

Was bedeutet Ordnungspolitik in einer globalisierten Wirtschaft

Frits Bolkestein bei der Stiftung Marktwirtschaft zu Freiburg, den 18. November 2003

Sehr geehrter Herr Dr. Gerken, meine sehr verehrten Damen und Herren,

Ich bedanke mich für die freundliche Einladung hier nach Freiburg und die Gelegenheit, mit Ihnen meine Gedanken zum Thema der Bedeutung der Ordnungspolitik in einer globalisierten Wirtschaft teilen zu können. Dabei werde ich natürlich auch Bezug nehmen auf meine derzeitige Tätigkeit als EU-Kommissar für den Binnenmarkt.

Ich darf zu Beginn meiner Ausführungen heute Abend den Begriff der Ordnungspolitik in Erinnerung rufen. Dieser wurde in besonderer Weise von Walter Eucken mit geprägt. Danach beschreibt Ordnungspolitik die Gesamtheit der politischen Maßnahmen eines Staates zur Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung. Oder anders gesagt werden darunter alle Institutionen, Gesetze und Regeln sowie Handlungen verstanden, die es ermöglichen, die Wirtschaft nach den Prinzipien von Markt und Wettbewerb zu organisieren.

Aus dieser Definition wird ein immenses Spannungsfeld deutlich.

Dem Staat wird auf der einen Seite eine Regelungsfunktion zugewiesen.

Mittels dieser soll er einen Rechtsrahmen zur Verfügung stellen, um das Funktionieren des freien Marktes bestimmten Grundregeln zu unterwerfen. Dies sind klassischer Weise die Verhinderung von Kartellen oder nicht gerechtfertigten Monopolen. Darüber hinaus hat sich die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland das selbst gesteckte Ziel des Stabilitätsgesetzes gegeben. Dadurch sind dem Staat weitergehende Eingriffsverpflichtungen in eine freie Marktwirtschaft zugewiesen worden. Zusätzlich hat Deutschland die besondere Ausprägung der sozialen Marktwirtschaft gewählt. Mit diesem dritten Pfeiler, wenn Sie so wollen, hat der Staat nicht nur das Recht sondern die Pflicht auf sich genommen, für sozialen Ausgleich über Umverteilung zu sorgen.

Aber die Summe der Eingriffe in eine freie Marktwirtschaft behindert sowohl die Eigendynamik des Wirtschaftens als auch das freie Spiel der Märkte. Damit wird eine gewisse generelle Trägheit erzeugt, weil Grundbedürfnisse ohnehin gesichert sind. Deshalb sollte Ordnungspolitik die Balance zwischen zuviel und zuwenig Regelung in Form von staatlichen Instanzen im Auge haben. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass Eingriffe des Staates nicht nur Verhinderungsmechanismen sein sollten. Im Gegenteil müssen sie Anreiz zum vernünftigen Verhalten der Marktteilnehmer bieten.

Der Focus liegt also bei den Marktteilnehmern.

Den gleichen Ansatz hatten die Väter der sozialen Marktwirtschaft auch im Sinn. Subsidiarität als Hilfe zur Selbsthilfe.

Geboren aus den Erfahrungen der Zeit zwischen Industrialisierung und zweitem Weltkrieg waren die Grundgedanken des korporatistischen Rheinlandmodells der Gegenentwurf zum klassischen Wirtschaftsliberalismus. Letzterer vertraut in erster Linie auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes und weist dem Staat keinerlei Funktion im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu.

Aber hat dieses Rheinlandmodell funktioniert?

Nun in den Anfangsjahren sicherlich. Mit der Schaffung des Kartellgesetzes sowie der Einrichtung einer unabhängigen Notenbank wurden die entscheidenden Grundpfeiler einer liberalen Wirtschaftsordnung gesetzt. Parallel dazu verlief der Beitritt als Gründungsmitglied zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Hierzu führt Professor Ernst-Joachim Mestmäcker in der Festschrift aus Anlass des achtzigsten Geburtstages des deutschen EU Kommissars Hans von der Groeben aus: „... dass die im Vertrag von Rom festgelegte marktwirtschaftliche Ordnung auf der Verbindung von Wettbewerbspolitik und Rechtsangleichung mit dem Bereich, den man heute Vollendung des Binnenmarktes nennt, beruht“.

Lassen Sie mich auf die eben gestellte Frage zurückkommen. Nämlich, ob das Modell funktioniert hat.

Meine Antwort lautet später nicht mehr.

Zwar ist Deutschland völlig unzweifelhaft eine Marktwirtschaft. Man kann sie getrost auch soziale Marktwirtschaft nennen. Aber das tatsächliche Funktionieren des Wirtschaftslebens ist von einer Überregulierung, Inflexibilität, mangelndem Unternehmertum, wenig Risikobereitschaft und einer generellen Versorgungsmentalität gekennzeichnet. Dasselbe gilt für die Niederlande.

Diese Tendenz hat bereits früh seinen Lauf genommen. In einschlägigen Standardwerken zum Thema Ordnungspolitik wird neben den vorhin genannten Rahmenregeln (Kartellgesetz, Notenbank) auch die Einführung der Mitbestimmung genannt.

Die aktuellen Diskussionen in Deutschland, wie man unter anderem mit den starren Arbeitsmarktstrukturen umgehen soll, zeigen aus meiner Sicht, dass hier eine aus Traditionen gewachsene Inflexibilität, weil zu lange als Fakt akzeptiert, nur noch schwer zu ändern ist.

Während sich also die Grundidee einer Ordnungspolitik à la Walter Eucken immer mehr in eine Überregulierung zwecks Interessenausgleichs und sozialer Versorgung, ich wäre fast versucht zu sagen Überversorgung entwickelte, nahm die Wirtschaftsentwicklung einen ganz anderen Trend.

Die Wirtschaftsprozesse und -verbindungen wurden globaler.

Man hat das zu Zeiten als Japan und Südostasien ihren Wirtschaftsaufschwung und seine Billigprodukte nach Europa brachten, noch nicht Globalisierung genannt. Aber die Entwicklungen nach der Neuordnung der Weltwährungen in Bretton Woods, der immer weiter steigende Einfluss der WTO auf das Zusammenspiel der internationalen Märkte sowie die immer stärkere wirtschaftliche Verflechtung mit den Entwicklungsländern führten schließlich zu der oft auch lautstark und leider manchmal auch handgreiflich geführten Diskussion, ob man das nicht besser alles aufhalten müsse.

Während sich all diese Veränderungen abspielten und die Weltwirtschaft auch so manche Krise durchmachte, hat Deutschland zwar einige Male Ansätze von Reformen unternommen. Über konzertierte Aktionen oder später runde Tische ist man aber bis jetzt nicht hinaus gekommen. Parallel dazu hat sich die Flut der Vorschriften und Lasten für Unternehmen vervielfacht.

Zwar hat man die zunehmende Flexibilisierung von Unternehmensprozessen um sich herum realisiert und oft kritisiert, aber statt Ordnungspolitik so einzusetzen, dass sie Anreiz zum vernünftigen Funktionieren der freien Märkte schaffen würde, hat man noch mehr Restriktionen eingeführt. In der Hoffnung, damit die sozialen Ungleichheiten, die so manche Veränderung mit sich brachte, ausgleichen zu können.

Aber wie bereits US Präsident Herbert Hoover feststellte: "Economic depression cannot be cured by legislative action or executive pronouncement. Economic wounds must be healed by action of the cells of the economic body – the producers and consumers themselves".

Auch hier findet sich die message wieder, dass Ordnungspolitik, wie bereits erwähnt, die Marktteilnehmer in den Mittelpunkt stellt. Darüber hinaus setzt sie auf die Selbstbereinigung der Marktkräfte.

Damit aber diese Selbstheilungskräfte funktionieren können, bedarf es eines Regelungsrahmens, der die genügenden Spielräume lässt. Er muss außerdem Anreiz für Eigenvorsorge und Selbsthilfe bieten und dennoch den Rechtsrahmen konsistent beschreiben. Oder wie es Professor Reimut Jochimsen in einer Schrift der von Willy Brandt initiierten Stiftung „Entwicklung und Frieden“ unter dem Titel Aktivierung statt Versorgung beschreibt:

„Aufgabe der alten Politik war es Lebenslagen abzusichern. Aufgabe der neuen Politik muss es sein, Übergänge und Rückkehrmöglichkeiten zu erleichtern.“

Warum lege ich soviel Wert auf diese Ausgewogenheit, die eingangs beschriebene Balancefunktion der Ordnungspolitik?

Weil ich eben nicht, wie mir Kritiker immer wieder vorwerfen, der uneingeschränkte Befürworter des angelsächsischen Wirtschaftsmodells bin.

Ganz im Gegenteil glaube ich an Ordnungspolitik und seine positive Wirkung. Aber eben Ordnungspolitik, die ausgewogen Regeln da setzt oder neu fasst, wo es notwendig ist.

Lassen Sie mich dies an folgenden drei Thesen festmachen.

Erstens, Globalisierung lässt sich nicht aufhalten, im Gegenteil wir stehen vor einer neuen Stufe derselben.

Zweitens, wenn die Aussagen der Lissabon-Agenda wirklich noch so gemeint sind, wie sie seinerzeit gefasst wurden, müssen wir in vielen Bereichen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu globalen Lösungen kommen.

Drittens, die europäische Wettbewerbsfähigkeit braucht klare Rahmenregeln für eine funktionierende Marktwirtschaft auf der Basis der vier Freiheiten des Vertrages.

Zur ersten Aussage, nämlich, dass sich Globalisierung nicht aufhalten lässt.

Zunächst ist festzuhalten, dass ich unter Globalisierung die zunehmende Verflechtung von Wirtschaftsprozessen verstanden wissen möchte. Das bezieht sich sowohl auf die Globalisierung der Produktionsabläufe und Eigentümerschaft als auch auf die der Konsumenten.

Lassen Sie mich dazu einige Beispiele nennen.

Das Unternehmen Siemens hat erst kürzlich einen Teil seiner hoch qualifizierten Arbeitsplätze der Zentralverwaltung von München nach Prag verlegt. Dies weniger weil es an Arbeitskräften mangelte oder wegen der Lohnunterschiede, sondern weil dem Münchner Stammunternehmen die Gesamtrahmenbedingungen in Deutschland zu unattraktiv geworden sind. So jedenfalls wird Herr von Pierer zitiert.

Zweites Beispiel ist die Eigentümerstruktur in Kanada. Nur 3% von Kanadischen Unternehmensanteilen sind in der Hand von Kanadiern selbst, während in Kanada angesiedelte Firmen ihre Anteile zu 97% im Ausland haben.

Ein drittes Beispiel aus dem Konsumentenbereich. Der Umsatz von Gütern, die weltweit über das Internet angeboten, beworben und schließlich umgesetzt werden, verdoppelt sich derzeit jährlich. Teils sind die Steigerungsraten noch wesentlich höher. Weltweit wurden im Jahre 2000 Waren und Dienstleistungen für ungefähr 87 Milliarden US Dollar umgesetzt, was ungefähr 13% des Gesamtumsatzes betrifft. Für Europa wurde für das Jahr 2000 von einer Umsatzrate von 10 Milliarden Euro ausgegangen, während dies für dieses Jahr 2003 voraussichtlich 70 Milliarden sein werden.

Mein letztes Beispiel weist bereits in die Zukunft.

In ähnlicher Weise wie die wirtschaftlich wachsende Rolle Japans und vor allem Südasiens in der Vergangenheit die Weltwirtschaft und das Zusammenspiel der Märkte beeinflusst hat, wird sich für Europa die Osterweiterung als Herausforderung aber eben auch als große Chance erweisen. Globaler gesehen kommt hinzu, dass sich bereits heute ein bedeutendes China als zukünftige Handels- und Konsummacht anschickt, die Welt vor neue Fragen zu stellen. Ein bereits seit langem auf dem Weltmarkt erfolgreich operierendes Unternehmen wie die Firma Bosch bekommt dies, wie erst kürzlich in der Frankfurter Allgemeinen zu lesen war, schon heute unmittelbar zu spüren.

Dabei gilt festzuhalten, dass Globalisierung im genannten Sinne nicht automatisch eine Globalisierung der Marktwirtschaft oder das Entstehen globaler Märkte bedeutet. Aber eben eine immer weiter fortschreitende Verflechtung von Märkten. Das führt natürlich zu mehr Wettbewerb. Deshalb braucht es starke, flexible und gut funktionierende Teilmärkte, wie den europäischen Binnenmarkt.

Da sich, wie aus den genannten Beispielen deutlich wird, die Globalisierung nicht aufhalten lässt, müssen wir zum einen Regeln für das Funktionieren eines echten Binnenmarktes als wirklich konkurrenzfähigen Teilmarkt in der globalisierten Wirtschaft erlassen. Zum anderen wird es die Aufgabe der kommenden Jahre, auch und gerade im Hinblick auf die in wenigen Monaten bevorstehende Erweiterung, diese Regeln zu implementieren.

Daraus ergibt sich nach meiner Überzeugung eine modifizierte Rolle der Kommission. Sie wird sich neben einer Weiterentwicklung der bestehenden Rechtsnormen zunehmend mit dem

Geschäft der Implementierung und des Monitorings sowie der Hilfestellung bei der Umsetzung in die Praxis vor Ort auseinandersetzen müssen.

Ich erlaube mir anzufügen, dass wir wegen der Unumkehrbarkeit der eingeleiteten Prozesse sehr verantwortungsbewusst mit dem Ergebnis der gescheiterten Welthandelsgespräche umgehen müssen. Ich unterstütze deshalb voll und ganz den Ansatz von meinem Kollegen Pascal Lamy, der zwar jetzt die nötige Zeit zum Nachdenken nutzen möchte, aber klar an einer multilateralen Politik festhalten will.

Damit komme ich zur zweiten These, die besagt, dass die globale Wirtschaftssituation nach gemeinsamen Lösungen mit den Amerikanern verlangt. Und dies unter besonderer Berücksichtigung des Lissabon Ziels. Das klingt zunächst nach einem Widerspruch. Denn Lissabon und seine Maßnahmen sollten Europa bekanntlich in 2010 zum wirtschaftlich stärksten wissensbasierten Teilmarkt in der Welt werden lassen. Das heißt also den Konkurrenzkampf aufnehmen.

Ich lasse hier außer Acht, obgleich mir dies, wie Sie aus vielen meiner Einlassungen und Veröffentlichungen wissen, sehr viel Sorgen bereitet, dass Europa diesem Ziel nicht näher gekommen ist. Im Gegenteil das Stocken der Umsetzung notwendiger Aktionen lässt uns eher zurückfallen.

Mir geht es hier vielmehr darum, dass eine solche als ökonomisch gesund anzusehende Konkurrenz nur funktionieren kann, wenn diese sich auf einem level playing field abspielen kann. Und genau deshalb ist der Dialog mit Amerika so wichtig.

Ich glaube sagen zu können, dass meine Beharrlichkeit und die regelmäßigen Kontakte mit den zuständigen Regierungsvertretern und Abgeordneten in den USA dazu geführt haben, dass wir als ernstzunehmender Partner in Washington wahrgenommen werden.

Das soll nicht heißen, dass deshalb die Gespräche mit den USA einem Spaziergang gleichen. Aber die Einsicht wächst, dass wir Europäer vielleicht manchmal doch Recht haben könnten, wenn wir eben nicht sofort auf jede Situation aus der Hüfte schießen, sondern das Ziel, um im Bild zu bleiben, genauer anvisieren und verhindern, dass mit Kanonen auf Spatzen geschossen wird. Also ordnungspolitische Balance wahren lassen.

Meine Gespräche vor kurzem in den USA unter anderem zum Sarbanes-Oxley-Act sowie der Zulassung von Wirtschaftsprüfern (im Fachjargon PCAOB genannt) deuten in die richtige Richtung. Red tape vereinfachen und zu gegenseitiger Anerkennung von Regeln kommen ist das Ziel.

Das gleiche Ziel verfolgen wir bei den Verhandlungen zu den Internationalen Abrechnungsstandards. Manche haben uns seinerzeit ja wegen des Titels belächelt. „Wollen die jetzt etwa den Amerikanern ihre Regeln aufdrücken?“, wurde gefragt. Nein, aber wenn es zu gemeinsamen Regeln für die Anerkennung von Abschlüssen nach US GAAP und IAS kommt, werden IAS Regeln international anwendbar und rechtsverbindlich.

Genau aus der gleichen Verantwortung international funktionierender Märkte und vor allem der Finanzmärkte bin ich sehr froh, dass die sicherlich schwierigen Verhandlungen zum Thema Basel II keine wesentliche Verzögerung des Zeitplans erfahren haben.

Damit wende ich mich meiner dritten These zu, dass der Binnenmarkt klare Rahmenregeln braucht.

Nun werden mir vermutlich einige entgegenhalten, dass ich mich jetzt wie der typische Eurokrat verhalte und immer mehr Regeln fordere, statt Überregulierung Einhalt zu gebieten. Schließlich bestehe der vollendete Binnenmarkt bereits seit 10 Jahren.

Dem ist entgegenzuhalten, dass ich zum einen ein klarer Verfechter einer Kernkompetenzausrichtung der Kommission bin. Zum anderen, dass einige europäische Grundregeln enorm lange Zeiträume in Anspruch nehmen, ehe der für alle akzeptable Kompromiss gefunden ist. Ich betone das Wort Grundregeln!

Ich darf nur an die 30-jährige Saga der Europa AG oder die immer noch nicht endgültig abgeschlossenen Verhandlungen zum europäischen Gemeinschaftspatent erinnern.

Wir haben sicher im Bereich der Waren- und Personenfreiheit viel erreicht, was oftmals gar nicht mehr als Erfolg, weil alltäglich geworden, wahrgenommen wird. Aber für die Kapital- und ganz besonders die Dienstleistungsfreiheit bleibt noch sehr, sehr viel zu tun. Und dies sind die Wachstumsmärkte der Zukunft.

Deshalb hoffe ich sehr, dass wir in der noch verbleibenden Zeit meines aktuellen Mandates ähnlich wichtige Erfolge wie seinerzeit die Einigung über das europaweite Funktionieren von Pensionsfonds erreichen können. Diese Regelung kann in ihrer Bedeutung angesichts der demographischen Entwicklung in Europa nicht hoch genug eingeschätzt werden.

In wenigen Wochen läuft die Frist für das Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Parlament zur Neufassung und vor allem Vereinfachung der Regeln für öffentliche Vergabe von Aufträgen aus. Wir sind auf dem richtigen Weg. Die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses hat zu einer Annäherung der Standpunkte geführt und ich bin zuversichtlich, dass eine Einigung innerhalb der vorgesehenen Zeit möglich sein wird.

In gleicher Weise wichtig wäre eine baldige Einigung bei der Frage der Neugestaltung der Regeln zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Hierbei geht es keineswegs um die Ausgrenzung von Fachwissen in den Entscheidungsabläufen. Aber die derzeitige Praxis zeigt an vielfältigsten Beispielen, dass die bestehenden Regeln nicht funktionieren. Es darf nicht akzeptiert werden, dass ein an der Gesamtzahl gemessen sehr kleiner Anteil der Berufstätigen, die nationale Grenzen überschreiten, um woanders in der Gemeinschaft tätig zu werden, nach wie vor derart starken Behinderungen ausgesetzt sind. Wenn, wie häufig Vertreter der Standesorganisationen darlegen, so wenige von den Vereinfachungen, die wir anstreben, betroffen sind, wo liegt dann das Problem, diesen mobilen Wirtschaftsteilnehmern ihre Entscheidung zu erleichtern?

Die gleiche Notwendigkeit für funktionierende Marktgesetze besteht bei den Verhandlungen zu den Regeln für Unternehmensübernahmen. Der Autor Al Bernstein hat einmal ausgeführt: "success is often the result of taking a misstep in the right direction". Ich kann deshalb nur für Regeln sein, die zwar lediglich einen kleinen Schritt bedeuten, aber bitte in die richtige Richtung und in diesem Fall in Richtung von mehr shareholder democracy. Deshalb muss ein für mich akzeptabler Vorschlag das Prinzip, dass die Unternehmen den Aktionären gehören, widerspiegeln.

Ich erwähnte bereits die hohen Defizite für den Bereich der Dienstleistungen. Deshalb werde ich in Kürze eine umfassende und horizontale Initiative vorlegen, um die vielen noch verbliebenen Schranken für Dienstleistungen im Binnenmarkt anzugehen. Diese wird sich über alle Sektoren erstrecken. Es ist ein sehr ambitionierter Ansatz, der möglicherweise viel

Zeit für die Beratungen in Rat und Parlament fragen wird. Aber es ist den Einsatz wert, denn das ökonomische Potential wirklich freier Dienstleistungsmärkte ist immens und zum Vorteil von Wirtschaft und Konsumenten.

Ich hoffe sehr, dass aus meinen Ausführungen deutlich geworden ist, dass ich Ordnungspolitik für besonders wichtig in einer globalisierten Wirtschaft halte.

Deutschland hat in der Umsetzung des Modells vielleicht zu sehr den Interessenausgleich und die Institutionalisierung im Auge gehabt. Dabei ist die Balance zwischen Marktregeln und Eigendynamik der Marktkräfte verloren gegangen. Jean-Claude Juncker hat das Ergebnis letzte Woche in Brüssel als ausgeprägten Strukturkonservatismus bezeichnet. Aber ich stimme mit ihm überein, wenn er sagt, dass sich Deutschland mit den Reformdiskussionen auf dem richtigen Weg befindet.

Und die Welt dreht sich weiter, während diese Überlegungen angestellt werden. Vielleicht einigen zu schnell.

Aufhalten lässt sich dieser Prozess aber nicht. Man kann nur den Rahmen so setzen, dass das Bleiben für Unternehmer interessanter ist, als das Gehen.

Bei allem Diskurs mit Amerika muss auf dem Feld der Ökonomie ein konstruktiver Dialog geführt werden. Gegenseitige Anerkennung der Regeln muss das Ziel bleiben.

Immer da, wo im Binnenmarkt, dem zentralen Weiterentwicklungselement der Union, in ausgewogener Weise das getan wurde, was nötig war, wurde die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert.

Ich versuche in meiner derzeitigen Funktion dabei zum einen die nötige Balance zwischen Regelsetzung und Selbstregulierung der Marktkräfte wahren zu lassen. Zum anderen trage ich der Tatsache Rechnung, dass eine Reihe solcher Rahmenregeln nicht alleine Europa bezogen ausgestaltet sein können, sondern des Dialogs mit den anderen Handelspartnern in erster Linie den USA bedürfen.

Wie mehrfach gesagt: Ordnungspolitik muss die Hilfe zur Selbsthilfe animieren.

Sie haben also einen, wenn Sie so wollen, angelsächsisch denkenden aber überzeugten Ordnungspolitiker alter Schule vor sich.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.