



18. Deutscher Insolvenzrechtstag

am 18./19./23. März 2021 (Online-Tagung)

Wissenschaft, Rechtsprechung, Praxis



Dinner-Speaker

Prof. Dr. Rupert Scholz, Rechtsanwalt,
früherer Bundesminister der Verteidigung,
Berlin

Mit freundlicher Unterstützung

KEIPER KRETH®
DIE KANZLEI-VERSICHERUNGSEXPERTEN

Soziale Marktwirtschaft im Rechtsstaat: Strukturprobleme heute – Reformfragen für morgen

– Vortrag 18. Deutscher Insolvenzrechtstag 18. März 2021 –

Von Prof. Dr. Rupert Scholz

Vor knapp zwei Jahren haben wir 70 Jahre Grundgesetz gefeiert; und diese Feier stand auch wesentlich im Zeichen der sozialen Marktwirtschaft bzw. im Zeichen der großen Erfolge, die die soziale Marktwirtschaft in den vergangenen Jahrzehnten – zunächst in Westdeutschland und dann nach der Wiedervereinigung, die wir in diesem Jahr zum 30. Mal feiern, auch in Ostdeutschland – hervorgebracht hat. So einhellig dieser Befund ist, so groß sind inzwischen vielfältige Zweifel an der sozialen Marktwirtschaft und vor allem auch zahlreiche kontraproduktive Entwicklungen in Staat und Gesellschaft. War man sich in den ersten Jahrzehnten unter der Geltung des Grundgesetzes über die Bedeutung und auch den verfassungsrechtlichen Rang der sozialen Marktwirtschaft im freiheitlichen und sozialen Rechtsstaat einig, so sind inzwischen die Zweifel hieran massiv gewachsen. Das Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft in Staat und Gesellschaft ist vielfältig zum schlichten Lippenbekenntnis erstarrt, und in der Bevölkerung wachsen die Zweifel – vor allem in Ostdeutschland. Im Bewusstsein unserer Gesellschaft haben sich in den vergangenen Jahren verstärkt deutlich etatistische Tendenzen durchgesetzt oder in den Vordergrund gedrängt; und dies – kurioserweise – parallel zu einer immer stärker gewordenen Politikverdrossenheit – einer Politikverdrossenheit, die sogar deutliche Zweifel am System des demokratischen Rechtsstaats insgesamt produziert hat. In Ostdeutschland sind dies heute über 50 % der Menschen, die am demokratischen Rechtsstaat zweifeln; in Westdeutschland sind es rund 25 % bis 30 %. Diese Bewusstseinsprobleme auch um die soziale Marktwirtschaft müssen politisch wie rechtlich rasch aufgenommen werden, ihnen muss begegnet werden – nicht zuletzt auch im Hinblick auf die deutlich rezessiven Tendenzen in der Wirtschaft heute. Geschieht dies nicht oder nicht genügend, so droht der sozialen Marktwirtschaft und damit auch wirtschaftlicher Freiheit wie sozialem Wohlstand im Lande insgesamt wirkliche und echte Gefahr. Wir müssen uns wieder auf die soziale Marktwirtschaft und ihre enorme Leistungskraft

besinnen, müssen die soziale Marktwirtschaft wieder stärken und entsprechende Reformen rasch in Angriff nehmen. Dies gilt nicht zuletzt im Lichte der aktuellen Corona-Pandemie, die auch für unsere Wirtschaftsordnung massive Probleme ausgelöst hat. Ich komme später hierauf zurück.

Fragen wir zunächst nach dem verfassungsrechtlichen Standort der sozialen Marktwirtschaft im System unseres grundgesetzlichen freiheitlichen wie sozialen Rechtsstaats. Diese Frage führt uns zum fast traditionellen Streit um eine „Wirtschaftsverfassung“ im Grundgesetz zurück. Unstreitig ist heute, dass das Grundgesetz kein bestimmtes Ordnungsmodell im Sinne der ökonomischen Theorie kennt und ein solches auch keineswegs zur normativ verbindlichen Entscheidung für die Ordnung und Organisation der Wirtschaft erhoben hat. Diese Feststellung gilt ebenso für das Ordnungsmodell der Marktwirtschaft wie für das Ordnungsmodell einer sozialistischen oder sonstig syndikalistisch verfassten Zentralverwaltungswirtschaft oder gar Planwirtschaft. Die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes gilt nach heute herrschender und auch vom Bundesverfassungsgericht schon früh bestätigten Auffassung als „neutral“. Dies bedeutet, dass die konkret gültige Ordnung der Wirtschaft vorrangig Aufgabe des Gesetzgebers und seines politischen Gestaltungsmandats ist. Richtig ist an dieser These zunächst, dass die Ordnung und Organisation der Wirtschaft in der Tat zunächst eine Frage der wirtschaftspolitischen Zweckmäßigkeit ist; und Zweckmäßigkeitentscheidungen trifft die Verfassung in richtiger Einschätzung der Situationsbefangenheit, Dynamik und Relativität aller wirtschaftspolitischen Fragen selbst nicht. Das Grundgesetz enthält insoweit auch keine Präferenzen in der einen oder anderen Richtung. Das Grundgesetz ist weder ideologisch noch ordnungspolitisch festgelegt und versagt sich demgemäß auch jedem Versuch zur Imputierung entsprechender Postulate oder Systemvorstellungen. Auch hierüber besteht weitgehend Einigkeit. Problematisch bleibt jedoch die weitere Frage nach den Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit im Einzelnen. Heißt wirtschaftspolitische „Neutralität“ auch ordnungspolitisch freie Gestaltbarkeit? Oder impliziert „Neutralität“ nicht umgekehrt auch das Verbot jeder ordnungspolitisch fixierten Gesetzesentscheidung?

Dass „Neutralität“ nicht (totales) Deziisionsverbot heißen kann, liegt auf der Hand. Denn das Grundgesetz steht der Wirtschaft und ihren Ordnungsproblemen keineswegs indifferent oder gar passiv gegenüber. Im Gegenteil; und demgemäß kann „Neutralität“ in Wahrheit nur bedeuten, dass das Grundgesetz der aktuellen Wirtschaftsordnung durch den Gesetzgeber prinzipiell offen gegenübersteht (Prinzip der offenen Wirtschaftsverfassung). Solche Offenheit bedeutet zugleich aber, dass die reale Ordnung der Wirtschaft auch in Zukunft in jenem Rahmen offen – sprich flexibel und gestaltungsfähig – zu halten ist, wie es das Grundgesetz durch seine allgemeinen Ordnungsentscheidungen für das Verhältnis von Staat und Gesellschaft insgesamt abgesteckt hat. Erkennt man dies, so erkennt man ebenso rasch, dass die These von der sog. „Neutralität“ des Grundgesetzes in wirtschaftspolitischen Fragen viel zu unbestimmt und undifferenziert, wenn nicht insgesamt fragwürdig ist. Denn das Grundgesetz trifft in Wirklichkeit eine ganze Reihe grundlegender Entscheidungen für die Wirtschaft bereits selbst, überlässt dem Gesetzgeber also keinesfalls die gesamte Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft, wie dies manche, allzu naive Lesarten der Neutralitätsthese vorzutäuschen vermöchten. Die Neutralität des Grundgesetzes beschränkt sich vielmehr auf jede dezidierte oder gar ideologisch fixierte Grundentscheidung für die gesamte Wirtschaft im Sinne eines ordnungspolitisch oder ideologisch geschlossenen Systems. Wirtschaft und Wirtschaftsgestaltung haben sich unter dem Grundgesetz stets als offenes System zu verstehen; und dies bedeutet, dass auch die Gestaltungsmöglichkeiten eines wirtschaftspolitisch aktiven Staates entsprechend begrenzt sind.

Allein in diesem Sinne ist auch die früher vertretene These von der angeblichen grundgesetzlichen Garantie der sozialen Marktwirtschaft mit Recht verworfen worden. Über die grundrechtlichen Freiheitsgarantien einerseits und das Sozialstaatsprinzip andererseits ergeben sich aber viele verfassungssystematische Aspekte, die für sozial-marktwirtschaftliche Inhalte sprechen. Dies bedeutet zwar nicht, dass „die soziale Marktwirtschaft“ als solche verfassungsrechtlich garantiert wäre. Dies bedeutet auf der anderen Seite aber, dass jene konkreten Verfassungsentscheidungen, die auch für die Wirtschaft, den Markt und die Sozialstaatlichkeit wesentlich sind, in jedem Falle zu beachten sind und dass daraus auch

entsprechende Grenzen für wirtschaftspolitische Zweckmäßigkeitentscheidungen des Gesetzgebers abzuleiten sind.

Für das aktuell geltende Wirtschaftsverfassungsrecht sind vor allem die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 und 9 Abs. 3 GG maßgebend. Diese Grundrechte stellen zunächst zwar (nur) individualrechtliche (subjektive) Abwehrrechte namentlich gegenüber dem Gesetzgeber dar – eine Funktion, die die Grundrechte als bestimmte Freiheitssicherungen einerseits und staatliche Eingriffsbeschränkungen andererseits qualifiziert. Auf der anderen Seite steht vor allem das Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 GG, das die meisten staatlichen Regelungsermächtigungen auch für das Recht der Wirtschaft konstituiert. Aus alledem folgt zwar nicht, um es noch einmal zu sagen, ein ordnungspolitisch geschlossenes System im Sinne einer entsprechenden „sozialen Marktwirtschaft“ im ordnungspolitisch verabsolutierten Sinne. Die vorgenannten grundrechtlichen Freiheitsgarantien begründen aber auch maßgebende objektive Rechtsgrundsätze und damit auch entsprechende staatliche Schutzpflichten. So ermöglichen und organisieren die Grundrechte die freiheitlich-autonomen Handlungssysteme der Gesellschaft und benennen damit zugleich diejenigen Funktionen, die von der Gesellschaft dem Staate und seinen Zuständigkeiten freiheitsrechtlich vorgegeben sind. So schützt die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG neben dem persönlichen Eigentum auch das Eigentum an den Produktionsmitteln und deren ökonomische Nutzung. Diese Funktion entfaltet sich in zweierlei Richtung: einmal in mikroökonomischer bzw. mikropolitischer Richtung durch den Schutz und die Garantie der konkreten wirtschaftlichen Einheit, namentlich des Unternehmens und seiner grundsätzlich freien und privaten Nutzung. Neben dieser mikroökonomischen bzw. mikropolitischen Systemfunktion steht zum anderen aber auch die wirtschaftsverfassungsrechtlich ebenso bedeutsame makroökonomische oder makropolitische Systemfunktion der grundrechtlichen Eigentumsgarantie. Dieser zufolge fordert und statuiert das Prinzip des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln notwendig eine Wirtschaftsordnung, die den realen Wirtschaftsablauf vorrangig nach den Strukturgesetzmäßigkeiten von Privatautonomie, tatsächlichem Wettbewerb und dezentralisierter Selbstregulation organisiert. So folgt aus der Eigentumsgarantie ein insgesamt plurales

System der Dezentrierung und Verteilung von Macht, Chancen, Risiko und Herrschaft. Ein solches System setzt als Organisationsform notwendig den privaten, d.h. den staatsunabhängigen Markt voraus, fordert ein vor allem auch funktionierendes wettbewerbliches Funktionssystem. Der gleiche Systemeffekt folgt aus der Garantie der freien Berufs- bzw. Gewerbeausübung gemäß Art. 12 GG und ebenso aus dem Hauptfreiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG, das – nach herrschender Meinung – auch die Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit schützt. Im gleichen Sinne ist schließlich – aus arbeitsverfassungsrechtlicher Sicht – das Grundrecht der Koalitionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG zu verstehen, das funktionell auch und besonders die Tarifautonomie und den freien, d.h. staatsunabhängigen Arbeitsmarkt sowie auch die Freiheit des Arbeitskampfes gewährleistet.

Fasst man diese grundrechtlichen Freiheitsgarantien in ihren entsprechenden systembildenden Funktionen zusammen, so ergibt sich in der Tat, dass zumindest realiter auch von Verfassungs wegen ein Stück sozialer Marktwirtschaft vorgegeben ist, zwar nicht im Sinne eines ordnungspolitisch geschlossenen Systems, aber auf der anderen Seite doch im Sinne eines konkreten Freiheits- und Handlungssystems, das als solches auch der staatlichen Wirtschaftspolitik definitive Grenzen bzw. Vorgaben setzt.

Wo liegen heute die zentralen Strukturprobleme, die die soziale Marktwirtschaft in diesem vorgenannten Sinne gefährden oder bedrohen?

Dies beginnt mit einem etatistischem Gesetzgebungsstaat, der inzwischen im Übermaß reglementiert und bürokratisiert. Die Gesetzgebungsmaschinerie läuft bei uns immer ausholender und schneller. Wo immer ein Problem gesehen oder gewittert wird, ist der Gesetzgeber sofort mit neuen Verboten oder Geboten zur Stelle, ohne Rücksicht darauf, ob diese Verbote oder Gebote insgesamt systemkonform im Sinne des sozialen Rechtsstaates sind. Der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier hat mit Recht davon gesprochen, dass inzwischen ein „Mehltau im Gesetzgebungsdickicht“

herrscht, dass inzwischen die Vorstellung einer „rechtlichen bzw. gesetzlichen Rundumversorgung“ dominant geworden ist. Nehmen wir nur das jüngste Beispiel des Klimaschutzes. Klimaschutz ist mit Sicherheit erforderlich, nicht zuletzt auch nach Maßgabe der Verfassungsbestimmung des Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Klimaschutz allein rechtfertigt jedoch nicht eine Non-Stopp-Verbots- und Gebotsmaschinerie, die die verfassungsrechtlich ebenso gewährleisteten Freiheitsgarantien und Funktionen der sozialen Marktwirtschaft außer Kraft setzt oder ernsthaft bedroht. Hier bedarf es des stetigen und verhältnismäßigen Ausgleichs mit anderen wirtschaftspolitischen Schutzgütern, z.B. einer gesicherten Energieversorgung. Nur so kann Klimaschutz funktionieren und zugleich verfassungskonform bleiben. Soziale Marktwirtschaft heißt heute sicher auch ökologische Marktwirtschaft. Zwischen Ökonomie und Ökologie muss aber immer system- und damit auch verfassungskonform differenziert bzw. verhältnismäßig ausgeglichen werden.

Überreglementierung und Überbürokratisierung resultieren auch und gleichsam ergänzend aus dem europäischen Unionsrecht. Der sog. europarechtliche Acquis Communautaire umfasst inzwischen zwischen 85.000 und 90.000 gesetzgeberische Regelungen, die vielfältig von nahezu erstickender Bedeutung für die Wirtschaft sind und die vor allem das im europäischen Unionsrecht ebenso festgelegte Subsidiaritätsprinzip weitgehend außer Kraft setzen bzw. gar von vornherein leugnen. Dies alles leider auch mit Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs, der das Subsidiaritätsprinzip inzwischen zur schlichten Chimäre gemacht hat. Wo immer unsere, die nationale Gesetzgebung oder die europäische Gesetzgebung ein Problem dieser oder jener Art heute sehen oder wittern, sofort sind sie mit neuen Verboten oder Geboten zur Stelle – ohne Rücksicht darauf, ob diese Verbote oder Gebote wirklich verhältnismäßig im vorgenannten Sinne sind. Für eine soziale Marktwirtschaft ist dies alles buchstäblich katastrophal. Ich habe eingangs davon gesprochen, dass bei uns bzw. im Bewusstsein unserer Gesellschaft der Etatismus immer dominierender wird. In der Tat, die von Hans-Jürgen Papier so treffend umschriebene „gesetzgeberische Rundumversorgung“ genießt heute ungleich mehr Vertrauen als Freiheit und Autonomie im verfassungsrechtlich eigentlich verbindlichen Sinne.

Soziale Marktwirtschaft bedeutet auch, dass zwischen staatlicher Sozialität und gesellschaftlich-rechtsstaatlicher Freiheit immer wieder ein ausgewogenes System von Verhältnismäßigkeit und damit auch von wechselseitiger Beschränkung gewährleistet bleiben muss. Auch dieses Balanceverhältnis von Sozialität einerseits und Freiheitsgewährleistung andererseits ist jedoch längst zugunsten eines eindeutig überbordenden Sozialstaats ins Ungleichgewicht geraten. Egalitäre Wohlfahrtsstaatlichkeit dominiert mehr und mehr gegenüber personeller Freiheit und Eigenverantwortung. Denken wir nur daran, dass im vergangenen Jahr die Sozialleistungen von Bund, Ländern und Gemeinden den ebenso stolzen wie – in Wahrheit – abenteuerlichen Betrag von rund einer Billion Euro erreicht haben! Die Steuer- und Sozialabgaben betragen schon 2018 für den deutschen Durchschnittsverdiener 49,5 %. Im Vergleich hierzu: In den USA waren es 29,6 %, in der Schweiz 22,2 %, in Norwegen 35,8 % und in Großbritannien 30,9 %. Solche Belastungen und Umverteilungen kann keine freiheitlich-soziale Marktwirtschaft auf Dauer verkraften bzw. gar finanzieren. Und dennoch: Es ist kein Zufall, dass auch der Steuerstaat inzwischen die Grenzen einer verhältnismäßigen Balance von Freiheit und Sozialität überschritten hat. Im Jahr 2019 haben Bund, Länder und Gemeinden noch rund 50 Mrd. Euro Steuerüberschüsse erzielt, ohne dass bisher ernsthaft daran gedacht würde, diese Überschüsse an den Bürger und vor allem auch an die Wirtschaft (Stichwort: z.B. Senkung der Körperschaftsteuer) zurückzugeben. Deutschland hat inzwischen nach Belgien die höchsten Steuerlasten in ganz Europa; die verheerenden Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sind offenkundig. Ein anderes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die von der Bundesregierung verweigerte vollständige Zurücknahme des Solidaritätsbeitrages. Obwohl der Soli längst seine Ziele im Kontext des Aufbaus Ost erreicht hat, will man nach wie vor die sogenannten höheren Einkommen weiter mit dem Solidaritätsbeitrag belasten; und diese Belastung trifft natürlich und vor allem unsere Wirtschaft. Nach meiner Auffassung verstößt dies alles allerdings gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, ist also verfassungswidrig. Das Bundesverfassungsgericht wird hierzu hoffentlich bald ein klärendes Wort sprechen.

Bei alledem sind noch nicht berücksichtigt bzw. bewertet die eminenten Auswirkungen der zur Kontrolle und Abwehr der Corona-Pandemie ergriffenen Maßnahmen. Eine Situation wie die Corona-Pandemie ist bekanntlich für uns alle neu; und dies gilt auch für das Grundgesetz bzw. dessen freiheitsrechtlichen Garantien. Das Grundgesetz verfügt – leider – über keine Regelung für einen solchen Gesundheitsnotstand, wie er ganz offenkundig gegeben ist. Mit anderen Worten, eine solche, die staatlichen Zuständigkeiten klar definierende und ggf. auch begrenzende Regelung sollte rasch entwickelt und in das Grundgesetz eingefügt werden. Dies ist zumindest ein Gebot der Rechtssicherheit. Solange es an einer solchen Regelung fehlt, verbleibt es verfassungsrechtlich bei dem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG, dass das Leben und die körperliche Unversehrtheit, also die Gesundheit, des Einzelnen schützt. Auf eben dieses Grundrecht beruft sich ja auch die staatliche Anti-Pandemiepolitik, wobei der Aspekt einer staatlichen Schutzpflicht für die Gesundheit durchaus von hoher Relevanz und Berechtigung ist. Andererseits ist es aber nicht im Sinne der Verfassung, sich in einer solchen Situation ausschließlich auf das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 GG zu berufen. Es sind vielmehr auch die anderen Grundrechte zu berücksichtigen. Die Grundrechte stellen ein verfassungsrechtliches Gesamtsystem dar; und innerhalb dieses Gesamtsystems sind auch die wirtschaftsverfassungsrechtlichen Grundrechte, wie sie vorstehend genannt und definiert wurden, von höchstem, ja gleichrangigem Belang. Das Bundesverfassungsgericht hat nur allzu oft darauf hingewiesen, dass alle Grundrechte mit gleichem Rang nebeneinanderstehen und dass im Falle der Kollision grundrechtlicher Schutzversprechen zwischen diesen kollidierenden Rechten ein verfassungskonformer Ausgleich nach Maßgabe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entwickelt oder gefunden werden muss (Gebot der praktischen Konkordanz). Eben dies gilt auch in der heutigen Situation, dies gilt auch im Verhältnis von Art. 2 Abs. 2 GG gegenüber den Grundrechten namentlich aus Art. 2 Abs. 1, 9 Abs. 3, 12 und 14 GG. Die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffenen staatlichen bzw. gesetzgeberischen Maßnahmen tangieren und beeinträchtigen die vorgenannten Grundrechte aus dem Bereich des Wirtschaftsverfassungsrechts in mehrfacher und evidenter Weise. Wenn beispielsweise ganze Wirtschaftsbranchen, z.B. die Gastronomie und die Hotellerie, buchstäblich still-

gelegt werden, obwohl diesen Wirtschaftsbereichen keine spezielle und wirklich nachgewiesene Störrolle gegenüber der öffentlichen Gesundheit (besondere Infektionsgefährdungen) nachgewiesen werden kann, so beeinträchtigt dies ganz eindeutig die Grundrechte namentlich aus Art. 12 und Art. 14 GG. Hier werden echte Gewerbe- und Berufsverbote verfügt und hier wird das Recht am Unternehmen in enteignungsgleicher Qualität beeinträchtigt. Alles dies geschieht über die einfach-gesetzlichen Regelungsmechanismen bzw. Ermächtigungen des Infektionsschutzgesetzes, das sich aber im Rahmen der Verfassung zu halten hat – ein Aspekt, der freilich vielfach übersehen oder verkannt wird, indem man glaubt, man könne im einfachen Gesetz unter Berufung auf Art. 2 Abs. 2 GG nahezu alles an Regelungen erlassen, was man für zweckmäßig hält. Aber eben dies ist nicht verfassungskonform, dies ist nicht haltbar. Es bedarf auch hier verhältnismäßiger Ausgleichsregelungen. Wenn namentlich ganze Wirtschaftsbereiche stillgelegt werden, wenn Rechte am Unternehmen in enteignungsgleicher bzw. enteignungsrechtlicher Form zerstört werden, so handelt es sich um Maßnahmen, die nicht nur verhältnismäßig sein müssen, die nicht nur klare Störerhaftungen voraussetzen, sondern die – aus der Sicht der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG vor allem auch Entschädigungsansprüche voraussetzen (Art. 14 Abs. 3 GG). Eben dies ist unterlassen worden. Vor allem die Regelung des § 28a Infektionsschutzgesetz bedurfte und bedarf einer solchen (ergänzenden) Entschädigungsregelung. Die von der Regierung verfügten und versprochenen Überbrückungs- oder sonstigen Ausgleichshilfen ersetzen diesen Entschädigungsanspruch nicht. Denn dies sind im staatlichen freien Ermessen stehende Leistungen, dies sind Leistungen, auf die der einzelne Geschädigte keinen einklagbaren Anspruch besitzt und über die jederzeit im positiven wie negativem Sinne von der Exekutive entschieden werden kann. Alles dies genügt den zwingenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG folglich nicht. Ein weiteres fundamentales finanz- wie wirtschaftsverfassungsrechtliches Problem liegt bei den finanzpolitischen Maßnahmen, die im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffen worden sind bzw. weiter ergriffen werden. Hier geht es um hohe Milliardenbeträge, die als Kredite aufgenommen werden, und die die verfassungsrechtliche Schuldenbremse in mehrfacher Weise sprengen. Diese Schuldenbremse ist deshalb auch vom Gesetzgeber schon verschiedentlich aufgehoben worden (vgl. im Einzelnen Art. 109, 109a, 115 GG).

Die finanzverfassungsrechtliche Schuldenbremse ist also wiederholt ausgesetzt worden, was prinzipiell möglich und statthaft ist; aber gemäß Art. 115 Abs. 2 GG ist dies nur mit einem klaren Tilgungsplan für die aufgenommenen Schulden statthaft; und ob dem bisher wirklich genügt worden ist, erscheint mir außerordentlich zweifelhaft. Bund, Länder und Kommunen haben heute schon rund 2, 195 Billionen Euro Schulden angehäuft. Wer soll hierfür in der Zukunft wirklich einstehen? Im Ergebnis sieht sich jedenfalls das Prinzip einer verfassungsgerechten Steuerstaatlichkeit auch hier massiv gefordert bzw. bedroht. Denn wie sollen die jetzt aufgelaufenen hohen Staatsschulden anders als über neue steuerrechtliche Belastungen, gerade für die künftigen Generationen, überwunden werden?

Überreglementierung, Überbürokratisierung und überzogene Steuerstaatlichkeit haben inzwischen ein System staatlicher Bevormundung insgesamt geschaffen, das unsere reale soziale Marktwirtschaft ernsthaft bedroht und ernsthaft in Schwierigkeiten bringt; Schwierigkeiten, die trotz der unverändert hohen Leistungskraft der deutschen Wirtschaft auf Dauer nicht erträglich bleiben werden. Noch einmal zurück zum Klimaschutz. Auch hier wird beispielsweise nicht beachtet, dass die Klimaziele, die 1990 für das Jahr 2020 gesetzt wurden, schon im Jahre 2019 erreicht wurden (Senkung des CO₂-Ausstoßes um mehr als 36 %). Dies Alles wurde erreicht, ohne die heute neu oder immer wieder diskutierten und verabsolutierten Verbots- und Gebotsregelungen, die unsere politische Diskussion leider so maßgeblich inzwischen bestimmen.

Nehmen wir ein anderes Beispiel: die sogenannte Energiewende. Der übereilte Ausstieg aus der Kernenergie hat nicht nur dem Klimaschutz geschadet, er hat vielmehr die allgemeine Energie- und entsprechende Versorgungssicherheit von Wirtschaft wie Verbrauchern massiv gefährdet. Die Kernenergie wird von fast allen europäischen Ländern inzwischen nicht nur erhalten, sondern sogar gepflegt und ausgebaut – gerade wegen ihrer klimaschützenden Wirkungen. Deutschland ist völlig zu Unrecht – die maßgebenden Daten lagen und liegen nach wie vor auf der Hand – völlig unsinnig und übereilt aus der

Kernenergie ausgestiegen. Und jetzt kommt noch der Ausstieg aus der Kohle. Auch hier steht Deutschland im europäischen Kontext wieder weitgehend allein; und dies alles im Vertrauen auf die sogenannten erneuerbaren Energien, die nach wie vor, wenn ich dies richtig sehe, noch längst nicht im Stande sind, eine dauerhafte Sicherheit in der Energieversorgung unseres Landes zu gewährleisten. Ein leider weiteres typisches Beispiel für die Mängel namentlich in unserer heutigen überreglementierenden und überbürokratisierenden bzw. ideologisch-überzogenen Gesetzgebung.

Welcher Reformen bedarf es gegenüber alledem morgen bzw. noch besser schon heute?

Entscheidend ist zunächst und vor allem, dass das Verhältnis zwischen staatlicher Regulierung einerseits und rechtstaatlich-freiheitlicher Wirtschaftstätigkeit und Wirtschaftsentfaltung andererseits wieder in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht wird, dass mit anderen Worten Überreglementierung und Überbürokratisierung rasch abgebaut werden müssen und dass der Staat sich in seinen wirtschaftspolitischen Regelungszuständigkeiten wieder auf ein Maß zurückzieht, dass einen ebenso freiheitlich funktionierenden wie sozial gerechten Markt autonom erhält. Überzogene gesetzgeberische Dirigismen müssen endlich und rasch wieder zurückgenommen oder zurückgeführt werden. Es bedarf vor allem und endlich eines entsprechenden Gesetzgebungsmanagements, das Fehlentwicklungen, wie sie heute leider landläufig geworden sind, korrigiert, diszipliniert und zurücknimmt. Dies bedingt vor allem eine wirksame Gesetzesfolgenabschätzung, die schon bei der Planung oder beim Erlass eines Gesetzes nicht allein nach dessen konkreter Zielsetzung fragt, sondern auch alle potenziellen Kontraproduktivitäten der geplanten Regelung prüft, untersucht, beim Namen nennt und im Ergebnis Regierung wie Parlament auch verpflichtet, diese kontraproduktiven Gegeneffekte in eine entsprechend wirksame Abwägung zum geplanten Regelungsziel zu bringen – mit der weiteren Folge, dass auf entsprechende allzu kontraproduktive Regelungen auch verzichtet wird. Gesetzesfolgenabschätzung in diesem Sinne ist etwas, zu dem sich im Übrigen auch die Europäische Union bekennt. Aber auch hier muss man leider feststellen, dass eine wirklich wirksame Gesetzesfolgenabschätzung in der Realität kaum stattfindet. In Deutschland haben

wir den Nationalen Normenkontrollrat vor etlichen Jahren eingeführt, der eine wirksame Gesetzesfolgenabschätzung gewährleisten soll. Fragt man jedoch nach der Realität, so muss man leider und erneut feststellen, dass eine tatsächlich wirksame Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland nicht stattfindet, obwohl der Normenkontrollrat immer wieder entsprechende Kritiken und Einwände artikuliert hat. Aber der gesetzgeberische Übereifer und vielfältige Irrglaube an die eigenen Regelungsziele verdrängt jede wirksame Gesetzesfolgenabschätzung und damit auch eine vielfältig freiheitsgerechte wie auch sozial ausgewogene Gesamtregelung.

Betrachtet man die klassischen Instrumentarien staatlicher Wirtschaftspolitik, so ist nach wie vor zwischen offensiver Wirtschaftslenkung und defensiver Wirtschaftsaufsicht zu unterscheiden. Diese Unterscheidung hat über Jahrzehnte bestens funktioniert, weil sie auch und immer wieder das nötige Maß an Verhältnismäßigkeit gewährleistet hat. Denken wir nur an das Wettbewerbsrecht. Die Kartellaufsicht nach Maßgabe des GWB und die Verhaltensregelungen des UWG haben für ein entsprechend ausgewogenes Verhältnis meist erfolgreich gesorgt. Der Staat hat den prinzipiellen freiheitlichen Vorrang des Wettbewerbs geachtet und sich allein auf die Korrektur von Fehlentwicklungen in Gestalt der entsprechenden Wirtschaftsaufsicht beschränkt. Dies ist und bleibt ein ebenso erfolgreiches wie weiter zu wahrendes und auszubauendes Gestaltungsmuster – ein Gestaltungsmuster, das vor allem dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Ob dem allerdings wirklich weiter Folge geleistet wird, muss man leider bezweifeln. Denn selbst die Kartellaufsicht nach dem GWB wird immer weiter ausgebaut und droht inzwischen, wenn man sich die in der jüngsten Vergangenheit zurückliegenden Neuregelungen im Kartellrecht im Einzelnen betrachtet (Fusionskontrolle!), schon in Regelungen von der Qualität offensiver Wirtschaftslenkung statt allein und nur defensiver Wirtschaftsaufsicht umzuschlagen.

Das System einer funktionierenden sozialen Marktwirtschaft verlangt vom Staat vor allem, dass er die richtigen und vernünftigen Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Freiheit und Wettbewerb setzt, dass

er namentlich für eine ebenso freiheits- wie sozial gerechte Infrastruktur sorgt. Die entsprechenden Aufgaben sind klar und rasch definierbar. Dies beginnt mit einer intakten und weiterführenden Bildungspolitik und endet bei einer ebenso intakten wie sicheren Energiepolitik. Beides liegt, wie bereits erwähnt, leider noch sehr im Argen. Wir beklagen beispielsweise den akuten Fachkräftemangel; in der Berufsausbildung und in der schulischen Ausbildung wie auch in der universitären Ausbildung liegen wir, wie alle internationalen Vergleichsstatistiken belegen, aber nach wie vor und allenfalls auf einem Platz im Mittelfeld. Gerade eine erfolgreiche Bildungspolitik war für Deutschland immer charakteristisch, hat unser Land ausgezeichnet und hat vor allem auch unsere soziale Marktwirtschaft immer wieder gestärkt bzw. mit den nötigen, funktionstüchtigen Fachpersonalien ausgestattet. Auch hierauf gilt es sich endlich wieder zu besinnen und wirklich rasch für entsprechende Reformen zu sorgen. Ähnliches gilt für die Digitalisierung. Die Rückstände, die Deutschland auf diesem Gebiet heute leider noch aufweist, müssten auch zugunsten einer leistungsfähigen und funktionierenden Wirtschaftsstruktur ebenso schnell wie endlich aufgearbeitet und beseitigt werden. Über die Energiepolitik habe ich bereits gesprochen; und um es gleich fast ketzerisch fortzuführen: Auch das Thema eines Wiedereinstiegs in die Kernenergie muss meines Erachtens wieder aufgenommen und ernsthaft diskutiert werden – nicht zuletzt deshalb, weil die technologischen Fortschritte im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie inzwischen so erheblich sind, dass sich vor allem auch Lösungen für die Beseitigung des Atommülls deutlich abzeichnen.

Einen wesentlichen Bestandteil der sozialen Marktwirtschaft stellt im Bereich der Arbeitsverfassung die gemäß Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsgarantierte Koalitionsfreiheit dar. Aus ihr resultiert vor allem die Tarifautonomie als maßgebendes marktwirtschaftliches Regelungsinstrument. Über die Tarifautonomie tragen die Sozialpartner ihre Interessengegensätze aus und sind gefordert, ihre jeweiligen Interessen und Organismen in einem ebenso freiheitlichen wie sozialgerechten Kompromissverfahren zu befriedigen. Dieses durchaus marktwirtschaftlich zu nennende Verfahren hat sich über Jahrzehnte außerordentlich bewährt, gerät inzwischen aber auch ins Taumeln. Denn der Staat mischt sich zunehmend mehr selbst

in dieses tarifpolitische Verfahren ein, indem er bestimmte tarifvertragliche Regelungen qua Allgemeinverbindlicherklärung auch über die jeweils tarifvertragsschließenden Parteien hinaus für verbindlich erklärt. Im tradierten Tarifvertragsrecht war die Allgemeinverbindlicherklärung auf ganz begrenzte Sonderfälle beschränkt. Heute hat sich dies aber zunehmend geändert – von Mindestlohnregelungen bis hin zum Arbeitnehmerentsenderecht. Zu erinnern ist auch an den Verfassungsverstreit um die sog. Tarifeinheit. Gerade in diesem Streit ist deutlich geworden, wie sehr sich die arbeitsverfassungsrechtlichen Gewichte hier verschoben haben, wie sehr die marktwirtschaftlich-freiheitliche Tarifautonomie der staatlich-gesetzgeberischen Regulierung gewichen ist. Alles dies aber mit vor allem gewerkschaftlicher Unterstützung. Von gewerkschaftlicher Seite wird mehr und mehr nach Allgemeinverbindlicherklärungen gerufen, womit die Gewerkschaften auch ihren zunehmenden Mitgliederverlust bzw. entsprechende Rückgänge im Tarifbindungsrecht zu kompensieren suchen. Dies ist aber der eindeutig falsche Weg. Die Gewerkschaften sollten gerade auf ihr freiheitlich-soziales Mandat im Rahmen der Tarifautonomie nicht verzichten und den Staat gleichsam als Helfer oder Vollstrecker ihrer tarifpolitischen Interessen herbeirufen. Denn letztlich sägen die Gewerkschaften damit am Ast der eigenen Unabhängigkeit und eigenen tarifpolitischen Kompetenzen – ein eindeutig schädlicher Prozess für die auch arbeitsverfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahren eines freiheitlichen und sozial funktionierenden Koalitionsrechts.

Last but not least: Auch die überzogene Steuerstaatlichkeit bedarf dringend der Reform. Selbst wenn es auch künftig nicht gelingen sollte, eine wirkliche Steuerreform auf den Weg zu bringen, so nötig und überfällig dies ist, so sollten jedenfalls jene Stellschrauben wieder korrigiert werden, die die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zu sehr bedrohen. Mit anderen Worten: Es bedarf zumindest einer Reform der Körperschaftsteuer, damit unsere Unternehmen auch im europäischen und internationalen Vergleich wieder konkurrenzfähig werden.

Sollten im Sozialrecht die staatlichen Sozialausgaben weiter in dem Maße anwachsen, wie dies seit einigen Jahren der Fall ist, so werden wir eines Tages vielleicht zu überlegen haben, ob man für die staatlichen Sozialhaushalte nicht – ähnlich wie bei der Staatsverschuldung – eine soziale Ausgabenbremse, vergleichbar mit der verfassungsrechtlich schon heute gegebenen staatlichen Schuldenbremse, einführt, derzufolge die staatlichen Sozialausgaben nur in einem bestimmten (prozentualen) Ausmaß, gemessen jeweils am Bruttosozialprodukt, wachsen dürfen.

Sie, meine Damen und Herren, spüren, wie ich denke, alle diese Probleme unserer sozialen Marktwirtschaft in besonders vielfältiger und aktueller Weise. Die Zahl der Insolvenzen in Deutschland ist in den letzten Jahren, wenn ich richtig sehe, deutlich angestiegen. Dies mag für Insolvenzverwalter, für Insolvenzanwälte lukrativ sein, für unser Wirtschaftssystem insgesamt ist es mit Sicherheit weniger positiv, sollte die entsprechende Entwicklung viel mehr als deutliches Alarmsignal verstanden werden – ein Alarmsignal, das auf den vorgenannten Strukturproblemen unserer sozialen Marktwirtschaft hinweist und das den nötigen Reformbedarf, den ich hier zu skizzieren versucht habe, deutlich belegt.
