzubieten. Darunter versteht sich etwa eine Zustellung am gleichen Tag (vgl. Haucap, 2018, S. 3).

58 Vgl. <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Allgemeines/DieBundesnetzagentur/UeberdieAgentur/Aufgaben/aufgaben-node.html>; abgerufen am: 7. Oktober 2019.

sen.⁵⁹ Mit dem novellierten Energiewirtschaftsgesetz („ENWG“) von 1998 folgte die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht. Die Richtlinie verpflichtete die Mitgliedsstaaten, Versorgungsmonopole abzuschaffen bzw. Wettbewerb auf der Ebene der Stromerzeugung und des Stromvertriebs zu ermöglichen (vgl. Schiffer, 2010, S. 235 ff.). Davor wurde die Stromversorgung von vertikal integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen dominiert. Darunter sind Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu verstehen, die Kraftwerke besaßen, das Übertragungs- und Verteilungsnetz betrieben und den Vertrieb des Stroms an den Endverbraucher abwickelten. Die vertikal integrierten Elektrizitätsversorgungsunternehmen waren Gebietsmonopolisten. Legitimiert wurde die Monopolstellung durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 (vgl. Eickhof, 1998, S. 18 f.).

2.2.5 Phase 5: 1999 bis 2013: Rückbesinnung durch Strukturreformen

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland im Jahr 1999 war getrübt. In seinem Hauptgutachten des Jahres 1999/2000 identifizierte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung drei Kernprobleme der deutschen Volkswirtschaft: die hohe und verfestigte Arbeitslosigkeit, den prekären Zustand der öffentlichen Finanzen, die sich abzeichnende Krise in der deutschen Rentenversicherung (vgl. DB-Drucks., 14/2223 vom 26. November 1999). Die Arbeitslosigkeit lag bei 11,7 Prozent und die Staatsschulden überschritten erstmals 60 Prozent des BIP. Durch die Umstellung der Finanzierung der Rentenversicherung auf ein Verfahren, nach dem die Jungen die Renten der Alten bezahlen, ist das System abhängig von der demografischen Entwicklung der Versicherten. Eine niedrige Geburtenrate vermindert die Zahl der Beitragszahler. Gleichzeitig sorgt eine steigende Lebenserwartung dafür, dass sich die Phase des Rentenbezugs verlängert (vgl. DB-Drucks., 14/2223 vom 26. November 1999, Tz. 374). Dies mündet in höheren Rentenbeiträgen, was aufgrund der paritätischen Finanzierung der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu steigenden Lohnnebenkosten führt.

Erschwert wurde die wirtschaftliche Lage in Deutschland in jener Zeit dadurch, dass die realen Zinsen im internationalen Vergleich hoch waren

⁵⁹ Vgl. Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.

und die Investitionen verteuerten (vgl. Busch, 2005, S. 134). Mit der Einführung des Euro als Buchgeld zum 1. Januar 1999 war die Geldpolitik an die neu gegründete Europäische Zentralbank („EZB“) übergegangen. Im Jahr 2002 wurde der Euro schließlich auch als Bargeld in 14 europäischen Mitgliedsstaaten eingeführt und löste die nationalen Währungen ab. In ihrer Ausrichtung verfolgt die EZB wie schon die deutsche Bundesbank dabei den Ansatz der Geldwertstabilität, die dann erreicht ist, wenn die Teuerungsrate nahe aber unter 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr liegt.⁶⁰ Allerdings waren durch die Übergabe der geldpolitischen Befugnisse an die EZB nicht mehr ausschließlich die Bedürfnisse der Bundesrepublik Deutschland ausschlaggebend für die geldpolitische Ausrichtung der Zentralbank, sondern die der gesamten Eurozone.

Im Fokus der Wirtschaftspolitik galt es in dieser Zeit, den Anstieg der Staatsverschuldung zu bremsen und die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern. Steuerpolitisch wurden zudem weitere Senkungen der Steuersätze beschlossen. Der Spitzensteuersatz sank auf 42 Prozent (1998: 53 Prozent) und der Eingangssteuersatz lag nach der Steuerreform 2000 bei 15 Prozent (1998: 25,9 Prozent). Darüber hinaus wurden Unternehmenssteuern gesenkt, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu verbessern (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2000, S. 11 ff.).⁶¹ Wesentlich weitreichendere Reformen wurden in der zweiten Amtszeit Gerhard Schröders angegangen. Im Zentrum der Politik stand die Senkung der Lohnnebenkosten und die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Das Reformprogramm Agenda 2010, das der Bundeskanzler Gerhard Schröder im Jahr 2003 in einer Regierungserklärung vorgestellt hatte, baute den Sozialstaat tiefgreifend um und war mit tiefen Einschnitten bei den Sozialleistungen verbunden (vgl. Deutscher Bundestag, 2003). Die Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden zusammengelegt. Arbeitslose mussten künftig mit Sanktionen und Einschnitten beim Arbeitslosengeld rechnen, sollten sie den Auflagen der Arbeitsagenturen nicht nachkommen. Zudem wurde die geringfügige Beschäftigung liberalisiert, verbunden mit der Hoffnung, dass dadurch Geringqualifizierte der

60 Vgl. <https://www.bundesbank.de/de/service/schule-und-bildung/schuelerbuch-geld-und-geldpolitik-digital/die-geldpolitische-strategie-des-eurosystems-614076>; abgerufen am: 30. September 2019.

61 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Deutsches_Stabilitaetsprogramm/deutsche-stabilitaetsprogramme-anlage15.pdf?__blob=publicationFile&v=4; abgerufen am: 30. September 2019.

Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingt (vgl. Eichhorst und Zimmermann, 2008, S. 11 ff.).

Die hohen Sozialbeiträge von inzwischen über 40 Prozent⁶² sollten durch eine Konsolidierung der Ausgabenseite der Sozialkassen abgebaut werden (vgl. Eichhorst und Zimmermann, 2008, S. 15 f.). Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde reduziert. In der Rentenversicherung wurde der Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, wodurch Rentensteigerungen hinter der Entwicklung der Löhne und Gehälter zurückbleiben. Zum Ausgleich wurde die private Eigenvorsorge durch die Einführung der „Riester-Rente“ gestärkt. Wer im Rahmen eines Riestervertrags privat für die Rente vorsorgt, erhält einen staatlichen Zuschuss, der sich nach der Höhe des jährlichen Sparbetrags und der Zahl der Kinder bemisst. Darüber hinaus wurde 2007 eine schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre beschlossen. Seit 2012 steigt das Renteneintrittsalter monatsweise in Abhängigkeit des Geburtsjahrgangs an. Die Anpassung wird 2029 abgeschlossen sein.

Teile der Agenda 2010 folgten den Vorschlägen aus dem Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Im Hauptgutachten 2002/2003 forderte dieser ein 20 Punkteprogramm für Wachstum und Beschäftigung (vgl. Sachverständigenrat, 2002). Unter anderem wurden Steuersenkungen, eine Reform der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen sowie eine Senkung der Abgaben und der Steuerlast gefordert. Zum einen sollten durch eine Senkung der Lohnnebenkosten Arbeitsanreize geschaffen werden (vgl. Sachverständigenrat, 2002, Tz. 441). Des Weiteren sollte der Übergang aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt durch eine Stärkung des Niedriglohnssektors durch Lohnsubventionen in diesem Bereich verbessert werden (vgl. Sachverständigenrat, 2002, Tz. 433 ff.).

Bildungspolitisch löste der sogenannte Pisa-Schock von 2001 zahlreiche Reformen aus. Die von der OECD durchgeführten Pisa-Studien testen und vergleichen die Leistungen von Schülern der OECD-Länder in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften.⁶³ Deutschland lag 2000 in allen drei Bereichen signifikant unter dem OECD-Durchschnitt (vgl. Stanat et al., 2002, S. 8). Vor allem die soziale Herkunft spielt nach dem Pisa-Test von

62 Vgl. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Finanzierung/Datensammlung/PDF-Dateien/tabiI6.pdf; aufgerufen am: 10. Juli 2019.

63 Vgl. <https://www.bmbf.de/de/pisa-programme-for-international-student-assessment-81.html>; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

2000 in Deutschland eine große Rolle für die schulischen Leistung, was angesichts des Grundversprechens der Sozialen Marktwirtschaft „Wohlstand für Alle“ zu starker Kritik an der Bildungspolitik führte. Die Kultusministerkonferenz regte daraufhin Verbesserungen auf sieben Handlungsfeldern in den Bundesländern an. Dazu zählen u. a. eine Verbesserung der Sprachkompetenz im vorschulischen Bereich, Verbesserung der Grundschulbildung durch Verbesserung der Lesekompetenz und grundlegender Verständnisse von mathematischen und naturwissenschaftlichen Zusammenhängen, verbindliche Standards zur Verbesserung der Evaluation des Unterrichts, Verbesserung der Professionalität der Lehrtätigkeit oder der Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten (vgl. Kultusministerkonferenz, 2002)⁶⁴. In den Pisa-Tests der folgenden Jahre verbesserte sich Deutschland kontinuierlich.⁶⁵ Dennoch liegt Deutschland laut des aktuellen Berichts, der 2016 veröffentlicht wurde, nur im Mittelfeld. Als problematisch erweist sich trotz Verbesserungen noch immer, dass der soziale Hintergrund in Deutschland von größerer Bedeutung ist als in anderen OECD-Staaten.⁶⁶

Ab dem Jahr 2007 und in den Folgejahren rückte allerdings die Bewältigung der Banken- und Finanzkrise ins Zentrum der Wirtschaftspolitik. Der Insolvenz der Investmentbank Lehmann Brothers im Jahr 2008 folgte eine weltweite Wirtschaftskrise. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt verringerte sich im Jahr 2010 um 5,6 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt, 2018, Tabelle 2.1) und die Staatsverschuldung wurde drastisch ausgeweitet. Die Staatsverschuldung relativ zum BIP stieg auf 72,6 Prozent in 2009 und ein Jahr später auf 81 Prozent.⁶⁷ Um dem Anstieg der Staatsverschuldung zu begegnen, wurde im gleichen Jahr die Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz vom Deutschen Bundestag beschlossen, womit die Nettokreditaufnahme des Bundes eines Jahres nur noch maximal 0,35 Prozent des nominellen Bruttoinlandsprodukts betragen darf. Die Bundes-

64 Verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_10_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

65 Vgl. <https://www.bmbf.de/de/pisa-programme-for-international-student-assessment-81.html>; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

66 Vgl. <https://www.oecd.org/berlin/themen/pisa-studie/>; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

67 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154800/umfrage/deutsche-schuldenquote-seit-2003/>; abgerufen am: 4. Januar 2020.

länder dürfen überhaupt keine neuen Schulden mehr aufnehmen (vgl. Artikel 109 Abs. 3 GG).⁶⁸

Vergleichsweise glimpflich verlief die Finanzkrise auf dem Arbeitsmarkt. Zwar stieg die Arbeitslosenquote von 2008 auf 2009 leicht an, allerdings setzte am Arbeitsmarkt schnell eine Erholung ein. Bereits 2010 erreichte die Arbeitslosenquote mit 8,6 Prozent wieder das Vorkrisenniveau. Angesichts der schweren Wirtschaftskrise, die die Finanzkrise nach sich gezogen hat, scheint der nur leichte Anstieg der Arbeitslosigkeit verwunderlich. Als ein zentraler Faktor für diese Resilienz des Arbeitsmarktes wird die Ausweitung der Kurzarbeit angesehen.⁶⁹ Die damalige Bundesregierung verlängerte zunächst die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes auf 18 Monate und in einem zweiten Schritt um weitere sechs Monate. Da Betriebe unter Kurzarbeit nur für die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden aufkommen müssen, können sie ihre Arbeitskosten senken und Entlassungen können vermieden werden. Zum einen kann so betriebsspezifisches Know-how im Betrieb gehalten werden, zum anderen sparen Betriebe Kosten für Neueinstellungen, wenn sich die wirtschaftliche und konjunkturelle Lage wieder verbessert hat (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 2009, S. 2). Zum Höhepunkt der Krise im Jahr 2008 bezogen 1,1 Millionen Menschen Kurzarbeitergeld. Nach 2009 sank die Arbeitslosenquote kontinuierlich weiter und erreichte 2013 einen Wert von 7,7 Prozent (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2022).

Zum vergleichweisen geringen Anstieg der Arbeitslosenquote dürfte jedoch beigetragen haben, dass nach dem starken Rückgang der Wirtschaft 2010 um mehr als 5 Prozent, das Bruttoinlandsprodukt 2011 um 4,1 Prozent und 2013 um weitere 3,7 Prozent und somit bereits 3 Jahre nach der Lehmann-Pleite wieder über dem Vorkrisenniveau lag. Auch in den darauffolgenden Jahren setzte sich das Wirtschaftswachstum kontinuierlich

68 Für Naturkatastrophen und Wirtschaftskrisen sind Ausnahmen vorgesehen (vgl. Artikel 109 Abs. 3 GG).

69 Bei schwierigen wirtschaftlichen Entwicklungen können Unternehmen bei der Bundesagentur für Arbeit Kurzarbeitergeld beantragen. Dabei wird die Arbeitszeit der Angestellten reduziert, wobei ein Teil des Verdienstaufschlags von der Arbeitslosenversicherung ausgeglichen wird. In der ökonomischen Literatur wird Kurzarbeit als ambivalentes Arbeitsmarktinstrument angesehen. Auf der einen Seite können Betriebe in schwierigen betrieblichen oder konjunkturellen Phasen Arbeitskosten senken, ohne den Beschäftigungsstand zu reduzieren. Auf der anderen Seite kann Kurzarbeit die optimale Allokation von Arbeitskräften behindern (vgl. <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/kurzarbeitergeld>; abgerufen am: 10. Juli 2019).

fort und die Arbeitslosigkeit verringerte sich (vgl. Statistisches Bundesamt 2018, Tabelle 1991 bis 2018).

Auch wenn die Finanzkrise am Arbeitsmarkt und beim Bruttoinlandsprodukt mit relativ geringen Verwerfungen bewältigt wurde, haben sich hinsichtlich der Ausrichtung von Fiskal- und Geldpolitik weitreichende Konsequenzen ergeben, die im nachfolgenden Abschnitt genauer erläutert werden.

2.2.5.1 Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 – Ursachen der Krise

Die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa nach 2008 wurde durch eine Kombination aus Fehlentwicklungen des globalen Finanzsystems sowie Fehlentwicklungen im Rahmen der Staatsfinanzen einzelner Mitgliedstaaten ausgelöst. Als wesentlicher Auslöser der Finanzkrise in den USA kann zunächst die Preisblase am US-amerikanischen Immobilienmarkt gesehen werden. Im Zeitraum von 1997 bis 2006 kam es zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise in den USA, der mit einem Anstieg der (ohnehin schon hohen) Quote der Hausbesitzer in den USA einherging. Zudem kam es in den Jahren vor der Krise zu einer zunehmenden Deregulierung der Finanzmärkte in den USA sowie einer expansiven Geldpolitik der FED infolge des Platzens der Dotcom-Blase und der Terroranschläge vom 11. September 2001, durch die die drohende Wirtschaftskrise abgewendet werden sollte. Durch die Niedrigzinspolitik der amerikanischen Zentralbank fiel die Federal Funds Rate, also der Zinssatz, zu dem sich amerikanische Finanzinstitute Geld untereinander leihen, zeitweise auf ein Niveau von 1 Prozent. Dieser niedrige Interbankenzins wurde an Verbraucher weitergegeben, die sich durch die Verlockung des billigen Geldes, ihren Konsum und ihr Eigenheim zunehmend via Darlehen finanzierten. Die steigende Nachfrage nach Immobilien trieb deren Preise in die Höhe und damit auch deren Wert als Kreditsicherheit. Dadurch erhöhte sich auf Seite der Banken wiederum die Bereitschaft, immer riskantere Kredite auch an Schuldner schlechter Bonität (sog. „Subprime-Kredite“) zu vergeben. Bei Zahlungsunfähigkeit eines Schuldners hätte die Immobilie bei steigenden Preisen immer noch zu einem höheren Marktwert verkauft werden können. Im Zuge der Deregulierung der Finanzmärkte wurden zudem immer komplexere Finanzprodukte entwickelt, mit denen Kreditrisiken einfach weitergegeben werden konnten. Die Kreditinstitute bündelten die schlecht abgesicherten Hauskredite mit besseren Produkten in komplexe Wertpapiere und verkauften diese weltweit. Die dadurch beförderte

Entkopplung von Kreditgebern und Kreditnehmern ermöglichte es den Kreditinstituten, das Kreditrisiko leicht weiterzugeben, was die Risikobereitschaft auf Seiten der Kreditinstitute zusätzlich erhöhte. Die niedrigen Zinsen und die Möglichkeit auf Seiten der Banken, die Hypothekenrisiken weiterzureichen, beförderten so einen regelrechten Immobilienboom. Mit dem Anziehen des US-Leitzinses zum Höhepunkt dieses Booms kamen viele Haushalte in Zahlungsschwierigkeiten, da ihre Kreditverträge regelmäßig flexible Zinssätze festsetzten, die sich am Leitzins der FED orientierten. Immer mehr Immobilien mussten zwangsversteigert werden und die Immobilien verloren massiv an Wert. Aus der Immobilienkrise wurde letztlich eine Bankenkrise, da die einzige Sicherheit dieser Banken Häuser waren, die keiner mehr haben wollte. Durch den Wertverlust der Häuser verursachte die Immobilienpreisblase riesige Löcher in den Bilanzen der Banken. Da die amerikanischen Hausbanken die ungesicherten Kredite in Form von gebündelten Wertpapieren an Banken weltweit verkauften, wurden Banken weltweit von dem Crash des U.S.-amerikanischen Immobilienmarktes erfasst. Der Höhepunkt der Finanzkrise war mit der Pleite der US-Investmentbank Lehman Brothers erreicht: Es kam zu einem weitgehenden Vertrauensverlust der Banken untereinander, da nicht klar war, wer möglicherweise noch in Zahlungsschwierigkeiten war bzw. kommen würde. Das Kreditgeschäft zwischen den Banken kam faktisch zum Erliegen. Weltweit drohten Kreditinstitute Pleite zu gehen und mussten mit Steuergeldern gerettet werden (vgl. Sinn, 2010; Sinn, 2012; Schrader und Laaser, 2010; Michler und Smeets, 2011).

Die Finanzkrise mündete im Euroraum in einer Krise der Staatsfinanzen. Die Euro-Krise ist vor allem eine Verschuldungskrise, da einige Mitgliedstaaten der Eurozone nicht mehr in der Lage waren, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Um die Stabilität der EU-Staatsfinanzen sicherzustellen, haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits im Februar 1992 im Rahmen der sog. Maastricht-Kriterien (auch EU-Konvergenzkriterien genannt) erstmals zum Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht Regelungen vor, wonach das Haushaltsdefizit nicht mehr als 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen und die Gesamtverschuldung der einzelnen Staaten die Marke von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf. Diese Kriterien wurden von vielen Mitgliedsstaaten jedoch weitgehend missachtet. Auf Seiten der EU blieb eine Sanktionierung bei Nichteinhalten der Kriterien aus, was dazu führte, dass die notwendige Haushaltskonsolidierung nicht erfolgte und sich die Staaten zunehmend verschuldeten. Einige Länder hatten schon bei ihrem Eintritt in die Euro-

Gemeinschaft einen Gesamtschuldenstand, der deutlich über 60 Prozent lag, andere Länder konnten ihren Eintritt mit geschönten Zahlen vorantreiben. Die Verschuldungskrise im Euroraum wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verstärkt, da die Schulden der meisten Staaten durch weitreichende Konjunkturprogramme, die Unterstützung der Banken, die steigende Arbeitslosigkeit und sinkende Steuereinnahmen infolge der Krise immer weiter gestiegen sind. Ihren Höhepunkt erreichte die europäische Verschuldungskrise im Frühjahr 2010, als Griechenland seine Schulden nicht mehr selbst bezahlen konnte und eine Staatsinsolvenz nur durch weitreichende Finanzhilfen abgewendet werden konnte. Anleger verloren das Vertrauen in die Zahlungsfähigkeit des Landes und versuchten griechische Staatsanleihen möglichst schnell zu verkaufen, was dazu führte, dass diese massiv an Wert verloren. Griechenland folgten zunächst Irland und Portugal, aber auch Spanien und kleinere Länder, wie bspw. Zypern, waren von der Verschuldungskrise stark betroffen. Das verlorene Vertrauen in die Kreditwürdigkeit dieser Länder ließ die Zinsen stark steigen und führte sie an den Rand der Zahlungsunfähigkeit. Um diese Länder vor einer Staatspleite zu retten und die Stabilität des Euros zu sichern, mussten sie durch die Euro-Partner, die EZB und den IWF unterstützt werden. Verschiedene geld- und fiskalpolitische Maßnahmen wurden seither ergriffen, um die Schuldenkrise abzuwenden und die Gemeinschaftswährung nachhaltig zu stabilisieren (vgl. Sinn, 2010; Sinn, 2012; Schrader und Laaser, 2010; Michler und Smeets, 2011).

2.2.5.2 Geld- und Fiskalpolitische Maßnahmen während und nach der Krise

Um das verloren gegangene Vertrauen in die verschuldeten Länder zu stabilisieren, wurde zunächst ein temporärer Rettungsschirm eingerichtet, unter den sich diese Mitgliedstaaten begeben und im Rahmen dessen sie auf ein gemeinsames Kreditprogramm zurückgreifen konnten.⁷⁰ Ziel war es, die verschuldeten Staaten von den Kapitalmärkten unabhängig zu machen und die Zahlungsfähigkeit wiederherzustellen. Die Inanspruchnahme dieser Kredite bedingte strenge Konsolidierungsaufgaben. Der temporäre Rettungsschirm wurde für drei Jahre eingerichtet. Das wesentli-

70 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Service/Einfach_erklaert/2011-08-12-einfach-erklart-funktionsweise-esm-alternativtext.html; abgerufen am: 7. Mai 2019.

che Element dieses Rettungsschirms war die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität, die Kreditermächtigungen von bis zu 440 Milliarden Euro ermöglichte. Daneben umfasste der durch den EU-Haushalt abgesicherte Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus 60 Milliarden Euro. Der IWF stellte weitere 250 Milliarden Euro für den Rettungsschirm zur Verfügung. Damit diese Kredite von den Rating-Agenturen Bestnoten erhielten, verständigten sich die Regierungschefs auf eine deutliche „Übersicherung“ des temporären Rettungsschirms.⁷¹

Im Jahr 2013 wurde der temporäre Rettungsschirm durch einen permanenten Schutzmechanismus, den Europäischen Stabilitätsmechanismus, abgelöst.⁷² Durch den ESM soll ein dauerhafter Krisenbewältigungsmechanismus etabliert werden. Es handelt sich hierbei um eine „Internationale Finanzinstitution“, die mit einem flexiblen Instrumentarium für Stabilität im Euroraum sorgen soll, indem sie Eurostaaten, die in finanzielle Schieflage geraten sind, gegen strikte wirtschaftspolitische Auflagen Unterstützung gewähren kann.⁷³ So können verschuldete Staaten Kredite im Umfang von bis zu 500 Milliarden Euro beantragen, um eine drohende Staatsinsolvenz abzuwenden.⁷⁴ Finanziert wird der ESM durch die Mitgliedstaaten, deren Finanzierungsanteile sich aus dem Anteil am Kapital der EZB ergeben. Auch die Kredite des ESM werden deutlich übersichert, um Bestnoten von den Rating-Agenturen zu erhalten. Eine Beteiligung des Privatsektors an den Kosten der Rettungsmaßnahmen ist zudem möglich.⁷⁵ Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Hilfskredite des ESM

71 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/The-men/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/EU_Finanzstabilisierungsfazilitaet_EFSF/2012-05-21-europaeische-finanztstabilisierungsfazilitaet-efsf.html; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/euro/was-sind-esm-efsm-und-efsm-476194>; abgerufen am: 7. Januar 2020.

72 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Service/Einfach_erklaert/2011-08-12-einfach-erklaert-funktionsweise-esm-alternativtext.html; abgerufen am: 7. Mai 2019.

73 Vgl. http://www.ulrich-lange.info/fileadmin/medien/Sonderseite_Euro/FAQ_-_Fiskalvertrag_ESM.pdf; abgerufen am: 8. Mai 2019.

74 Darüber hinaus stehen dem ESM weitere Instrumente zur Verfügung, um für Finanzstabilität im Euroraum zu sorgen. Hierzu zählen als vorsorgliche Maßnahme die Bereitstellung einer Kreditlinie, Primärmarktkäufe (ESM als Käufer von Neuemissionen), Sekundärmarktkäufe (Kauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt) sowie die Rekapitalisierung von Finanzinstituten.

75 Im Rahmen der Schuldentragfähigkeitsanalyse wird der private Sektor entweder auf freiwilliger Basis beteiligt, wenn die Schuldentragfähigkeit festgestellt wird oder die Beteiligung durch den Privatsektor wird verpflichtend auferlegt, wenn die Schuldentragfähigkeit nicht festgestellt wird.

ist, dass die Stabilität der Eurozone insgesamt gefährdet ist. Die Auflagen, die ein Staat erfüllen muss, um Kredite zu erhalten, werden auf die jeweiligen wirtschaftlichen und finanziellen Gegebenheiten des Landes abgestimmt.

Neben den Rettungsschirmen wurde zudem ein umfassender fiskal- und geldpolitischer Maßnahmenkatalog implementiert, mit den Zielen 1. die Haushalte, 2. den Finanzmarkt und 3. die Wirtschaft zu stabilisieren.⁷⁶ Gerade in einer Währungsunion stehen Geld- und Fiskalpolitik in einem engen Verhältnis zueinander.

Die geldpolitischen Instrumente der EZB entfalten ihre Wirkung über den Tageszins am Geldmarkt bzw. insbesondere über die Erwartungen zukünftiger Zinsen an den Kreditmärkten und damit verbundene Risikoprämien (vgl. hierzu Sachverständigenrat, 2014, Tz. 165). Durch die Beeinflussung der längerfristigen Zinsen bzw. der Zinsaufschläge kann die Geldpolitik Einfluss auf die reale Wirtschaftsaktivität und die Inflation nehmen.⁷⁷ Neben der Geldpolitik wirkt auch die Fiskalpolitik auf die mittel- und längerfristige Zinsentwicklung und wird wiederum durch sie beeinflusst (vgl. hierzu ebenda, Tz. 166 ff.). So dämpft fiskalische Konsolidierung die staatliche Kreditnachfrage und damit die Zinsentwicklung. Erwartete Zinssteigerungen sowie mögliche Aufschläge aufgrund von Inflations-, Abwertungs- oder Insolvenzrisiken erhöhen wiederum die Finanzierungskosten für Staaten. Diese Wechselwirkungen zwischen Geld- und Fiskalpolitik haben wiederum Einfluss auf die Entwicklung von Produktion und Preisen. Das wesentliche Ziel der Fiskalpolitik liegt darin, konjunkturelle Schwankungen zu dämpfen (vgl. ebenda, Tz. 167 f.). In einer Währungsunion nimmt die Fiskalpolitik eine besondere Rolle zur konjunkturellen Steuerung ein, da die Möglichkeit entfällt, mit geldpolitischen Maßnahmen auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren. Aus diesem Grund ist es in einer Währungsunion besonders wichtig, in Wachstumsphasen zu konsolidieren und die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen, um in Rezessionen mit fiskalischen Maßnahmen angemessen reagieren zu können. Die Geldpolitik wirkt über den Zins- und Risikoprämienkanal jedoch wiederum auf die Staatsfinanzierung (vgl. ebenda, Tz. 169). So kön-

76 Vgl. hierzu http://www.ulrich-lange.info/fileadmin/medien/Sonderseite_Euro/FAQ_-_Fiskalvertrag_ESM.pdf; abgerufen am: 8. Mai 2019.

77 Wissenschaftlich besteht weitgehend Konsens darüber, dass Beschäftigung und Wachstum nur temporär beeinflusst, die Inflation hingegen dauerhaft durch geldpolitische Maßnahmen kontrolliert werden kann. Eine stabile Inflationsrate wiederum kann Wirtschaftswachstum in Rezessionen und Boom-Phasen stabilisieren.

nen sich auch Staaten bei niedrigen Zinsen günstig verschulden. Zudem kann die Zentralbank durch den Kauf von Staatsanleihen Einfluss auf die Zinsaufschläge von Staaten nehmen.⁷⁸ Ein Rückgang der Zinsaufschläge hat zudem den Effekt, dass Konsolidierungs- und Reformanstrengungen des Staates nachlassen, da mit niedrigen Zinsen der Druck seitens des Marktes nachlässt, unpopuläre Einschnitte vorzunehmen (vgl. ebenda, Tz. 171). Fiskalpolitische Maßnahmen sind jedoch im Gegensatz zu geldpolitischen Maßnahmen gerade in der Lage, das Potenzialwachstum zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes wiederherzustellen. Allein durch geldpolitische Maßnahmen kann eine vollständige Gesundung der Eurostaaten nicht erreicht werden. Hierzu bedarf es insbesondere einer nachhaltigen Fiskalpolitik, die auf die Konsolidierung der Staatshaushalte fokussiert ist (vgl. ebenda, Tz. 162).

Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschaft- und Währungsunion („Fiskalpakt“ oder auch „Fiskalvertrag“)

Um die Verschuldungsproblematik in Europa in den Griff zu bekommen, ist mit Wirkung zum 1. Januar 2013 der Fiskalvertrag⁷⁹ in Kraft getreten. Der Fiskalvertrag ergänzt und verschärft das bestehende EU-Regelwerk zur haushaltspolitischen Überwachung.⁸⁰ Mit der Unterzeichnung des Fiskalvertrags verpflichten sich die Mitgliedstaaten einheitliche und dauerhaft verbindliche Haushaltsregeln in ihre nationalen Rechtsordnungen aufzunehmen. Konkret sieht der Fiskalvertrag die Einführung nationaler Schuldenbremsen vor, wobei das jährliche konjunkturbereinigte Defizit eines Mitgliedstaates maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandproduktes („BIP“) betragen darf, wenn die Schuldenstandsquote nicht deutlich unter 60 Prozent liegt. Damit soll die hohe Staatsverschuldung schnellstmöglich zurückgeführt und die exzessive Staatsverschuldung in der Zukunft nachhaltig vermieden werden. Der Fiskalvertrag ist eng gekoppelt an den ESM: Alle Länder, die den Fiskalvertrag bis zum 1. Januar 2013 ratifiziert haben und spätestens ein Jahr nach seinem Inkrafttreten die Bestimmun-

78 Die historische Erfahrung zeigt jedoch, dass eine Geldpolitik, deren Ziel es ist, den Staat zu finanzieren, zu unkontrollierbarer Inflation führt.

79 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Haushaltspolitische_Ueberwachung_der_EU/Fiskalvertrag/fiskalvertrag.html; abgerufen am: 8. Mai 2019.

80 Dazu gehören der Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie die sechs EU-Rechtsakte zur Stärkung der haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung („sixpack“).

gen zur Schuldenbremse in nationale Rechtsordnung umgesetzt haben, sind berechtigt, Hilfen aus dem ESM in Anspruch zu nehmen. Der Fiskalvertrag beinhaltet zudem Regelungen bezüglich Sanktionen bei einer Überschreitung des Referenzwertes für die Neuverschuldung. Erreicht die Neuverschuldung 3 Prozent des BIP, erfolgt automatisch ein Defizitverfahren. Befindet sich ein Mitgliedstaat in einem Defizitverfahren, muss dieser Staat strenge Strukturreformen verfolgen, die von Rat und Europäischer Kommission genehmigt und überwacht werden. Zudem haben sich die Vertragsparteien mit dem Fiskalvertrag darauf verpflichtet, auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik sowie eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung hinzuarbeiten.⁸¹

Weitere von der Europäischen Union implementierte Maßnahmen betreffen den Finanzmarkt. Durch eine neue europäische Finanzmarktaufsicht, Stresstests für Banken und Versicherungsunternehmen sowie eine strengere Regulierung des Finanzsektors (u. a. neue Eigenkapitalvorschriften für Banken, weniger spekulative Finanzprodukte und neue Gesetze zur Bankenrestrukturierung) wird der Finanzmarkt weiter stabilisiert.⁸²

Bankenunion

Als Reaktion auf die Finanz-, Staatsschulden- und Wirtschaftskrise in der Europäischen Union hat die Europäische Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur Vorbeugung und Bewältigung von Bankenkrisen ergriffen, die unter dem Begriff „Bankenunion“ subsummiert werden. Ziel der Europäischen Bankenunion ist es, Mechanismen zu schaffen, die eine gemeinsame Einlagensicherung bilden und darüber hinaus die Restrukturierung und gegebenenfalls Abwicklung von Banken auf zentraler Ebene innerhalb der EU gewährleisten. Wesentliche Elemente der Bankenunion sind die für alle EU-Länder geltende Einlagensicherungsrichtlinie (Directive on Deposit Guarantee Schemes, „DGSD“) und die Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive, „BRRD“). Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Su-

81 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Haushaltspolitische_Ueberwachung_der_EU/Fiskalvertrag/fiskalvertrag.html; abgerufen am: 8. Mai 2019.

82 Vgl. https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euroraums/Haushaltspolitische_Ueberwachung_der_EU/Fiskalvertrag/fiskalvertrag.html; abgerufen am: 8. Mai 2019.

pervisory Mechanism, „SSM“) für den Euroraum ist das für die Bankenaufsicht zuständige Element der Europäischen Bankenunion. Der SSM ist organisatorisch bei der Europäischen Zentralbank („EZB“) mit Sitz in Frankfurt verortet. Ihm obliegt die Beaufsichtigung der Banken in der Eurozone, die das Kredit- und Einlagengeschäft betreiben. Die Teilnahme für EU-Mitgliedsstaaten außerhalb des Euroraumes am SSM ist fakultativ (Opt-in) (vgl. Deutsche Bundesbank, 2015). Daneben wurde der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, „SRM“) implementiert, der für alle Banken bzw. Bankengruppen gilt, die der unmittelbaren Aufsicht durch den SSM bzw. der EZB unterliegen. Aufgrund ihrer Bedeutung für das Finanzsystem konnten systemrelevante Banken davon ausgehen, im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu Lasten der Staatshaushalte gestützt zu werden, auch weil in vielen EU-Ländern keine speziellen Bankinsolvenzverfahren existierten, weshalb einige Banken zum Abschluss risikoreicherer Geschäfte neigten (vgl. Beck und Bremus, 2014, S. 2 f.; Kirchner, 2009, S. 7). Ein wesentliches Ziel der Implementierung des SRM ist es daher, eine effiziente Restrukturierung und Abwicklung auch von systemrelevanten Banken im Falle wirtschaftlicher Schwierigkeiten zu ermöglichen, ohne die Stabilität des europäischen Finanzbinnenmarktes zu gefährden und die systemrelevanten Banken in ihrem Verhalten zu disziplinieren. Korrespondierend zum SRM wurde ein Fonds („Single Resolution Fonds“, „SRF“) eingerichtet, der die erforderlichen Mittel enthält, um in Krisenzeiten Banken, welche in Schieflagen geraten sind, zu restrukturieren oder im Extremfall abzuwickeln.

Euro-Plus-Pakt und Europäisches Semester

Neben den bereits angesprochenen geld- und fiskalpolitischen Maßnahmen wurde die Wettbewerbsfähigkeit der Euroländer durch eine gemeinsame Wachstumsstrategie und konkrete Maßnahmen im Pakt für Wettbewerbsfähigkeit („Euro-Plus-Pakt“) ausgebaut. Die nationalen Wirtschaftspolitiken sollen zukünftig zudem durch ein neues Verfahren zur Überwachung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und einen europäischen Planungs- und Berichtszyklus europäisch koordiniert werden („Europäisches Semester“).

2.2.6 Phase 6: 2014 bis 2020: Reformen, Klimawandel, Digitalisierung

Mit der Bundestagswahl 2013 wurde die Koalition von CDU/CSU und FDP von einer großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD abgelöst. Die lange Aufschwungsphase der Wirtschaft, die ab 2010 bis 2018 einsetzte, ging mit steigenden Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsentnahmen einher. Diese komfortable Einnahmesituation wurde dazu genutzt, die in Folge der Bankenrettung angestiegene Staatsverschuldung abzubauen und auf die Maastricht-Kriterien zurückzuführen. Die Schuldenquote (Verhältnis der Staatsschulden zum BIP) sank von 81,8 Prozent im Jahr 2010 auf 60,9 Prozent im Jahr 2018. Gleichzeitig wurden aber die Forderungen nach sozialen Reformen, wie strengerer Arbeitsplatzregulierung und höheren Ausgaben für Soziales größer, was in konkreten Reformen am Arbeitsmarkt und im Bereich der Rentenversicherung mündete.⁸³ Als problematisch erachtet wurde vor allem der Niedriglohnsektor in Deutschland.⁸⁴ Laut Statistischem Bundesamt bezogen im Jahr 2014 rund 21 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Niedriglöhne.⁸⁵ Dem sollte durch die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns begegnet werden, der zum 1. Januar 2015 eingeführt wurde. Fortan sind Arbeitgeber dazu verpflichtet, ihren Angestellten einen Stundenlohn von mindestens 8,50 Euro zu bezahlen. Darüber hinaus wurde die Überlassungshöchstdauer in der Zeitarbeit wieder auf 18 Monate verkürzt (vgl. DB-Drucks. 18/9232, S. 2).

Auch im Bereich der Rentenversicherung wurden Reformen durchgeführt, die teilweise in die entgegengesetzte Richtung der Agenda 2010 Reformen gingen. Während mit der Agenda 2010 die Möglichkeiten für einen früheren Renteneintritt eingeschränkt worden sind, führte die Große Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel mit der abschlagsfreien Rente mit 63 eine Regelung ein, dernach unter bestimmten Voraussetzungen ein Versicherter bereits mit 63 Jahren ohne Abschläge vorzeitig in Ruhestand gehen kann. Des Weiteren wurden Leistungen für Mütter

83 So forderte beispielsweise die SPD in ihrem Wahlprogramm der Bundestagswahl 2013 ein neues soziales Gleichgewicht (vgl. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf; S. 4; abgerufen am: 5. Januar 2020).

84 Vgl. Zeit Online, 7. März 2017, Das Agenda-Trauma, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2017-02/agenda-2010-spd-martin-schulz-arbeit-niedriglohnsektor-effekte-deutschland/seite-5>; abgerufen am: 10. Januar 2020.

85 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-2/niedriglohnquote.html>; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

(Mütterrente) ausgeweitet und die Renten für Bezieher mit verminderter Erwerbsfähigkeit (Erwerbsminderungsrente) aufgestockt.

Bildungspolitisch hat der Deutsche Bundestag 2019 eine Lockerung des Kooperationsverbots zwischen dem Bund und den Ländern beschlossen.⁸⁶ Nach § 30 GG fällt Bildung in die Verantwortung der Bundesländer. Für den Bund war es daher bis dahin schwierig, Bundesmittel in Schulen zu investieren. Nach der Grundgesetzänderung wird dies möglich.⁸⁷ Die Grundgesetzänderung war notwendig geworden, weil im Rahmen des „DigitalPakt Schule“ der Bund den Bundesländern für den Ausbau der digitalen Infrastruktur an Schulen etwa 5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt hat.

Auf der europäischen Ebene wurde die Debatte von den immer größer werdenden Handelsbilanzüberschüssen Deutschlands geprägt. Gleichzeitig zum Wirtschaftsaufschwung nach der Finanzkrise stiegen in Deutschland die Exportüberschüsse immer weiter an. Ein Überschuss in der Handelsbilanz entsteht immer dann, wenn ein Land mehr exportiert als importiert. In einem System frei konvertierbarer Wechselkurse hätte ein Exportüberschuss eine Aufwertung der inländischen Währung zur Folge, wodurch deutsche Produkte im Ausland teurer werden würden, was die Auslandsnachfrage bremsen würde. Durch den Euro ist dieser Mechanismus außer Kraft gesetzt, weil bei einer Gemeinschaftswährung naturgemäß nicht ein einzelnes Land seine Währung aufwerten kann. Neben der nicht mehr möglichen Aufwertung der Währung hätte eine Erhöhung der Löhne in Deutschland theoretisch die deutschen Handelsbilanzüberschüsse verringern können, weil dadurch einerseits die deutschen Produkte sich verteuert hätten und sich andererseits mit der durch die höheren Löhne einhergehende steigende Kaufkraft positiv auf die Importe nach Deutschland ausgewirkt hätte. Allerdings ist ein zentraler Baustein der Sozialen Marktwirtschaft die Tarifautonomie, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor staatlicher Einflussnahme bei der Lohnfindung schützt.

Die Klimapolitik gewinnt zunehmend an Bedeutung. Im Jahr 2016 beschließt Deutschland den Klimaschutzplan 2050, der aufzeigt, wie Deutschland das Pariser Klimaschutzabkommen aus dem Jahr 2015 umzusetzen beabsichtigt. Im Jahr 2019 tritt das Bundes-Klimaschutzgesetz in

86 Vgl. https://www.deutschlandfunk.de/grundgesetzänderung-bundestag-sti-mmt-fuer-lockerung-des.680.de.html?dram:article_id=434613; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

87 Vgl. <https://www.bmbf.de/de/wissenswertes-zum-digitalpakt-schule-6496.php>; abgerufen am: 9. Oktober 2019.

Kraft, das die deutschen Klimaschutzziele bis 2030 erstmals verbindlich regelt. In seinem Beschluss vom 24. März 2021 stellt das Bundesverfassungsgericht jedoch fest, dass die

„Regelungen des Klimaschutzgesetzes vom 12. Dezember 2019 (Klimaschutzgesetz <KSG>) über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar sind, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen.“⁸⁸

Das Bundesverfassungsgericht verpflichtete den Gesetzgeber, bis Ende 2022 die Minderungsziele der Treibhausgasemissionen ab 2031 zu präzisieren.⁸⁹ Dem kommt der Gesetzgeber mit dem „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ im Mai 2021 nach.

Ferner bringt Deutschland das Klimaschutzprogramm 2030 auf den Weg, dass die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030 spezifiziert.

Digitale Plattformen, Big Data, Industrie 4.0 etc. – die Geschwindigkeit der Digitalisierung in Deutschland hat zugenommen. In der Folge wurde der Wettbewerbsrahmen angepasst. Um den neuen Machtkonzentrationen in der digitalen Ökonomie zu begegnen, ist das deutsche Wettbewerbsrecht im Rahmen der 9. und 10. GWB-Novelle angepasst worden. Mit der 9. GWB-Reform wurde z. B. die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung von Daten in der digitalen Welt und deren Implikationen für einen wirksamen Wettbewerb explizit anerkannt, da der Zugang zu wettbewerbsrelevanten Daten nun eine Rolle bei der Beurteilung der Marktmacht spielt. Die 10. GWB-Novelle beinhaltet einen Verbotstatbestand für Zugangsverweigerung zu Daten; Unternehmen wird hierdurch ein gesetzlich vorgegebener Datenzugangsanspruch zugesichert, sollte das Geschäftsmodell den Zugang zu Datensätzen marktbeherrschender Unternehmen oder Plattformen erfordern. Ferner wurde im Rahmen der 9. und 10. GWB-Novelle die Fusionskontrolle verschärft, um sog. Killer-Acquisitions entgegenzuwirken und die Bestreitbarkeit der Märkte zu erhöhen. In der 10. GWB-Novelle wurde die kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht geradezu revolutioniert mit dem Ziel, die Missbrauchsaufsicht zu beschleunigen und wettbewerbschädigendes Verhalten schneller und effektiver zu unterbinden.

88 Verfügbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>; abgerufen am: 10. Mai 2021.

89 Vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>; abgerufen am: 10. Mai 2021.

Die fortschreitende Digitalisierung fordert nicht nur das Wettbewerbsrecht heraus, sondern auch die Novellierung des Datenschutzrechts. Um europaweit einheitliches Datenschutzniveau sicherzustellen und Gleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Verbraucherinteressen zu gewährleisten, wurde die Europäische Datenschutzgrundverordnung („DSGVO“) vom Europäischen Parlament am 14. April 2016 angenommen und gilt seit 2018 in allen EU-Mitgliedsstaaten.

Soziale Netzwerke und ihre Geschäftsmodelle erleichtern die exponentielle Verbreitung demokratiegefährdender Inhalte sowie von Falschmeldungen (sog. Fake News), was nicht nur die Polarisierung der Gesellschaft begünstigen, sondern auch den Ausgang von Wahlen beeinflussen und zur Destabilisierung von Demokratien beitragen kann (vgl. House of Commons, 2018). Eine funktionierende Demokratie ist jedoch wesentliche Voraussetzung für die Soziale Marktwirtschaft.

2.2.7 Zwischenergebnis

In der Sozialen Marktwirtschaft geht es nicht um die Interessen und Privilegien einiger weniger Wirtschaftsakteure, sondern um die Lebensbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten aller Gesellschaftsmitglieder. Die Soziale Marktwirtschaft soll jedem die Möglichkeit eröffnen, an dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt teilzuhaben.

Die Soziale Marktwirtschaft ist kein in sich abgeschlossenes Ordnungskonzept, sondern bedarf der kontinuierlichen Fortentwicklung, die den sich wandelnden Produktions-, Arbeits-, Handels- und Lebensbedingungen Rechnung trägt, um Wohlstand für alle zu garantieren und soziale Gerechtigkeit sicherzustellen.

Für die Sicherstellung des Wohlstands für alle unter Beachtung der Einkommensverteilung ist ein langfristiges Wirtschaftswachstum von zentraler Voraussetzung. Die Beibehaltung eines stabilen Wachstumspfades wird kontinuierlich vor verschiedene Herausforderungen gestellt. So muss Deutschland die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit in einer zunehmend technisierten Welt erhalten sowie den ökologischen und bevölkerungsstrukturellen Herausforderungen gerecht werden. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft muss stärker als zuvor vor dem Hintergrund einer globalisierten Welt betrachtet werden, in der Staaten und Volkswirtschaften – nicht nur innerhalb Europas, sondern weltweit – zunehmend verflochten sind und sich globale Gleichgewichte ändern. Eine der größten Herausforderung der heutigen Zeit stellt zweifelsohne

die Bewältigung bzw. die möglichst weitgehende Verhinderung der Klimaerwärmung dar. Klimapolitik kann einen wesentlichen Einfluss auf die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft wie Wohlstand und soziale Gerechtigkeit haben, wenn sie nicht an den Grundprinzipien des Marktes ausgestaltet wird und Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum durch sie negativ beeinflusst werden. Die Gesellschaft und Wirtschaft werden zunehmend durch die Digitalisierung geprägt. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf Wirtschaft und Gesellschaft werden nicht ohne Grund mit denen der industriellen Revolution verglichen (vgl. Brynjolfsson und McAfee, 2014). Digitalisierung, Globalisierung, Ökologie und Demografie sind die Schlagworte, mit denen sich das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft heute auseinandersetzen muss und innerhalb derer es sich heute wiederfinden muss. Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, die die zunehmende Digitalisierung, die Globalisierung sowie die ökologischen und demografischen Entwicklungen an eine Soziale Marktwirtschaft von heute stellen, haben ganz wesentliche Implikationen für viele Handlungsfelder der Politik.

2.3 Literaturverzeichnis

- Abelshauer, W. (2005), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, C. H. Beck: München.
- Basedow, J., J. B. Donges, H. Markmann, H.-J. Ewers, H. Greiffenberger, K.-H. Schumacher, W. Sies, O. Sievert und W. Wimmer (1991), *Marktöffnung und Wettbewerb: Berichte der Deregulierungskommission 1990 und 1991*, C. E. Poeschel: Stuttgart.
- Baßeler, U., J. Heinrich und W. A. S. Koch (1995), *Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft*, 17. Auflage, J. P. Bachem: Köln.
- Beck, A. und F. Bremus (2014), Wie kann systemisches Risiko beschränkt werden?, DIW Roundup: Politik im Fokus No. 36, verfügbar unter: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.481461.de/diw_roundup_36_de.pdf; abgerufen am: 18. Mai 2022.
- Bickenbach, F. und R. Soltwedel (1994), Das ethische Fundament der Sozialen Marktwirtschaft, Kiel Working Paper, No. 612, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel, verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/45123339_Das_ethische_Fundament_der_Sozialen_Marktwirtschaft; abgerufen am: 20. Mai 2021.
- Borowsky, P. (2002), Sozialliberale Koalition und innere Reformen, *Informationen zur politischen Bildung*, 258, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/izpb/10109/sozialliberale-koalition-und-innere-reformen?p=all>; abgerufen am: 10. Januar 2020.

- Boss, A., J. Stehn, C-F. Laaser, K.-W. Schatz, E. Bode, H. Böhme, E.-J. Horn, A. Rosenschon, B. Sander und R. Schmidt (1996), *Deregulierung in Deutschland: eine empirische Analyse*, Kieler Studien No. 275, Mohr: Tübingen, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/handle/10419/889>; abgerufen am: 20. Mai 2021.
- Bundesagentur für Arbeit (2022), *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote, Arbeitsmarkt in Zahlen*, verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iiia4/alo-zeitreihe-dwo/alo-zeitreihe-dwo-b-0-xlsx.xlsx>; abgerufen am: 18. Mai 2022.
- Brynjolfsson, E. und A. McAfee (2014), *The Second Machine Age: Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird*, 6. Auflage, Plassen Verlag: Kulmbach.
- Bundeskartellamt (2018), *60. Jahre Bundeskartellamt 1956-2018*, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Broschueren/60_Jahre_Jubilaeumsbroschuere.pdf?__blob=publicationFile&v=3; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Bundesministerium für Arbeit (1950), *Entwicklung und Ursache der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland (1946-1950)*, Bonn, verfügbar unter: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/194612/anba/arbeitsstatistik/arbeitsstatistik-d-0-pdf.pdf>; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Bundesministerium der Finanzen (2000), *Deutsches Stabilitätsprogramm, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte*, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/D_eutsches_Stabilitaetsprogramm/deutsche-stabilitaetsprogramme-anlage15.pdf?__blob=publicationFile&v=4; abgerufen am: 6. Januar 2020.
- Busch, A. (2005), *Globalisation and National Varieties of Capitalism, The Contested Viability of the "German Model"*, *German Politics*, 14(2), S. 125-139.
- Cassel, D. und H. J. Thieme (1988), *Stabilitätspolitik*, in: Franz Vahlen (Hrsg.): *Vahle's Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, 3. Auflage, Vahlen: München, S. 363-442.
- DESTATIS – Statistisches Bundesamt (2018), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen. Lange Reihen ab 1925*, Fortlaufende Reihe, Wiesbaden.
- Deutsche Bundesbank (2016), *Die Deutsche Bundesbank: Notenbank für Deutschland*, verfügbar unter: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/597802/5647f3eb237a10b674f6c0564ecb2af7/mL/die-deutsche-bundesbank-data.pdf>; abgerufen am: 5. Juli 2022.
- Deutsche Bundesbank (2015), *Glossareintrag*, Frankfurt am Main, verfügbar unter: <https://www.bundesbank.de/action/de/723820/bbksearch:firstLetter=A>; abgerufen am: 18. Mai 2022.
- Deutscher Bundestag (2003), *Plenarprotokoll 15/32, 32. Sitzung*, verfügbar unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/15/15032.pdf>; abgerufen am: 10. Januar 2020.

- Gaul, C-M. (2008), Wissenschaftliche Dienste des deutschen Bundestages, Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, Infobrief, verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/190470/cdd58467a0b827c66cd3d366fe96383f/konjunkturprogramme-data.pdf>; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Edelstein, B. und H. Veith (2017), Schulgeschichte nach 1945: Von der Nachkriegszeit bis zur Gegenwart, Bundeszentrale für politische Bildung, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/229702/schulgeschichtete-nach-1945>; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Eichhorst, W. und K. Zimmermann (2008), Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 77(1), S. 8-19.
- Eickhoff, N. (1998), Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, *Wirtschaftsdienst*, 78(1), S. 18-25.
- Erhard, L. (2009), *Wohlstand für Alle*, Anaconda: Köln.
- Eucken, W. (1950), *Grundlagen der Nationalökonomie*, 6. Auflage, Springer: Berlin.
- Eucken, W. (1942), Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: G. Schmölders (Hrsg.), *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese*, Duncker & Humblot: Berlin, S. 1-29.
- Eucken, W. (1959), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Rowohlt: Hamburg.
- Friedman, M. (1973), Die Gegenrevolution in der Geldtheorie, in: P. Kalmbach (Hrsg.), *Der neue Monetarismus: 12 Aufsätze*, Nymphenburger Verlag: München, S. 47-69.
- Görtemaker, M. (2009), Probleme der inneren Einigung, Bundeszentrale für politische Bildung, verfügbar unter: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43787/probleme-der-inneren-einigung?p=all>; abgerufen am: 4. Januar 2020.
- Hamel, H. (1994), Soziale Marktwirtschaft: Anspruch und Realität eines ordnungspolitischen Konzepts, in: W. Klein, S. Paraskewopoulos und H. Winter (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft, Ein Modell für Europa*, Duncker & Humblot: Berlin.
- Haucap, J. (2018), Liberalisierung und Regulierung des Postmarktes: Gestern, heute und morgen, Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 95, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, verfügbar unter: https://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/095_OP_Haucap_neu.pdf; abgerufen am: 21. Mai 2021.
- House of Commons (2018), Disinformation and 'fake news': Interim Report, Fifth Report of Session 2017-19, verfügbar unter: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/363/363.pdf>; abgerufen am: 20. Mai 2021.
- Keynes, J. M. (1936), *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Duncker & Humblot: Berlin.
- Kirchner, C. (2009), Wege aus der internationalen Finanzkrise, in: *Wirtschaftsdienst*, 89(7), S. 459-465.

- Kultusministerkonferenz (2002), PISA 2000 – Zentrale Handlungsfelder: Zusammenfassende Darstellung der laufenden und geplanten Maßnahmen in den Ländern, verfügbar unter: https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2002/2002_10_07-Pisa-2000-Zentrale-Handlungsfelder.pdf; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Laaser, C. F. (1994), Die Bahnstrukturreform: Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?, Kiel Discussion Papers No. 239, Institut für Weltwirtschaft (IfW); Kiel, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/821/1/16112445.PDF>; abgerufen am: 21. Mai 2021.
- Lachmann, W. (2004), *Volkswirtschaftslehre 2: Anwendungen*, 2. Auflage, Springer: Berlin, Heidelberg.
- Lambsdorff, O. (1982), Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Programmschrift, Bundeswirtschaftsministerium, verfügbar unter: https://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0079_lam_de.pdf; abgerufen am: 10. Januar 2020.
- Lampert, H. (1965), *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 11. Auflage, Olzog Verlag: München.
- Lauschke, K. (2005), *Hans Böckler, Band 2: Gewerkschaftlicher Neubeginn 1945-1951*, Klartext Verlag: Essen.
- Michler, A. und H. Smeets (2011), Die Finanzkrise: Ursachen, Wirkungen und Maßnahmen, in: A. F. Michler, H-D. Smeets (Hrsg.), *Die aktuelle Finanzkrise: Bestandsaufnahme und Lehren für die Zukunft, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Band 93, Lucius und Lucius: Stuttgart, S. 3-32.
- Müller-Armack, A. (1990), *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, München, Kastell.
- Müller-Armack, A. (1959), Soziale Irenik, in: A. Müller-Armack (Hrsg.), *Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform*, Kohlhammer Verlag: Stuttgart, S. 559-578.
- Pätzold, J. (1994), *Soziale Marktwirtschaft, Konzeption – Entwicklung – Zukunftsaufgaben*, 6. Auflage, Verlag Wissenschaft & Praxis: Ludwigsburg, Berlin.
- Painter, D. S. (2014), Oil and geopolitics: the oil crises of the 1970s and the Cold War. *Historical Social Research*, 39(4), S. 186-208.
- Renzsch, W. (1998), Die Finanzierung der deutschen Einheit und der finanzpolitische Reformstau, *Wirtschaftsdienst*, 8(6), S. 348-356.
- Rüstow, A. (1963), Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit, in: A. Rüstow (Hrsg.), *Rede und Antwort*, M. Hoch Verlag: Ludwigsburg, S. 76-91.
- Sachverständigenrat (2002), Jahresgutachten 2002/2003: Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Wiesbaden, verfügbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/jahresgutachten.html>; abgerufen am: 18. Mai 2022.
- Sachverständigenrat (2014), Jahresgutachten 2014/15: Mehr vertrauen in Marktprozesse, verfügbar unter: https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201415/JG14_ges.pdf; abgerufen am: 20. Mai 2021.

2 Soziale Marktwirtschaft im Wandel der Zeit

- Schanetzky, T. (2007), *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Akademie Verlag: Berlin.
- Schiffer, H.-W. (2010), *Energiemarkt Deutschland, Praxiswissen Energie und Umwelt*, 11. Auflage, TÜV Media: Köln.
- Schrader, K. und C-F. Laaser (2010), Den Anschluss nie gefunden: Die Ursache der griechischen Tragödie, *Wirtschaftsdienst*, 90(8), S. 540-547.
- Schröder, C. (2016), Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich, *IW Trends* 3/2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/296545/IW-Trends_2016-03-03_industrielle_Arbeitskosten.pdf; abgerufen am: 20. Mai 2021.
- Sinn, H-W. (2010), *Kasino Kapitalismus: Wie es zur Finanzkrise kam und was jetzt zu tun ist*, Econ Verlag: Berlin.
- Sinn, H-W. (2012), *Die Target-Falle: Gefahren für unser Geld und unsere Kinder*, Carls Hanser Verlag: München.
- Stanat, P., C. Artelt, J. Baumert, J. Klieme, E. und G. Schümer (2002), *Pisa 2000 – Die Studie im Überblick. Grundlagen, Methoden und Ergebnisse*. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin.
- Thieme, J. (1994), *Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung*, 2. Auflage, dtv: München.
- Wilgerodt, H. (2001), Alfred Müller-Armack – der Schöpfer des Begriffs "Soziale Marktwirtschaft, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 50(3), S. 253-277.
- Zinn, K. G. (1992), *Soziale Marktwirtschaft, Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung*, BI-Verlag: Mannheim.
- Zohlnhöfer, R. (2006), Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit 1945, in: M. G. Schmidt, R. Zohlnhöfer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 285-313.
- Zohlnhöfer, R. und W. Zohlnhöfer (2010), Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl 1982–1989/90. Eine Wende im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft?, in: G. v. Buchstab, H.-O. Kleimann, H. J. Küsters (Hrsg.): *Die Ära Kohl im Gespräch – Eine Zwischenbilanz*, de Gruyter: Berlin, S. 23-44.

2.4 Forschungstrends der VWL

Zum methodischen Konzept dieses Vorausschauprozesses gehört es, die gegebene Aufgabenstellung zukunftsorientiert aus unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten. Zentral ist dabei die Sicht der Schlüsseltechnologien der Digitalisierung, die durch die Perspektive der „Digitalisierung im Allgemeinen“ flankiert wurde. Zur Perspektive der Volkswirtschaftslehre („VWL“) gehört neben der obigen historischen Einordnung auch eine zukunftsorientierte Sichtweise, die Forschungstrends der VWL in den Blick nimmt. Diese Betrachtung erfüllte zwei Funktionen: erstens wurde

überprüft, welchen Raum die Aufgabenstellung (Wirkungen der Digitalisierung) in der Forschungsliteratur bereits einnimmt, und zweitens, ob es prominente, eigenständige Forschungstrends gibt, die ein übergreifendes Forschungsinteresse belegen und bei denen cursorisch geprüft wurde, ob sie für die Aufgabenstellung neue Facetten aufzeigen können.

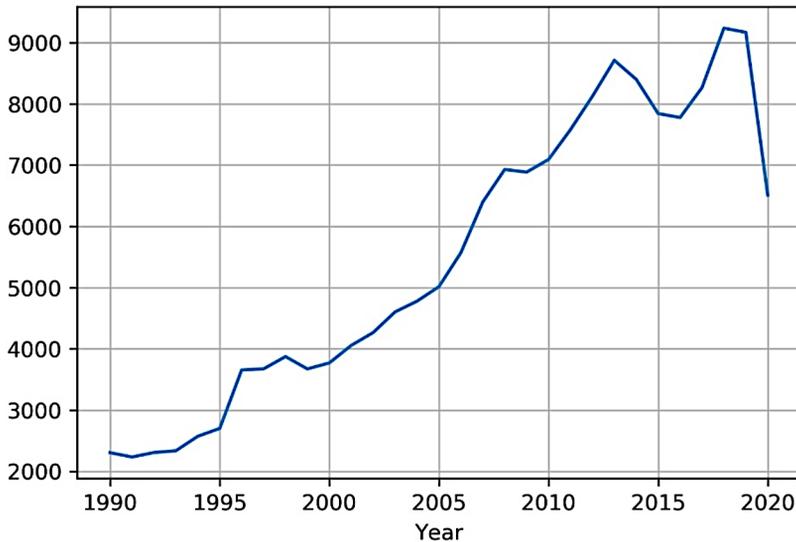
Zur Identifikation von Trends bei den Forschungsthemen in den Wirtschaftswissenschaften und angrenzenden Forschungsgebieten, wurde eine systematische Stichwort-Auswertung von Abstracts bei Scopus⁹⁰ durchgeführt, die auf einer Stichprobe bestehend aus 147 relevanten internationalen Fachzeitschriften in englischer Sprache beruht.⁹¹ Wissenschaftler aus der ganzen Welt – somit auch aus Deutschland – publizieren in diesen internationalen Fachzeitschriften. In deutschsprachigen Fachzeitschriften werden üblicherweise Themen behandelt, die auf die nationale Wirtschaftspolitik bzw. Jurisdiktion fokussieren. Deutschsprachige Fachzeitschriften werden bei Scopus nicht geführt.

Grundidee der Analyse ist es, anhand einer Zählung der Häufigkeit von Begriffen und Begriffsfolgen pro Jahr, den zeitlichen Verlauf von Forschungsinteressen zu beobachten und daraus Trendverläufe und neue Trends abzulesen. Es wurden Abstracts der vergangenen 30 Jahre zur Auswertung herangezogen, wobei Frühjahr 2020 das Ende der Auswertungsperiode darstellt (siehe Abbildung 2.1). Insgesamt beruht die Analyse, nachdem identische, doppelt aufgeführte Abstracts entfernt wurden, auf 196.358 verfügbaren Abstracts, sodass bei durchschnittlicher Wortanzahl von circa 72 Wörtern pro Abstract mehr als 16 Mio. einzelne Begriffe Eingang in die Analyse fanden.

90 Bei Scopus handelt es sich um die größte Abstrakt- und Zitationsdatenbank für peer-reviewte Literatur: wissenschaftliche Zeitschriften, Bücher und Tagungsberichte.

91 Die vollständige Liste der ausgewerteten Zeitschriften findet sich in Anhang I.

Abbildung 2.1 Anzahl verfügbarer Abstracts über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

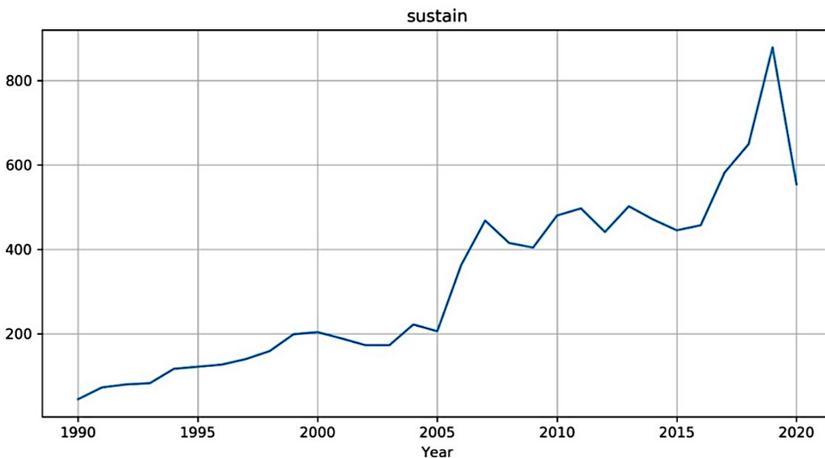
Die methodische Herangehensweise der Textauswertung beruht auf sog. N-Grammen. N-Gramme sind N aufeinander folgende Bestandteile eines Texts. Bspw. ist „global financial crisis“ ein auf Worten basierendes 3-Gramm. Als Textbestandteile können z. B. Buchstaben, Sätze oder Wörter dienen. Dabei bieten sich N-Gramme von Wörtern als Betrachtungsgegenstand an als pragmatische Operationalisierung eines Forschungsthemas. Eine größere Häufigkeit eines N-Gramms pro Jahr wird dabei als größeres Interesse für den zugehörigen Forschungsinhalt des N-Gramms ausgelegt.

Dabei werden Füllwörter, sogenannte Stoppwörter entfernt, sodass auf fachinhaltlich relevante Worte abgestellt werden kann. Stoppwörter sind bspw. „and“, „or“, „while“ und viele mehr. Nach Bereinigung um Füllwörter verbleiben circa 11,4 Mio. einzelne Begriffe in der Auswertung. Damit auch grammatikalisch sinnvolle Variationen ein und desselben Phänomens nicht zu einer fälschlichen getrennten Zählung desselben Phänomens führen, werden alle Wörter, bevor sie gezählt werden, auf ihren Wortstamm reduziert (sog. „stemming“). So kann verhindert werden, dass zwischen dem 3-Gramm-Beispiel „global financial crisis“ und eines Plurals desselben Phänomens „global financial crises“ bei der Zählung unterschieden wird. Das 3-Gramm dieses Beispiels in Wortstämmen ist „global finan-

ci crisi“. Bei der Wahl der Länge N der betrachteten N -Gramme ergab sich, dass 3-Gramme einen guten Kompromiss darstellen zwischen inhaltlicher Spezifität und ausreichend großer Häufigkeiten. Da die Soziale Marktwirtschaft kein starres System darstellt, sondern ein System, welches sich dynamisch an neue Gegebenheiten anpasst, sollten aus der ökonomischen Forschung, Themen des Zeitgeschehens abzulesen sein.

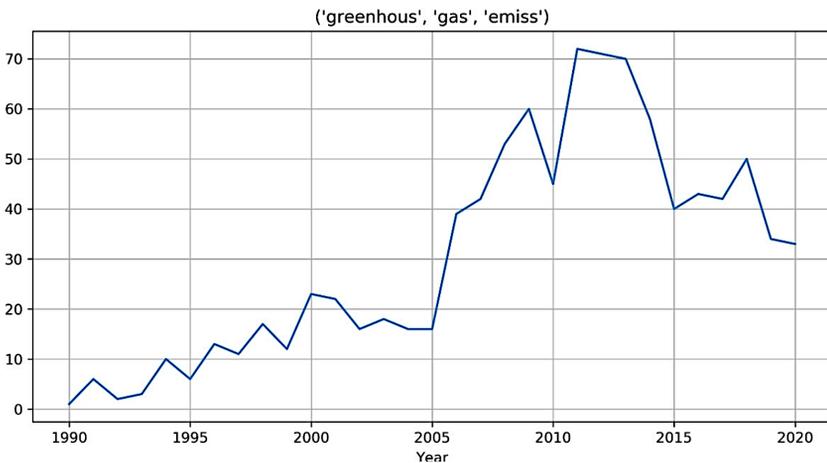
Abbildungen 2.2 und 2.3 stellen diesen Sachverhalt an einem typischen Beispiel für Forschungsthemen mit Bezug zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz dar: Das 1-Gramm „sustain“ ist recht häufig und kommt in fast 10 Prozent aller Abstracts vor. Zugleich ist es inhaltlich recht unspezifisch, weil es keinen weiteren Kontext vermittelt. Das 3-Gramm „greenhouse, gas, emiss“ dagegen lässt sich inhaltlich eindeutig dem Thema Klimaschutz zuordnen, kommt aber immer noch ausreichend häufig vor, wenn auch etwa um einen Faktor zehn seltener als das 1-Gramm „sustain“.

Abbildung 2.2 Absolute Häufigkeit des Worts „Nachhaltigkeit“ im eng. Wortstamm „sustain“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.3 Absolute Häufigkeit des Worts „Treibhausgas-Emissionen“ im eng. Wortstamm „greenhous, gas, emiss“ über die Zeit



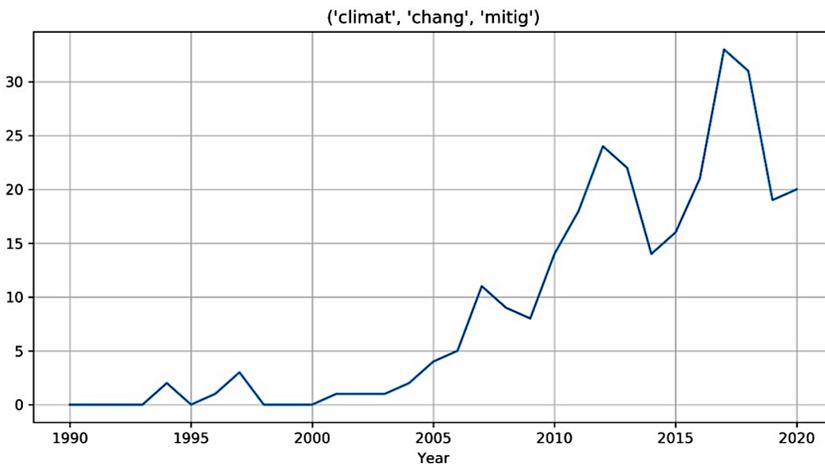
Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Abbildung 2.10 (im Anhang I) zeigt die absoluten Häufigkeiten der 30 häufigsten 3-Gramme für das jeweilige ausgewiesene Jahr. Dabei lassen sich häufige ökonomische 3-Gramme wie „(econom, polici, uncertainti)“ und „(total, factor, product)“ finden, zu Deutsch „Unsicherheit wirtschaftspolitischer Maßnahmen“ und „totale Faktorproduktivität“. Inhaltlich interessanter sind 3-Gramme wie „(sustain, develop, goal)“ und „(greenhous, gas, emiss)“, zu Deutsch „Ziele für nachhaltige Entwicklung“ und „Treibhausgas-Emissionen“, die Rückschlüsse auf aufkommende neue Themen in den Wirtschaftswissenschaften geben. Im Jahr 2020 befindet sich „(sustain, develop, goal)“ an zweiter Stelle mit über 40 Nennungen. Der Begriff „Nachhaltigkeit“ lässt sich als Kandidat für einen aufkommenden Trend in der Forschung auch aufgrund des zunehmenden Interesses für Umweltthemen bei 3-Grammen wie „(greenhous, gas, emiss)“ und „(climat, chang, mitig)“ bestätigen.

Betrachtet man die Entwicklung des Interesses für Themen, die mit „Nachhaltigkeit“ bezeichnet werden (engl. Wortstamm „sustain“), so zeigt sich eine deutliche Zunahme über die Zeit, wie auf Abbildung 2.2 ersichtlich wird. Die Abnahme am Ende der Zeitperiode ist der Tatsache geschuldet, dass die jüngsten Beobachtungen im Datensatz im ersten Quartal 2020 liegen. Die Zunahme des Interesses für Themen, die mit den Begriffen der Nachhaltigkeit zusammenhängen, lässt sich auch bei einschlägigen 3-

Grammen wie bspw. „greenhous, gas, emiss“ sowie „climat, chang, mitig“ in Abbildung 2.3 und Abbildung 2.4 beobachten, zu Deutsch „Treibhausgas-Emissionen“ und „Abmildern der Folgen des Klimawandels“.

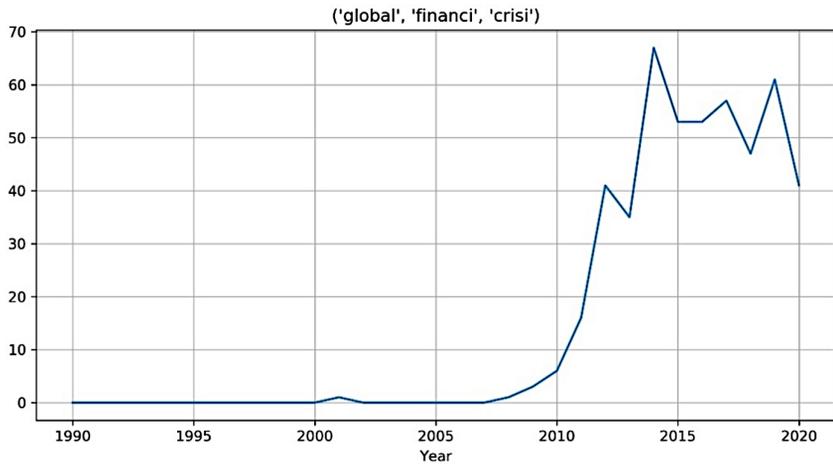
Abbildung 2.4 Absolute Häufigkeit des Worts „Klimawandel-Eindämmung“ im eng. Wortstamm „climat, chang, mitig“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Bei anderen Themen, die unmittelbar mit äußeren Ereignissen zusammenhängen ist die Zunahme des Forschungsinteresses besonders deutlich erkennbar, was für die Validität der verwendeten Daten und Methode spricht. Beispielsweise zeigt Abbildung 2.5 die absolute Häufigkeit des 3-Grammes für „Weltfinanzkrise“, wobei vor 2008 kein signifikantes Anzeichen für Interesse an diesem Phänomen zu beobachten ist. Andererseits wird an dem Beispiel auch ein beträchtlicher zeitlicher Verzug zwischen dem Zeitpunkt des Ereignisses und der wissenschaftlichen Reaktion (in Form publizierter Artikel) von ca. 3 bis 5 Jahren deutlich.

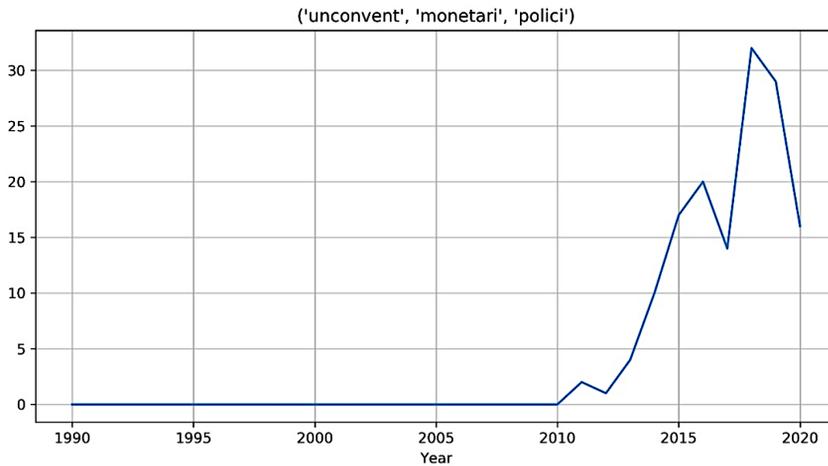
Abbildung 2.5 Absolute Häufigkeit des Worts „Weltfinanzkrise“ im eng. Wortstamm „global, financi, crisi“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Die Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichem Geschehen auf der einen Seite, dem wissenschaftlichen Interesse auf der anderen Seite und schließlich der wirtschaftspolitischen Implementierung von Maßnahmen als Reaktion darauf lässt sich in diesem Zusammenhang gut anhand des Forschungsinteresses für die „unkonventionelle Geldpolitik“ erkennen, wie in Abbildung 2.6 dargestellt.

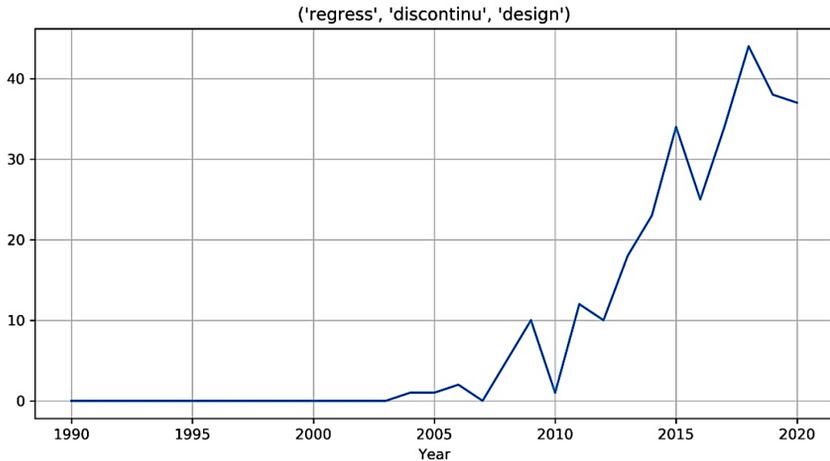
Abbildung 2.6 Absolute Häufigkeit des Worts „unkonventionelle Geldpolitik“ im eng. Wortstamm „unconvent, monetari, polic“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Auch das aufkommende Interesse für Methoden kann anhand der 3-Gramme dargestellt werden. So erfährt in der empirischen Wirtschaftsforschung bspw. das „Regression-Discontinuity-Design“ zur Identifikation von kausalen Einflüssen erst nach dem bedeutenden wissenschaftlichen Beitrag von Angrist und Pischke (1999) zunehmende Beliebtheit, obwohl die Methode seit den 1960er Jahren bereits in anderen Disziplinen bekannt war.

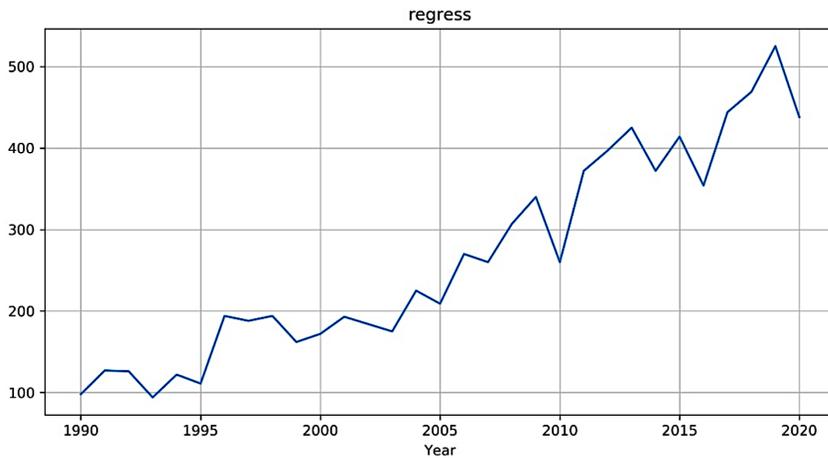
Abbildung 2.7 Absolute Häufigkeit des Worts „Regression-Discontinuity-Design“ im eng. Wortstamm „regress, discontinu, design“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Allgemeine Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung verzeichnen allerdings eher einen linearen Trend über die Zeit, wie anhand des Worts „Regression“ aus Abbildung 2.8 ersichtlich wird. Dies wird mit der zunehmenden Bedeutung der Ökonometrie in Forschung und Lehre zusammenhängen, welche nicht zuletzt auf die enorme Zunahme der Leistungsfähigkeit von Rechnern zurückzuführen ist.

Abbildung 2.8 Absolute Häufigkeit des Worts „Regression“ im eng. Wortstamm „regres“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Eine weitere Zunahme des Interesses ist beim Forschungsthema geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede zu erkennen. Abbildung 2.9 zeigt die absolute Häufigkeit des 3-Grammes zum Thema geschlechter-spezifischer Lohnlücke. Das Interesse für dieses Thema stieg mit einigen Schwankungen erst in den letzten 20 Jahren.

Abbildung 2.9 Absolute Häufigkeit des Worts „Geschlechts-Lohnlücke“ im eng. Wortstamm „gender, wage, gap“ über die Zeit



Quelle: Scopus und eigene Berechnungen.

Um einen stärkeren Bezug zur Sozialen Marktwirtschaft Deutschlands herzustellen, wurde eine Auswertung von Fachbeiträgen durchgeführt, bei denen mindestens ein Autor mit einer deutschen Institution angehört („deutscher Datensatz“). Dabei reduziert sich der Datensatz auf 14.139 verfügbare Abstracts und somit auf rund 7 Prozent des Gesamtdatensatzes. Das Ergebnis der N-Gramm-Analyse der Gesamtstichprobe kann auch für diesen Datensatz weitestgehend bestätigt werden, wobei im deutschen Datensatz das steigende Interesse für Themen, die mit Nachhaltigkeit verbunden sind, sogar noch stärker ausgeprägt ist (siehe Abbildung 2.11 im Anhang I). Dabei fällt auf, dass im Vergleich zur Gesamtstichprobe, Nachhaltigkeitsthemen in der deutschen Stichprobe in relativ größerer Variation prominent vertreten sind.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass - zumindest bei Scopus -wissenschaftliche Forschungsthemen in den Wirtschaftswissenschaften, die unmittelbare Erkenntnisse hinsichtlich der Auswirkungen der Digitalisierung bzw. der Schlüsseltechnologien auf die Wirtschaft im Allgemeinen und die Soziale Marktwirtschaft im Besonderen erlauben würden, nicht zu den prominentesten Forschungsfeldern der internationalen Forschungsgemeinde gehören. Dies wird sehr deutlich an Abbildung 2.10 (im Anhang I): Keines der dort aufgeführten 3-Gramme lässt sich eindeutig dem

Themenbereich Digitalisierung zuordnen,⁹² was nicht heißen soll, dass die Auswirkungen des technologischen Wandels von den Wissenschaftlern ignoriert werden. Dies zeigt nicht zuletzt die im Rahmen der Szenario-Analyse zitierte Literatur.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen bestehen gleichwohl vermutlich einige offene Forschungsfragen:

- Identifizierung des durch die Digitalisierung bzw. der Schlüsseltechnologien induzierten Strukturwandels und seiner möglichen Implikationen für den Wirtschaftsstandort Deutschland.
- Auswirkungen der Digitalisierung bzw. der Schlüsseltechnologien wie Quantenrechner, Blockchain, KI, Big Data etc. auf die Marktstruktur und die Preisbildungsprozesse. Eruierung von Maßnahmen zur Bewältigung möglicher Wettbewerbsbeschränkungen.
- Auswirkungen der Digitalisierung bzw. der Schlüsseltechnologien wie Quantenrechner, Blockchain, KI, Big Data etc. auf die Stabilität des Preisniveaus bzw. Inflation.
- Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung bzw. der Schlüsseltechnologien auf Produktivität und Wirtschaftswachstum sowie Lösungen zur Überwindung eines möglichen Produktivitätsparadoxons.
- Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung bzw. der jeweiligen Schlüsseltechnologien auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitsformen und das Einkommensniveau.
- Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung auf die Stabilität der Demokratie. Regulierungsmöglichkeiten zur Wahrung der Demokratie unter Wahrung der Meinungsfreiheit.
- Auswirkungen der Digitalisierung auf nationale Sicherheit.
- Nutzung der Schlüsseltechnologien zur Aufdeckung von Wettbewerbsverstößen z. B. in Form von Kartellen, Wahrung der Demokratie, Durchsetzung des Urheberrechts, Verhinderung des Handels mit Plagiaten via Internet.

Literaturverzeichnis

Angrist, J. D. und V. Lavy (1999), Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement, in: *Quarterly Journal of Economics*, 114(2), S. 533–575.

92 Lediglich einmal im Jahr 2016 taucht das 3-Gramm „inform communic technol“ unter den häufigsten 3-Grammen auf.