

Ordnungspolitik für morgen

Von Hans Gersbach

Das zentrale Anliegen der Ordnungspolitik ist es, Bedingungen für das Wirken der "unsichtbaren Hand" von Adam Smith im Marktgeschehen zu schaffen. Ordnungspolitik strebt freie Preisbildung, Wirtschaftsfreiheit und Leistungswettbewerb an und setzt ihre Ziele durch nationale Regeln und international durch Reziprozität um.

Wettbewerbsordnung und regelgebundene Wirtschaftspolitik sind die tragenden Säulen der Ordnungspolitik und haben die marktwirtschaftliche Ordnung geprägt. Die Wohlfahrtssätze der allgemeinen Gleichgewichtstheorie und die Regeln in der Fiskal- und Geldpolitik sind Beispiele für die Bedeutung dieser Prinzipien in den Wirtschaftswissenschaften. Doch manchmal geben diese Prinzipien der Ordnungspolitik keine Handlungsanweisungen für wirtschaftspolitische Fragestellungen.

Um seine prägende Wirkung zu erhalten, muss das ordnungspolitische Denken deshalb in verschiedenen Feldern erweitert und erneuert werden. Wichtig sind eine Weiterentwicklung des Geldsystems, in dessen Zentrum die Sicherung der Geldwert- und Finanzstabilität steht, und die Entwicklung von Innovationssystemen, in denen öffentliche und private Akteure optimal zusammenspielen. Die zunehmende Bedeutung der Digitalisierung und der Tech-Giganten erfordert außerdem neue Entwicklungsverfahren für Regelwerke, die eine tragfähige Wettbewerbsordnung garantieren. Der Klimawandel, geopolitische Konflikte und die Corona-Pandemie zeigen die Bedeutung eines adäquaten Krisenmanagements und einer privaten und öffentlichen Vorsorge, die die Resilienz der Volkswirtschaft gegen diverse Schocks erhöht. Es braucht zudem Leitlinien für die Entwicklung guter nationaler, supranationaler oder intergouvernementaler Regelwerke und Innovationen in der Demokratie. Im Folgenden werden die wesentlichen Herausforderungen kurz beschrieben.

1. Weiterentwicklung des Geldsystems

Bis zur Bankenkrise 2008/2009 kam das Geldsystem mit vergleichsweise kleinen Zentralbankreserven der Banken aus, ohne Liquiditätsengpässe zu verursachen. Dies hat sich geändert. Heute halten Banken hohe Zentralbankreserven, und aufgrund der Pfadabhängigkeit und der inzwischen eingeführten Liquiditätsvorschriften ist nicht klar, mit welchen Niveaus an Zentralbankreserven Geldsysteme in Zukunft operieren sollten und wie das Zusammenspiel mit der Bankenregulierung gestaltet werden sollte. Zudem muss geklärt werden, welches System an Einlage- und Kreditzinssätzen (insbesondere Floor- versus Corridor-System) auf Zentralbankreserven am besten ist und wie diese Zentralbankreserven verzinst werden sollten: ganz, zu den aktuellen Zinssätzen, oder nur teilweise?

Zudem steht die Frage an, ob und mit welcher digitalen Form von Zentralbankgeld für alle Marktteilnehmer das Geldsystem ergänzt werden sollte. Von einer digitalen Banknote, in einer bestehenden oder einer neuen digitalen Infrastruktur, bis zu verzinslichen Einlagen bei der Zentralbank werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie eine digitale Form von Zentralbankgeld der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden kann.

2. Optimale Innovationssysteme

Der technische Fortschritt hat in der Vergangenheit enorme Produktivitätszuwächse ermöglicht und dadurch erst breiteren Bevölkerungsschichten zu materiellem Wohlstand verholfen. Während Automatisierung und Künstliche Intelligenz aktuell auch Sorgen wecken, dass technische Innovationen Ungleichheiten verstärken und zusätzliche Risiken erzeugen könnten, sind die Entwicklung von Impfstoffen oder von klimafreundlichen Technologien Beispiele dafür, wie der technische Fortschritt die Lebensumstände der Menschen auch weiterhin verbessert. Welche Rahmenbedingungen sollte der Staat abseits von Patent- und Lizenzregeln schaffen, damit Innovationen und technischer Fortschritt auch in Zukunft gelingen können?

Da Grundlagenforschung ein öffentliches Gut ist, ist dessen überwiegend öffentliche Finanzierung (heute etwa 80 Prozent) in den Industrieländern wohl unumstritten. Grundlagenforschung ist die Basis, auf der Prozess- und Produktinnovationen mit kommerziellem Ziel stattfinden können. Da der Großteil angewandter Forschung von privaten Unternehmen geleistet wird, stellt sich die Frage, inwieweit der Staat diese Innovationsanstrengungen unterstützen sollte - sei es durch Subventionen, Steuererleichterungen, Infrastrukturausgaben, um Clusterbildung zu imitieren, oder im Rahmen von Verteidigungsausgaben.

Soll der Staat gar eine sogenannte Mission nach US-amerikanischem Vorbild verfolgen, wie sie beispielsweise der Kongress 2022 im "Chips and Science Act" für die Forschung an Halbleitern und deren Herstellung beschlossen hat? Dieses Gesetz umfasst eine ganzheitliche Strategie von der Grundlagenforschung bis hin zu Subventionen für die Chipfertigung, um die Wettbewerbsfähigkeit und die nationale Sicherheit der USA zu stärken. Insbesondere mit Blick auf China soll das Gesetz die technologische Unabhängigkeit der USA sichern und robuste Lieferketten gewährleisten.

Wie das Innovationssystem aussehen soll, in dem staatliche und private Akteure optimal zusammenarbeiten, ist deshalb ebenfalls ein wichtiger Agendapunkt für den Ordnungsrahmen im 21. Jahrhundert. Der Staat kann Unternehmen im Wettbewerb nicht ersetzen oder direkt bestimmte Technologien vorschreiben. Dafür fehlt ihm die Information und die Anreizstruktur des Wettbewerbs. Die Frage ist vielmehr, wie stark er Innovationsprozesse allgemein fördern möchte und wie sehr die Unternehmen in eine bestimmte Richtung gelenkt werden sollen. Um Lenkung kommt der Staat nicht umhin, und vollständige Technologieneutralität ist nicht möglich: sei es, weil der Staat Grundlagenforschung mit größeren Anstrengungen, wie zum Beispiel bei der Kernfusion, finanziert, weil er bei Marktversagen, wie etwa bei der ungenügenden Bereitstellung von neuen Antibiotika, gefordert ist oder weil er bestimmte militärische Projekte fördert. Ob und wie er mehr tun sollte, muss geklärt werden.

3. Wettbewerbsordnung mit Tech-Giganten

Täglich tragen wir zum Monopol der Tech-Giganten bei: Wir nutzen ihre Produkte - Apple, Alphabet (Google), Microsoft, Meta (Facebook) und Amazon -, und je mehr Nutzer wir sind, desto nützlicher werden diese Dienstleistungen für alle.

Suchalgorithmen werden so immer raffinierter und scheinbar unverzichtbarer. So verstärkt sich das Monopol der Tech-Giganten laufend, wenn sie nicht doch durch Regulierungen beschränkt werden oder disruptive technologische Änderungen das Monopol eliminieren. Die Tech-Giganten bergen auch Risiken für die Demokratie, weil sie wichtige Informationsprozesse steuern, indem sie Informationen sammeln, verifizieren, speichern, vergleichen, gewichten und verwerfen.

Für den Umgang mit Tech-Giganten gibt es drei Ansätze: (i) Anpassungen des Wettbewerbsrechts, (ii) Erweiterungen der Haftungsregeln und (iii) Demokratisierung der sozialen Medien. Es ist aber unklar, wie diese Ansätze am besten verfolgt werden können. Das zeigen Versuche, Regelwerke für die Betreiber von sozialen Netzwerken und Suchmaschinen oder für die sogenannte Sharing Economy aufzustellen. In diesen Bereichen ersetzt der Wettbewerb um den Markt den Wettbewerb im Markt. Märkte werden von den Betreibern digitaler Plattformen teilweise selbst entworfen, und sie bestimmen zum Teil deren Rahmenbedingungen (Haftung, Versicherungspflicht oder Marktzutritt).

Deshalb stellt die Abschätzung der Folgen eines staatlichen Regelwerks für Tech-Giganten und digitale Vermittlungsplattformen die Ordnungspolitik vor Herausforderungen. Der Verweis darauf, dass Ordnungspolitik für einen funktionsfähigen Wettbewerb sorgen sollte, reicht nicht aus. Wir brauchen deshalb Entwicklungsverfahren für geeignete Regelwerke, etwa in Reallaboren. Solche regulatorischen Reallabore sollen Daten und Erfahrungen für die Einschätzung der Wirkung unterschiedlicher Regelwerke liefern.

Es steht auch im Raum, ob und wie Fusionskontrollen verschärft und Haftungsregeln und Informationsrechte für Nutzer digitaler Plattformen genauer spezifiziert werden sollten, um eine neue, adäquate Wettbewerbsordnung für Tech-Giganten und digitale Plattformen zu gestalten. Trotz erster Schritte sind die Konturen dieser Wettbewerbsordnung noch recht unklar. Zudem muss der Umgang mit dominierenden sozialen Medien geklärt werden. Wünschenswert wäre ihre Demokratisierung über gewählte Nutzerräte mit Veto- und Entscheidungsrechten bezüglich Zensur- und Zugangsregeln. Dies könnte Kommunikationskanäle und die freie Meinungsäußerung und Diskussion gegen unerwünschte Einflüsse und Eingriffe schützen und eine gleichberechtigte Partizipation aller Nutzer ermöglichen.

4. Krisenmanagement und Resilienz der Volkswirtschaft

Die Banken- und Finanzkrise, die Corona-Pandemie oder die Folgen der Energiepreissteigerungen zeigen, dass auch moderne Volkswirtschaften nicht immun gegen Krisen sind. Auch mögliche Cyberattacken, die Teile der Infrastruktur lahmlegen, oder eine Verschärfung schleichender Epidemien, beispielsweise verursacht durch antibiotikaresistente Bakterien, könnten Krisen verursachen.

Krisen können sich zudem überlagern, sodass die Volkswirtschaft auch mit multiplen Krisen zurechtkommen muss. Seit Langem wird in den Natur- und Sozialwissenschaften die Resilienz eines Systems gegenüber sich rasch verändernden Belastungen analysiert. Resilienz bedeutet, dass sich ein System nach einem Schock rasch erholt und sich sogar stärker reorganisiert. Auf eine Volkswirtschaft übertragen, ergeben sich drei Anforderungen.

Erstens, was ist ein guter Ordnungsrahmen für das Management von Krisen? Ordnungspolitische Prinzipien und abgeleitete Regelwerke zur Krisenbewältigung, seien es Bankenkrise, Staatsschuldenkrise oder andere gesamtwirtschaftliche Krisen, sind zwar vorhanden, aber nicht so vertieft wie die Überlegungen zur Wettbewerbsordnung. Keine Krise gleicht der anderen. Es wäre vermessen und kontraproduktiv, allgemeingültige Regelwerke zur Bewältigung eines bestimmten Krisentyps finden zu wollen. Trotzdem hätte ein umfassender vorbereitetes Regelwerk in der Finanzkrise 2008/2009 und der Staatsschuldenkrise in der Eurozone 2010 den Streit über geeignete Maßnahmen frühzeitig klären können.

Zweitens erfordert eine resiliente Volkswirtschaft, dass die privaten Akteure gegenüber möglichen Krisen vorsorgen, und drittens, dass der Staat präventive Maßnahmen ergreift. Doch nicht für jede Krise kann vorgesorgt werden. Private Akteure könnten den Staat außerdem als Krisenversicherung betrachten und selbst weniger vorsorgen. Das ist zum Beispiel bei Lieferkettenrisiken offensichtlich. Eine (auch implizite) staatliche Versicherung erhöht die fiskalischen Belastungen, führt zu planwirtschaftlichen Steuerungen mit unvollkommener Information und verdrängt die Anreize privater Firmen, sich durch Diversifikation und Puffer abzusichern. Wie der Ordnungsrahmen für Resilienz außerhalb der traditionellen und gut durchdachten Bereiche Fiskal- und Geldpolitik und Bankenregulierung aussehen sollte, ist zu einer zentralen Frage geworden.

5. Entwicklung guter Institutionen

Regelwerke für nationale oder staatsübergreifende Institutionen sind wichtig, um hohen Wohlstand zu garantieren. Werden neue Institutionen eingeführt, sollten ordnungspolitisch fundierte Regelwerke vier Fragen beantworten: Sind die Aufgaben und Zuständigkeiten präzise und nachhaltig definiert? Sind Kompetenzen, Entscheidungsmechanismen, Haftung und Verantwortlichkeiten aufeinander abgestimmt? Sind Durchsetzungs- und Kontrollmechanismen festgelegt, und ist die Durchsetzung der Regeln zu erwarten, wenn öffentliche Mittel verwendet werden? Welche aufgabenspezifische Finanzierung und welche Kontrolle der Finanzierung gibt es? Sind diese Fragen nicht zufriedenstellend beantwortet, ergeben sich Nachteile, die schwer zu korrigieren sind, etwa die schleichende Erweiterung von Kompetenzen, die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen oder nicht beabsichtigte Mittelverwendungen.

Die Ausarbeitung von solchen Regelwerken verbindet idealerweise wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplinen wie etwa Mechanism Design und politische Ökonomie mit den Rechtswissenschaften. Die Suche nach besseren nationalen und internationalen Institutionen ist eine Daueraufgabe, besonders in der Europäischen Union, im internationalen Handel und bei der Abmilderung des Klimawandels, wobei die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit von supra- oder intergouvernementalen Regeln diesen Institutionen Grenzen setzt.

Auch Fiskalregeln können weiterentwickelt werden. Hier bieten sich zum Beispiel Regeln an, welche die Aushöhlung über wiederholte Ausnahmen nicht zulassen und fiskalische Solidität bewirken, aber trotzdem die Flexibilität erhalten, auf negative Entwicklungen zu reagieren. Ein Beispiel sind schuldensensitive Mehrheitsregeln. Solche Regeln erfordern, dass die Mehrheit, die zur Verabschiedung eines Budgets erforderlich ist, umso höher ist, je höher das Budgetdefizit ist, wenn es eine bestimmte Schwelle überschreitet. Das ermöglicht gleichzeitig die Finanzierung von Staatsausgaben über Schulden in einer Rezession oder Krise und fördert die Haushaltsdisziplin in ruhigen Zeiten durch eine Defizit-averse Minderheit im Parlament.

6. Reformen der Demokratie

Im 21. Jahrhundert werden Demokratien durch Digitalisierung, globale Krisen, autoritär geführte Staaten und allgemeine Funktionsmängel herausgefordert. Die Forschung hat aufgezeigt, dass neue Formen der Demokratie denkbar sind. Bereits seit Langem werden Bürgerräte eingesetzt, um die Einsichten und Präferenzen der Bürger an die Entscheidungsträger zu übermitteln oder die Bürger lokal direkt an Budgetprozessen zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu beteiligen.

Aber auch viel weiter gehende Ideen wurden entwickelt, auch durch den Autor dieses Beitrags. Zum Beispiel würden Politiker mit Wählern glaubwürdiger kommunizieren, wenn sie sich durch politische Verträge an Wahlversprechen binden ließen. Zum Beispiel könnten Mitglieder einer Regierungskoalition, wenn sie das wollen, ihre Kandidatur in der nächsten Wahl von der Einhaltung eines Wahlversprechens in der gegenwärtigen Legislaturperiode abhängig machen. Falls sie das Wahlversprechen nicht halten, könnten sie nicht mehr zur nächsten Wahl antreten. Das Wahlversprechen könnte nur durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag für nichtig erklärt werden.

Es werden auch neue Abstimmungsverfahren wie Assessment Voting oder Ko-Voting erörtert. Bei Letzterem geht es darum, bei wichtigen Entscheidungen einen Teil der parlamentarischen Entscheidungsmacht auf die Wählerschaft zu übertragen, indem beide, Wähler und Parlament, gemeinsam entscheiden. Es wurde auch vorgeschlagen, dass langjährige Amtsträger eine höhere Stimmenzahl zur Wiederwahl benötigen als neue Kandidaten oder dass fiskalisch solide Regierungen dadurch belohnt werden, dass sie der Nachfolgeregierung eine Obergrenze an Neuverschuldung für eine gewisse Zeit auferlegen können.

Es ist zu erwarten, dass die fortschreitende Digitalisierung neue Formen der demokratischen Teilhabe eröffnen wird, für die ein geeigneter Rahmen gefunden werden muss. Grundsätze wie "Eine Person, eine Stimme", das allgemeine aktive und passive Wahlrecht sowie die Gewaltenteilung und der Schutz von Grund- und Freiheitsrechten gehören zu den unverrückbaren Prinzipien dieses Regelwerks. Aber wie genau der Rahmen aussehen sollte, in dem die liberalen Demokratien sich durch Innovationen weiterentwickeln können, ist unklar und Gegenstand der Ordnungspolitik.

7. Schlussfolgerungen

Die Herausforderungen für die Ordnungspolitik sind groß. Oft ist Ordnungspolitik auch nicht bedingungslos, sondern muss politische Vorgaben miteinbeziehen. Wenn eine politische Entscheidung beispielsweise die Einführung eines digitalen Euros vorsieht, kann die ordnungspolitische Aufgabe sein, abzuklären, welche Art des digitalen Euros am besten geeignet ist. Natürlich ist der Anspruch der Ordnungspolitik immer auch die Suche nach dem bestmöglichen Ordnungsrahmen, ohne politische Vorentscheidungen. Die wissenschaftliche Forschung kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, damit Antworten auf die Herausforderungen einer modernen Volkswirtschaft im 21. Jahrhundert gefunden werden können.