

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

110

Dezember 2006



- **Wettbewerb auf dem Strommarkt:**
Streit um das Kartellrecht
- **Mindestlöhne:**
Wege aus der Arbeitsmarktmisere?
- **Zukunft der Arbeitswelt:**
Zwischen Mitarbeiterbeteiligung und Mitbestimmung
- **Sachverständigenrat:**
„Interessengeleiteter Zickzackkurs“
- **Europäische Energiepolitik:**
Probleme und Perspektiven
- **Länderberichte:**
Bulgarien, Rumänien, Weißrussland
- **Ludwig-Erhard-Preis**
für Wirtschaftspublizistik 2006

Inhalt

Ordnungspolitische Positionen

Joachim Wuermeling
Carl Christian von Weizsäcker

Novellierung des Kartellrechts: Stärkung oder Schwächung des Wettbewerbs?	4
Neue Rahmenbedingungen für marktgerechte Strompreise	5
Abkehr vom Markt durch eine Änderung im „Grundgesetz der Marktwirtschaft“	9

Probleme der Wirtschaftspolitik

Peter Westerheide

„Widerstrebende Interessen – ungenutzte Chancen“: Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates	13
--	----

Perspektiven am Arbeitsmarkt

Hans H. Glismann/Klaus Schrader
Lutz Bellmann
Markus Roth

Mindestlöhne statt Flexibilisierung des Arbeitsmarktes?	21
Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland: Trotz guter Argumente noch kein Durchbruch	26
Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge als Ausweg aus der verfahrenen Mitbestimmungsdebatte	30

Aktuelle Europapolitik

Werner Langen
Olaf Leiß

Schwerpunkte der europäischen Energiepolitik	36
Rumänien und Bulgarien – Der steinige Weg zum EU-Beitritt	40

Diskussionswürdiges

Roland Scharff
Cornelia Storz/Per Larsen

Weißrussland: Ein Wachstumswunder?	45
Der Mittelstand hat in Japan einen schlechten Ruf	50

Buchbesprechung

Berthold Barth

Der Staat sind wir! Zu einem Buch von Paul Kirchhof	53
--	----

In eigener Sache

Der Vorsitzende der Ludwig-Erhard-Stiftung ist Bürokratiewächter	54
--	----

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik 2006

Isabel Mühlfenzl
Heike Göbel
Otmar Issing
Michael Glos

Laudationes	II
Markt und Mehrheit	VIII
Der Abschied von der Ordnungspolitik – unaufhaltsam?	XIV
Ordnungspolitik in der Großen Koalition – Vertrauen in die Wirtschaftspolitik	XX

Dem Heft liegt das Register für die Orientierungen 107 – 110 bei.

Der Irrtum der Sozialstaatssanitäter

Die CDU mag sich programmatisch zerreißen und politisch zerrupfen, wie sie will. Sie soll uns aber nicht erklären, sie tue das treuhänderisch für die Soziale Marktwirtschaft im Sinne *Ludwig Erhards*. Daran muss nicht neu herumgedeutelt werden. Die Marktwirtschaft ist sozial, weil, wenn und solange sie die Mitglieder der Gesellschaft in Freiheit, Wettbewerb und Dienstbereitschaft zusammenführt. In der Marktwirtschaft wird arbeitsteilig und ressourcenschonend das Sozialprodukt erstellt, aus dem auch die Solidarleistungen für diejenigen bestritten werden, die nicht oder nicht mehr für sich selbst sorgen können. Das ist weit über das Fürsorgerische hinausweisend das „Soziale“ an der Marktwirtschaft.

Die Sozialpolitiker aber wollen – und wollten schon zu *Erhards* Zeiten – die Marktwirtschaft durch deren Deformation sozial gestalten: durch Löhne und Lohnstrukturen, die sich nicht aus der Knappheit der Arbeit, sondern aus der Verhandlungsmacht von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ergeben; durch Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherungen, die in sozialer Absicht so konstruiert sind, dass sie mit dem Prinzip der Risikoversicherung und der Rechenhaftigkeit von Sparplänen nichts oder nur wenig zu tun haben; durch eine zunehmend politisch gesteuerte Mischung aus Ansprüchen durch Eigenleistung und Zugaben aus Staatszuschüssen, die mehr dem Rhythmus von Wahlterminen als neuen Armutsbefunden folgen. Alles das hat weder der in *Erhards* Sinne sozialen Qualität der Marktwirtschaft gedient, noch hat es das Soziale an der Sozialpolitik befördert.

Alle zehn bis fünfzehn Jahre gibt es einen neuen programmatischen Anlauf zum Investivlohn. In den Volksparteien gilt er als die Königsdisziplin einer modernen Sozialpolitik. Kosten fallen angeblich nicht an, weil ja Lohnbestandteile „nur“ umgewidmet werden. Der Hinweis auf das Investive deutet auf die Wachstumsperspektive einer modernen Auffassung vom Sozialen. Ein Hauch von Miteigentum der Arbeitnehmer schwingt auch mit und legitimiert insofern das Beharren auf Mitbestimmungsmodellen, die sich nicht gerade als standortaufwertende Elemente des deutschen Sozial korporatismus erwiesen haben. Und im Hintergrund solcher Programmentwürfe steht immer auch die als „marktwirtschaftlicher Anreiz“ missdeutete Steuerpräferenz, deren „durchgerechneten“ Einnahmeausfall sich der Bundesfinanzminister gerade noch als unschädlich für den weiteren Verfolg der noch gar nicht so recht begonnen und absehbar rasch auch wieder aufgegebenen Haushaltssanierung vorstellen kann. So kommen, im Namen des Sozialen, hohe Staatsquoten und steigende Defizite zustande, unter denen vor allem diejenigen leiden, für die die Sozialpolitiker so rastlos tätig sind.

Die Marktwirtschaft sozial gestalten! Es ist der Irrtum der Sozialstaatssanitäter, dass sie bei ihren rastlosen Bemühungen die legitimen Verwalter des geistigen Erbes von *Ludwig Erhard* seien.

Hans D. Barbier

Novellierung des Kartellrechts: Stärkung oder Schwächung des Wettbewerbs?

Die Liberalisierung des Strommarktes in den späten 90er Jahren brachte den Unternehmen – zumindest vorübergehend – mehr Wettbewerbsdruck und den Abnehmern deutlich niedrigere Preise. In jüngster Zeit sind die Strompreise allerdings wieder spürbar gestiegen; zudem haben sie sich von der Entwicklung der Primärenergiekosten abgekoppelt. Die Bundesregierung macht dafür die erneut auflebende Marktdominanz der vier großen Energieversorger verantwortlich. Die Monopolkommission stimmt dem in ihrem Sechzehnten Hauptgutachten zu.

Gegen die marktbeherrschende Stellung von E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall zieht das Bundeswirtschaftsministerium jetzt mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels“ ins Feld. Mit diesem – zumindest laut Vorblatt des Referentenentwurfes – alternativlosen Schritt will die Bundesregierung drohende „Schäden für den Wettbewerb bzw. den Verbraucher“ „aufgrund unterschiedlicher Strategien marktmächtiger Unternehmen“ abwenden. Die Gesetzesinitiative sieht im Kern die Einführung eines neuen, zeitlich befristeten § 29 in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor. Damit sollen bestehende Tatbestände des Preismissbrauchs verschärft und ein neuer, auf die Energiewirtschaft bezogener Tatbestand eingeführt werden. Zugleich soll den Kartellbehörden die Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten erleichtert werden.

Aufgrund der erwarteten Kostenentlastungen aufseiten der Verbraucher und der Wirtschaft wird einerseits dem im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) verankerten Recht der „Allgemeinheit“ auf preisgünstige Versorgung mit Elektrizität Rechnung getragen. Andererseits, so legt Staatssekretär *Dr. Joachim Wuermeling* im nachfolgenden Beitrag dar, soll mit den geplanten Maßnahmen die wettbewerbliche Preisfindung verbessert werden. Die Stärkung der Missbrauchsaufsicht sei der direkten staatlichen Preisregulierung vorzuziehen, da sie – den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft entsprechend – die Rahmenbedingungen des Strommarkts verbessere, ohne direkt in Wettbewerbsprozesse einzugreifen.

Gänzlich anderer Meinung ist dagegen der langjährige Vorsitzende der Monopolkommission *Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker*. Er sieht den neuen § 29 als Fremdkörper im GWB und damit im „Grundgesetz der Marktwirtschaft“. *Von Weizsäcker* sagt, bei der geplanten Novelle des Energie-Kartellrechts handele es sich um einen gesetzgeberischen Schnellschuss, der zu staatlicher Preiskontrolle auf dem Strommarkt führe und deswegen die grundlegenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung verletze. Letztendlich würde die neue Regelung samt ihrer weitreichenden Folgen auf eine planwirtschaftliche Reglementierung der Stromwirtschaft und die Abkehr von einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik hinauslaufen.

Ludwig Erhard stünde sowohl der oligopolistischen Struktur des Energiemarktes wie auch dem kartellrechtlichen Eingriff in die wettbewerbliche Preisfindung skeptisch gegenüber. Er würde nicht fragen, ob die Preise zu hoch sind – für die Verbraucher oder für die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen –, sondern ob sie sich im Wettbewerb gebildet haben. Problematisch war für ihn nicht erst der Missbrauch von Marktmacht, sondern die Marktmacht selbst. Das von *Erhard* 1957 schwer erkämpfte GWB hat Wettbewerbsbeschränkungen verboten und keine Missbrauchsaufsicht etabliert.

Neue Rahmenbedingungen für marktgerechte Strompreise

Dr. Joachim Wuermeling
 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie



■ Die Diskussion über die Wettbewerbsverhältnisse und Preise in der deutschen Stromwirtschaft währt schon einige Jahre. Sie bestimmte auch die Arbeiten am im Juli 2005 in Kraft getretenen neuen Energiewirtschaftsgesetz. Der jetzt geführte Diskurs ist also kein neuer. Überraschend ist allerdings, dass das Thema trotz der zwischenzeitlichen Regulierung der Energieversorgungsnetze weiterhin so intensiv erörtert werden muss.

Das Problem: Hohe und steigende Strompreise

Einigkeit besteht dabei über die Ausgangssituation: Die jüngste Entwicklung der Strompreise belastet die privaten Haushalte, sie gefährdet aber insbesondere auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Dies betrifft nicht nur die sogenannten energieintensiven Industrien. Auch der Mittelstand spürt höhere Strompreise auf der Kostenseite. Um ein Beispiel zu nennen: Mittelständische Unternehmen mit einer Stromabnahme in Mittelspannung wurden in ihren diesjährigen Preisverhandlungen dem Vernehmen nach mit Preiserhöhungsforderungen von über 30 Prozent gegenüber 2004 konfrontiert.

Nun erinnern wir uns, dass 2004 die damalige Bundesregierung gerade den Entwurf des Energiewirtschaftsgesetzes verabschiedet hatte, um einen Beitrag für mehr Wettbewerb und faire Strompreise zu leisten. Was also ist passiert? Die Energierechtsnovelle von 2005 hatte doch wichtige Rahmenbedingungen für die nachhaltige Verbesserung des Wettbewerbs im Strombereich geschaffen; seitdem ist durch Entflechtung und Regulierung des Netzbetriebs die Neutralität des Netzes gewährleistet. Und die Netzregulierung greift: Die Stromnetzentgelte werden demnächst bundesweit und flächendeckend genehmigt sein. Zudem haben Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden bereits in vielen Fällen die Netzentgelte gesenkt. Warum sind die Strompreise dennoch gestiegen?

Angemessene Preise durch Wettbewerb

Die jüngste Entwicklung zeigt zweierlei: Ein diskriminierungsfreier Netzzugang ist eine unabdingbare, aber nicht die einzige Voraussetzung für funktionsfähigen Wettbewerb bei Stromerzeugung, Stromgroßhandel und Stromvertrieb.

Und man muss die komplizierte Struktur des Strompreises genau beleuchten, um die Ursache für seinen Anstieg zu erfassen.

Bei Haushaltskunden entfallen über 75 Prozent des Preises, den der Kunde seinem Stromlieferanten bezahlt, zu etwa gleichen Teilen auf von den Regulierungsbehörden genehmigte Netzentgelte und staatlich veranlasste Preisbestandteile. Zu letzteren zählen die Stromsteuer, die Mehrwertsteuer, die Konzessionsabgaben an die örtliche Gemeinde sowie die Umlagen für erneuerbare Energien und in Kraft-Wärme-Kopplung erzeugten Strom. Für die Verkäufer des Stroms, die Stromlieferanten, sind diese Preisbestandteile nicht beeinflussbar. Weniger als 25 Prozent des Preises entfallen auf den Wettbewerbsbereich, welcher Stromerzeugung, Stromgroßhandel und Stromvertrieb umfasst. Aus dem Blickwinkel des Stromlieferanten entfällt davon der größte Teil derzeit auf die Strombeschaffung. So hat der hessische Wirtschaftsminister *Alois Rhiel* kürzlich darauf hingewiesen, dass nur gut fünf Prozent des Endpreises beim Lieferanten verbleiben, um seine sonstigen Kosten zu decken. Die wesentlichen Ursachen für die jüngeren Erhöhungen der Strompreise sind also auf der Erzeugungs- und Großhandelsebene zu finden.

Bei Gewerbe und Industrie haben die Beschaffungskosten eine deutlich größere Bedeutung als bei Haushaltskunden. Staatlich veranlasste Preisbestandteile und Netzentgelte sind hier niedriger, denn bei diesen Kunden entfällt der Netzentgeltanteil insbesondere für die teuerste Stufe des Netzes, das Niederspannungsnetz. Daher sind die Preiserhöhungen für Haushaltskunden deutlich geringer ausgefallen als für mittelständische Unternehmen.

Was also ist zu tun? Die beste Garantie für angemessene Strompreise bleibt ein funktionierender Wettbewerb. Staatliche Aufsicht sollte in Märkten, die für Wettbewerb grundsätzlich offen sind, immer nur eine nachrangige Option sein. Dort, wo Wettbewerb jedoch nicht ordentlich funktioniert, darf der Staat als Hüter der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur zusehen, sondern muss handeln.

Rahmenbedingungen für den Strommarkt

Im Vordergrund stehen dabei Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen für Wettbewerb zielen. Dies gilt sowohl für den ungehinderten Marktzutritt neuer Stromanbieter als auch für einen möglichst unkomplizierten Versorgerwechsel für die Verbraucher. Zum Vorteil des Verbrauchers wurden mit der kürzlich in Kraft getretenen Niederspannungsverordnung sowie der Stromgrundversorgungsverordnung veraltete Versorgungsbedingungen an das neue Recht angepasst und damit größerer Verbraucherschutz und geeignete Rahmenbedingungen für einen Lieferantenwechsel geschaffen. Hier liegt es jetzt in erster Linie an den Stromverbrauchern selbst, die Möglichkeiten zu nutzen, die ihnen der Markt bietet. In diesem Zusammenhang ist es zu begrüßen, dass der Bundesverband der Verbraucherzentralen die Privatverbraucher mittlerweile aufgefordert hat, bei Unzufriedenheit ihren Stromlieferanten zu wechseln. Letztlich kann der Staat nur die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen; der Bürger muss sie nutzen. Um den Wettbewerb auf den Strommärkten insgesamt zu intensivieren, bereitet das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie derzeit ein Maßnahmenpaket vor. Das Maßnahmenbündel enthält vorrangig mittelfristig wirkende strukturelle Maßnahmen, ergänzt durch eine befristete Intensivierung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

Für eine Belebung des Wettbewerbs auf der Großhandelsebene brauchen wir in erster Linie neue Kraftwerke, und zwar auch von neuen Anbietern. Um den Marktzutritt zu erleichtern, arbeiten wir an einer Kraftwerksanschlussverordnung. Sie soll Klarheit über die künftigen Rahmenbedingungen schaffen, den Investoren einen sicheren Rechtsrahmen geben sowie den diskriminierungsfreien und zügigen Netzanschluss der neuen Kraftwerke erleichtern. Einen weiteren Beitrag liefert die Verbesserung des grenzüberschreitenden Stromhandels. Auf europäischer Ebene sind bereits erste Maßnahmen eingeleitet worden, die zum Beispiel das Engpass-Management an den sogenannten Grenzkuppelstellen betreffen. Das Verschmelzen tradierter nationaler Märkte zu einem europäischen Binnenmarkt wird weitere Impulse geben.

Novellierung des Kartellrechts im Energiebereich

Dies sind jedoch alles keine Maßnahmen, die ihre volle Wirksamkeit von heute auf morgen entfalten können. Daher gehört zum Maßnahmenpaket auch eine Erhöhung der Effektivität der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen im Energiebereich. Der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgelegte Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels soll die bestehende kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht durch eine bis 2012 befristete Regelung für marktbeherrschende Versorgungsunternehmen effektiver gestalten. Diese Maßnahme ist geeignet, auf allen relevanten Marktstufen und für alle betroffenen Kundengruppen kurzfristig zu wirken. Im Fokus stehen die besonders stark gestiegenen Preise marktbeherrschender Energieerzeuger. Die Missbrauchsaufsicht über diese Unternehmen ist zielgenau, denn sie greift nur bei einer Wettbewerbsstörung durch Marktbeherrschung und nicht unabhängig von konkreter Marktmacht ein. Es bleibt also dabei: Kann die Kartellbehörde Marktbeherrschung nicht nachweisen, fehlt die Grundlage für behördliche Eingriffe. Dies unterscheidet die kartellrechtliche Kontrolle von flächendeckender Regulierung. Sie ist präzise auf die Marktstörung ausgerichtet.

Mit der Gesetzesnovelle soll die Feststellung überhöhter Preise marktbeherrschender Unternehmen auf dem herkömmlichen kartellrechtlichen Weg eines Preisvergleichs erleichtert werden. Preise können schon dann missbräuchlich sein, wenn sie weniger als zehn Prozent über den Preisen eines Vergleichsunternehmens liegen. Der bisher eingeräumte Erheblichkeitszuschlag, welcher staatliche Eingriffe in die Preisbildung erst bei erheblichen Abweichungen vom ermittelten Vergleichspreis erlaubt, soll also entfallen. Auch die Beweislast für die Rechtfertigung hoher Preise wird zulasten des Unternehmens verschärft. Einzelne Preiskomponenten, wie zum Beispiel Messpreise, sollen getrennt überprüfbar sein. Zusätzlich sieht der Entwurf eine wichtige Klarstellung zum Verhältnis von Kosten und Preisen vor. Wenn sich der Preis völlig von den Kosten löst und diese in unangemessener Weise übersteigt, kann auch darin ein Missbrauch liegen. Eine solche Regelung ist auch Bestandteil des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots nach Artikel 82 des EG-Vertrags. Das kartellrechtliche Instrumentarium wird nur gestärkt, soweit Wettbewerbsprinzipien durch Marktmacht außer Kraft gesetzt sind. Auch die Einführung des Sofortvollzugs für alle Missbrauchsverfügungen der Kartellbehörden ist ein Beitrag hierzu.

Missbrauchsaufsicht statt Preisregulierung

Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgeschlagenen Instrumente wirken – auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit – maßvoller als unmittelbare strukturelle Eingriffe in den Markt. Sie bergen zudem nicht die Gefahr einer Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Energieversorgungsunternehmen wie sie in Vorschlägen einer eigentumsrechtlichen Entflechtung der Energieversorgungsnetze zu finden sind. Die Stromgroßhandelspreise sinken nicht durch den staatlich erzwungenen Wechsel des Netzeigentümers. Und für die notwendigen Rahmenbedingungen für den Anschluss neuer Kraftwerke wird durch die Kraftwerksanschlussverordnung gesorgt; auch hier wäre eine langwierige Diskussion über Eigentumsverhältnisse kontraproduktiv.

Die Vorschläge des Ministeriums grenzen sich von regulierenden Eingriffen in den Markt ab, die nicht das Wettbewerbsziel stärken, sondern die Marktmechanismen eher schwächen. Es geht nicht um die politisch motivierte Preissteuerung, sondern um die Verbesserung der Missbrauchsaufsicht. Es ist nicht unsere Absicht, Wettbewerber aus den Märkten zu vertreiben. Wir wollen neue gewinnen. Mit den Vorschlägen ist daher auch kein Einstieg in eine Preisregulierung in Wettbewerbsbereiche verbunden. Das bewährte deutsche Kartellrecht greift nur ein, wenn der Wettbewerb nicht richtig funktioniert, das heißt bei Marktbeherrschung, und ist mit der Wettbewerbsorientierung unserer Politik vereinbar. Es bietet unumstritten ein notwendiges staatliches Instrumentarium zur Kontrolle solcher Unternehmen, die wegen ihrer marktbeherrschenden Stellung nicht hinreichend durch die Marktmechanismen kontrolliert werden. Natürlich sind im jeweiligen Einzelfall die betroffenen Unternehmen von einer kartellbehördlichen Tätigkeit nicht begeistert. Es ist ihr gutes Recht, das Vorliegen von Marktbeherrschung oder eines Missbrauchs dieser Marktmacht zu bestreiten. Diese Fragen müssen rechtsstaatlich geklärt werden – sie sind und bleiben aber Fragen der Anwendung von Recht.

Marktkonforme Preisfindung als Ziel

Sicherzustellen, dass die Kartellbehörden ihre Arbeit vernünftig verrichten können, ist Teil des Regierungsauftrags im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft. Verbraucher sollen nicht überhöhte Preise zahlen müssen in der Erwartung, dass sich wirksamer Wettbewerb irgendwann schon wieder einstellen wird. Die Gesetzesvorschläge bedeuten keine Vorverurteilung der Stromerzeuger, und sie setzen – anders als eine Regulierung – auch keine konkreten Preisermwartungen. Ziel des Kartellrechts ist ein marktkonformer Preis, wie hoch er auch sein mag. Dies hängt von den Marktgegebenheiten ab, welche sich im Zeitablauf verändern können. Gerade dies herauszufinden, ist Aufgabe der Kartellbehörden, nicht des Gesetzgebers. Die Kartellbehörden brauchen dafür aber ein geeignetes Instrumentarium. Deshalb trifft die Kritik, eine Anwendung des Kartellrechts führe zu marktwidrigen Ergebnissen, nicht zu. Das Gegenteil ist richtig: Die Anwendung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht soll marktkonforme Ergebnisse herstellen, wenn der Markt nicht hinreichend funktioniert – und nur dann. Hieran soll auch die Kartellrechtsnovelle nichts ändern. ■

Abkehr vom Markt durch eine Änderung im „Grundgesetz der Marktwirtschaft“

*Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn*



■ Die hohen Energiepreise schaffen politischen Ärger. Offenbar haben aber die Behörden Schwierigkeiten, die hohen Großhandelspreise für Strom auf den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zurückzuführen. Hierauf reagiert das Bundeswirtschaftsministerium nun mit dem Vorschlag, einen eigenen Energie-Missbrauchstatbestand in das „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ einzuführen. Dieser geht über das bisherige Verständnis dessen, was Preishöhen-Missbrauch im Fall einer marktbeherrschenden Stellung ist, weit hinaus. Insbesondere will man die Preise an den Kosten der Herstellung messen und so dem Bundeskartellamt die Möglichkeit geben, unterschiedliche Kostenkomponenten auf die Berechtigung ihrer „Einpreisung“ zu untersuchen.

Preiskontrolle: Gefahr für die Marktwirtschaft

Ein solcher Versuch der Preiskontrolle über marktbeherrschende Unternehmen ist höchst bedenklich. Es soll im Folgenden sowohl aus grundsätzlicher Sicht als auch aus speziell energiewirtschaftlichem Blickwinkel gezeigt werden, weshalb dieser gesetzgeberische Schnellschuss die grundlegenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung verletzt. Dabei geht es insbesondere um die Gefahr, dass der Staat den Unternehmen Preise vorschreibt, bei denen sie es vorziehen würden, den betreffenden Kunden gar nicht zu beliefern. Das Bundeswirtschaftsministerium fühlt sich anscheinend bei dieser Sache auch nicht ganz wohl. Anders ist es nicht zu erklären, dass die Gültigkeit des geplanten neuen § 29 GWB auf sechs Jahre befristet sein soll.

Wettbewerbsmärkte sind dadurch charakterisiert, dass die Kosten für die letzte produzierte Einheit, die so genannten Grenzkosten, vom erzielbaren Preis gedeckt oder übertroffen werden. Überstiegen die Grenzkosten den Marktpreis, wäre die Herstellung jener letzten Einheit nicht mehr lohnenswert und das Unternehmen würde die Produktionsmenge reduzieren. Auf börsenähnlichen Wettbewerbsmärkten mit zentralisierter Preisbildung entsprechen Preis und Grenzkosten einander. Auf Märkten mit dezentraler oder lokaler Preisbildung sind die Preise in der Regel höher als die Grenzkosten der Produktion. Erst diese Preismarge führt zum Interesse der Anbieter, die Wünsche der Nachfrager zu befriedigen und ihnen damit das Leben bequem zu machen. Die Relation „Wettbewerbspreis \geq Grenzkosten“ ist eine ökonomische Fundamentalformel, da sie grundlegend für eine produktive Anreizstruktur in der arbeitsteiligen Marktwirtschaft ist. Dementsprechend sollte eine Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen als Referenzpunkt immer den Wettbewerbspreis im Auge behalten. Eine Preishöhen-Missbrauchsaufsicht, die zu Preisen unter Grenzkostenniveau führt, würde die Anreize der Produzenten auf schädliche Weise verfälschen. Dies hätte verheerende Folgen für das Funktionieren der Marktwirtschaft.

Preisbildung auf dem Strommarkt

Wie die Europäische Kommission im Rahmen ihrer Energiesektor-Untersuchung feststellt, ist die Leipziger Strombörse (EEX-European Energy Exchange) voll funktionsfähig. Dies hat fundamentale Auswirkungen auf die wettbewerbliche Preisbildung im Großhandelsmarkt für Strom: Jedes am Großhandel beteiligte Unternehmen kann heute als Käufer oder Verkäufer an der Strombörse tätig werden. Damit aber ist der Börsenpreis Referenz auch für alle außerbörslichen Transaktionen auf dem sogenannten OTC-Markt (over-the-counter). So lässt sich am EEX-Preis ablesen, ob im Strom-Großhandel Wettbewerbspreise bezahlt werden.

Dieser Wettbewerbspreis bildet sich durch Angebot und Nachfrage. Das Angebot wird bestimmt durch die „Merit Order“ der Kraftwerke. Sie ordnet die Kraftwerke nach der Höhe ihrer variablen Durchschnittskosten – den um den Fixkostenanteil bereinigten Kosten pro Einheit. Der Marktpreis entspricht dann den variablen Durchschnittskosten des letzten zu diesem Preis produktionsfähigen Kraftwerks, des „Grenzkraftwerks“. Er sorgt dafür, dass alle rentabel einsatzfähigen Kraftwerke, das heißt solche mit variablen Durchschnittskosten nicht höher als der Marktpreis, auch zum Einsatz kommen.

Bei der Feststellung der variablen Durchschnittskosten müssen auch die den Kraftwerken zugeteilten CO₂-Emissionsrechte berücksichtigt werden. Sofern die Emissionsrechte frei handelbar sind, verursacht ihre Verwendung für die Stromherstellung sogenannte Opportunitätskosten – Kosten, die daraus erwachsen, dass die im eigenen Unternehmen benutzten Rechte nicht verkauft werden können. Unter Wettbewerbsbedingungen beim Angebot von Strom finden diese entgangenen Gewinne Berücksichtigung. Auch wenn ihre Handelbarkeit zum Teil gesetzlich eingeschränkt ist, ändert sich an dieser Aussage nichts Wesentliches: Sofern ihnen dadurch der Opportunitätskosten-Charakter verloren geht, verlieren sie auch die vom CO₂-Handelssystem intendierte Einspar- und Steuerungswirkung. Da im europäischen Maßstab die Anzahl der Emissionsrechte festliegt, ist diese Steuerungswirkung in ihrer Gesamtwirkung festgelegt. Das aber bedeutet, dass Rechte, die nicht Opportunitätskosten sind und deshalb keine Einsparwirkung entfalten, durch einen höheren CO₂-Preis und den dadurch ausgelösten zusätzlichen Einspareffekt an anderer Stelle kompensiert werden. Damit bleiben im Saldo die Opportunitätskosten der CO₂-Emissionen durch Stromherstellung gerade so hoch wie ohne diese Einschränkungen der Handelbarkeit.

Die überflüssige Gesetzesänderung droht, den Wettbewerb zu verfälschen

Für das Bundeskartellamt besteht keine grundsätzliche Schwierigkeit, mit dem GWB in heutiger Fassung festzustellen, ob nach dem Test mittels der „Merit Order“ ein Preishöhen-Missbrauch seitens einer kollektiven marktbeherrschenden Stellung vorliegt. Der vorgeschlagene § 29 GWB ist hierzu unnötig. Ginge es um die viel kompliziertere Aufgabe, die Investitionszurückhaltung eines marktbeherrschenden Oligopols zwecks Herauftreibens des Preises festzustellen, dann würde das Bundeskartellamt beim Nachweisversuch mit und ohne den neuen § 29 GWB scheitern. Im Übrigen wäre dieser Vorwurf angesichts der zahlreichen Ausbaupläne der Kraftwerkskapazitäten völlig abwegig.

Der Versuch, einen relevanten Markt für Großabnehmer von Strom zu definieren, auf dem ein Preis unter dem Börsenpreis und damit unter den Grenzkosten der Erzeugung herrschen soll, ist kartellrechtlich fragwürdig und widerspricht al-

§ 29 Energiewirtschaft

Einem Unternehmen ist es verboten, als Anbieter von Elektrizität, Gas oder Fernwärme (Versorgungsunternehmen) auf einem Markt, auf dem es allein oder zusammen mit anderen Versorgungsunternehmen eine marktbeherrschende Stellung hat, diese Stellung missbräuchlich auszunutzen, indem es

1. Entgelte, Entgeltbestandteile oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, die ungünstiger sind als diejenigen anderer Versorgungsunternehmen oder von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten, auch wenn die Abweichung nicht erheblich ist, oder
2. Entgelte fordert, die die Kosten in unangemessener Weise überschreiten.

Ein Missbrauch liegt nicht vor, wenn das Versorgungsunternehmen nachweist, dass die Abweichung sachlich gerechtfertigt ist. Kosten und Kostenbestandteile, die sich ihrem Umfang nach im Wettbewerb nicht einstellen würden, dürfen bei der Feststellung eines Missbrauchs im Sinne dieser Vorschrift nicht berücksichtigt werden. (...)

Neufassung des § 29 GWB laut „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Preismissbrauch im Bereich der Energieversorgung und des Lebensmittelhandels“ vom 8. November 2006.

len Einsichten der Wirtschaftswissenschaften. Bei einer funktionierenden Strombörse ist Strom auf Großhandelsebene ein homogenes Gut – schon aus physikalischen Gründen, da sonst das Hochspannungsnetz gar nicht funktionieren würde. Die Abspaltung eines Teils dieser Strommenge – definiert gemäß einer Abnehmergruppe mit hypothetischen Vorzugspreisen – in einen eigenen Markt ist fehlerhaft, da sie die Substitutionsmöglichkeiten von Gütern bei Preisen zugrunde legt, die nicht dem Wettbewerbspreis entsprechen. In den Bemühungen des Wirtschaftsministeriums wird aufgrund der angestrebten Preisabsenkung unter das Wettbewerbsniveau der relevante Markt zu eng abgegrenzt.

Ein Preis unter den Grenzkosten kann nie ein Wettbewerbspreis sein. Wenn der § 29 GWB dazu dienen soll, diese kartellrechtliche Fragwürdigkeit zu ermöglichen, dann wäre dies ein krasser Missbrauch des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zum Zwecke der Verfälschung des Wettbewerbs.

Industriepolitische Planwirtschaft mit weitreichenden Konsequenzen

Die Forderung nach einer solchen Handhabung des GWB, das heißt nach vergünstigten Stromlieferungen seitens einiger Teile der deutschen Industrie ist verständlich. Analoges geschieht in Frankreich – und möglicherweise auch in anderen EU-Mitgliedstaaten. In Frankreich wird vor allem das marktbeherrschende Unternehmen EDF (Electricité de France) gezwungen, den Vorteil seiner niedrigen Kosten mit der energieintensiven Industrie zu teilen, die befristet für zwei Jahre und zu festgelegten Preisobergrenzen beliefert werden soll. Nun ist Deutschlands westlicher Nachbar nie das Idealbild einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung in der Tradition *Ludwig Erhards* gewesen; was dort geschieht, ist eine merkantilistisch motivierte, wettbewerbsverzerrende Beihilfe für die französische Industrie auf dem Umweg über die staatlich kontrollierte Strompreissetzung. Adressat einer legitimen Beschwerde der deutschen Industrie wäre damit aber nicht das Bundeskartellamt, sondern die Beihilfekontrolle der Europäischen Kommission.

Der Versuch, die vier großen deutschen Stromerzeuger dazu zu bringen, bestimmten Großabnehmern Strom zu Preisen zu liefern, die unter den Grenzkosten der Erzeugung liegen, würde einer planwirtschaftlichen Reglementierung der Stromerzeugung gleichkommen. Denn mit dieser Zwangsabgabe von Strom zu Preisen unter dem EEX-Börsenpreis wäre es nicht getan. Das Bundeskartellamt müsste nunmehr die abnehmende Industrie überwachen, damit sie den günstiger erworbenen Strom nicht mit Gewinn weiterverkauft. Das Amt müsste eine Zuteilungsregulierung der ungeliebten, weil zu bevorzugenden Kunden der vier Erzeuger durchführen. Es müsste sich mit den Kosten- und Preisunterschieden zwischen den vier Erzeugern auseinandersetzen und damit diesen im Rahmen des rechtlichen Gehörs vollen Einblick in die Kostensituation und Preise der Konkurrenten geben. Es müsste sich mit den Planungen der vier Erzeuger auseinandersetzen, um den allmählichen Entzug von Erzeugungskapazitäten durch Verlagerung ins Ausland zu verhindern. Ein bundeskartellamtlicher „Fünfjahresplan“ für die Investitionen der Stromwirtschaft wäre nötig. Eine genaue betriebswirtschaftliche und technische Betriebsüberwachung seitens des Bundeskartellamts müsste stattfinden, damit das Verbot der Einpreisung von zugeeilten CO₂-Emissionsrechten nicht umgangen wird, wenn doch der Börsenpreis diese CO₂-Rechte automatisch einpreist. Das Bundeskartellamt würde sozusagen ein „Zwangskartell“ der vier großen Erzeuger für das Gemeinwohl anordnen müssen. Diese bereits umfangreiche Liste der die Bürokratie mehrenden Folgen des geplanten § 29 GWB ließe sich noch weiter verlängern.

Die Anreize, in die Erzeugung von Strom zu investieren, würden durch eine solche Form der Missbrauchsaufsicht wesentlich eingeschränkt. Das gilt nicht nur für die direkt betroffenen vier großen Erzeuger, sondern auch für ihre Konkurrenten. Ihnen wird es durch die preisliche Bevorzugung von Großabnehmern seitens der „großen Vier“ schwerer gemacht, die Großabnehmer als langfristige Kunden zu gewinnen. Damit würde angesichts eines stark schwankenden Börsenpreises das Investitionsrisiko wesentlich erhöht. Somit aber wäre der notwendige Strompreis, bei dem man eine solche Investition tätigt, nach oben verschoben. Diese Art Preishöhen-Missbrauchsaufsicht würde somit insbesondere auch den Wettbewerbspreis gemäß „Merit Order“ nach oben treiben – und das zulasten aller Kunden, die von den vier großen Erzeugern nicht die verordnete Vorzugsbehandlung erfahren.

Abkehr von der Marktwirtschaft

Es ist dank der hohen Strompreise eine rege Investitionsaktivität bei den Stromerzeugern zu beobachten. Aber auch die Stromwirtschaft unterliegt dem sogenannten „Schweinezyklus“ mit periodischen Schwankungen von angebotener Menge und Preis. Daher kann erwartet werden, dass der Strompreis in der Zukunft niedriger sein wird als heute. Der geplante § 29 GWB würde dieses Absinken des Preises verzögern oder gar verhindern.

Die Politik wird, wenn es trotz des neuen Paragraphen zu einer Strompreissenkung kommt, sich an die Brust klopfen und die sinkenden Preise als Folge ihrer gesetzgeberischen Weitsicht ausgeben. Daraus wird eine politische Eigendynamik entstehen. Es wird zur Forderung kommen, die Befristung des § 29 GWB aufzuheben und ihn auch für andere Branchen anwendbar zu machen. Es entsteht dann die Gefahr, dass man, um kurzfristiger politischer Ziele willen, mithilfe eines weiten Begriffs „kollektiver Marktbeherrschung“ in vielen Branchen bei der Preisbildung interveniert und die Unternehmen „belehrt“, welche ihrer Kosten bei Wettbewerb gar nicht anfielen. Es wäre dies die endgültige Abkehr von einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik in der Tradition *Ludwig Erhards*. ■

„Widerstreitende Interessen – ungenutzte Chancen“: Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates

Dr. Peter Westerheide

Wirtschaftswissenschaftler im Forschungsbereich „Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement“
am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim

Der Sachverständigenrat ist vom wirtschaftspolitischen Reformprozess in Deutschland enttäuscht. Während die Expertise im letzten Jahr noch optimistisch mit „Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen“ überschrieben war, werden nun die ungenutzten Chancen beklagt. Insbesondere an der Gesundheits- und an der Steuerpolitik üben die Sachverständigen Kritik. Das Gutachten steht unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de bereit.

Der Sachverständigenrat prognostiziert ein Wachstum von 1,8 Prozent im Durchschnitt des kommenden Jahres und positioniert sich damit im oberen Bereich des gegenwärtigen Prognosespektrums. Motor der konjunkturellen Entwicklung werden der Außenbeitrag und die Ausrüstungsinvestitionen mit einem Wachstumsbeitrag von 0,8 Prozentpunkten bzw. 0,4 Prozentpunkten sein. Dahinter stehen die Zunahme der Exporte um 6,6 Prozent, denen ein Wachstum der Importe von nur 5,3 Prozent gegenübersteht, und ein Wachstum der Ausrüstungsinvestitionen von 6,0 Prozent.

Auch die Bauinvestitionen werden – nachdem sie 2006 erstmals seit langem wieder zunahmen – im Jahr 2007 weiter wachsen: Mit 1,7 Prozent wird ihr Wachstum zwar etwas verhaltener ausfallen als im laufenden Jahr (2,5 Prozent), damit werden sie aber immerhin noch 0,2 Prozentpunkte zum gesamten Wachstum beitragen. Die privaten Konsumausgaben können dagegen – vor allem wegen des um drei Prozentpunkte erhöhten Regelsatzes der Umsatz- und der Versicherungssteuer – nur um rund 0,3 Prozent wachsen und damit einen Wachstumsbeitrag von lediglich 0,1 Prozentpunkten leisten. Hier werden im nächsten Jahr die auf 2006 vorgezogenen Anschaffungen fehlen und sich der Kaufkraftverlust durch die Verbrauchssteuererhöhung bemerkbar machen. Insgesamt schätzt der Rat, dass sich der Vorzieheffekt 2006 auf gut drei Milliarden Euro belaufen hat. Finanziert wurde dies unter anderem durch eine von 10,6 in 2005 auf 10,4 Prozent in 2006 gesunkene Sparquote.

Ein solides Fundament für die zunächst ambitioniert anmutende Konjunkturprognose des Rates bildet der sogenannte statistische Überhang: Auch wenn die deutsche Wirtschaft im Verlauf des kommenden Jahres überhaupt nicht mehr wachsen

Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup (Vorsitzender)
Prof. Dr. Peter Bofinger
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

würde, würde daraus 2007 bereits ein Wachstum von 1,3 Prozent im Vergleich der Jahresdurchschnitte 2007 und 2006 resultieren. Allerdings hebt der Rat auch die besondere Unsicherheit seiner diesjährigen Prognose hervor: Insbesondere sind die Auswirkungen einer Umsatzsteuererhöhung um drei Prozentpunkte schwer abzuschätzen, weil eine Erhöhung in diesem Umfang bisher noch nie vorgenommen wurde. Darüber hinaus birgt die Entwicklung in den USA besondere Risiken: Die Prognose beruht auf der Annahme, dass es zu keiner abrupten Abwertung des US-Dollar und auch nicht zu einem weiteren drastischen Preisverfall an den Wohnimmobilienmärkten in den USA kommt.

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt wird im kommenden Jahr andauern: Die Quote der registrierten Arbeitslosen wird von 10,9 Prozent im laufenden Jahr auf voraussichtlich 10,2 Prozent in 2007 sinken. Gleichzeitig wird sich der Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse fortsetzen: Insgesamt rechnen die Sachverständigen mit einer Zunahme um fast 300 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Jahresdurchschnitt.

Die Neuverschuldung wird sich im kommenden Jahr auf 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verringern (2006: 2,2 Prozent) und damit

die Drei-Prozent-Grenze des Maastricht-Vertrages deutlich unterschreiten: Dies ist gleichwohl vor allem auf die Erhöhung der Steuereinnahmen, insbesondere die Anhebung der indirekten Steuern, weniger auf eine ausgabeseitige Konsolidierung zurückzuführen. Auf der Ausgabenseite sind – zum Beispiel durch den Wegfall der Eigenheimzulage für Neufälle seit Anfang des laufenden Jahres – zwar Einsparungen, mit der Einführung des Elterngeldes für nach dem 1.1.2007 geborene Kinder aber auch neue Ausgabenposten zu verzeichnen.

Globale Ungleichgewichte

Ein umfassendes Kapitel widmet der Sachverständigenrat dem Problem der in den letzten Jahren stark gestiegenen Leistungsbilanzsalden: Auf der einen Seite haben die Leistungsbilanzdefizite einiger Länder erheblich zugenommen. Vor allem in den USA ist das Leistungsbilanzdefizit im Zeitraum von 1999 bis 2005 um rund 505 Milliarden US-Dollar gestiegen und betrug 2005 rund 6,4 Prozent des BIP. Höhere Relationen von Leistungsbilanzdefiziten zu gesamtwirtschaftlicher Leistung sind nur in Ländern mit geringerer weltwirtschaftlicher Bedeutung (zum Beispiel Neuseeland, Slowakei, Türkei, Griechenland, Spanien, Portugal) zu finden. Auf der anderen Seite konnte eine Reihe von Ländern erhebliche Leistungsbilanzüberschüsse verzeichnen, insbesondere die Ölförderländer und die südostasiatischen Länder, aber auch Deutschland. In diesem Zusammenhang sind in den vergangenen Jahren erhebliche Währungsreserven, insbesondere in einigen südost-asiatischen Ländern (China, Korea, Taiwan, Japan), akkumuliert worden.

Diese Situation nimmt der Rat zum Anlass, die Ursachen für die Verstärkung der globalen Ungleichgewichte in den letzten Jahren zu analysieren und die daraus resultierende Gefahr krisenhafter Entwicklungen – namentlich einer starken Abwertung des US-Dollar oder eines Einbruchs der Weltkonjunktur – zu diskutieren. Als Verursacher lassen sich zunächst die Geld- und die Finanzpolitik der Vereinigten Staaten identifizieren: Die expansive Budgetpolitik nach dem Konjunktur einbruch 2001 erhöhte die inländische Nachfrage, zugleich stimulierten die niedrigen Zinsen den privaten Immobilienmarkt und in der Folge den – zum erheblichen Teil schuldenfinanzierten – privaten Konsum. Unter diesen Rahmenbedingungen entwickelte sich der private Sektor in den USA zum Nettokapitalnehmer, anstatt wie üblicherweise als Nettokapitalgeber für andere Sektoren der Volkswirtschaft zu fungieren. Über längere Phasen ist dies

ungewöhnlich, da die privaten Haushalte in Erwartung einer restriktiver werdenden Finanzpolitik eigentlich ihre Sparquote erhöhen müssten. Zugleich ist das Leistungsbilanzdefizit Ausdruck einer sich verschlechternden Außenhandelsituation: Zum einen haben die Vereinigten Staaten in der Phase des starken Dollars 1997 bis 2002 preisliche Wettbewerbsfähigkeit verloren, zum anderen haben sich die Ölpreimporte massiv verteuert.

Nach Auffassung des Rates kann das amerikanische Leistungsbilanzdefizit dagegen nicht als Indikator für die Attraktivität des US-amerikanischen Marktes für ausländische Investoren in inländischen Unternehmen dienen: Dies erkläre sich sowohl aus der Struktur der von Ausländern gekauften Anlagen – vornehmlich Anleihen – als auch aus der Struktur der Anleger – vor allem ausländische Notenbanken.

Dies verweise auf einen zweiten wesentlichen Antriebsfaktor der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte: die außenhandelsorientierte Wechselkurspolitik der südost-asiatischen Länder, die über ihre Devisenmarktinterventionen eine Aufwertung des US-Dollar gegenüber ihren Währungen verhinderten. Das habe zu einer starken globalen Expansion geführt, die schließlich auch einen starken Anstieg der Rohstoffpreise, vor allem der Ölpreise, bewirkt hat. Den steigenden Einnahmen der Ölförderländer standen zunächst nur in geringem Maße zunehmende Importe gegenüber, der Sekundäreffekt der steigenden Ölpreise führte damit zu steigenden Leistungsbilanzüberschüssen in dieser Ländergruppe.

Der Rat erwartet Anpassungsprozesse in Richtung auf einen Abbau des US-Defizits: „Die Höhe, die Verwendung und die Finanzierung des US-Leistungsbilanzdefizits zeigen somit gleichermaßen, dass es ein bedenkliches Ausmaß erreicht hat, bei dem mit Anpassungsprozessen zu rechnen ist“ (TZ 202). Entsprechende Impulse seien bisher vor allem von der amerikanischen Notenbank gekommen, die die Zinsen auf ein neutrales Niveau heraufgeschleust habe. In der Folge haben sich auch Bremseffekte auf dem amerikanischen Immobilienmarkt gezeigt, ein wesentlicher Verstärkungsmechanismus für das Leistungsbilanzdefizit sei damit entfallen.

Die Sachverständigen halten einen „geordneten Abbau“ des Leistungsbilanzdefizits (TZ 211) für die wahrscheinlichere Alternative, indes solle man auch die Gefahr eines plötzlichen Vertrauensverlustes in den Dollar, der sich vor allem in einem An-

stieg des bilateralen Euro-Dollar-Wechselkurses mit starken konjunkturellen Effekten niederschlagen könnte, nicht aus den Augen verlieren. In diesem Fall sei die Europäische Zentralbank (EZB) gefordert, die Devisenkurse zu stabilisieren. Auch die deutsche Fiskalpolitik verfüge mit einem komfortablen Abstand zur Drei-Prozent-Grenze des Maastricht-Vertrages erstmals wieder über Möglichkeiten, in diesem Fall „die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und gegebenenfalls mit diskretionären Maßnahmen einzugreifen“ (TZ 214).

Wenig Änderungsbedarf in der geldpolitischen Strategie

Ein gutes Zeugnis stellt der Sachverständigenrat der Geldpolitik der EZB aus. Zum einen sei die Ausrichtung der Geldpolitik bislang weitgehend stabilitätskonform gewesen. Zwar wurde auch 2006 das selbstgesteckte Ziel einer Inflationsrate von unter zwei Prozent pro Jahr im Durchschnitt des Euroraums leicht nach oben verfehlt. Darin komme aber vor allem der Ölpreisanstieg in der ersten Jahreshälfte zum Ausdruck, der allerdings bereits durch einen steigenden Euro-Dollar-Wechselkurs gedämpft wurde. Die EZB habe auf die sich abzeichnenden Gefahren für die Preisniveaustabilität bereits mit einer Anhebung ihrer Leitzinsen um insgesamt 125 Basispunkte seit Ende 2005 reagiert: Daraus resultiere gegenwärtig eine immer noch leicht expansiv wirkende, keinesfalls eine zu restriktive Zinspolitik.

Auch wenn vor allem der Ölpreisanstieg für ein Überschreiten der angestrebten Inflationsrate verantwortlich sei, solle dies nach Auffassung des Rates nicht zum Anlass genommen werden, sich stärker an Kerninflationen – die Energiepreissteigerungen außer Acht lassend – zu orientieren. Ziel solcher Konzepte sei, transitorische Effekte (außergewöhnliche Preisschwankungen bei einzelnen Gütergruppen) in der geldpolitischen Entscheidungsfindung nicht zu berücksichtigen und sich vor allem auf den langfristigen Preistrend zu konzentrieren. Grundproblem bei der Orientierung an Kerninflationen sei, dass „vorübergehende Störungen des Preisgeschehens ex ante nicht eindeutig zu bestimmen sind. (...) Neben der Schwierigkeit, die Dauerhaftigkeit von Schocks zu bestimmen, besteht zudem die Gefahr, dass sich auch vorübergehende Teuerungsimpulse verfestigen können“ (Kasten 11).

Angesichts der nach wie vor starken Diskrepanz zwischen der Geldmengenentwicklung und dem

Geldmengenziel befassen sich die Sachverständigen ausführlich mit der Zweisäulenstrategie der EZB. Aktuelles Ziel ist eine Wachstumsrate der Geldmenge M3 von 4,5 Prozent im Jahresdurchschnitt, im Zeitraum von Januar bis September 2006 lag das tatsächliche Wachstum bei 8,3 Prozent (auf Jahresbasis). Forderungen nach einer Abschaffung der monetären Säule und einem Übergang zur alleinigen Orientierung an einem Inflationsziel erteilt der Rat dennoch eine deutliche Absage: Zum einen wiesen neuere Untersuchungen durchaus wieder auf eine stabilere Geldnachfrage im Euroraum hin, zum anderen erleichtere die monetäre Analyse die Identifizierung von Gefahren für die Stabilität der Finanzmärkte. Außerdem habe sich gezeigt, dass es der EZB trotz der Heterogenität der Informationen aus dem Zweisäulensystem gelungen sei, die langfristigen Inflationserwartungen auf niedrigem Niveau zu stabilisieren: „Angesichts des Erfolgs bei der Erzielung von Preisniveaustabilität und der Verankerung niedriger Inflationserwartungen steigt gleichzeitig die Beweislast von Befürwortern eines Strategiewechsels“ (TZ 247).

Allerdings sei es ratsam, die monetäre Entwicklung stärker als bisher in die Inflationsprognosen einzubeziehen und neben den realwirtschaftlich fundierten Prognosen regelmäßig auch monetär fundierte zu veröffentlichen. Solche Inflationsprognosen, die zum Beispiel auch die Rolle von Portfolioumschichtungen für die Geldmengenentwicklung berücksichtigen, seien zur Orientierung der Öffentlichkeit besser geeignet als ein Geldmengenziel. Abweichungen von einem Geldmengenziel würden im Hinblick auf den geldpolitischen Reaktionsbedarf häufig zu mechanistisch interpretiert. Die Sachverständigen sprechen sich deshalb für die Abschaffung eines expliziten Referenzwertes für das Geldmengenwachstum aus. Forderungen nach einer Veröffentlichung der Protokolle aus den Sitzungen des Zentralbankrats mit dem Ziel, die Transparenz der geldpolitischen Entscheidungsfindung zu verbessern, tritt der Rat allerdings entschieden entgegen: Es bestehe die Gefahr, dass das Entscheidungsverhalten einzelner Notenbankgouverneure „aus der Warte ‚nationaler Überlegungen‘ gewertet würde“ (TZ 238). Außerdem seien auch die entsprechenden Veröffentlichungen anderer Notenbanken – zum Beispiel der US-amerikanischen FED – keinesfalls so unmittelbar, wie dies häufig angenommen wird: Sie stellten – wie die Veröffentlichungen der EZB – im Vorfeld abgestimmte Veröffentlichungen dar, die zudem – etwa im Falle der FED – erheblich spä-

ter veröffentlicht würden als die umfassenden Informationen der EZB in ihrem Monatsbericht.

Massive Kritik an der Gesundheitspolitik

Vernichtende Kritik übt das Expertengremium an der Gesundheitsreform: Bei ihrem Kernstück, dem Gesundheitsfonds, handele es sich um eine „Missgeburt“ (TZ 280). Es werde weder das Ziel erreicht, die Lohnzusatzkosten zu senken, noch werde die Effizienz des Wettbewerbs im Krankenversicherungssystem erhöht. Es würden sowohl der grundsätzliche Vorteil des von der SPD vertretenen Konzepts der Bürgerversicherung – ein einheitlicher Krankenversicherungsmarkt – als auch das von der CDU/CSU postulierte Ziel der Abkopplung der Krankenversicherungskosten von den Lohnkosten verfehlt. Das Konzept des Gesundheitsfonds kranke vor allem daran, dass es zu einer Kumulation von schlechten Risiken bei einzelnen Krankenkassen kommen könne, da kein kassenübergreifender Strukturausgleich für die Zusatzbeiträge implementiert sei: „Wettbewerbsverzerrende Wirkungen aus der Ausgestaltung des Gesundheitsfonds und des Zusatzbeitrags ergeben sich (...) vor allem aus der Tatsache, dass für den Zusatzbeitrag kein Einkommensstrukturausgleich, kein Risikostrukturausgleich und kein Familienstrukturausgleich vorgesehen ist, und dies, obgleich der Beitragswettbewerb zukünftig nur noch in diesem Segment stattfinden soll“ (TZ 285).

Kassen mit einer ungünstigen Einkommensstruktur der Versicherten seien gezwungen, einen – in der Höhe auf ein Prozent des Einkommens der Versicherten begrenzten – Zusatzbeitrag zum für alle Kassen einheitlichen Durchschnittsbeitrag zu erheben. Dies führe zur Abwanderung von Versicherten mit höheren Einkommen, da die Zusatzbeiträge für alle Versicherten einer Kasse umso höher sein werden, je ungünstiger die Einkommensstruktur der Versicherten ist. Im Endeffekt würden vor allem die Versicherten mit niedrigen Einkommen in teuren Kassen verbleiben, da ihr Zusatzbeitrag auf ein Prozent des Einkommens begrenzt sei und damit nur wenig Anreiz zu einem Kassenwechsel biete. Da nur 95 Prozent der Gesamtausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung durch den Gesundheitsfonds abgedeckt werden sollen, fehle zudem für den verbleibenden Teil der Ausgaben der Risikostrukturausgleich. Darüber hinaus seien Kassen mit einem hohen Anteil an nicht beitragspflichtigen mitversicherten Familienmitgliedern im Nachteil, da auch diese einen höheren Zusatzbeitrag erheben müssten als Kas-

sen mit einer günstigeren Mitgliederstruktur: „Dies führt zu einem verzerrten Wettbewerb um einkommensstarke, ledige, gesunde Versicherte und nicht wie gewünscht um eine effiziente Leistungserbringung“ (TZ 292).

Auch die angestrebte Steigerung der administrativen Effizienz werde durch den nunmehr vorgesehenen Einzug der Beiträge über die einzelnen Kassen und Weiterleitung an den Fonds, der sie wiederum an die Kassen auszahlt, ad absurdum geführt: „Diese vor dem Hintergrund der Fondsidee geradezu grotesk anmutende Vorgehensweise ist alles andere als dazu geeignet, Verwaltungskosten zu reduzieren“ (TZ 282). Vor diesem Hintergrund plädiert der Rat – wie bereits in den beiden letzten Jahresgutachten – für sein Konzept der Bürgerpauschale, in dem jeder Erwachsene einen pauschalen, an den risikostrukturneutralen Durchschnittskosten orientierten Pauschalbeitrag zahlen soll und auch die privaten Krankenkassen einbezogen werden sollen.

Lediglich auf der Ausgabenseite und in den Organisationsstrukturen sieht der Rat einige Verbesserungen: So sei die Reform des Honorierungssystems für niedergelassene Ärzte geeignet, die Transparenz des Systems zu erhöhen, gleichwohl könnten die finanziellen Belastungswirkungen gegenwärtig noch nicht abgeschätzt werden. Auch die in Aussicht gestellte Möglichkeit zu kassenartübergreifenden Fusionen wird vom Rat begrüßt. An den Maßnahmen im Bereich der privaten Krankenversicherung üben die Sachverständigen dagegen deutliche Kritik: So sei es immer noch nicht gelungen, die vollständige Portabilität der Altersrückstellungen zu verankern. Diese werde vielmehr auf den Basistarif beschränkt, der vermutlich nicht sonderlich attraktiv ausgestaltet werde: „Mithin wird der einzige Bereich der Privaten Krankenversicherung, in dem ein Wettbewerb um den Versichertenbestand im Prinzip möglich wäre, eher ein Mauerblümchendasein fristen“ (TZ 315).

Die Rentenpolitik geht in die richtige Richtung – Korrekturbedarf im Detail

In der Rentenversicherung ist nach Ansicht des Sachverständigenrats die schrittweise Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre zu begrüßen. Kritik wird allerdings an der Vorzugsregelung für langjährig Versicherte geübt, die unter dem Gesichtspunkt der Teilhabeäquivalenz nicht haltbar sei und darüber hinaus die finanziellen Erträge der Reform schmälere. So führe diese Maßnahme da-

zu, dass Versicherte mit gleichen Entgeltpunktschritten in der Rentenversicherung unterschiedlich behandelt würden und sich auch die Renditen substanziell unterscheiden. Allerdings impliziert auch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit ein – in diesem Fall: intergenerationales – Gerechtigkeitsproblem. Die um das Jahr 1965 Geborenen – die „Sandwichgeneration“ (TZ 328) – würden besonders belastet, weil sie nicht in dem Maße wie die Jüngeren von Beitragsentlastungen profitieren würden. Bei den Bestandsrentnern hingegen könne kein entsprechender Ausgleich für die steigende Lebenserwartung über die Erhöhung des Renteneintrittsalters mehr durchgeführt werden: Unter diesem Gesichtspunkt könne man die gegenwärtigen Nullrunden oder sogar Rentenkürzungen – die allerdings durch die bestehende Schutzklausel verhindert werden – als durchaus legitimen intergenerationalen Ausgleich interpretieren. Dem populären Argument, dass für ältere Arbeitnehmer keine ausreichende Anzahl an Arbeitsplätzen zur Verfügung stünde, widerspricht der Rat: Die gegenwärtige Situation sei auch Resultat der langjährigen Anreize für die Unternehmen zur Frühverrentung. In Zukunft sei mit zunehmendem Mangel an jüngeren Fachkräften zu rechnen, die Unternehmen würden daher ein stärkeres Interesse auch an älteren Beschäftigten zeigen.

Die Verlängerung der Berücksichtigungszeiten von Kindern auf bis zu zehn Jahre wird mit dem Argument, dass hier eine neue versicherungsfremde Leistung eingeführt werde, kritisiert. Verbleibende Einsparmöglichkeiten sehen die Sachverständigen in der Hinterbliebenensicherung, der nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1997 Fürsorgecharakter zukomme und die daher als versicherungsfremde Leistung einzustufen sei. Konkret spricht sich der Rat dafür aus, die Altersgrenze des Verstorbenen für den Anspruch auf eine sogenannte große Witwenrente von 45 auf 55 Jahre anzuheben, das Niveau etwas abzusenken und die Anrechnung von Einkommen des Begünstigten zu verschärfen.

Darüber hinaus stellt der Sachverständigenrat die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung, die auch die Selbständigen erfasst, zur Diskussion. Angesichts des Schutzbedürfnisses dieser Gruppe, die zum Teil über nur niedrige Einkommen und Vermögen verfüge, könne über eine Versicherungspflicht und weitergehend auch über eine obligatorische Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung nachgedacht werden. Letzteres sei aber – angesichts der impliziten Steuer, die wegen der ge-

ringeren Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu einer alternativen kapitalgedeckten Rente zu zahlen sei – eine Verteilungsentscheidung, die letztlich nur politisch getroffen, nicht aber sachlich abgeleitet werden könne.

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte trotz aktueller Entschärfung erforderlich

Aufgrund eines erheblich gestiegenen Aufkommens an ertragsabhängigen Steuern im Zuge des unerwarteten konjunkturellen Aufschwungs 2006 hat sich die Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte deutlich verbessert. Hinzu kamen Einsparungen aus Ausgabenkürzungen, die aber im Jahr 2006 weitgehend durch das Impulsprogramm des Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung kompensiert wurden. So ergeben sich im Saldo der Kürzungsmaßnahmen (u. a. Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle ab 2006, Beschränkung der Verlustverrechnung im Zusammenhang mit Steuerstundungsmodellen, Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Arzneimittelversorgung) und des Impulsprogramms (u. a. befristete Anhebung der degressiven Abschreibung, bessere steuerliche Berücksichtigung von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten, Pflegekosten und Erhaltungs-/Modernisierungsaufwand für die Wohnung) nur Einsparungen von rund 400 Millionen Euro. Für das Jahr 2006 konnte so ein Finanzierungsdefizit von 2,2 Prozent erreicht werden, das einen Prozentpunkt niedriger als 2005 ist und deutlich unter der Neuverschuldungsgrenze des Vertrags von Maastricht liegt.

Allerdings ist das strukturelle, um konjunkturelle, einmalige und transitorische Effekte bereinigte Staatsdefizit in geringerem Maße zurückgegangen. Die aktuelle positive Entwicklung der Staatsfinanzen ist konjunkturbedingt überzeichnet. Nach den Berechnungen des Sachverständigenrates beläuft sich der strukturelle Finanzierungssaldo 2006 immer noch auf -2,5 Prozent (nach -2,8 Prozent im Vorjahr) des nominalen Produktionspotenzials. Auch wenn im nächsten Jahr – vor allem wegen der Erhöhung des Regelsatzes der Umsatzsteuer und der Versicherungsteuer – wieder ein Primärüberschuss und damit eine Reduktion des strukturellen Defizits zu erwarten sei, spricht sich der Rat im Hinblick auf die „hohe implizite Verschuldung, die Ausdruck eines demographisch bedingten Anstiegs besonders der zukünftigen Ausgabenverpflichtungen des Staates und Zeichen einer weiterhin hohen Tragfähigkeitslücke in den öffentlichen

Haushalten ist“ (TZ 389), für einen weiteren nachhaltigen Konsolidierungskurs aus. Insbesondere komme es darauf an, zukünftige Generationen nicht durch heutige Verschuldung zusätzlich zu belasten. Dies sei der Sinn des Artikels 115 Grundgesetz, der die staatliche Neuverschuldung auf die Investitionsausgaben des Staates begrenze: „Die für den Regelfall vorgesehene Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme durch die öffentlichen Investitionsausgaben gewährleistet, dass eine Belastung zukünftiger Generation nur zulässig ist, wenn ihr zugleich ein – im Idealfall – ertragbringender Vermögenszuwachs oder, weitgehend äquivalent damit, ein positiver Wachstumseffekt gegenüber steht“ (TZ 405).

In diesem Zusammenhang wird im diesjährigen Jahresgutachten ausführlich die ökonomische Ratio und die Bindungswirkung dieser Regelung erörtert: Nach Auffassung des Rates ist langfristig zwar nicht unbedingt ein vollständiger Ausgleich des strukturellen Defizits anzustreben, dafür aber eine wirksame Begrenzung der Neuverschuldung auf einen eng gefassten Investitionsbegriff, der auch Abschreibungen bzw. Ersatzinvestitionen und Privatisierungserlöse berücksichtige. Die Situation des Jahres 2006 – in dem auch bei Zugrundelegen eines weiter gefassten Investitionsbegriffs die Verschuldungsgrenze des Artikels 115 deutlich überschritten worden sei – zeige, dass die Bindungswirkung der Verschuldungsgrenze des Grundgesetzes gering sei. Dies sei vor allem auf die Ausnahmeregelung zurückzuführen, die eine über die Investitionsausgaben hinausgehende Neuverschuldung zulässt, wenn eine ernste Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts droht. Für diese Annahme habe – auch retrospektiv zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung betrachtet – kein Anlass bestanden: „Angesichts des sich abzeichnenden Aufschwungs wären im Gegenteil sogar deutlich größere Konsolidierungsschritte möglich und, bedenkt man weiterhin die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte, auch angezeigt gewesen“ (TZ 399).

Um die Bindungswirkung des Artikels 115 zu verstärken, schlägt der Rat eine Erleichterung von Normenkontrollklagen vor, indem zum Beispiel der Bundesbank oder dem Bundesrechnungshof ein entsprechendes Antragsrecht zugestanden werde. Darüber hinaus wird eine stärkere Regelinbindung der Staatsverschuldung im Konjunkturzyklus diskutiert, die sich am Schweizer Modell der „Schuldenbremse“ orientieren könne.

Steuerpolitik auf Schlingerkurs

Enttäuscht zeigen sich die Sachverständigen von den bisherigen Anstrengungen zu einer Unternehmenssteuerreform. Hierzu hatten sowohl der Sachverständigenrat (gemeinsam mit dem Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim) als auch die Stiftung Marktwirtschaft ausgearbeitete Konzepte vorgelegt. Beide Konzepte sind von der Politik nicht übernommen worden.

Der Sachverständigenrat erläutert abermals sein Konzept einer dualen Einkommenssteuer: Danach sollen Arbeitseinkommen – einschließlich der Unternehmereinkommen, die über die Normalverzinsung des Eigenkapitals einer Unternehmung hinausgehen – progressiv besteuert werden. Gewinneinkommen in Höhe des Normalgewinns und Kapitaleinkommen werden dagegen proportional mit 25 Prozent besteuert. Grundsätzlich habe sich die Bundesregierung zwar auch auf eine duale Einkommenssteuer festgelegt, da sie sich nach den vom Bundeskabinett Mitte des Jahres beschlossenen Eckpunkten für eine Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge unter Beibehaltung der progressiven Besteuerung für andere Einkünfte entschieden habe. Die in den Eckpunkten vorgesehene Senkung der Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften auf knapp unter 30 Prozent sei zu begrüßen. Allerdings bleibe noch vieles unklar, vor allem hinsichtlich der Besteuerung der Personengesellschaften. Darüber hinaus würden die Prinzipien der Rechts- und Finanzierungsformneutralität – zentrale Merkmale des Konzepts des Sachverständigenrates – verletzt. Zu beklagen sei insbesondere, dass man sich – entgegen dem Konzept des Sachverständigenrates – bei der Bemessungsgrundlage in Richtung der Gewerbesteuer bewege, indem man zur Vermeidung von Steuergestaltungsmaßnahmen Finanzierungskosten ganz oder hälftig hinzurechne. Dies führe zu erheblichen Belastungswirkungen: „Um eine begrenzte Zahl von Gestaltungsjongleuren zu treffen, würde die große Zahl eigenkapitalschwacher mittelständischer Unternehmen zusätzlichen Steuerbelastungen unterworfen, mit der Folge, dass sich deren Ertragssituation beträchtlich verschlechterte“ (TZ 440).

Aufschwung geht an den Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorbei

Der konjunkturelle Aufschwung hat zwar für eine deutliche Belebung am Arbeitsmarkt gesorgt, die Belebung kam aber vor allem den als arbeitslos re-

gistrierten Arbeitslosengeldempfängern (als der Gruppe mit der größten Nähe zum ersten Arbeitsmarkt) zugute. Nach Ansicht der Mehrheit des Sachverständigenrates ist der erfreuliche Beschäftigungsaufbau auch auf die beschäftigungskonforme Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien in den letzten Jahren zurückzuführen. In den Jahren 2000 bis 2006 sei – mit Ausnahme des Jahres 2002 – der lohnpolitische Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft worden: „Der im Jahr 2006 einsetzende Beschäftigungsaufbau kann als Indiz dafür gewertet werden, dass dieser lohnpolitische Kurs Früchte zu tragen imstande ist“ (TZ 490). Allerdings bestehe, obwohl auch hier in der Vergangenheit bereits Erfolge zu verzeichnen gewesen seien, Bedarf an einer weiteren Spreizung der Lohnstruktur, um auch Arbeitnehmern mit niedriger Produktivität – gegebenenfalls mit Aufstockung durch das Arbeitslosengeld II – eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen: „Ein Arbeitsplatz selbst mit einer sehr geringen Entlohnung bei gleichzeitiger Aufstockung zu einem Mindesteinkommen ist besser als eine aufgrund zu hoher Arbeitskosten erzwungene Untätigkeit“ (TZ 491). An den Problemgruppen des Arbeitsmarkts – Langzeitarbeitslose und gering Qualifizierte – gingen die konjunkturellen Effekte weitgehend vorbei. Mit einer Arbeitslosenquote unter gering Qualifizierten (im Alter von 25 bis 64 Jahren) von 20,5 Prozent und einer Quote der Langzeitarbeitslosen (im Alter von 15 bis 64 Jahren) an allen Arbeitslosen von 51,8 Prozent liegt Deutschland international im Vergleich großer Industrieländer an der Spitze.

Kombilöhne und Schaffung zusätzlicher Arbeitsmöglichkeiten

Der Rat stellt nochmals ausführlich seine Empfehlungen zu einem Kombilohnmodell dar, die bereits im August 2006 im Rahmen eines Sondergutachtens veröffentlicht worden waren. Das Modell des Rates beinhaltet drei wesentliche Elemente: Modul 1 umfasst neue Anrechnungsvorschriften von Hinzuverdiensten auf das Arbeitslosengeld II. Nach den Vorstellungen des Rates sollen die ersten 200 Euro voll angerechnet werden. Im Bereich von 200 bis 800 Euro sollen dem Transferempfänger dagegen 50 Prozent des Verdienstes verbleiben. Zur Gegenfinanzierung solle (Modul 2) der Regelsatz des Arbeitslosengelds II um 30 Prozent gesenkt werden. Diese Kombination schaffe die erforderlichen Anreize für die Aufnahme von Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsschwelle und sei den Empfängern leicht vermittelbar: „Von jedem brutto hinzu-

verdienten Euro verbleibt ihnen netto die Hälfte“ (TZ 531). Mit diesen Maßnahmen sollen Beschäftigungsverhältnisse begünstigt werden, die die für eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt erforderlichen Eigenschaften fördern (zum Beispiel Pünktlichkeit, Fähigkeit zur Teamarbeit, soziale Umgangsformen), die Möglichkeit des Erwerbs von spezifischem Humankapital bieten und den beruflichen Aufstieg erleichtern. Bei den bisherigen Zusatzbeschäftigungen sei dies häufig nicht der Fall: „Es bestehen erhebliche Zweifel, ob bei Tätigkeiten, die nur an ein oder zwei Tagen die Woche oder nur wenige Stunden täglich ausgeübt werden (...), diese Anforderungen erfüllt werden und somit der erwünschte Klebeffekt auf dem ersten Arbeitsmarkt erzielt werden kann“ (TZ 525).

Erforderlich sei allerdings ein entsprechendes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten mit einer Arbeitszeit von wöchentlich 30 Stunden auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Erst die Wahrnehmung dieser Arbeitsmöglichkeiten liefere den Beweis für die wirkliche Arbeitsbereitschaft: „Die Erfahrung hat gezeigt, dass ein Arbeitsplatzangebot das einzig wirklich wirksame Testkriterium darstellt“ (TZ 533). Als Obergrenze für die Anzahl an erforderlichen Arbeitsmöglichkeiten nennt der Rat 700 000 vorzuhaltende Arbeitsplätze, die allerdings mit dem Entstehen zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt abnehmen werde. Zudem müsse nicht für jeden arbeitslosen Leistungsempfänger eine entsprechende zusätzliche Stelle bereitstehen, da bereits heute fast eine Million Empfänger von Arbeitslosengeld II erwerbstätig sei und andere in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingebunden seien. Darüber hinaus sei auch davon auszugehen, dass nicht alle Leistungsempfänger auf die Kürzung ihrer Bezüge mit einem erhöhten Arbeitsangebot reagieren würden.

Der Rat verkennt nicht, dass bei einer so großen Zahl an Arbeitsmöglichkeiten die Gefahr wächst, dass Verdrängungseffekte auf dem ersten Arbeitsmarkt auftreten: „Je mehr es sich um auf dem ersten Arbeitsmarkt unmittelbar verwertbares Humankapital handelt, umso größer ist die Gefahr, dass die Arbeitsmöglichkeiten im Wettbewerb mit entsprechenden regulären Arbeitsplätzen stehen“ (TZ 533). Daher sollte einerseits ein Schwerpunkt der Maßnahmen auf weniger produktiven Tätigkeiten liegen und damit vor allem der Aspekt der Überprüfung der Arbeitsfähigkeit im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus bestehe auch die Möglichkeit, in Beschäftigungsmöglichkeiten Beschäftigte zu marktüblichen Löhnen an private Unternehmen zu verleihen. Schließlich seien auf kommuna-

ler Ebene viele Tätigkeiten vorstellbar, die andernfalls überhaupt nicht erledigt würden.

Flankiert werden sollen diese Maßnahmen durch eine Veränderung der Abgabenbelastung im Bereich der Mini- und Midijobs, die die Arbeitsnachfrage stärken soll (Modul 3): So solle die Verdienstobergrenze der mit 25 Prozent Arbeitgeberabgaben belegten Minijobs von derzeit 400 Euro auf 200 Euro abgesenkt und das Segment der sogenannten Midijobs auf 200 bis 800 Euro verbreitert werden. In diesem Segment sollen die Abgaben von anfänglich 15 Prozent bei 200 Euro linear auf das übliche Niveau bei 800 Euro steigen.

Vehemente Ablehnung von Mindestlöhnen

Nachdrücklich spricht sich die Mehrheit des Sachverständigenrates gegen die Einführung von Mindestlöhnen aus: Mindestlöhne auf dem aktuell diskutierten Niveau von 7,50 Euro und höher seien definitiv beschäftigungsfeindlich, da sie die Produktivität gering qualifizierter Arbeitnehmer übersteigen würden. Die positiven Beschäftigungseffekte eines Kombilohns würden damit konterkariert: „Kurzum, ein Mindestlohn zur Verhinderung einer weiteren Lohnspreizung steht in diametralem Gegensatz zu den Intentionen eines arbeitnehmerseitigen Kombilohns und ist daher strikt abzulehnen“ (TZ 547).

Auch die Vereinbarung zunächst niedrigerer, beschäftigungskonformer Mindestlöhne sei problematisch, weil die Regierung unter öffentlichen Druck gesetzt werden könne, diese zu erhöhen. Es gebe auch keine überzeugenden Argumente für Mindestlöhne: Die Verhinderung ausländischer Lohnkonkurrenz durch Mindestlöhne käme der Einführung von Importzöllen gleich. Protektionismus bringe bekanntermaßen Wohlfahrtsverluste mit sich. Darüber hinaus ließen die vorliegenden empirischen Erkenntnisse zur Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung in institutionell vergleichbaren Ländern (zum Beispiel Frankreich) und die Wirkung faktischer Lohnuntergrenzen in Deutschland durchaus den Schluss auf beschäftigungsfeindliche Wirkungen zu.

Flexibilisierung des Tarifvertragsrechts und Reformen des Kündigungsschutzes

Wie schon in früheren Jahresgutachten spricht sich der Rat abermals für Reformen des Tarifvertragsrechts aus: So solle – ein ceterum censeo des

Rates – das Günstigkeitsprinzip des Tarifvertragsgesetzes auf den Aspekt der Arbeitsplatzsicherung ausgeweitet werden. Die nachwirkende Tarifbindung nach Verbandsaustritten des Arbeitgebers solle auf ein halbes Jahr begrenzt werden, Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen sollten künftig unterbleiben. Auch die Forderung nach einer Freistellung nicht-tarifgebundener Unternehmen von der Regelung des § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz – wonach keine Betriebsvereinbarungen über Sachverhalte geschlossen werden dürfen, die üblicherweise durch Tarifvertrag geregelt sind – findet sich wieder auf der Empfehlungsliste des Rates.

Ausführlich setzen sich die Sachverständigen in diesem Jahr nochmals mit der Reform des Kündigungsschutzes auseinander. Das gegenwärtige Kündigungsschutzrecht sei zum Abfindungshandel degeneriert. Um für die Unternehmen Planungssicherheit zu schaffen und die Einstellungsbereitschaft zu erhöhen, empfehlen sie, den Schutz vor betrieblichen Kündigungen durch einen von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängigen Abfindungsanspruch zu ersetzen und die Beweislasten bei personen- und verhaltensbedingten Kündigungen weniger restriktiv zu regeln: „Ein derart reformierter Kündigungsschutz reduziert zwar nicht notwendigerweise die Kosten der Entlassung für die Unternehmen, macht sie indes kalkulierbarer und gerade für mittlere Unternehmen das Arbeitsrecht einfacher und überschaubarer“ (TZ 560).

Minderheitsvotum zur Arbeitsmarktpolitik

Auch in diesem Jahr kann sich *Peter Bofinger* der Mehrheitsmeinung des Rates zur Arbeitsmarktpolitik nicht anschließen. Zum einen sei der aktuelle Aufschwung am Arbeitsmarkt nicht auf Lohnzurückhaltung zurückzuführen, sondern weitestgehend konjunkturell bedingt. Insofern bestehe kein Anlass für die Ratsmehrheit, sich in ihren lohnpolitischen Empfehlungen der Vorjahre bestätigt zu sehen. Die Empfehlungen zum Kombilohnmodell kann er nicht mittragen, insbesondere hält er die Zahl der erforderlichen Arbeitsgelegenheiten hinsichtlich der möglichen Verdrängungseffekte für problematisch. Er setzt sich für ein alternatives Modell ein, das eine negative Einkommensteuer mit einer Einschränkung von Hinzuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose, der gänzlichen Abschaffung der Minijobs und einem niedrig angesetzten Mindestlohn kombiniert. ■

Mindestlöhne statt Flexibilisierung des Arbeitsmarktes?

Dr. Hans H. Glismann/Dr. Klaus Schrader

Ehemaliger Leiter der Forschungsgruppe Soziale Sicherung und Wachstum/Leiter des Forschungsbereichs Globalisierungswirkungen in hoch entwickelten Ländern im Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Historische Erfahrungen und aktuelle internationale Vergleiche zeigen, dass Arbeitslosigkeit durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beseitigt werden kann. Die Belege und Argumente hierfür sind überzeugend. Aber die Politik ignoriert sie. Sie will mit einer zusätzlichen protektionistischen Maßnahme, mit einem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn, erreichen, was sie bislang nicht erreichen konnte.

Seit der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 wird über eine Abschottung des deutschen Arbeitsmarkts gegenüber osteuropäischen Dienstleistern nachgedacht. Eine der diskutierten Maßnahmen ist der gesetzliche Mindestlohn. Er soll den osteuropäischen Anbietern ihren Lohnkostenvorteil nehmen und zugleich die Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich fördern. Damit ist eine facettenreiche Mindestlohndiskussion quer durch Parteien und Interessenverbände entstanden. Die Antworten auf die Frage „Warum Mindestlöhne?“ sind entsprechend zahlreich. Protagonisten in dieser Diskussion sind der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sowie der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, die Bundeskanzlerin und einige Politiker der Koalitionsparteien.

Positionen in der Mindestlohndiskussion

■ Der DGB fordert vom Gesetzgeber die Einführung eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von 7,50 Euro. Als Gründe werden genannt: „Die EU-Erweiterung mit der Folge des Lohndumpings durch osteuropäische Billiganbieter, die Hartz-IV-Gesetze und der erpresserische Druck von immer mehr Unternehmen auf die Löhne ...“¹ Der DGB will außerdem das Arbeitnehmer-Entsendegesetz über die Bauwirtschaft hinaus auf alle Branchen ausweiten. Dadurch würden auch osteuropäische Dienstleister gezwungen, tarifliche Mindeststandards einzuhalten. Der DGB erwartet also, dass aufgrund eines gesetzlichen Mindestlohns erstens die osteuropäischen Anbieter in Deutschland ihre Löhne auf ein deutsches

Mindestniveau anheben, zweitens der Lohnabstand zum Arbeitslosengeld II vergrößert und drittens die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen gestärkt wird.

■ Vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung stammt der Leitsatz, dass Menschen von ihrem Arbeitslohn sich und ihre Familie ernähren können müssten. Gemeint sind vor allem gering Qualifizierte, die niedrige Löhne beziehen oder arbeitslos sind. Als zu niedrig werden Löhne von 2,50 oder 3,00 Euro angesehen („nicht faire Löhne“), die ohne Mindestlohn im Zuge der EU-Dienstleistungsfreiheit drohen würden. Angesichts der unterschiedlichen Lohnniveaus in diversen Branchen hat sich der Minister jedoch für differenzierte Mindestlöhne ausgesprochen. Dies könnte durch Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes bewerkstelligt werden; die im August 2006 beschlossene Ausweitung auf das Gebäudereinigerhandwerk sollte der Anfang sein.² Die Erwartungen des Bundesministers können zusammengefasst werden: Erstens werden durch Mindestlöhne existenzsichernde Arbeitseinkommen für gering Qualifizierte geschaffen, und zweitens wird der Arbeitsmarkt im Rahmen des EU-Rechts wirksam geschützt.

■ Schließlich vertreten die Bundeskanzlerin und die CDU die Position, dass Mindestlöhne als Konsequenz aus der Subventionierung von Niedriglohnbeziehern im Rahmen eines Kombilohns nötig werden könnten. Verhindert werden soll, dass Unternehmen als Reaktion auf einen Kombilohn

¹ DGB, Hintergründe und Argumente zum Mindestlohn, <http://www.dgb.de> (8. September 2006).

² Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. April 2006 und 11. Februar 2006 sowie Die Welt vom 8. Mai 2006 und 24. August 2006.

die Löhne senken. Zudem gibt es Stimmen in der CDU, denen zufolge gesetzliche Mindestlöhne an die Stelle von Tarifverträgen treten sollen, wenn die vereinbarten Löhne unangemessen niedrig sind oder wenn Tarifverträge gänzlich fehlen.³ Auf Unionsseite erwartet man demnach erstens, dass der Mindestlohn unerwünschte Nebeneffekte beim Kombilohn vermeiden hilft, also der Subventionsanteil verringert wird; zweitens soll ein Versagen der Tarifvertragsparteien im unteren Lohnbereich korrigiert werden.

■ Darüber hinaus bringen viele Politiker eine europäische Dimension ins Spiel. Sie erwarten, dass Mindestlöhne, weil sie in anderen EU-Ländern – wie etwa dem Vereinigten Königreich – nicht schaden würden, auch für Deutschland geeignet seien. Zum anderen vermuten sie, dass ohne einen gesetzlichen Mindestlohn das politisch durchgesetzte Bestimmungslandprinzip im Dienstleistungshandel, demzufolge die Produktionskosten des Importlandes maßgeblich sind und nicht die des Herkunftslandes, wirkungslos blieben.

Mindestlöhne in deutschen Branchen

Das deutsche Baugewerbe wird seit 1996 durch die Mindestlohnregelung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes geschützt, ergänzt durch die Übergangsregelungen zur EU-Dienstleistungsfreiheit von 2004. Im Vergleich zu den untersten Tarifvergütungen in anderen Branchen sind die Mindestlöhne im Bau hoch: Sie betragen, je nach Lohngruppe, in Westdeutschland 10,30 Euro beziehungsweise 12,40 Euro und in Ostdeutschland 8,90 Euro beziehungsweise 9,80 Euro.⁴ Die Mindestlöhne bewirken, dass die Lohnkostenvorteile anderer europäischer Anbieter (etwa portugiesischer oder polnischer Unternehmen) nicht zum Tragen kommen können.

Doch die Beschäftigung im deutschen Baugewerbe ist trotzdem – oder deshalb – zwischen 1996 und 2004 um 28 Prozent zurückgegangen. Durch die Mindestlöhne wurde das Regulativ der Lohnanpassung nach unten, um in einer überbesetzten Branche den unvermeidlichen Strukturwandel abzufedern, begrenzt. Weder der Mindestlohn noch Ausnahmen von der Dienstleistungsfreiheit haben

³ Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Januar 2006 und Spiegel-Online vom 23. Februar 2006.

⁴ Vgl. BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit), Fünfte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen im Baugewerbe vom 29. August 2005.

deutschen Unternehmen im Wettbewerb mit mittel- und osteuropäischen Anbietern um standardisierte Bauleistungen geholfen.⁵

Die Fleischzerlegung gehört zu den ungeschützten Branchen, in denen osteuropäische Unternehmen ihre Lohnkostenvorteile nutzen können. Aufgrund der zersplitterten Tariflandschaft und des geringen Interesses der Arbeitgeber an einem Mindestlohntarifvertrag fehlen die Voraussetzungen für die Ausdehnung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf diese Branche.⁶ Zudem wäre dies ökonomisch noch weniger sinnvoll als in der Bauwirtschaft. Die moderne Kühl- und Transportlogistik hat die Fleischzerlegung in eine nicht standortgebundene Arbeitsleistung verwandelt. Damit ist die Migration von Arbeitnehmern obsolet geworden. Die Osteuropäer können in ihren Heimatländern zu den dortigen Arbeits- und Sozialstandards „handelbare“ Arbeitsleistungen erbringen, denn die Endprodukte können exportiert werden.

Die durch europäisches Recht gesetzten Verarbeitungsstandards vereinheitlichen zudem die Fleischqualität und schaffen zusätzliche Möglichkeiten des Warenaustauschs.⁷ Die Wahrscheinlichkeit von Qualitätsverlusten in der Produktion bei einer Verlagerung nach Osteuropa ist dadurch geringer geworden. In der Fleischzerlegung und in ähnlich strukturierten Branchen würde der Schutz einheimischer Beschäftigter durch Mindestlöhne zur Verlagerung ins Ausland und damit zu Arbeitsplatzverlusten im Inland führen.

Erwartungen und Ergebnisse

Löhne spiegeln idealtypisch das Wertgrenzprodukt der Arbeit, also die preisgewichtete Produktivität des Arbeitnehmers wider. Ein Arbeitgeber benötigt keinen Arbeitnehmer, dessen Ertrag aus der Arbeit (das Wertgrenzprodukt) geringer ist als die Kosten der Arbeit, also der Marktlohn. Ob und in welchem Umfang der Arbeitnehmer zu einem vorgegebenen Marktlohn seine Arbeitskraft anbietet,

⁵ Vgl. Deutsche Bank Research, Die deutsche Bauwirtschaft im Zuge der EU-Osterweiterung. Sonderbericht, Frankfurt am Main 2002, Seiten 21 ff.

⁶ Vgl. Lars Czommer/Georg Worthmann, Von der Baustelle auf den Schlachthof: Zur Übertragbarkeit des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes auf die deutsche Fleischbranche, IAT-Report 2005-03, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 2005, Seiten 8 ff.

⁷ Vgl. Hermann Scherl, Mehr Mindestlöhne durch Ausdehnung des Entsendegesetzes? – ein Irrweg!, www.sozialpolitik.wiso.uni-erlangen.de/down/mindestloehne.pdf (2005).

hängt wiederum von seinen „Opportunitätskosten“ ab, also seinem entgangenen Nutzen bei Aufnahme einer Arbeitstätigkeit. Ein Arbeitnehmer wird auf Arbeit verzichten, wenn für ihn der Wert der Freizeit und des Arbeitslosen-Einkommens – gegebenenfalls bei geringfügiger beziehungsweise illegaler Beschäftigung – größer ist als sein erzielbares Lohneinkommen.

Die Einführung eines Mindestlohns, der für Arbeitgeber über dem Lohn liegt, den sie bislang für eine bestimmte Arbeitsleistung zahlten, führt einerseits zur Entlassung des betroffenen Arbeitnehmers, wenn sein Wertgrenzprodukt für den Mindestlohn zu gering ist. Andererseits führt er bei einem Arbeitslosen zur aktiven Suche nach Arbeit, wenn der neue Mindestlohn den Nutzen übersteigt, den er bislang aus Arbeitsloseneinkommen und Freizeit realisierte. Wie sind vor diesem Hintergrund die Erwartungen und Thesen der Protagonisten der Mindestlohndiskussion zu bewerten?

■ Erwartung 1: Die osteuropäischen Anbieter werden ihre Löhne in Deutschland auf das deutsche Mindestlohn-Niveau anheben.

Die Erwartung ist ebenso richtig wie trivial, weil es sich um eine gesetzliche Zwangsmaßnahme handelt. Allerdings steigen damit die Kosten der osteuropäischen Anbieter. Das bedeutet – wie bei Protektionsmaßnahmen üblich –, dass die Versorgung der deutschen Bevölkerung und die Beschäftigungschancen der Osteuropäer in Deutschland niedriger sein werden als ohne Mindestlöhne.

■ Erwartung 2: Durch die mindestlohnbedingte Verringerung des Lohnabstands zum Arbeitslosengeld II werden zusätzliche Arbeitsanreize geschaffen.

Die Erwartung ist nur tendenziell richtig. Mindestlöhne von 7,50 Euro reichen für viele Bezieher von Arbeitslosengeld II bei Weitem nicht aus, Arbeit attraktiv zu machen. Denn die Lohnäquivalente vieler Leistungsempfänger liegen deutlich über zehn Euro pro Arbeitsstunde: Empirische Untersuchungen zeigen überdies, dass gering Qualifizierte nur zur Arbeitsaufnahme bereit wären, wenn sie 19 bis 55 Prozent mehr verdienen würden als in der zuletzt ausgeübten Tätigkeit.⁸

⁸ Vgl. Björn Christensen, Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser: Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, KIELER STUDIEN 333, Berlin 2005.

■ Erwartung 3: Die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften wird durch einen Mindestlohn gestärkt.

Die Erwartung ist nicht nachvollziehbar, denn das Gegenteil ist der Fall: Die Tarifvertragsparteien würden im gesamten Tarifbereich unterhalb des Mindestlohns ihre Zuständigkeit verlieren. Da, wo sie sich in der Vergangenheit nicht durchsetzen konnten, träte der Staat an ihre Stelle.

■ Erwartung 4: Mindestlöhne schaffen existenzsichernde Einkommen für gering Qualifizierte.

Die Erwartung ist falsch. Arbeitnehmer mit zu geringem Wertgrenzprodukt würden durch einen Mindestlohn arbeitslos. Dem könnte allenfalls durch eine gesetzliche Einstellungspflicht gegensteuert werden, die aber wegen der zahlreichen Handlungsalternativen der Unternehmen nur für kurze Zeit wirksam wäre. Rationalisierung, Verlagerung oder Produktionseinstellung wären mögliche Konsequenzen, mit denen Arbeitsplätze für gering Qualifizierte in Deutschland vernichtet würden.

■ Erwartung 5: Mindestlöhne sind ein wirksamer Schutz des deutschen Arbeitsmarktes vor der Zuwanderung billiger Arbeitskräfte aufgrund der EU-Osterweiterung.

Die Erwartung ist richtig, hat aber die für Protektion üblichen Konsequenzen hoher gesamtwirtschaftlicher Kosten: Die Versorgung der einheimischen Bevölkerung wird schlechter, und für deutsche Arbeitgeber wird die Auslagerung lohnintensiver Teile der Wertschöpfungskette interessanter, wenn das Lohngefälle zu den osteuropäischen Nachbarländern Deutschlands durch den Mindestlohn verstärkt würde.

■ Erwartung 6: Falls ein Kombilohn eingeführt würde, könnte der Mindestlohn helfen, Steuern zu sparen.

Die Erwartung geht von falschen Voraussetzungen aus. Kombilohn bedeutet, dass bestimmte Arbeitnehmer Löhne erhalten, die vom Arbeitgeber und von den Steuerzahlern finanziert werden. Der Erwartung zufolge soll „Lohndrückerei“ als Folge einer noch einzuführenden Regulierung (Kombilohn) durch eine andere Regulierung im Vorwege (Mindestlohn) vermieden werden. Die Erwartung stimmt nur, sofern der Gesetzgeber einen Blankoscheck für den Kombilohn ausstellt und sofern die Nachfrage nach gering bezahlten Tätigkeiten

groß wäre. Diese beiden Voraussetzungen sind jedoch unrealistisch: Dem Gesetzgeber ist es ein Leichtes, seine Teilhabe am Kombilohn zu begrenzen. Und die Nachfrage nach gering bezahlten Tätigkeiten wird aufgrund der faktischen Lohnuntergrenze in Gestalt des Arbeitslosengeld II gering bleiben.

■ Erwartung 7: Der Mindestlohn korrigiert das Versagen der Tarifparteien im unteren Lohnbereich.

Die Behauptung, dass Tarifvertragsparteien im unteren Lohnbereich versagt hätten, wäre zunächst nachzuweisen. Bedeutet „Versagen“, dass zu hohe oder dass zu niedrige Löhne gezahlt werden oder dass zu hohe Arbeitslosigkeit entstanden ist? Und woran sollte „Versagen“ festgestellt werden? Wenn das Kriterium Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten relativ zur durchschnittlichen Arbeitslosenquote lautete, so gäbe es eine ganze Reihe konkurrierender Erklärungsansätze. Und auch die Hoffnung auf eine Korrektur ist problematisch, da die politische Kontrolle frei ausgehandelter Tarifverträge am Kern der Tarifautonomie und am Grundgesetz rütteln würde. Weder ist überlegenes Wissen politischer Entscheidungsträger hinsichtlich des „richtigen“ Lohnes zu unterstellen, noch kann der Einstieg in ein staatliches Lohnsetzungssystem angesichts des bisherigen Staatsversagens auf dem Arbeitsmarkt wünschenswert sein.

■ Erwartung 8: Da es in immerhin 18 der 25 EU-Mitgliedsländer derzeit einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, kann dieser so schädlich nicht sein.

Obwohl einschlägige empirische Untersuchungen⁹ negative Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen oberhalb des jeweiligen Marktlohns bestätigen, wird in der Diskussion häufig darauf verwiesen, dass Untersuchungen zu keinem eindeutigen Ergebnis kämen. Daraus wird geschlossen, dass Mindestlöhne zumindest keinen großen Schaden anrichteten und folglich auch für Deutschland geeignet sein könnten.¹⁰ Die Verursachung kleiner Schäden wäre aber eine inakzeptable wirtschaftspolitische Strategie.

9 Dazu zählen etwa David Neumark/William Wascher, Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis, Finance and Economics Discussion Series 23, Federal Reserve Board, Washington, D.C. 2003, sowie Francois Kramarz/Thomas Philippon, The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, Research Memorandum 0006, Erasmus Universität Rotterdam 2001.

10 Vgl. Thorsten Schulten/Reinhard Bispinck/Claus Schäfer (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa, Hamburg 2006.

■ Erwartung 9: Das Beispiel des Vereinigten Königreichs belegt, dass Mindestlöhne und wirtschaftlicher Erfolg Hand in Hand gehen können. Dort geht der nationale Mindestlohn mit einer für europäische Verhältnisse relativ geringen Arbeitslosenquote einher.¹¹

Die Erwartung der Übertragbarkeit britischer Verhältnisse auf Deutschland geht fehl. Die britischen Rahmenbedingungen sind andere: Der Mindestlohn sollte die Entlohnung von Frauen im Niedriglohnbereich, viele von ihnen aus ethnischen Minderheiten und teilzeitbeschäftigt, verbessern. Dementsprechend arbeiten nur 1,4 Prozent der Vollzeitbeschäftigten zum Mindestlohn, der 38 Prozent des Durchschnittsverdiensts beträgt. Die britischen Gewerkschaften waren zudem nicht in der Lage, unterste Tarifvergütungen durchzusetzen, wie sie in Deutschland bestehen.¹² Hinzu kommt, dass im Zuge der positiven Arbeitsmarktentwicklung im Vereinigten Königreich auch in den vom Mindestlohn potenziell betroffenen Niedriglohnbranchen die Beschäftigung im Durchschnitt steigen oder zumindest stabil gehalten werden konnte.¹³ Nur vor diesem Hintergrund sind die britischen Mindestlöhne in ihrer bisherigen Höhe¹⁴ ohne negative Konsequenzen für die Beschäftigung.

Eher selten wird Frankreich als Vorbild für Deutschland genannt; es gilt nicht als Musterland. Im Gegenteil: Es wird auf die schädlichen Wirkungen des französischen Mindestlohns verwiesen, da gering qualifizierte Arbeitnehmer – häufig Zuwanderer – aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Der Mindestlohn spiegelt offensichtlich in vielen Fällen, insbesondere bei Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen, nicht die potenzielle Produktivität der „Begünstigten“ wider.¹⁵ Die Erfahrungen des

11 Vgl. EUROSTAT, Arbeitslosenquote, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,1&_dad=portal&_schema=PORTAL (3. März 2006).

12 Vgl. Richard Croucher, Die Einführung des britischen Mindestlohns: Ursprünge, Umsetzung und Wirkungen, Arbeit: Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, 2005, 14(2), Seiten 84–102.

13 Vgl. Low Pay Commission, National Minimum Wage: Low Pay Commission Report 2005, http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/report/pdf/DTiMin_Wage.pdf; Tim Butcher, The Hourly Earnings Distribution before and after the National Minimum Wage. Office for National Statistics, Labour Market Trends, 2005, 113(10), Seiten 427–435.

14 Die Mindestlöhne betragen im Oktober 2005 6,20 Euro beziehungsweise 7,37 Euro; vgl. DTI (Department of Trade and Industry), National Minimum Wage: A Short Guide for Worker, London 2005.

15 Vgl. OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), OECD Economic Surveys: France, Paris 2005, Seiten 115–118; IMF (International Monetary Fund), France: Selected Issues, IMF Country Report 05.397, Washington, D.C. 2005, Seiten 41 f., 57.

Vereinigten Königreichs und Frankreichs legen also keineswegs die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland nahe: Sofern Mindestlöhne unterhalb der relevanten Marktlöhne liegen, entfalten sie keine schädliche Wirkung – wie im Vereinigten Königreich – und sind überflüssig. Überschreiten sie hingegen ein kritisches Niveau, sind die derart „Geschützten“ von Arbeitslosigkeit bedroht – wie in Frankreich.

■ Erwartung 10: Das vom Europäischen Parlament durchgesetzte Bestimmungslandprinzip im Dienstleistungshandel ist nur mit einem gesetzlichen Mindestlohn sinnvoll.

Die These trifft zu, denn ein osteuropäischer Dienstleister ist nicht an deutsche Tarifverträge gebunden. Der Zweck des Bestimmungslandprinzips ist aber, die Produktionskosten ausländischer Anbieter zu erhöhen. Dies geht bei den Löhnen nur durch zusätzlichen Zwang. Ohne Zwang müsste sich ein osteuropäischer Dienstleister aufgrund des Bestimmungslandprinzips zwar an alle deutschen Beschäftigungsregularien halten, bei den Löhnen wäre er jedoch frei. Die These ist deshalb zutreffend, weil Bestimmungslandprinzip und Mindestlohn einander ergänzen – beides sind Instrumente der Protektion.

Die Arbeitsmarktpolitik ist orientierungslos

Seit den 70er Jahren ist in Deutschland ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Internationale Vergleiche zeigen, dass elementare Freiheitsrechte auf dem deutschen Arbeitsmarkt fehlen. Der Ruf nach mehr Freiheit

und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt schien laut genug geworden zu sein, dass ihn auch die Politik nicht mehr ignorieren konnte.

Umso erstaunlicher ist die aktuelle Mindest- und Kombilohndebatte, die den Eindruck vermittelt, dass der Arbeitsmarktpolitik die Orientierung verloren geht. Es werden hohe Erwartungen an staatliche Interventionen geknüpft, die das Gegenteil von größerer Vertragsfreiheit bei der Ausgestaltung von Beschäftigungsverhältnissen sind. Zur Disposition stehen Teile der Tarifautonomie und damit auch der in vielen Branchen zu beobachtende Trend zu dezentraler Lohnfindung. Der Staat will am Lohnfindungsprozess teilhaben, und Bestrebungen zu einer protektionistischen Abschottung des deutschen Arbeitsmarktes werden stärker. Es wird suggeriert, dass in Zeiten verschärften internationalen Wettbewerbs der Staat über einen Mindestlohn das soziale Existenzminimum der Arbeitnehmer garantieren müsse. Ausgeblendet wird, dass die Erwartungen an den Mindestlohn ökonomisch nicht haltbar sind.

Es stimmt wenig hoffnungsfroh, dass der Mindestlohn „nur geringen Schaden“ anrichten würde. Doch provoziert die Mindestlohndiskussion die Frage, warum bei der Regelungsdichte immer nur draufgesattelt werden soll. Warum sollen nicht stattdessen Maßnahmen geprüft werden, die nicht von vornherein mit einer Schadensvermutung einhergehen – etwa solche des Regelabbaus? Auch kleine Deregulierungsschritte am Arbeitsmarkt hätten einen Signalcharakter, der die Sorge um zunehmenden Orientierungsverlust in der deutschen Arbeitsmarktpolitik mindern könnte. ■

Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland: Trotz guter Argumente noch kein Durchbruch

Privatdozent Dr. Lutz Bellmann

Leibniz Universität Hannover und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

Die Beteiligung von Arbeitnehmern am Erfolg von Unternehmen gehörte zu den Personalmaßnahmen sozial engagierter Pionierunternehmer der Frühindustrialisierung. Dadurch sollten die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer und damit ihre Produktivität gesteigert werden. Auch die moderne Personalökonomie betont diesen Zusammenhang. Dennoch ist die Mitarbeiterbeteiligung in deutschen Unternehmen kaum verbreitet.

Bundespräsident *Horst Köhler* hat Ende des letzten Jahres die Idee der Beteiligungsgesellschaft aufgegriffen.¹ Er halte die Zeit für gekommen, die Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer oder ihre Beteiligung am Produktivvermögen wieder auf den Tisch zu bringen. In Zeiten der Globalisierung könne die Kapitalbeteiligung in Arbeitnehmerhand dazu beitragen, der wachsenden Kluft zwischen Arm und Reich entgegenzuwirken.

Mit seinem Vorschlag stieß der Bundespräsident überwiegend auf Zustimmung. Vonseiten der Politik äußerten sich sowohl die Große Koalition als auch die FDP positiv gegenüber *Köhlers* Aufruf. Auch Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hält die Beteiligung der Arbeitnehmer am Erfolg der Unternehmen in Zeiten deutlicher Gewinnzuwächse für wichtig.² Die CDU-Arbeitsgruppe „Kapitalbildung von Anteilnehmern“ verweist darauf, dass die Sicherstellung eines fairen Anteils der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Erfolg ihres Unternehmens besonders dann nötig ist, wenn um der Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungssicherung willen Zugeständnisse bei Lohnverhandlungen gemacht worden sind.

Historische Wurzeln des Mitunternehmertums

Die Wurzeln für die Beteiligung der Mitarbeiter am Gewinn und Kapital reichen im deutschsprachigen Raum bis ins 18. Jahrhundert zurück.³ Am 25. April 1837 hielt *Franz Joseph Ritter von Buß* vor

der 2. Kammer der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden seine berühmte „Fabrikrede“. In ihr befasste er sich unter anderem mit der Beteiligung der Arbeiter am Fabrikgewinn. Das Hauptübel in der Frühphase der Industrialisierung sah *von Buß* in der ökonomischen Unsicherheit der Fabrikarbeiter. In der Absicht, dieses Übel zu überwinden, erörterte er den aus England kommenden Vorschlag, „zur Hebung dieser Unselbständigkeit der Arbeiter den Vorzüglichern unter denselben nicht bloß einen Arbeitslohn zu geben, sondern selbst einen Anteil an dem Fabrikgewinne zuzuwenden: allein dadurch würde nur Einzelnen, nemlich bloß den Vorzüglichern, nicht aber der großen wahrlich der Hülfe noch mehr bedürftenden Masse geholfen.“ *Von Buß* sah in einem gewinnbezogenen Zusatzentgelt kein geeignetes Mittel, die ökonomische Unsicherheit der Industriearbeiterschaft zu überwinden.

Die Absage an die Gewinnbeteiligung durch *von Buß* beendete die theoretische Diskussion jedoch keineswegs. Die Kathedersozialisten, insbesondere *Gustav Schmoller*, sahen in der Gewinnbeteiligung und in der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer Ansätze für eine soziale Reform in der freien Wirtschaft, weil der Gegensatz zwischen Kapitaleignern und Arbeitnehmern dadurch aufgehoben würde. Die materielle Lage der Arbeiter würde sich verbessern und ihre Identifikation mit den Unternehmen, an denen sie beteiligt wären, erhöhen. Die Gewinnbeteiligung würde die Produktivität der Betriebe verbessern, die Fluktuation senken und die Stammebelegschaft festigen.

1 Vgl. Horst Köhler, Die Deutschen sind nicht blöd, Stern-Interview am 29. Dezember 2005 (<http://www.bundespraesident.de/-2.628096/Bundespraesident-Horst-Koehler.htm>).

2 Siehe Stern-Interview am 15. Februar 2006, Heft 08/2006.

3 Vgl. Eduard Gaugler, Mitarbeiter als Mitunternehmer – Die historischen Wurzeln eines Führungskonzepts und seine Gestaltungsperspektiven in der Gegenwart, in: Rolf Wunderer (Hrsg.), Mitarbeiter als Mitunternehmer. Grundlagen, Förderinstrumente, Praxisbeispiele, Neuwied/Kriftel 1999, Seiten 3–21.

Gegenüber der Mitarbeiterbeteiligung am Kapital waren die Kathedersozialisten allerdings mehrheitlich kritisch eingestellt.

Im 19. Jahrhundert gab es zwei bemerkenswerte Fälle, in denen Mitarbeiter am Erfolg des Unternehmens beteiligt wurden:

■ Zum einen die Initiative des Theoretikers der Nationalökonomie *Johann Heinrich von Thünen*. Er beteiligte die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer ab dem Wirtschaftsjahr 1847/48 auf seinem Gut Tellow in Mecklenburg an der dort erwirtschafteten Wertschöpfung. Dies sollte der Altersversorgung der Arbeitskräfte dienen, ihre Kaufkraft vergrößern und Identifikation mit dem Gutsherrn und dem Gutsbetrieb stiften.

■ Zum anderen die Zeiss-Werke in Jena: Erstens sollte bei garantierten Mindestlöhnen das gesamte Arbeitseinkommen an einer prosperierenden Entwicklung der Geschäftslage des einzelnen Unternehmens teilhaben; zweitens sollte mit einer Gewinnbeteiligung eine gewisse Flexibilität der Löhne erreicht werden.

Die Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft sahen in der Mitarbeiterbeteiligung einen günstigen Weg, die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts endgültig zu überwinden. In der *Erhardschen* Leitidee vom „Wohlstand für alle“ hatte die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen einen festen Platz. Dabei ging es in den Mitunternehmer-Konzepten der Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem darum, die Klassenkampf-Ideologie der Vergangenheit zu überwinden und die Prinzipien der Menschenwürde in der Betriebsverfassung zu verwirklichen.

Vorteile der Mitarbeiterbeteiligung

Gemäß moderner personalökonomischer Ansätze steht das Ziel, durch Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer die Produktivität zu erhöhen, bei den Personalverantwortlichen an erster Stelle.⁴ Im Auftrag der EU-Kommission wurden mittlerweile drei PEPPER-Berichte – Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results – erstellt, in denen auf Basis einer international vergleichenden Studie überwiegend produktivitätsför-

dernde Wirkungen von Systemen der Gewinnbeteiligung ermittelt worden sind.⁵ Zu ähnlichen Ergebnissen kam die OECD 1995.⁶

Produktivitätssteigerungen durch Mitarbeiterbeteiligung werden grundsätzlich damit begründet, dass direkte innerbetriebliche Anreize die Leistung der Arbeitnehmer erhöhen. Die Verknüpfung der Entlohnung mit dem Betriebserfolg verbessert somit die betriebliche Ertragslage und steuert damit zu einer höheren individuellen Entlohnung bei. Zusätzlich führt die Gewinnbeteiligung zu stärkerem Kostenbewusstsein bei den Arbeitnehmern. Eine weitere produktivitätsfördernde Wirkung von Beteiligungsmodellen erfolgt indirekt über stärkere Identifikation der Arbeitnehmer mit dem Unternehmen. Dieser Prozess kann vielfältige Wirkungen auslösen:

■ Verbesserung des Klimas innerhalb des Unternehmens und vermehrte Anstrengungen der Beschäftigten;

■ höhere Lernbereitschaft der Mitarbeiter sowie sinkende Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten durch abnehmende Mitarbeiterfluktuation;

■ verbesserter Informationsfluss, das heißt höhere Bereitschaft der Mitarbeiter, Informationen mit dem Management und Kollegen zu teilen sowie Ideen zu äußern, die den Arbeitsprozess verbessern können;

■ Rückgang von Fehlzeiten sowie größere Sorgfalt im Umgang mit Material oder beim Einsatz von Maschinen.

Insgesamt kann ein Beteiligungsmodell zu größerer Bereitschaft der Arbeitnehmer führen, Initiativen zu entfalten, die für die Firma von großem Nutzen sind.

Erfolgsabhängige Entlohnung in Form von Gewinn- oder Kapitalbeteiligung ist neben einer Reihe weiterer innovativer arbeits- und personalpolitischer Maßnahmen – beispielsweise Gruppenarbeit, Abbau von Hierarchieebenen, Dezentralisierung von Verantwortung und Entscheidungen, Weiterbildungsangebote oder flexible Arbeitszeiten – ein wichtiges Element des organisatorischen

⁴ Vgl. zum Beispiel ISA Consult, *Einkommen der Zukunft: Vermögenspolitik und Beteiligung der ArbeitnehmerInnen am Produktivkapital*, Hamburg 2000.

⁵ Vgl. Milica Uvalic, der „PEPPER-Bericht“ – Die Förderung der Gewinn- und Betriebsergebnisbeteiligung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, Florenz/Brüssel 1991.

⁶ Vgl. OECD, *Profit Sharing in OECD Countries*, in: *Employment Outlook*, Paris 1995, Seiten 139–169.

Wandels in Unternehmen. Theoretische sowie empirische Analysen bestätigen, dass sich geeignete Kombinationen dieser verschiedenen Elemente positiv auf die Leistungsfähigkeit des Betriebes auswirken.⁷

Das Umsetzen dieser Maßnahmen erfordert allerdings oftmals eine grundlegende Umstrukturierung der Arbeits- und Betriebsorganisation, die auf die Struktur des jeweiligen Betriebs individuell angepasst werden muss. Aufgrund der Komplexität der Reorganisation und der Unsicherheit bezüglich der daraus entstehenden Erträge sind Widerstände von Beteiligten nicht auszuschließen. Wenn Beschäftigte das Gefühl haben, unfair behandelt zu werden, oder wenn ungeeignete Maßstäbe zur Gewinnermittlung herangezogen werden, können ebenfalls Konflikte mit der Einführung von Systemen der Gewinnbeteiligung verbunden sein.

Verbreitung der Gewinn- und Kapitalbeteiligung

In den letzten Jahren hat sich an der Verbreitung von Systemen der Gewinn- und Kapitalbeteiligung in Deutschland kaum etwas verändert. Mit den Daten des IAB-Betriebspanels⁸ – einer Befragung von fast 16 000 Betrieben – wurde die Verbreitung der Mitarbeiterbeteiligung im Jahr 2005 untersucht. Neun Prozent der Betriebe gaben an, Systeme der Gewinnbeteiligung zu haben, zwei Prozent nannten Systeme der Kapitalbeteiligung, und ein Prozent der Betriebe nannte beide Beteiligungsformen.

Größere Betriebe nutzen häufiger Gewinnbeteiligungssysteme (Abbildung): Während acht Prozent der Betriebe mit bis zu 49 Beschäftigten Gewinnbeteiligungsmodelle haben, beteiligt jeder dritte Großbetrieb mit 500 und mehr Beschäftigten einen Teil seiner Mitarbeiter am Gewinn. Die Beteiligungswerte ostdeutscher Betriebe sind nicht nur in ihrer Gesamtheit, sondern auch größenklassenabhängig meist niedriger als die der westdeutschen.

7 Vgl. Vivian Carstensen/Knut Gerlach/Olaf Hübler, Profit-Sharing in German Firms. Institutional Framework, Participation, Microeconomic Effects, And Comparison With The United States, in: Friedrich Buttler/Wolfgang Franz/Ronald Schettkat (Hrsg.), Institutional Frameworks and Labour Market Performance. Comparative Views on the US and German Economies, London 1995, Seiten 168–207.

8 Vgl. Lutz Bellmann, Das IAB-Betriebspanel. Konzeption und Anwendungsbereiche, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 86. Jahrgang, 2002, Seiten 177–188.

Am häufigsten ist Gewinnbeteiligung in den Sektoren Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie Bergbau, Energie- und Wasserversorgung zu beobachten: Jeder vierte Betrieb dieser Sektoren gibt an, zumindest einen Teil seiner Mitarbeiter am Gewinn zu beteiligen. Überdurchschnittliche Werte sind auch im Dienstleistungssektor, im Bereich Handel und Reparatur, im Sektor Verkehr- und Nachrichtenübermittlung sowie im Verarbeitenden Gewerbe, hier insbesondere in der Grundstoffverarbeitung und in der Investitionsgüterindustrie, zu finden. Darüber hinaus lässt sich feststellen:⁹

■ Je besser der Betrieb seine Ertragslage einschätzt, desto wahrscheinlicher ist, dass er Gewinnbeteiligungsmodelle einsetzt.

■ Eine Reihe von Betrieben wurde mithilfe von Beteiligungssystemen saniert und umstrukturiert.

■ In Betrieben mit hohen Anteilen qualifizierter Beschäftigter ist die Mitarbeiterbeteiligung weiter verbreitet als in Betrieben mit weniger komplexen Arbeitsaufgaben.

■ Beteiligungssysteme sind häufig in jüngeren technologieorientierten Betrieben zu finden, da die Geschäftstätigkeit dort noch nicht stetig genug ist, um über die Zahlung höherer Löhne und Gehälter die qualifizierten Mitarbeiter an den Betrieb zu binden.

Beteiligungsmodelle in Deutschland

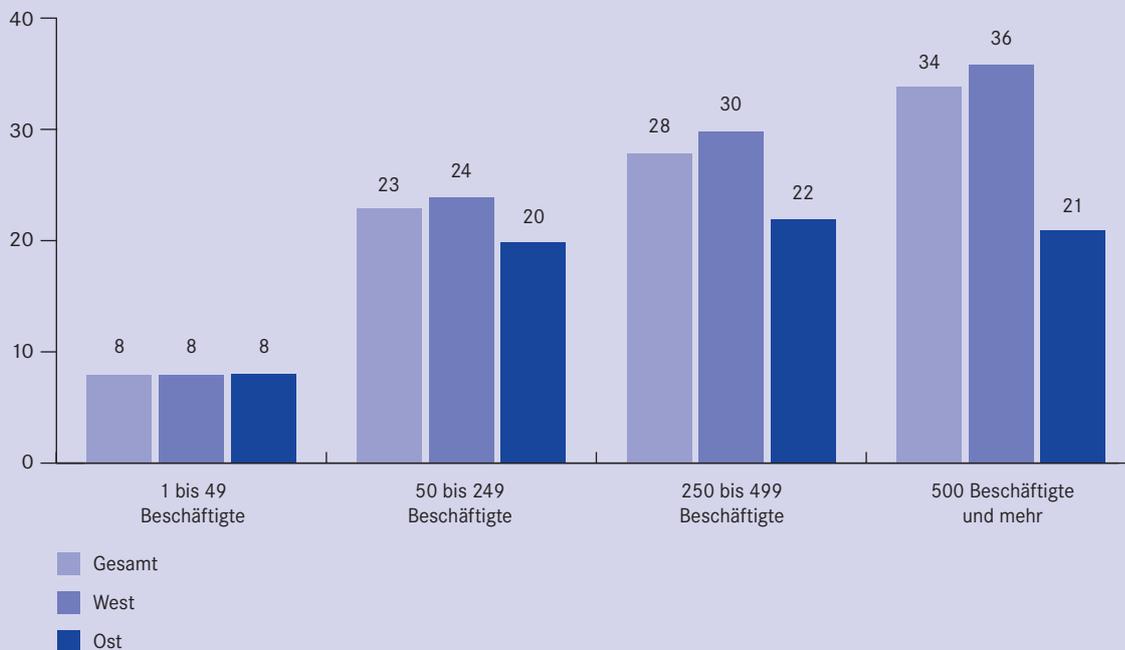
Im Rahmen einer Befragung von 616 deutschen Unternehmen im Jahr 2001¹⁰ zeigte sich die große Verbreitung von Aktienkaufplänen (bei 43 Prozent der Unternehmen) und Aktienoptionsplänen (bei 41 Prozent der Unternehmen), während Genussrechte, stille Beteiligungen, finanzielle Beteiligungen sowie Phantom-Stock-Modelle eine eher

9 Vgl. Lutz Bellmann/Iris Möller, Produktivität, Fluktuation und Gewinnbeteiligung, in: Lutz Bellmann / Olaf Hübler / Wolfgang Meyer / Gesine Stephan (Hrsg.), Institutionen, Löhne und Beschäftigung, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 294, Nürnberg 2005, Seiten 101–115.

10 Die Erhebung wurde bei börsennotierten Unternehmen in Deutschland sowie nicht börsennotierten Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit mehr als 600 Mitarbeitern in Zusammenarbeit mit Hewitt Associates GmbH durchgeführt. Vgl. Rüdiger von Rosen, Mitarbeiterbeteiligung in Deutschland: Aktuelle Trends und Perspektiven, in: Klaus-R. Wagner (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung. Visionen für eine Gesellschaft von Teilhabern. Festschrift für Michael Lezius zum 60. Geburtstag, Wiesbaden 2001, Seiten 70–81.

Gewinnbeteiligung von Mitarbeitern

Anteile der Betriebe mit Gewinnbeteiligung in Deutschland 2005 – nach Betriebsgrößenklassen
Angaben in Prozent



Quelle: IAB-Betriebspanel 2005

untergeordnete Rolle spielen. Oftmals partizipieren Mitarbeiter an einem aktienbasierten Beteiligungssystem der Mutter-Aktiengesellschaft. Besonders häufig ist dies bei den deutschen Töchtern ausländischer Muttergesellschaften der Fall.

Mit dem dritten und vierten Vermögensbildungsgesetz (1983 und 1990) wurde die staatliche Förderung der Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Gesamtvermögen der deutschen Volkswirtschaft auf Investmentfonds ausgedehnt. Nach Angaben des Bundesverbands Investment und Asset Management hat sich die Anzahl der Investmentfonds-Depots mit vermögenswirksamen Leistungen von 200 000 Mitte der 80er Jahre auf knapp sechs Millionen Ende 2005 erhöht.¹¹ Der Vorteil dieser Anlageform besteht neben der Risikostreuung und der Weiterführung bei Arbeitgeberwechsel in der Möglichkeit der Beteiligung am Produktivvermögen auch dann, wenn beim eigenen Arbeitgeber eine Beteiligung nicht möglich oder schwierig ist, was bei Klein- und Mittelunternehmen oftmals der Fall ist.

¹¹ Vgl. Stefan Seip, Eigentum bestimmt Bewusstsein: Investmentfonds als Instrument der Arbeitnehmerbeteiligung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Mai 2006.

Gesetze könnten die Mitarbeiterbeteiligung fördern

Die Mitarbeiterbeteiligung konnte sich in Deutschland nicht durchsetzen, vor allem im Vergleich zu Großbritannien und Frankreich. Womöglich haben die positiven Wirkungen bislang nicht ausgereicht, um die Verbreitung zu erhöhen. Hinzu kommt, dass sich die gewerkschaftliche Tarifpolitik in Deutschland auf die Altersvorsorge konzentriert hat.¹² In Großbritannien haben steuerliche Anreize und in Frankreich gesetzliche Verpflichtungen in Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten einen Schub bewirkt. Die Studien der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (2004) haben gezeigt, dass Rechtsvorschriften und Steuererleichterungen die Einführung von Teilnehmungsmodellen auslösen können, und dass in Ländern, in denen der Aktienwerb durch Sparpläne unterstützt wird, Kapitalbeteiligungen vergleichsweise weit verbreitet sind. ■

¹² Vgl. Hartmut Tofaute, Rückenwind für die Mitarbeiterbeteiligung durch die Tarifpartner, in: Wirtschaftsdienst 86, Heft 2, 2006, Seiten 79–84.

Stärkung der betrieblichen Altersvorsorge als Ausweg aus der verfahrenen Mitbestimmungsdebatte

Dr. Markus Roth

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg

Die 1976 in Deutschland eingeführte paritätische Mitbestimmung soll reformiert werden. Damit befasst sich seit etwa zwei Jahren die Biedenkopf-Kommission. Voraussichtlich wird sie keinen einvernehmlichen Reformvorschlag vorlegen können. Der vorliegende Beitrag schlägt vor, das Thema der Arbeitnehmerbeteiligung umfassender zu betrachten. Es darf nicht auf die Mitbestimmung im Aufsichtsrat eingeschränkt werden. Wird die Arbeitnehmerbeteiligung ideologiefrei von den Interessen der Arbeitnehmer her aufgerollt, gehören auch Betriebsrenten in eine ganzheitliche Betrachtung. Damit deutet sich ein neuer Weg aus der Sackgasse der Mitbestimmungsdebatte an.

Der deutsche Weg der paritätischen Unternehmensmitbestimmung wird wieder verstärkt diskutiert. Die Mitbestimmung ist insbesondere aufgrund internationaler und europäischer Einflüsse in Erklärungsnotstand geraten.

Noch unter dem vormaligen Bundeskanzler *Gerhard Schröder* wurde eine Kommission zur Reform der Mitbestimmung ins Leben gerufen. *Kurt Biedenkopf* hat deren Vorsitz übernommen. Er leitete bereits vor 30 Jahren eine entsprechende Sachverständigenkommission, die zum 1976 beschlossenen Mitbestimmungsgesetz beigetragen hat. Bei diesem Gesetz handelt es sich um eines der am einmütigsten verabschiedeten und doch am umstrittensten Gesetze der alten Bundesrepublik. Die deutsche Wirtschaft hat die Einführung der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat großer deutscher Unternehmen heftig bekämpft. Das Mitbestimmungsgesetz entsprach in den 70er Jahren aber im Übrigen dem gesamtgesellschaftlichen Konsens.

Die aktuelle Biedenkopf-Kommission, der jeweils drei Vertreter aus dem Lager der Unternehmen und der Arbeitnehmer sowie neben *Biedenkopf* ein Sozialwissenschaftler und der ehemalige Präsident des Bundesarbeitsgerichts angehören, soll nun zwischen den verschiedenen Akteuren und ihren unterschiedlichen Interessen neu vermitteln. Bis zum Ende des Jahres 2006 waren Ergebnisse angekündigt. Jüngste Meldungen legen allerdings die Vermutung nahe, dass es nicht zu einem gemeinsamen Vorschlag kommen wird. Möglicherweise gelingt es den drei unabhängigen Mitgliedern noch nicht einmal, wenigstens eine „kleine“ Empfehlung abzugeben.

Auch in der rechtspolitischen Diskussion wurde das Thema „Mitbestimmung“ aufgegriffen: Die Abteilung Arbeitsrecht des 66. Deutschen Juristentages im September 2006 in Stuttgart widmete sich dem Themenkomplex „Unternehmensmitbestimmung vor dem Hintergrund europarechtlicher Entwicklungen“. Auch hier gab es inhaltliche Differenzen zwischen Kapitaleigner- und Arbeitnehmerseite, die dazu führten, dass einvernehmlich auf eine Beschlussfassung verzichtet wurde.

Deutschlands Sonderweg

Die Ursache für die Debatte um die deutsche Unternehmensmitbestimmung liegt darin, dass sie im internationalen Vergleich eine in Zeiten der Globalisierung nicht mehr zu rechtfertigende Sonderstellung einnimmt.¹ Dies gilt zunächst für die Vielfalt gesetzlicher Regelungen:

■ Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Arbeitnehmern müssen grundsätzlich einen Aufsichtsrat einrichten, auch wenn sie als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert sind. Der Aufsichtsrat ist nach dem Drittelbeteiligungsgesetz zu einem Drittel mit Arbeitnehmervertretern zu besetzen.

■ In der Montanindustrie muss bei Unternehmen mit mehr als 1 000 Arbeitnehmern der Aufsichtsrat gemäß dem Montan-Mitbestimmungsgesetz so-

¹ Vgl. Theodor Baums/Peter Ulmer (Hrsg.), Unternehmens-Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Recht der EU-Mitgliedstaaten, Heidelberg 2004.

wie dem Mitbestimmungsergänzungsgesetz zu gleichen Teilen durch die Anteilseigner und durch die Arbeitnehmer besetzt werden. Zusätzlich ist ein neutrales Mitglied vorgeschrieben.

■ Das Mitbestimmungsgesetz von 1976, dem Kapitalgesellschaften mit mehr als 2000 Arbeitnehmern unterliegen, sieht – streng genommen – eine quasiparitätische Mitbestimmung vor. Zwar sind die Aufsichtsräte in gleichem Umfang von Vertretern des „Kapitals“ und der „Arbeit“ zu besetzen. Für den Fall der Stimmgleichheit bei Entscheidungen sieht das Gesetz aber ein Zweitstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden vor, der in der Regel von den Eignern benannt wird. Damit ist die Stimmgewalt im Aufsichtsrat leicht zugunsten der Eigentümer verschoben, auch wenn bei der personellen Besetzung des Überwachungsgremiums Parität herrscht.

Eine paritätische Mitbestimmung ist in allen anderen Industrieländern unbekannt. Dort werden den Arbeitnehmern geringere Mitspracherechte in den Aufsichtsgremien eingeräumt – zum Teil auch aufgrund des abweichenden Aufbaus der Unternehmensspitze. Besonders augenfällig ist das in der Gruppe der sieben führenden Industrienationen: Kein anderes führendes Industrieland kennt eine zwingende Vertretung von Arbeitnehmern mit Stimmrechtsbefugnis im obersten Aufsichtsgremium großer Unternehmen mit einer bestimmten Mitarbeiteranzahl. Auch in den meisten Schwellenländern und den sogenannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) gibt es keine zwingende Unternehmensmitbestimmung. Nur einige kleinere und mittlere Staaten kennen die Mitbestimmung in den Aufsichts- oder Verwaltungsorganen, die aber höchstens drittelparitätisch erfolgt.

Ökonomische Bewertung: Negativ

Empirische Untersuchungen legen nahe, dass der deutsche Sonderweg mit enormen volkswirtschaftlichen Belastungen verbunden ist. Dafür sprechen allgemeine Beobachtungen der wirtschaftlichen Entwicklung: Seit Einführung der paritätischen Unternehmensmitbestimmung ist nicht nur die Arbeitslosigkeit signifikant gestiegen, auch das durchschnittliche Wachstum der deutschen Wirtschaft hat jedes Jahrzehnt zwischen einem halben und einem ganzen Prozentpunkt abgenommen. Dieser schleichende Verlust von Wirtschaftsdynamik passt zu einem Einsickern spezifischer Prozesse in die Führung großer deutscher Industrie-

unternehmen, die der Kultur einer paritätischen Unternehmensmitbestimmung geschuldet sind. Hierzu zählt insbesondere die Bestellung der Vorstandsmitglieder, die praktisch nicht gegen den Willen der Arbeitnehmervertreter vorgenommen wird. Der damit verbundene verstärkte Fokus auf Arbeitnehmerinteressen führt dazu, dass im Gegenzug Wachstum und Gewinn als Unternehmensziele weniger Raum erhalten.

Besonders deutlich wird die verminderte Orientierung am Unternehmenswert daran, dass sich der Börsenwert großer deutscher Gesellschaften im internationalen Vergleich stark unterdurchschnittlich entwickelt hat. Noch in den 80er Jahren waren sieben der zehn kontinentaleuropäischen Unternehmen mit der größten Börsenkapitalisierung deutscher Herkunft, heute sind keine deutschen Unternehmen mehr in dieser Liste vertreten.

Die ökonomischen Wirkungen der paritätischen Mitbestimmung haben *Gary Gorton* und *Frank A. Schmid* sowie *Schmid* und *Frank Seger* in empirischen Untersuchungen detailliert beschrieben.² Bei den größten 250 nicht im Finanzsektor tätigen Unternehmen beträgt der Abschlag auf den Börsenwert für paritätisch mitbestimmte Unternehmen im Vergleich zu drittelparitätisch mitbestimmten Unternehmen durchschnittlich 31 Prozent. Zugleich werden erhebliche negative Auswirkungen auf das Verhältnis von Markt- zu Substanzwert festgestellt. Dieser Effekt wird durch eine Untersuchung von *Larry Fauver* und *Michael E. Fuerst* für dieselbe Gruppe von Unternehmen bestätigt.³

Diesem zu erwartenden Ergebnis⁴ steht auch die für den 66. Deutschen Juristentag erstellte Studie von *Sigurt Vitols* nicht entgegen. Die vom Deutschen Gewerkschaftsbund in Auftrag gegebene Untersuchung arbeitet ohne konkrete Mitbestimmungsvariable und lässt wegen der Einbeziehung nicht wahlberechtigter ausländischer Mitarbeiter in den Datensatz keine trennscharfe Abgrenzung

² Gary Gorton/Frank A. Schmid, *Capital, Labor and the Firm: A Study of German Codetermination*, Journal of the European Economic Association, Band 2, 2004, Heft 5, Seiten 863-905; Frank A. Schmid/Frank Seger, *Arbeitnehmermitbestimmung, Allokation von Entscheidungsrechten und Shareholder Value*, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Band 68, 1998, Heft 5, Seiten 453-473.

³ Larry Fauver/Michael E. Fuerst, *Does good corporate governance include employee representation? Evidence from German corporate boards*, Journal of financial economics, im Erscheinen, Vorabversion unter www.papers.ssrn.com.

⁴ Vgl. dazu Katharina Pistor, *Corporate Governance durch Mitbestimmung und Arbeitsmärkte*, in: Peter Hommelhoff/Klaus J. Hopt/Axel von Werder (Hrsg.), *Handbuch Corporate Governance, Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*, Köln und Stuttgart 2003, Seiten 157-176.

paritätisch und drittelparitätisch mitbestimmter Unternehmen zu. Vergleicht man allerdings mittelgroße mit großen Unternehmen, deuten auch hier die Ergebnisse auf erhebliche Abschlüsse im Verhältnis von Aktienkurs und Buchwert paritätisch mitbestimmter Unternehmen hin.⁵ Alles in allem scheint sich die laut anderen Untersuchungen vorliegende positive Wirkung der Unternehmensmitbestimmung auf Innovationen und Produktivität⁶ zumindest nicht in der Unternehmensbewertung niederzuschlagen.

Vor dem Hintergrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks dürfte diesen negativen Effekten kein entsprechender Vorteil seitens der Arbeitnehmer mehr entgegenstehen. Die im internationalen Vergleich hohe Vergütung deutscher Industriearbeiter kann auch durch die mit der Unternehmensmitbestimmung einhergehende Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerschaft erklärt werden. Für die 70er Jahre kam eine empirische Untersuchung zu dem Ergebnis, dass in der Eisen- und Stahlindustrie montanmitbestimmte Unternehmen mehr als sechs Prozent höhere Löhne zahlten.⁷ Für die Kohleindustrie, die bereits damals stärker dem internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt war, konnte indes kein Lohnzuschlag festgestellt werden. Globalisierungsprozesse und die wachsende ausländische Konkurrenz dürften den Spielraum für höhere Lohnniveaus in Unternehmen mit paritätischer Mitbestimmung eher einschränken. Zusätzlich dürfte die positive Wirkung auf die Arbeitsplatzsicherheit praktische Relevanz verlieren bzw. bereits verloren haben, wohingegen die negativen Folgen für Arbeitslose, für Menschen außerhalb der mitbestimmenden Arbeitnehmerschaft, weiterhin zum Tragen kommen.

Eigenarten deutscher Unternehmensführung und -kontrolle

Der deutsche Sonderweg bei der Mitbestimmung und die damit verbundenen Belastungen gehen einher mit einem speziellen Ordnungsrahmen für

5 Vgl. Sigurt Vitols, Ökonomische Auswirkungen der paritätischen Mitbestimmung: Eine ökonomische Analyse, Gutachten im Auftrag des DGB-Bundesvorstandes, Bereich Mitbestimmung und Unternehmenspolitik, 2006, abrufbar unter www.dgb.de.

6 Für Nachweise siehe ebenda sowie Rainald Thannisch, Die Effizienz der Mitbestimmung in ökonomischer Betrachtung, Arbeit und Recht, Jahrgang 2006, Heft 3, Seiten 81-86, insbesondere Seiten 84-85.

7 Vgl. Jan Svejnar, Relative Wage Effects of Unions, Dictatorship and Codetermination: Econometric Evidence from Germany, The Review of Economics and Statistics, Band 63 (1981), Heft 2, Seiten 188-197, insbesondere Seite 195.

die Leitung und Überwachung von Unternehmen. Dabei handelt es sich um ein komplexes System faktischer und rechtlich verankerter Normen, welches unter dem Begriff „Corporate Governance“ firmiert.⁸ Ein Kennzeichen des deutschen Systems ist die organisatorische Trennung von Unternehmensführung und -kontrolle: Während der Vorstand alle unternehmerischen Entscheidungen in eigener Verantwortung trifft, kommt dem Aufsichtsrat die Aufgabe der Überwachung zu. So sollen die Interessen der Anteilseigner, aber auch anderer Anspruchsgruppen, wie zum Beispiel der Arbeitnehmer, gewahrt bleiben.

Insbesondere auf Druck international agierender Investoren, wie zum Beispiel großer Pensionsfonds, hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten der Charakter des Aufsichtsrats gewandelt. Der Aufsichtsrat verliert, begleitet von einer international geführten Diskussion um die Vor- und Nachteile verschiedener Corporate-Governance-Systeme,⁹ zusehends seine Rolle als Ort des Ausgleichs konfligierender Interessen aller am Unternehmen beteiligten Anspruchsgruppen (Stakeholder). Praktisch äußert sich dies darin, dass den Aufsichtsräten großer Unternehmen nicht mehr regelmäßig sowohl Vertreter der Kredit gewährenden Hausbank, der Lieferanten und der Kunden angehören. Vor allem die großen deutschen Banken und Versicherungen haben sich aus den Aufsichtsräten weitgehend zurückgezogen und die deutschen Unternehmen so personell entflochten.¹⁰ Im Hinblick auf die aktuelle Besetzung von Aufsichtsräten erscheinen die Arbeitnehmervertreter als letzte Überreste der alten, in Auflösung begriffenen „Deutschland AG“.

Veränderungen unterliegt auch das einstufige System mit Verwaltungsrat bzw. Board als einheitlichem Oberleitungsorgan der Gesellschaft. Es wird vor allem von Unternehmen aus dem englischen Sprachraum, aber auch aus der Schweiz, Frankreich, Italien, Spanien und Japan genutzt. Da auch

8 Vgl. Axel von Werder, Ökonomische Grundfragen der Corporate Governance, in: Peter Hommelhoff/Klaus J. Hopt/Axel von Werder (Hrsg.), Handbuch Corporate Governance, Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis, Köln und Stuttgart 2003, Seiten 3-28, insbesondere Seite 4.

9 Vgl. Klaus J. Hopt / Hideki Kanda / Mark J. Roe / Eddy Wymeersch / Stefan Prigge (Hrsg.), Comparative Corporate Governance – The State of the Art and Emerging Research, Oxford 1998; Klaus J. Hopt/Eddy Wymeersch/Hideki Kanda/Harald Baum (Hrsg.), Corporate Governance in Context, Oxford 2005.

10 Vgl. zur langfristigen Tendenz: Monopolkommission, Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor, Sechzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission, 2004/2005, Bundestags-Drucksache 16/2460, Seite 237.

hier der Überwachung, in diesem Fall der geschäftsführenden Direktoren innerhalb des Verwaltungsrats, eine tragende Rolle eingeräumt wird, muss die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats unabhängig sein. Abgesehen von Deutschland ist diese Unabhängigkeit in den meisten führenden Industrieländern Standard – gleich welche Form das oberste Kontrollorgan einer Gesellschaft besitzt.

Wegen der fehlenden Unabhängigkeit von Arbeitnehmervertretern steht diese Anforderung in direktem Gegensatz zur paritätischen Mitbestimmung in deutschen Aufsichtsräten. Gleichzeitig ist sie über die Debatte um eine Wahlmöglichkeit zwischen dem einstufigen Verwaltungsrats- und dem zweistufigen Aufsichtsratsmodell auf die rechtspolitische Agenda gelangt. Eine Wahlmöglichkeit wird von internationalen Konvergenzprozessen getragen, vom Europäischen Parlament gefordert und durch den Aktionsplan der Europäischen Kommission zum Gesellschaftsrecht gestützt. Eine solche Wahlmöglichkeit besteht im Einzelfall aufgrund der Einführung der Europäischen Gesellschaft (Societas Europaea – SE), nicht aber allgemein für deutsche Aktiengesellschaften.

Weil sich weder das Aufsichtsratsmodell noch das Verwaltungsratsmodell als überlegen erwiesen haben, wird die Wahlfreiheit zeigen, inwieweit eine Koexistenz beider Varianten möglich ist, oder ob schlussendlich ein Modell das andere verdrängt. Zuvor müssen aber die praktischen Folgeprobleme der Einführung des Verwaltungsrats im deutschen Aktienrecht gelöst werden: Die paritätische Mitbestimmung kann nicht auf den Verwaltungsrat als alleiniges Oberleitungsorgan der Gesellschaft übertragen werden; sie ist in diesem Fall und aktuell bei der Europäischen Gesellschaft (SE) als verfassungswidrig anzusehen.¹¹ Nichts anderes kann für eine Prüfung nach dem Europäischen Grundrechtekatalog, der Menschenrechtskonvention, gelten, die wie das deutsche Grundgesetz ein Eigentumsrecht kennt.

Private Altersvorsorge in Deutschland

Knapp 20 Jahre vor der Einführung der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat wurde mit der großen Rentenreform die Grundlage für eine

¹¹ Vgl. Markus Roth, Die unternehmerische Mitbestimmung in der monistischen SE, Zeitschrift für Arbeitsrecht, Band 35, 2004, Heft 3, Seiten 431–443.

staatliche Vollsicherung im Alter gelegt, die zusehends unter Druck gerät. Aufgrund der demographischen Entwicklung, aber auch der deutschen Wachstumsschwäche in den vergangenen Jahren wurde die gesetzliche, an die Lohnsumme anknüpfende Rentenversicherung bereits vorsichtig um eine private, kapitalgedeckte Vorsorgekomponente ergänzt. Insbesondere mit der nach dem damaligen Arbeits- und Sozialminister benannten Riester-Rente wird die individuelle und berufliche Vorsorge – vor allem steuerrechtlich – gefördert. Trotz eingeleiteter Trendwende bildet die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin den Schwerpunkt der Alterssicherung.

Insbesondere die betriebliche Vorsorge ist im internationalen Vergleich unbedeutend. In weniger auf Banken orientierten Volkswirtschaften dient der Kapitalmarkt wesentlich der Verwaltung der Deckungsmittel der betrieblichen Vorsorge. In Großbritannien entsprachen die Deckungswerte im Jahr 2002 einem Anteil von knapp 60 Prozent des Bruttosozialproduktes, in der Schweiz und in den Niederlanden lag die Relation bei etwa 100 Prozent. Die deutschen Betriebsrentenansprüche erreichten dagegen einen Wert von etwa 17 Prozent.¹² Vergleicht man den Anteil der Betriebsrentenzusagen am Gesamtlohnaufkommen in Deutschland vor Einführung der drittelparitätischen Mitbestimmung mit dem heutigen Niveau, stellt man fest, dass trotz der Bestrebungen, die Betriebsrente zu fördern, das direkte Nachkriegsniveau noch nicht wieder erreicht werden konnte.¹³

Für ein weiteres Angleichen des deutschen Rentensystems an internationale Standards spricht nicht zuletzt die Differenz in den zu erwartenden Renditen von staatlicher und privater Vorsorge: Während in der gesetzlichen Rentenversicherung mit Renditen zwischen null und zwei Prozent gerechnet wird, erscheinen in der privaten Vorsorge je nach Anlageschwerpunkt Erträge von vier bis acht Prozent realistisch.

Altersvorsorge und Mitbestimmung

Die Stärkung der privaten Vorsorge ist in der allgemeinen wie in der rechtspolitischen Diskussion

¹² Angaben der Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e.V. (www.aba-online.de).

¹³ Vgl. Ernst Heissmann, Die wichtigsten Rechtsfragen der betrieblichen Altersversorgung, Recht der Arbeit, 8. Jahrgang, 1955, Heft 10, Seite 371 und Statistisches Bundesamt, Was kostet Arbeit in Deutschland – Ergebnisse der Arbeitskostenerhebung 2004, August 2006, Seite 29.

unumstritten. Gleichzeitig wird dadurch aber das gedankliche und rechtliche Fundament der Unternehmensmitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 in Frage gestellt. Mit der alternativlosen Stärkung der kapitalgedeckten Altersvorsorge – insbesondere der betrieblichen – gehört die bislang in Deutschland beibehaltene Trennung von Arbeit und Kapital in ihrer traditionellen Form der Vergangenheit an. Arbeitnehmer werden durch die Kapitaldeckung im Rahmen der betrieblichen Vorsorge mittelbar auch zu Anteilseignern. Dies gilt insbesondere, wenn die betriebliche Vorsorge in Form von Pensionsfonds oder Pensionskassen organisiert wird, wie dies auch in Deutschland zunehmend geschieht.

Sind Arbeitnehmer aber auch Anteilseigner, so greift der zentrale Zweck des Mitbestimmungsgesetzes 1976, der institutionalisierte Interessenausgleich zwischen Arbeit und Kapital, ins Leere. Darunter leidet nicht zuletzt die Rechtfertigung des Eingriffs in die verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsrechte der Anteilseigner, welche bereits kurz nach Erlass des Mitbestimmungsgesetzes 1976 zum Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde. Letztendlich dürfte eine zwingende paritätische Mitbestimmung mit einer stark aufgewerteten privaten Vorsorge rechtlich kaum vereinbar sein.

Dass es Interdependenzen zwischen diesen beiden Themen gibt, zeigt sich im internationalen Vergleich: Länder mit einer stark ausgebauten betrieblichen Vorsorge kennen tendenziell keine oder nur eine weniger starke Form der Unternehmensmitbestimmung. So findet man in angelsächsischen Ländern und in der Schweiz keine derartige Mitbestimmung bei einem deutlich höheren Niveau betrieblicher Altersvorsorge als in Deutschland. Unter den Nordischen Staaten hat Island als einziges mitbestimmungsfreies Land den höchsten Deckungsgrad betrieblicher Vorsorge, gefolgt von Schweden mit schwacher Unternehmensmitbestimmung im Verwaltungsrat. Der hier erkennbare Zusammenhang spricht dafür, die notwendigen Reformen der Mitbestimmung und der Altersvorsorge zu koordinieren und in einen gesamtgesellschaftlichen Kontext zu stellen.

Leitbild: Vorrang der Freiheit

Sowohl die Mitbestimmung als auch die private – insbesondere die betrieblich organisierte – Altersvorsorge sind unter vorrangiger Berücksichtigung der Freiheit zu reformieren. Eine Fortentwicklung

der Sozialen Marktwirtschaft unter diesem Leitbild bedeutet dabei keineswegs den kompletten Wegfall der Kontrollrechte der Arbeitnehmer. Vielmehr ist die Freiheit – sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Arbeitnehmer – bei der Wahl der Beteiligungsform in den Vordergrund zu stellen.

Für eine Reform der Unternehmensmitbestimmung bietet sich – dem Vorbild der Europäischen Gesellschaft (SE) folgend – eine Verhandlungslösung an. Am Anfang des Verhandlungsprozesses steht die Entscheidung für das einstufige oder das zweistufige System der Unternehmensführung und -kontrolle. Wie der Fall der Allianz AG (zukünftig Allianz SE) gezeigt hat, ist bei einer solchen Verhandlung die Auffanglösung entscheidend, die im Falle des Scheiterns greift. In Deutschland plädieren wissenschaftliche Vorarbeiten, aber auch die Wirtschaft hinsichtlich des Aufsichtsrats für eine drittelparitätische Auffanglösung.¹⁴ Demgegenüber hat das Gutachten von *Thomas Raiser* für den 66. Deutschen Juristentag vorgeschlagen, an der paritätischen Mitbestimmung im Aufsichtsrat festzuhalten, was auch die Position der Gewerkschaften widerspiegelt.¹⁵ Diese Gegensätze könnten durch entsprechende alternative Auffanglösungen überbrückt werden. Aktienrechtlich wären alternative Auffanglösungen über das Statusverfahren (§§ 97-99 Aktiengesetz) handhabbar zu machen. In Zweifelsfällen könnte das Gericht angerufen werden und das einschlägige Auffangregime bestimmen.

Gesamtschau von Mitbestimmung und betrieblicher Altersvorsorge

Grundgedanke aller alternativen Auffanglösungen ist die Gesamtbetrachtung der Teilhabemacht der Arbeitnehmer, also nicht allein der Arbeitnehmerbeteiligung im Aufsichtsrat. Das Einräumen größerer Streikrechte, wie es sie teilweise im internationalen Vergleich gibt, als Ausgleich für eine Rückführung der Mitbestimmung auf hohem Niveau, stellt indes nicht die einzige Kompensationsmöglichkeit dar. Eher mit der arbeitsrechtlichen Tradition im Nachkriegsdeutschland zu ver-

¹⁴ Siehe etwa Holger Fleischer, Der Einfluß der Societas Europaea auf die Dogmatik des deutschen Gesellschaftsrechts, Archiv für zivilistische Praxis, Band 204, 2004, Heft 3-4, Seiten 502-543, insbesondere Seiten 541-542 und BDA/BDI, Mitbestimmung modernisieren, Bericht der Kommission Mitbestimmung, November 2004.

¹⁵ Vgl. Thomas Raiser, Unternehmensmitbestimmung vor dem Hintergrund europarechtlicher Entwicklungen, Gutachten für die Abteilung Arbeitsrecht des 66. Deutschen Juristentags 2006.

einbaren ist, das Portfolio verschiedener Beteiligungsformen der Arbeitnehmer zu erweitern und auszubauen.

Gleichzeitig würde eine Gesamtbetrachtung der Teilhabe von Arbeitnehmern im Unternehmen die Regelung der Mitbestimmung im Verwaltungsrat und somit die Einführung einstufiger Unternehmensspitzen für deutsche Aktiengesellschaften erleichtern. Damit knüpft Deutschland an frühere Normen an: Eine solche Mitbestimmung im Verwaltungsrat gab es bereits in der Vorkriegszeit, und im Sparkassenrecht gibt es sie noch heute.

In diesem Zusammenhang werden auch die hälftige Besetzung der nichtgeschäftsführenden Direktoren im Verwaltungsrat sowie Mitbestimmung durch einen Konsultationsrat oder Arbeitnehmersausschuss diskutiert.¹⁶ Möchte man an der deutschen Tradition der Unternehmensmitbestimmung festhalten und sieht man eine entsprechende Auffanglösung vor, bleibt als – vorzugswürdige – Lösung ein Arbeitnehmersausschuss bzw. Konsultationsrat. Insgesamt sollte aber auch hierbei eine internationalen Maßstäben entsprechende Arbeitnehmerbeteiligung erhalten bleiben.

Parallel sollten die Defizite hinsichtlich des Vorrangs der Freiheit gerade bei der betrieblichen Altersvorsorge beseitigt werden: Das Portfolio an möglichen Vorsorgeformen sollte weiterentwickelt und ausgeweitet werden. Anders als international üblich, kennen weder das deutsche Betriebsrentengesetz noch das deutsche Steuerrecht reine Beitragszusagen, die eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg ermöglichen. Gleichzeitig besteht aufgrund der gesetzlich geforderten Garantien durch den Arbeitgeber nur eingeschränkt Freiheit für den Arbeitnehmer. Eine Auswahl aus verschiedenen Anlagemöglichkeiten ist nicht vorgesehen, der Arbeitnehmer ist an die Entscheidung des Arbeitgebers über die Art der Durchführung gebunden.

Arbeitnehmerbeteiligung statt Mitbestimmung

Bei alternativen Auffanglösungen kann in Deutschland grundsätzlich an der paritätischen

Mitbestimmung im Aufsichtsrat festgehalten werden, für den Verwaltungsrat kommt eine höchstens drittelparitätische Mitbestimmung in Betracht. Den Unternehmen muss aber die Option eröffnet werden, bei besonderen Leistungen der betrieblichen Vorsorge auf ein international kompatibles Regime zurückgreifen zu können. Bei internationalen Maßstäben entsprechender betrieblicher Vorsorge ist für den Aufsichtsrat eine drittelparitätische Mitbestimmung vorzusehen, für den Verwaltungsrat ein Arbeitnehmersausschuss bzw. Konsultationsrat. Zweifelsfälle können – wie bislang auch – im für die Ermittlung des einschlägigen Mitbestimmungsstatus bereits geschaffenen aktienrechtlichen Statusverfahren geklärt werden. Über Erfolgsbeteiligungen in Form betrieblicher Vorsorgeleistungen entsteht eine verstärkte Verknüpfung der Interessen von Anteilseignern und Arbeitnehmern. Das bei der Umsetzung zu verwendende Leitbild, Vorrang für Freiheit, meint in diesem Kontext die freie Entscheidung insbesondere über die Anlage der Erfolgsbeteiligungen in der betrieblichen Vorsorge. Generell sind auch reine Beitragszusagen als betriebliche Vorsorge anzuerkennen und für die Anlage reiner Beitragszusagen Wahlmöglichkeiten der Arbeitnehmer vorzusehen. Mit dieser Stärkung der Selbstbestimmung der Arbeitnehmer ist eine zwingende paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat unvereinbar.

Die Arbeitnehmerbeteiligung in Aufsichts- und Verwaltungsräten deutscher Unternehmen sowie mittels betrieblicher Altersvorsorge ist verzahnt: Werden Arbeitnehmer zunehmend zu Eignern, spricht vieles dafür, im Gegenzug ihre Mitbestimmungsrechte zu beschneiden. Gleichzeitig sollte die Beteiligung in Form von Eigentumsrechten die langfristigen Arbeitnehmerinteressen in den Vordergrund rücken. Die paritätische Mitbestimmung beruht dagegen auf dem Prinzip der „gleichen Augenhöhe“, was sozial und ökonomisch auf eine Durchsetzung kurzfristiger Arbeitnehmerinteressen (Stakeholder Value) hinausläuft. Entsprechend der Diskussion um die Steigerung des Unternehmenswertes (Shareholder Value) ist dieser Ausrichtung an kurzfristigen Arbeitnehmerinteressen der Vorwurf zu machen, gesamtgesellschaftlich keine Werte zu schaffen, sondern zu vernichten. Über Betriebsrenten sind die langfristigen Arbeitnehmerinteressen zu fördern. Die soziale Nachhaltigkeit ist in Deutschland ausbaufähig. ■

¹⁶ Vgl. Markus Roth, a.a.O.; BDA/BDI, a.a.O.; Martin Henssler, Die unternehmerische Mitbestimmung in der Societas Europaea, in: Mathias Habersack/Peter Hommelhoff/Uwe Hüffer/Karsten Schmidt (Hrsg.), Festschrift für Peter Ulmer zum 70. Geburtstag, Berlin 2003, Seiten 193–210.

Schwerpunkte der europäischen Energiepolitik

Dr. Werner Langen, MdEP

Mitglied des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments

An die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 richten sich vielfältige Hoffnungen und Erwartungen. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* will Europa neue Impulse geben und gleichzeitig den einjährigen deutschen Vorsitz der G8 nutzen, um eine gemeinsame europäische Energieaußenpolitik zu begründen. Bisher ist die Europäische Kommission lediglich für den Energiebinnenmarkt verantwortlich; die Energiepolitik ist vorwiegend Aufgabe der EU-Mitgliedstaaten.

Die im Dezember 2003 beschlossene Europäische Sicherheitsstrategie nennt als Gefahr für die europäische Sicherheit – neben Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Staatsstößen, regionalen Konflikten und organisierter Kriminalität – die Abhängigkeit Europas von Energieimporten. Das Problem hat zwei Ursachen: Zum einen wird die Abhängigkeit Europas von Energieimporten immer sichtbarer. Die Verwundbarkeit zeigte sich Anfang des Jahres 2006, als der Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine vorübergehend auch in Westeuropa zu Lieferausfällen führte. Zum anderen steigt der Energiebedarf aufstrebender Mächte in Asien. Allein China steigerte seinen Erdölbedarf zwischen 2000 und 2004 um 40 Prozent, und ein Ende dieser Energienachfrage ist nicht abzusehen. Laut Europäischer Kommission wird die globale Nachfrage nach Energie bis 2030 um insgesamt 60 Prozent zunehmen.

Die geostrategische Situation

37 Prozent des weltweiten Energiebedarfs werden durch Öl gedeckt. Danach folgen Kohle mit 27 Prozent und Gas mit 24 Prozent. Am Ende rangieren Atomenergie und Wasserkraft bzw. erneuerbare Energien mit jeweils sechs Prozent. Die Energieträger mit der größten geostrategischen Bedeutung sind Öl und Gas, die zum großen Teil aus politisch instabilen Krisenregionen kommen.

Die westlichen Staaten haben gleichzeitig geringe Reserven und einen hohen Verbrauch. Sie sind deshalb auf Energieimporte angewiesen. Die weltweit größten Importeure sowohl von Öl als auch von Gas sind die USA, Europa und Japan. Beim Öl waren 2004 die USA mit 26,8 Prozent der weltweiten Importe führend, gefolgt von Europa (26,1 Prozent) und Japan (10,8 Prozent). Beim Gas lagen im Jahr 2004 die USA mit 17,8 Prozent der weltweiten Importe und Japan mit 11,3 Prozent

hinter Europa. Die europäischen Staaten waren die größten Importeure von Erdgas, wobei ein nicht unerheblicher Teil vom EU-Mitglied Niederlande geliefert wurde. Die größten Erdgaslieferanten waren Norwegen und Russland.

Die Ölexportrouten verlaufen durch sogenannte geographische Engstellen und sind deshalb sehr stör anfällig. Würden diese „Nadelöhre“ für einen längeren Zeitraum blockiert werden – sei es durch Unfälle, terroristische Anschläge oder Blockadedrohungen von Anliegerstaaten –, hätte dies spürbare Folgen für die Weltwirtschaft. Die zentralen Engstellen sind:

- die Straße von Hormus, die den Persischen Golf mit dem Golf von Oman und dem Arabischen Meer verbindet und die für Öllieferungen in die USA sowie nach Japan und Westeuropa entscheidend ist (16,5 Millionen Barrel pro Tag);
- die Straße von Malakka, die den Indischen Ozean mit dem Südchinesischen Meer und dem Pazifik verbindet und für die Ölversorgung von China, Südkorea und Japan zentral ist (11,7 Millionen Barrel pro Tag);
- der Suez-Kanal, der das Rote Meer und den Golf von Suez mit dem Mittelmeer verbindet (3,8 Millionen Barrel pro Tag) und der vor allem für Europas Versorgung mit Erdöl bedeutend ist.

Im Ölbereich sind die Reserven, etwa in Großbritannien und Dänemark, vermutlich bald erschöpft. Die Gasreserven, vor allem in Norwegen, in den Niederlanden und in Großbritannien, sind im Vergleich zum Öl zwar größer, jedoch langfristig ebenfalls zu gering. Europas Energieverbrauch im Jahr 2030 wird voraussichtlich zu 70 Prozent durch Importe gedeckt werden müssen.

Auch die USA und Japan decken ihren Energiebedarf zu beachtlichen Teilen durch Importe. Darüber hinaus werden die aufstrebenden Mächte Indien und China auf die vorderen Ränge der weltweiten Energieimporteure rücken. China ist seit dem Jahr 2000 für 30 Prozent der weltweiten Nachfragesteigerung nach Öl verantwortlich – eine Entwicklung, die auf den Ölmärkten zu einem globalen „Nachfrageschock“ führte. Wollen die beiden Länder ihre beachtlichen Wachstumsraten der letzten Jahre von fast zehn Prozent jährlich halten, sind auch sie immer stärker auf Energieimporte angewiesen.

Nicht von ungefähr ist Chinas Außenpolitik deshalb bereits heute stark von innerstaatlichen wirtschaftlichen Vorgaben unter der Prämisse der Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen geleitet. Bei der Partnerwahl erweist sich das Land mitunter als wenig wählerisch (zum Beispiel Sudan, Venezuela). Der jüngste China-Afrika-Gipfel Anfang November 2006 in Peking zeigte, dass China jede Möglichkeit zur Verbreiterung der Energiebasis nutzen will.

Insgesamt wird der Wettbewerb um die traditionellen Energieträger Öl und Gas in den nächsten Jahrzehnten zunehmen. Diverse Projekte zum Ausbau der Öl- und Gasinfrastruktur sind bereits im Gang. Außerdem wird Flüssiggas wichtiger werden, und durch die Erschöpfung der Reserven werden derzeit noch unrentable Ressourcen wirtschaftlich interessant sein, etwa die Ölsande Kanadas. Regenerative Energiequellen wie Wasser, Wind und Solar sowie Biomasse hingegen werden Öl und Gas nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen können. Die Fusionstechnik wiederum, an deren Entwicklung sich die Europäer beteiligen, ist immer noch eine Zukunftshoffnung. Atomstrom bietet eine Alternative, die heute wieder verstärkt außerhalb (zum Beispiel in China, Indien und Brasilien) und innerhalb Europas (zum Beispiel in Finnland) vorangetrieben wird.

Prinzipielle Ausgangspunkte

Mit der stärkeren Betonung sicherheitspolitischer Aspekte der Energieversorgung befindet sich die EU auf dem richtigen Weg. Bisher dominieren jedoch eher Ideen und Vorschläge als deren Umsetzung. Voraussetzung für eine europäische Energiepolitik, die eine kohärente europäische Energieaußenpolitik einschließt, ist die Überwindung nationaler Egoismen. Inwieweit das möglich ist, dürfte sich bald zeigen. Das Partnerschafts- und

Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland, Europas wichtigstem Lieferanten, läuft aus. Die Verhandlungen über ein neues Abkommen bieten eine günstige Gelegenheit, die Beziehungen auf eine neue und gleichberechtigte Grundlage zu stellen. Nicht nur Europa ist auf russische Rohstoffe angewiesen, sondern Russland auch auf die Devisen aus der EU. Dieses Verhandlungsgewicht nutzend, sollte die EU Russland unter anderem dazu bewegen, die Energiecharta zu ratifizieren.

Europa ist weit von einer konsistenten Energiepolitik entfernt. Zu nennen sind die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren, die Weigerung einzelner Mitgliedstaaten, ihre Märkte für Wettbewerb zu öffnen, die erfolglosen Versuche der EU-Kommission, mehr Kompetenzen an sich zu ziehen, die unterschiedliche Haltung einzelner Mitgliedstaaten zur Kernenergie, die auseinanderklaffende Energiebesteuerung, die Festsetzung von überhöhten Zielvorgaben, die einseitige Orientierung an Klimavorgaben sowie die Mutlosigkeit der EU-Politik zu einer Bestandsaufnahme und wissenschaftlich fundierten Bewertung der unterschiedlichen klima- und energiepolitischen Maßnahmen.

Schon der letzte EU-Gipfel hat die Energiepolitik in den Mittelpunkt gerückt, der Frühjahrsgipfel 2007 soll den Durchbruch bringen. Solange allerdings die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, in der Energiepolitik enger zusammenzuarbeiten, werden die notwendige Geschlossenheit und Konsistenz fehlen. Die Diskussion um die künftige Energiepolitik ist allerdings auch eine große Chance, weil man sich auf folgende „Grundwahrheiten“ besinnt:

- Eine sichere Versorgung mit Energie ist die Basis jeder entwickelten Volkswirtschaft.
- Jede Form der Energienutzung ist mit Umweltbelastungen verbunden.
- Jeder Energieträger hat Stärken und Schwächen.
- Auch bei der Energieversorgung ist die Streuung von Risiken ein sinnvolles Prinzip.
- Der Einsatz einer breiten Palette von Primärenergieträgern – heimischen und importierten – ist in Verbindung mit einer kontinuierlichen Verbesserung der Energieeffizienz die einzig mögliche Antwort auf die Gefahr von Versorgungsengpässen und extremen Preisschwankungen.

Energiapolitische Optionen der EU

Die Europäische Union hat trotz der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Energieversorgung viele Möglichkeiten, energiepolitisch tätig zu werden, beispielsweise durch die Liberalisierung des Energiesektors, die Förderung der Verwendung erneuerbarer Energien, die Überwachung und Umsetzung der Vereinbarungen von Kyoto auf EU-Ebene sowie die Förderung einer auf Energieeinsparung gerichteten gemeinschaftlichen Politik. Allerdings werden die Mitgliedstaaten und die Versorgungsunternehmen auch nach dem Verfassungsvertragsentwurf die wichtigsten Akteure der Energiepolitik bleiben.

Die Europäische Union wird zusätzlich die politische Aufgabe erhalten, die Koordinierung der Energiepolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gemeinsamen Verhaltensweisen gegenüber Förderländern und „Nutzungskonkurrenten“ zu verbessern. Notwendig ist dazu die Verbesserung der Transparenz der Energiemärkte, insbesondere in Bezug auf die Speicherkapazitäten für Erdgas und Erdöl.

Die Solidarität der Mitgliedstaaten bei Energieversorgungsproblemen wird auch künftig auf solche Situationen beschränkt bleiben, die unvorhersehbar durch externe Eingriffe eingetreten sind. Eine allgemeine Mitverantwortung aller EU-Mitgliedstaaten für das Funktionieren von Versorgungssystemen und den Aufbau von Energiereserven im jeweiligen Land sowie die von der EU-Kommission beanspruchte Handlungskompetenz sind mit dem geltenden europäischen Recht nicht vereinbar.

Die Entwicklung von Frühwarnsystemen zur Sicherung der Versorgung in der Europäischen Union sollte auf den bereits bestehenden Institutionen und Mechanismen aufbauen, damit Synergieeffekte genutzt werden können, zum Beispiel mit der Internationalen Energie-Agentur (IEA). Eine Intensivierung der Zusammenarbeit von Transit- und Erzeugerländern mit der Europäischen Union durch Energiepartnerschaften ist zu begrüßen, um die Versorgungsmöglichkeiten auf eine breitere Basis zu stellen. Der Beschluss des Frühjahrsgipfels 2006, eine vorbehaltlose Bestandsaufnahme aller Energieträger zur Grundlage einer stärkeren Koordinierung der Energiepolitik zu machen, ist richtig. Aber vielleicht wird das Thema „Energieversorgungssicherheit“ bei der Überarbeitung des Verfassungsvertragsentwurfs aufgegriffen.

Eine neue Initiative: Das Grünbuch vom 8. März 2006

Das Grünbuch über „eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“, das von der EU-Kommission am 8. März 2006 vorgelegt wurde, bedeutet für die Energiepolitik in Europa einen Neuanfang. Die Kommission unterstreicht, dass Energie mittlerweile ein Thema mit globaler Bedeutung geworden ist. Früher oder später ist ein neues Energiesystem notwendig, das Produzenten und Verbraucher veranlasst, die Energieeffizienz zu steigern und erneuerbaren sowie CO₂-armen Energieträgern einen höheren Stellenwert einzuräumen. Die Europäische Union verfügt nach Überzeugung der EU-Kommission über einzigartige Voraussetzungen, um diesen Wandel zu gestalten: Sie ist im Bereich der wirtschaftlichen Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz weltweit führend und hat einen wirksamen Energiedialog sowohl mit den Erzeugern als auch den Verbrauchern eingeleitet.

In ihrem Grünbuch zu einer neuen europäischen Energiestrategie zeigt die Kommission sechs vorrangige Bereiche auf, in denen gehandelt werden muss:

■ Der erste Bereich ist die Entwicklung eines vollständig vom Wettbewerb geprägten Energiebinnenmarktes in Europa. Derzeit gibt es zu viele Wettbewerbshindernisse und zu viele Unterschiede bei den „Spielregeln“ in den Mitgliedstaaten. Die Märkte sind weiterhin national geprägt, und es herrschen keine gleichen Wettbewerbsbedingungen. Eine halbfertige Liberalisierung wird den Bürgern und der Wirtschaft in der EU nicht die Vorteile bringen, die möglich wären. In den nächsten drei Jahren sollen alle erforderlichen Regulierungsinstrumente und Rechtsgremien vorhanden sein, um wettbewerbliche Strom- und Gasmärkte zu realisieren.

■ Der zweite Bereich betrifft die Versorgungssicherheit im Binnenmarkt, die auch die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Krisenfall umfasst. Die Schaffung wettbewerblicher Strom- und Gasmärkte bringt für die Versorgungssicherheit neue Herausforderungen mit sich. Der europaweite kurzfristige Stromausfall Anfang November 2006 durch Abschalten einer einzigen Hochspannungsleitung hat deutlich gemacht, wie weit die Stromversorgung bereits vernetzt ist und wie wichtig funktionierende Netze sind. Ordnungsgemäß liberalisierte Energiemärkte verbessern die Versor-

gungssicherheit – dies setzt jedoch einen passenden Rahmen voraus. Im Grünbuch wird eine Reihe von Maßnahmen umrissen, die nicht nur Energiekrisen bewältigen, sondern ihr Entstehen verhindern können.

■ Die dritte Priorität betrifft den Kern einer europäischen Energiepolitik, das heißt den Energieträger-Mix in der EU. Wie lässt sich die souveräne Entscheidung eines Mitgliedstaates für einen bestimmten Energieträger-Mix realisieren, wenn diese Entscheidung unweigerlich Auswirkungen auf die Energiesicherheit der Nachbarstaaten und der Gemeinschaft hat? So hat die Entscheidung eines Mitgliedstaates, weitgehend Erdgas für die Stromerzeugung zu verwenden, im Falle einer Erdgasknappheit erhebliche Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit seiner Nachbarländer. Entscheidungen von Mitgliedstaaten im Bereich der Kernenergie können erhebliche Folgen für andere Mitgliedstaaten haben, was die Abgängigkeit der EU von importierten fossilen Brennstoffen und die CO₂-Emissionen betrifft. Ein europäisches Vorgehen hinsichtlich des Energieträger-Mix, das dennoch das Prinzip der Subsidiarität wahrt, ist daher unerlässlich.

■ Der vierte Bereich ist eng mit der Diskussion über den Energieträger-Mix verbunden und betrifft die Frage, wie Europa an seine Klimaschutzziele herangeht. Diese Frage wird immer wichtiger. Wenn die EU ihre CO₂-Emissionen in den nächsten Jahrzehnten spürbar verringern will, so muss sie an vielen Fronten tätig werden. Hierzu gehören Maßnahmen im Bereich der sauberen Kohletechnologien und der CO₂-Vermeidung sowie eine deutliche Zunahme CO₂-freier Energiequellen.

Größere Energieeffizienz ist die beste Energiesparmöglichkeit. Die Kommission will – so Energiekommissar *Andris Piebalgs* – noch in diesem Jahr einen Aktionsplan für Energieeffizienz mit konkreten Maßnahmen vorlegen, um den spezifischen Energieverbrauch in der EU bis 2020 um 20 Prozent zu senken. Da die Energieeffizienz weltweit ein vorrangiges Anliegen werden muss, soll die EU ein internationales Energieeffizienz-Abkommen vorschlagen und fördern, das sowohl die entwickelten Länder als auch die Entwicklungsländer einbezieht.

■ Der fünfte Bereich betrifft die Energieforschung. Es muss sichergestellt werden, dass Europa die Entschlossenheit, bei der Reduzierung der

CO₂-Emissionen tätig zu werden, gerade auch im Forschungsbereich zu einem Wettbewerbsvorteil macht. Dies bedeutet einen fokussierten Einsatz der Gelder, die für aufeinander abgestimmte, zielgerichtete und ergebnisorientierte Programme sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der Gemeinschaftsebene verwendet werden. In diesem Sinne will die EU-Kommission einen strategischen Plan für Energietechnologien vorlegen.

■ Der letzte Bereich betrifft die Energieaußenpolitik. Hier schlägt die Kommission einen deutlichen Wandel in der europäischen Energiepolitik vor. Europa muss sein wirtschaftliches und politisches Gewicht auf der internationalen Bühne wirksamer nutzen. Der Europäische Rat hat den Vorschlag der Kommission unterstützt, dass dies durch einen jährlichen Bericht der Kommission über die Überprüfung der EU-Energiestrategie erfolgen soll, der der Frühjahrstagung des Europäischen Rates regelmäßig vorgelegt wird (also erstmals unter deutscher Ratspräsidentschaft). Durch die Festlegung klarer Prioritäten im Bereich der Energieaußenpolitik wird der EU-Energiedialog besser genutzt werden können (Energiepartnerschaft mit Russland). Die erfolgreiche Gründung der Energiegemeinschaft in Südosteuropa ist ein Erfolg, die schrittweise Schaffung einer gesamteuropäischen Energiegemeinschaft das Ziel.

Hoffnung auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

In der Energiepolitik ist Europa an einem Wendepunkt angelangt. Angesichts der globalen Herausforderungen und der vielfältigen Mittel und Stärken Europas ist es sinnvoll, gemeinsam zu handeln. Der Erfolg der innereuropäischen Agenda ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass die EU die Debatte auf globaler Ebene anführen und in ihre Sicherheitspolitik einbinden kann.

Mit einer raschen Ratifizierung – zumindest der Kernelemente – des Verfassungsvertrags und der darin enthaltenen, wenn auch nur bescheidenen Kompetenzerweiterung im Energiebereich muss der Grundstein für ein gemeinschaftliches Handeln in der Energiepolitik gelegt werden. Die in den EU-Verträgen festgeschriebene Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU muss auf ihre Zukunftsfähigkeit überprüft werden. Vor allem hier bleibt die Hoffnung auf Fortschritte unter deutscher Führung im ersten Halbjahr 2007. ■

Rumänien und Bulgarien – Der steinige Weg zum EU-Beitritt

Dr. Olaf Leiß

Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Universität Erfurt

Wenn am 1. Januar 2007 Bulgarien und Rumänien der Europäischen Union beitreten, wird die Osterweiterung zunächst abgeschlossen sein. Sämtliche Staaten des früheren Ostblocks sowie die drei baltischen Staaten werden dann zu den Mitgliedstaaten gehören.

Mit Rumänien und Bulgarien werden zwei Länder in die Europäische Union (EU) aufgenommen, die in besonderer Weise unter dem Kommunismus zu leiden hatten. In Rumänien übte 24 Jahre lang *Nicolae Ceausescu* eine menschenverachtende Herrschaft aus; in Bulgarien regierte *Todor Schiwkow* über 35 Jahre und verwandelte das Land in den Prototypen eines strikt nach marxistisch-leninistischer Ideologie regierten Landes. Das Heranführen dieser beiden Länder an die Europäische Union erwies sich daher als große Herausforderung.

Von zögerlichen Verhandlungen zum festen EU-Beitrittstermin

Bereits zur Wendezeit Anfang der 90er Jahre wurde deutlich, dass die bevorstehende Transformation der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen Bulgariens und Rumäniens auf Westeuropa auszurichten sein wird. Mit dem Wegfall des Kommunismus schienen sich zunächst ungeahnte Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Aufgrund mangelnder politischer Erfahrungen der neuen Regierenden und unzureichender eigener historischer Vorbilder war die Neuorganisation des Staates auf Inspirationen aus dem Westen angewiesen. So orientierte sich die Verfassung Bulgariens in ihren Grundzügen an der spanischen Verfassung, während Rumänien sich von der französischen Verfassung leiten ließ. Zusätzlich wurden Elemente der jeweiligen Vorkriegsverfassungen integriert.

Die Transformation begann in Südosteuropa, wie im übrigen Mittel- und Osteuropa, mit dem Zusammenbruch der ökonomischen Strukturen und dem Sturz in ein tiefes Tal, geprägt durch Produktionsrückgang, Hyperinflation, Privatisierungsprobleme und rasche Ausbreitung von Armut. Der Le-

bensstandard fiel um rund 40 Prozent gegenüber dem ohnehin geringen Standard in der kommunistischen Zeit. Aus diesem Tal fanden beide Länder erst zu Beginn dieses Jahrhunderts heraus. Darüber hinaus war die Angst vor dem „Großen Bruder“ in den ersten Jahren weit verbreitet und angesichts der unruhigen Jahre unter *Boris Jelzin* berechtigt. Sicherheit und Wohlstand wurden daher zu den wichtigsten Maximen der politischen Führungen in Sofia und Bukarest. Der Beitritt zu den großen Organisationen – insbesondere zur NATO und EU – wurde zum Grundsatz aller Regierungen, unabhängig von ihrem politischen Hintergrund.

Anfang 1993 unterzeichneten Rumänien und Bulgarien Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union, die zwei Jahre später in Kraft traten. Die Abkommen sahen die Schaffung einer Freihandelszone vor und enthielten Regelungen für eine engere Wirtschaftskooperation. Die Abkommen wurden in Südosteuropa als Vorstufe für einen Beitritt gesehen. Daher stellten Rumänien am 22. Juni und Bulgarien am 14. Dezember 1995 Anträge auf Beitritt zur Europäischen Union. Die Europäische Kommission reagierte zurückhaltend auf die Gesuche. In einer „Stellungnahme zum Antrag Bulgariens bzw. Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union“ von 1997 bescheinigte sie beiden Ländern, über demokratische Institutionen zu verfügen. Gleichzeitig verwies sie jedoch auf Mängel der rumänischen und bulgarischen Wirtschaft, die es den Ländern unmöglich machten, sowohl dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Gemeinschaft standzuhalten als auch den gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen. Insbesondere die dauerhaft instabilen makroökonomischen Daten, der defizitäre Finanzsektor, die fehlende Sicherung der Eigentumsrechte, die bis dahin nur halbherzig vorangetriebene Privatisierung sowie die daraus resultierende mangelnde Kon-

kurrenz- und Leistungsfähigkeit im EU-Binnenmarkt führten dazu, dass die Kommission keinem Land eine funktionierende Marktwirtschaft bescheinigen konnte.

Trotzdem unterstützte die Europäische Union den Transformationsprozess beider Länder mit politischen und finanziellen Hilfen. Für die EU ging es darum, Südosteuropa nicht ins Chaos abdriften zu lassen, sondern den Reformkurs zu unterstützen, ohne eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen. Aufgrund der allmählichen Fortschritte in beiden Ländern begannen im Februar 2000 die Beitrittsverhandlungen. Da die ökonomischen Verwerfungen jedoch tief greifend waren, zogen sich die Verhandlungen lange hin. Mehrfache Drohungen vonseiten der europäischen Partner, den Verhandlungsprozess auszusetzen, forcierten den Reformkurs in Südosteuropa. Beide Länder gehörten jedoch nicht zu den zehn Kandidaten, die zum 1. Mai 2004 beitreten konnten.

Erst nachdem die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und Bulgarien im Juni 2004 und mit Rumänien im Dezember des gleichen Jahres erfolgreich beendet werden konnten, wurden am 25. April 2005 in Luxemburg die Beitrittsverträge mit beiden Ländern unterzeichnet. Der Beitritt zur EU wurde für 2007 oder 2008 festgelegt. Da noch immer erhebliche Vorbehalte gegenüber der Beitrittsreife beider Länder bestanden, wurden in die Verträge erstmals Schutzklauseln eingebaut, die auch nach dem Beitritt noch greifen, falls ein Land den Reformkurs nicht beibehalten sollte. Nach ersten Protesten in Rumänien und Bulgarien gegen eine „Mitgliedschaft zweiter Klasse“ wurden die Reformauflagen als Chance für die Fortsetzung der Transformation gesehen. Die Europäische Kommission gab daher in ihrem vorerst letzten Fortschrittsbericht im September 2006 grünes Licht für einen Beitritt beider Staaten zum 1. Januar 2007.

Wirtschaftliche Schwerpunkte

Mit der Aufnahme der beiden südosteuropäischen Länder wird sich die EU erheblich erweitern. Rumänien hat circa 21,3 Millionen Einwohner und avanciert zum zweitgrößten Mitgliedstaat in Osteuropa, Bulgarien hat 7,7 Millionen Einwohner. In den vergangenen Jahren gingen zahlreiche IT-Spezialisten, insbesondere aus Rumänien, in die EU oder in die USA. Die Greencard zog in Deutschland weniger Inländer an als vielmehr Rumänen. Bevorzugte Zielgebiete in der EU sind jedoch Spanien und Italien.

Die Wirtschaft Rumäniens wurde lange Zeit dominiert von den ehrgeizigen, aber ökonomisch unsinnigen und ökologisch katastrophalen Großprojekten *Ceausescus*. Das Überführen dieser Großfabriken in moderne Unternehmen gelang nur schleppend. 1996 lag der Anteil der Privatwirtschaft am Bruttosozialprodukt erstmals über 50 Prozent. Schwerpunkte der rumänischen Wirtschaft sind die Textil- und Bekleidungsindustrie, die etwa ein Viertel der rumänischen Exporte stellt, sowie die Automobilbranche. Aufgrund der hoch qualifizierten Fachkräfte dürfte auch der IT-Bereich weiter wachsen. Hauptimportprodukte sind Nahrungsgüter und Getränke, Zulieferprodukte für die Industrie sowie Brenn- und Treibstoffe. Das Handelsbilanzdefizit fiel 2005 mit rund 10,3 Milliarden Euro ungewöhnlich hoch aus. Die Ausfuhren lagen im vergangenen Jahr bei rund 22,3 Milliarden Euro, denen Importe in Höhe von 32,6 Milliarden Euro gegenüberstanden. Die Inflationsrate lag bei rund neun Prozent, fünf Jahre zuvor bei 35 Prozent und zehn Jahre zuvor bei rund 150 Prozent.

Auch Bulgarien litt in besonderer Weise unter der Transformation seiner strikt nach sozialistischen Maßstäben ausgerichteten Wirtschaft in eine Ökonomie, die dem europäischen Binnenmarkt standhalten kann. Wichtigste Wirtschaftszweige sind die chemische Industrie, Nahrungsmittel und Tabak, Maschinenbau sowie Metall- und Textilindustrie. Bulgarien exportiert vor allem chemische Produkte, Nahrungs- und Genussmittel sowie Rohmetall- und Stahlprodukte. Importiert werden Roh- und Brennstoffe, Maschinen und Ausrüstungen. Das Handelsbilanzdefizit lag im Jahr 2005 bei rund 5,2 Milliarden Euro. Exporten in Höhe von 9,5 Milliarden Euro standen Einfuhren im Wert von 14,7 Milliarden Euro gegenüber. Die Inflationsrate war im Vergleich zu Rumänien schon immer mäßig und betrug im vergangenen Jahr rund fünf Prozent.

Beide Länder sind noch immer weitgehend agrarisch geprägt. In Rumänien sind weit über 30 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig, in Bulgarien knapp 27 Prozent. Über 80 Prozent der Landwirte produzieren nur für den Eigenbedarf. Die Produktionsweise im Agrarsektor ist vormodern; museumsreifes landwirtschaftliches Gerät ist überall im Einsatz. Der Europäischen Union wird in den kommenden Jahren die Aufgabe zu fallen, diesen Bereich über den Agrarfonds zu modernisieren und dabei den Menschen auf dem Land eine Zukunftsperspektive zu bieten. Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens wird die Anforde-

rungen an die europäischen Strukturfonds insgesamt noch einmal erhöhen. Zukünftig werden die zehn ärmsten Regionen der EU allesamt in diesen beiden Ländern liegen.

Beiden Ländern ist es nicht gelungen, einen Mittelstand zu schaffen

Trotz des Aufschwungs in Südosteuropa bringt die Region große Armut in die Europäische Union ein. Rumänien und Bulgarien geht es dank eines jährlichen Wirtschaftswachstums von rund sechs Prozent immer besser, aber noch lange nicht gut. Rund die Hälfte der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen liegt bei circa einem Drittel des Pro-Kopf-Einkommens in der EU der 25. Dabei gibt es ein starkes regionales Gefälle. Während die Hauptstadtregionen um Sofia und Bukarest zum europäischen Standard aufschließen, ist die Lage auf dem Land unerträglich. In den heute noch so reizvoll unzerstörten Dörfern der Region sind die Wohnungen auf einfachstem Niveau, meist ohne Wasseranschluss. Der Bruttostundenverdienst liegt bei rund einem Euro, wobei einer kleinen Schicht von Wohlhabenden eine breite Schicht armer Menschen gegenübersteht. Mit einem Monatseinkommen von durchschnittlich 180 Euro sind die Lebenshaltungskosten kaum zu bestreiten. Versuche beider Regierungen, einen Mittelstand zu schaffen, der eigenverantwortlich arbeitet und zur Grundlage eines neuen Bürgertums werden könnte, waren noch nicht erfolgreich.

Die Europäische Union unterstützt den Transformationsprozess finanziell. Rumänien, das seit 1990 im Zuge der Vorbeitrittshilfe bereits insgesamt knapp sieben Milliarden Euro erhalten hat, wird von 2007 bis 2009 Mittel in Höhe von rund zehn Milliarden Euro erhalten. Bulgarien, bislang jährlich mit etwa 300 Millionen Euro unterstützt, wird in diesem Zeitraum rund 4,7 Milliarden Euro erhalten. Die Höhe der zugesagten Mittel aus den verschiedenen Fonds der EU stellt beide Länder vor beträchtliche Herausforderungen: Zum einen müssen sie sicherstellen, dass die Mittel nicht durch Korruption in falsche Hände geraten – die Europäische Kommission hat angekündigt, großen Wert auf den Nachweis der korrekten Mittelverwendung zu legen. Zum anderen müssen die Mittel form- und fristgerecht beantragt, abgerufen und abgerechnet werden. Die dazu notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen der Verwaltung müssen ausgebaut werden. Noch vor wenigen Jahren herrschte in Bulgarien eine sozialistische Bü-

rokratie, während Rumänien über keine rational handelnde Verwaltung verfügte. In beiden Ländern diente die Verwaltung vor allem der Durchführung des Willens der herrschenden Elite, wobei Eigenverantwortlichkeit, Rationalität und Effizienz nicht zu den vorherrschenden Tugenden gehörten.

Schwankende Außenpolitik zwischen Europa und Amerika

Bulgarien und insbesondere Rumänien haben in den vergangenen Jahren einen außenpolitischen Schlingerkurs zwischen Europa und Amerika vollzogen. Trotz der Annäherung an die EU, der engen wirtschaftlichen Verflechtung und den bald erwarteten Beitritten zur Gemeinschaft wollten beide Länder die Erwartungen der USA nicht enttäuschen. Als die Krise in der Europäischen Union bei Ausbruch des Irak-Krieges im Jahr 2003 deutlich wurde und sich abzeichnete, dass Europa zu keiner gemeinsamen Position finden würde, wurde die südosteuropäische Außenpolitik amerikanischen Wünschen gegenüber aufgeschlossener. Trotz der Vorbehalte in der Bevölkerung stellten Rumänien und Bulgarien den USA Flughäfen und Häfen als logistische Zentren für den Krieg im Irak zur Verfügung. Ein kleines bulgarisches Kontingent wurde in Afghanistan stationiert; Rumänien beteiligte sich mit eigenen Soldaten im Irak. In besonders schlechtes Licht rückte Rumänien, als bekannt wurde, dass die USA dort eines ihrer Lager für Kriegsgefangene betrieben haben sollen.

Mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens dürfte sich die pro-amerikanische Richtung in der EU verstärken. Wie die übrigen Staaten Mittel- und Osteuropas sind Rumänien und Bulgarien amerikanischen Wünschen nach dem Aufbau einer kleinen, aber flexiblen und handlungsfähigen militärischen Präsenz gegenüber nicht abgeneigt. Trotz der engen wirtschaftlichen Verbundenheit mit Westeuropa dient die Aufgeschlossenheit gegenüber den USA vor allem dazu, im Konzert der europäischen Mächte und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU eine eigene Stimme zu gewinnen. Dass Rumänien und Bulgarien eine kohärente gesamteuropäische Außenpolitik dauerhaft unterminieren, ist kaum wahrscheinlich. Doch geht von der Undurchsichtigkeit und Sprunghaftigkeit der Außenpolitik beider Staaten eine gewisse Gefahr aus. US-amerikanische Gefangenenlager darf die EU auf ihrem Territorium jedenfalls nicht dulden.

Große Loyalität gegenüber Europa

Die Loyalität Bulgariens und Rumäniens gegenüber Europa zeigt sich bei der Mitgestaltung an der zukünftigen Struktur der EU. Bulgarien und Rumänien nahmen von Februar 2002 bis Juni 2003 an den Beratungen des Verfassungskonvents in Brüssel teil, dessen Abschlussdokument zu einem ersten gesamteuropäischen Verfassungsvorschlag wurde. Für die rumänische Regierung saß die deutschstämmige damalige Europaministerin des Landes, *Hildegard Puwak*, im Konvent; für Bulgarien war dies *Meglena Kuneva*, Europaministerin, Chefunterhändlerin mit der EU und designierte zukünftige Kommissarin für Verbraucherschutz. Für Rumänien und Bulgarien, wie für die übrigen mittel- und osteuropäischen Staaten auch, war dies ein wichtiger Auftritt auf der europäischen Bühne. Innenpolitisch war von großer Bedeutung, mit den anderen großen Nationen des Kontinents über die Zukunft der europäischen Integration mitentscheiden zu können. Beide Länder unterstützten nachhaltig den Verfassungsprozess und standen loyal zum Verfassungsvertrag.

Derzeit ist das europäische Verfassungsprojekt nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden in einer „Denkpause“ zwischengelagert. Die Wiederaufnahme der Verfassungsdebatte, die die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 anstoßen will, dürfte in Rumänien und Bulgarien positiv aufgenommen werden. Innenpolitisch gibt es in beiden Ländern einen allgemein geteilten Grundkonsens des „Europäismus“. Die Fortsetzung des Integrationsprozesses wird von keiner größeren Gruppe in Frage gestellt. Selbst rechtsextreme und populistische Bewegungen betreiben keine dezidierte Anti-EU-Politik. Das Ziel des Aufbaus eines freiheitlichen, marktwirtschaftlichen, demokratischen, rechtsstaatlichen Europas ist beiden Staaten nach den bedrückenden Erfahrungen der Vergangenheit ein besonderes Anliegen.

Südosteuropäischer EU-Enthusiasmus

Die Europäische Union erfreut sich bei den Bevölkerungen Bulgariens und Rumäniens besonderer Wertschätzung. Von Anfang an war die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft in Rumänien und Bulgarien unter allen Ländern in Mittel- und Osteuropa am deutlichsten ausgeprägt. So hielten laut Eurobarometer im Jahr 2001 über 80 Prozent der Rumänen eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union für eine gute Sache, nur zwei Prozent hiel-

ten sie für eine schlechte Sache. Die Werte für Bulgarien lagen nur unwesentlich darunter. Die positive Bewertung sinkt seitdem: 2005 hielten nur noch 64 Prozent in Rumänien und 54 Prozent in Bulgarien die zukünftige Mitgliedschaft für eine gute Sache. Dieser Rückgang kam jedoch nicht den EU-Gegnern zugute, die weiterhin schlecht abschnitten, sondern der Kategorie der Unentschiedenen.

Aus einer mit rumänischen Jugendlichen durchgeführten Studie geht hervor, dass der wirtschaftliche Aspekt einer zukünftigen Mitgliedschaft im Vordergrund steht. Darauf folgen mit dem freien Reiseverkehr und der Verbesserung des Bildungssystems zwei Bereiche, die besonders Jugendlichen am Herzen liegen. Erst danach kommen ideelle Werte, wie Friedenssicherung, politische Stabilität und Stärkung der Demokratie. An letzter Stelle steht die Hoffnung auf Stärkung der Souveränität Rumäniens. Fast alle Befragten sehen Vorteile in einer Aufnahme Rumäniens in die Europäische Union.

Die befragten Jugendlichen erwarten auch Nachteile für Rumänien bei einer Aufnahme in die EU: Durch die Öffnung der Grenzen befürchten sie insbesondere eine Zunahme von Verbrechen und Drogenhandel. Auf dem zweiten Platz befinden sich Befürchtungen über das Ende der eigenen Währung. Viele sehen drohenden Identitäts- und Kulturverlust als erheblichen Nachteil eines Beitritts an; die Sorge vor kultureller „Gleichmachelei“ durch eine „große und mächtige Union“ ist weit verbreitet. Deutlich wird die Misere in der Landwirtschaft empfunden, deren notwendiger Transformation die Jugendlichen mit Sorge entgegenblicken, da sie erhebliche Nachteile für die Bauern befürchten. Dagegen erwarten nur wenige Jugendliche einen Wegfall von Sozialleistungen. Keine Nachteile für Rumänien sieht fast ein Fünftel der Befragten.

Die empirischen Daten spiegeln die hohe Wertschätzung der Europäischen Union in Rumänien wider. Die Zufriedenheit mit der Demokratie in Europa, das weit verbreitete Vertrauen in die europäischen Institutionen und die Erwartung von erheblichen Vorteilen durch eine Mitgliedschaft sind die Gründe für das durchweg positive Image der Europäischen Union in Rumänien.

Die Zustimmung zu Europa beruht allerdings nicht immer auf Gegenseitigkeit. Allerdings zeigen die EU-Mitgliedsländer eher eine generelle Ablehnung fortgesetzter Erweiterungsrunden als eine spezifische Zurückweisung der beiden süd-

osteuropäischen Länder. Die Unionsbürger müssen sich klar darüber werden, dass mit Rumänien und Bulgarien europäische Staaten beitreten möchten, die ethnisch, historisch und kulturell fest mit dem alten Kontinent verwachsen sind. Umgekehrt müssen Rumänien und Bulgarien trotz des erfolgreichen Abschlusses des Beitrittsprozesses noch konsequenter politische und ökonomische Reformen umsetzen, um eine volle Integration in die europäische Politik- und Wirtschaftsgemeinschaft zu erreichen.

Neue Prioritäten für die Europäische Union

Rumänien und Bulgarien haben einen langwierigen und mühsamen Transformationsweg hinter sich gebracht. Nach der Überwindung grundlegender politischer und wirtschaftlicher Hindernisse befinden sich beide Länder im Aufschwung, wenn auch von einem niedrigen Niveau aus. Die EU der 27 wird vom kommenden Jahr an mit erhöhter Wohlstandsdivergenz leben müssen, die eine außerordentliche Herausforderung für das bisherige System der Strukturfonds darstellt. Die Disparität zwischen Arm und Reich wird zunehmen, und selbst bei effizientem Einsatz der finanziellen Mittel wird die Europäische Union in manchen Regionen kaum mehr als kleine Zeichen der Hoffnung setzen können. Schon die Entwicklung in Deutschland lässt Zweifel am Postulat von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufkommen, in der Europäischen Union aber sind diese Unterschiede potenziert.

Der Beitritt neuer mittel- und osteuropäischer Staaten wird die Amerika-Orientierung in der Europäischen Union stärken. Die Länder dieser Region erinnern sich an die amerikanische Unter-

stützung im Kalten Krieg. Dennoch bedeutet dies nicht das Ende eines gesamteuropäischen Konsenses. Die Verhandlungen auf der europäischen Ebene mögen schwieriger werden, da divergierende Interessen immer zahlreicherer Länder auf einen Nenner gebracht werden müssen. Rumänien und Bulgarien bringen jedoch auch eine ausgeprägte Loyalität gegenüber der EU mit. Der Europa-Enthusiasmus in der Bevölkerung wird nach dem Beitritt sicherlich nachlassen, jedoch kaum in EU-Skepsis umschlagen.

Die Erweiterung der Europäischen Union um Rumänien und Bulgarien wird das Territorium weiter abrunden. Die Union schreitet voran auf dem Weg zu einer flächendeckenden Organisation, die vermutlich einmal den gesamten Kontinent umfassen wird. Die Aufnahme der beiden südosteuropäischen Staaten bringt zunächst neue Prioritäten mit sich. So will beispielsweise Rumänien die Südostflanke weiter stärken. Die bisherige Nachbarschaftspolitik am Schwarzen Meer soll auf europäischer Ebene weitergeführt werden. Sicherheitspolitische Interessen gegenüber der Kaukasusregion und Zentralasien sowie wirtschaftspolitische Interessen, die Energieversorgung zu sichern, decken sich. Interessiert sind deshalb nicht nur Rumänien, sondern auch die westeuropäischen Staaten. Die derzeitige Mittelasieninitiative der Bundesregierung gibt einen Vorgeschmack auf die Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007.

Für Bulgarien und Rumänien ist mit dem Beitritt ein großer historischer Abschnitt abgeschlossen. Doch schon warten neue Herausforderungen auf die beiden Länder, die der rumänische Staatspräsident *Traian Basescu* in die Worte fasste, dass man auch nach einem Beitritt beitriftswürdig bleiben müsse. ■

Weißrussland: Ein Wachstumswunder?

Prof. Dr. Roland Scharff

Professor für Wirtschaft und Gesellschaft Osteuropas an der Fachhochschule Osnabrück

Weißrussland hat das politische Ende des Sozialismus durchlebt, welches zugleich der erste Schritt in Richtung Marktwirtschaft sein sollte. Doch während andere Länder Osteuropas den Transformationsprozess vehement vorantrieben, schwenkte Europas letzte Diktatur bereits nach kurzen Bemühungen auf den Pfad eines sogenannten „Marktsozialismus“ ein und vollführte damit quasi eine Kehrtwende. Gleichzeitig verpasste Weißrussland die Chance, aus dem Schatten Russlands und der russischen Wirtschaft zu treten. Solange allerdings Erdöl und Gas den russischen Stern zum Erstrahlen bringen, fällt auch auf den ansonsten blassen Nachbarn etwas Licht. Die derzeitige Phase starken Wachstums scheint aber ungenutzt zu verstreichen: Reformen werden nicht angegangen, der Markt bleibt selbst im Rahmen des Marktsozialismus ein bloßes Lippenbekenntnis.

Weißrussland (Belarus) – letzte Diktatur in Europa – hat sich mit seiner ablehnenden Haltung gegenüber dem „Washingtoner Konsensus“ international isoliert. Auch kulturgeschichtlich lässt es sich als historisches Grenzland nicht eindeutig dem christlich-römischen oder russisch-orthodoxen Kulturkreis zuordnen. Und schließlich fällt es auch – sowohl nach den Kriterien der Transformation als auch nach den Kopenhagener Kriterien – aus dem Rahmen üblicher Kategorisierungen. Zudem wird der Abstand zur Reformintensität der angrenzenden EU-Beitrittsländer sowie der GUS-Nachbarn immer größer. Selbst seine Stabilitätskonzeption mit dem Primat der sozialen Sicherung zu Lasten von Produktivität deckt sich weder mit jener seiner westlichen Nachbarn noch mit der seines östlichen Nachbarn. Damit sind die Widersprüchlichkeiten und Unterschiede aber nicht erschöpft.

Paradoxe Resultate

Studien belegen einen engen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Wachstum eines Transformationslandes und seiner Position auf dem Reformindex, wie er etwa von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) ermittelt wird. Für den Zeitraum 1991–2001 wurde Weißrussland auf einer Skala von 1 (= reine Zentralplanung) bis 4 (= gut funktionierende Marktwirtschaft) mit 1,5 bewertet und im GUS-Vergleich nur von Turkmenistan (= 1,2) unterboten. Für 2005 registriert die EBRD eine leichte Anhebung des Wertes, der jedoch deutlich unter der Marke von 2,0 verharrt. Zu erwarten wäre demnach eine niedrige Wachstumsrate des Bruttoinlandspro-

dukts (BIP). Dies trifft jedoch nicht zu. Mit der Kombination aus hohem Wachstum und schleppendem Reformverlauf entspricht Weißrussland also nicht dem Transformationsparadigma.

Einige Beobachter vermuten im Entwicklungsverlauf nach 1998 einen kausalen Zusammenhang zwischen dem niedrigen Niveau öffentlicher Ausgaben und hohen Wachstumsraten der GUS-Länder. So fuhr die Russische Föderation die staatliche Ausgabenquote bei reduzierten Steuersätzen herunter, und das gesamtwirtschaftliche Leistungsniveau stieg wieder an. Im Gegensatz dazu korrespondieren bei den zentraleuropäischen Transformationsländern steigende Transferlasten an private Haushalte mit rückläufiger Wachstumsdynamik.¹ Weißrussland weist dagegen bei beiden Komponenten hohe Werte auf: Die Unternehmen tragen eine hohe Steuerlast, die Bürger bekommen Transferleistungen, und die Statistik verzeichnet dennoch hohe Wachstumsraten des BIP.

Weißrusslands Sonderweg

Weißrussland vermied einschneidende wirtschaftliche oder politische Reformen und verweigerte die Einnahme des klassischen Wachstumselixiers aus Demokratie, wirtschaftlicher Deregulierung, finanzieller Stabilisierung und Privatisierung. Mit Blick auf die Wachstumserfolge stellten sich für die Regierung diese Handlungsalternativen gar

¹ Vgl. Anders Aslund, *Economic Resurgence in the Commonwealth of Independent States*, in: Leszek Balcerowicz/Stanley Fischer (Hrsg.), *Living Standards and the Wealth of Nations*, Cambridge/London 2006, Seite 157.

nicht. Im Gegensatz zu seinen Nachbarn wählte Weißrussland einen staatswirtschaftlich geprägten Sonderweg. An die Stelle der unsichtbaren Hand des Marktes rückte die sichtbare Hand einer Regierung,² für die vor allem die Gewährleistung von sozialer Sicherheit hohe Priorität genießt – auch im Sinne der eigenen Machtkonsolidierung und Profilierung gegenüber Russland.

Nach anfänglichen Schritten in Richtung des Idealtyps „wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft“ schwenkte Weißrussland zurück in Richtung „modifizierte Planwirtschaft“. Konstituierende Prinzipien dieses Typs kommen infolge der institutionellen Prägung durch die Sowjetunion sowie in der ökonomischen Abhängigkeit von Russland verstärkt zum Ausdruck.³ Als „Retrotyp“ unterscheidet sich die wirtschaftliche Verfassung von Weißrussland in einigen Aspekten von anderen Transformationsländern:

- Dominanz von Unternehmen im staatlichen oder quasi-privaten Besitz in der Produktion und im Export;
- hohes Ausmaß staatlicher Intervention in Unternehmensführung (unter anderem mittels der „goldenen Aktie“);
- Beibehaltung oder Intensivierung von zentraler Planung bei der Festlegung von Produktionsmengen, Löhnen und der Beschäftigung;
- hohe Steuerbelastung und budgetäre Umverteilung zur Unterstützung traditioneller Unternehmen sowie des Beschäftigungsniveaus;
- hohe Abhängigkeit vom Handel mit Russland und schleppendes Tempo bei der geographischen Diversifikation von Exporten;
- Umkehrung der Trends bei der sektoralen Entwicklung: Zwischen 2000 und 2004 nahm der Anteil des industriellen Sektors am BIP wieder zu und jener des Dienstleistungssektors ab, während der Anteil des primären Sektors 2004 mit elf Prozent im europäischen Vergleich sehr hoch lag.

2 Dabei handelt es sich nicht nur um Planungsvorgaben seitens der Regierung, sondern auch um direkte Eingriffe in die Unternehmensführung mittels „goldener Aktien“.

3 In einem Beitrag der russischen Zeitschrift „Argumenty i Fakty“ wird Minsk als ein „Mini-Reservat namens UdSSR“ charakterisiert; siehe Ausgabe vom 15. März 2006.

GUS

Die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) bezeichnet den Zusammenschluss verschiedener Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Zu den Mitgliedstaaten gehören Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan und Weißrussland.

Wirtschaftliche Lage

Im Vergleich mit der Russischen Föderation und der Ukraine ist das volkswirtschaftliche Gewicht von Weißrussland relativ bescheiden. Das BIP der Ukraine ist fast dreimal so hoch wie das von Weißrussland. Die Russische Föderation hat ein über 17-fach größeres BIP als Weißrussland. Im weltweiten Maßstab trug die Russische Föderation 2,6 Prozent zum Weltsozialprodukt bei. Auf Weißrussland entfallen zusammen mit den übrigen GUS-Staaten 1,1 Prozent. Fehlendes ökonomisches Gewicht kompensiert Weißrussland teilweise durch seine geographische Lage sowie geopolitische Rolle als Energie- und Transportbrücke zwischen der Europäischen Union und Eurasien.

Mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 6,6 Prozent im Zeitraum von 1996 bis 2004 liegt Weißrussland allerdings in der Spitzengruppe der GUS-Region, und selbst westliche Transformationsnachbarn können mit dieser Dynamik nicht mithalten. Gleichzeitig fiel die Armutsquote von 38,6 Prozent der Bevölkerung im Jahr 1996 auf 17,8 Prozent im Jahr 2004. Im Gegensatz zu Russland erfuhr die weißrussische Bevölkerung keine ausgeprägte Verschiebung in der Ungleichverteilung des Einkommens.⁴

In enger Verbindung mit dem Einkommensziel verfolgt die Regierung das Ziel hoher Beschäftigung. Nach einem von der Weltbank entwickelten Index zum Beschäftigungsschutz zählt die Gesetzgebung in Weißrussland zu den restriktivsten in den GUS-Ländern, wie auch im Vergleich zu den Beitrittsländern der EU-Erweiterung. Im Gegensatz zu den anderen Transformationsländern vollzog Weißrussland keinen abrupten Wechsel von verfassungsmäßig garantierten Beschäftigungsver-

4 Zahlenangaben nach Olga G. Grigorieva/Pavel M. Grigoriev, Changes in Demographic Behaviour of Households Following the Recent Socio-Economic Transformation in Belarus. Beitrag zur XXV IUSSP International Population Conference, Tours, 18.–23. July 2005.

hältnissen zur offenen Arbeitslosigkeit; es umging weitgehend die sozialen Fallen rigoroser Liberalisierungskonzepte. Mit einer registrierten Arbeitslosenquote von 1,9 Prozent Anfang 2005 wurde selbst die „natürliche Arbeitslosigkeit“ unterboten, wie sie Industriestaaten aufgrund des friktionellen und strukturellen Wandels eigen ist.

Die demographische Entwicklung entspricht der des russischen und des ukrainischen Nachbarn: Rückläufige Bevölkerungszahlen, sinkende Lebenserwartungen, steigende Sterbeziffern und fallende Geburtenziffern führen zu einer alternden Bevölkerung (Altersmedian betrug 1989 32,2; 2003 ist er auf 39,0 gestiegen). Im veränderten generativen Verhalten spiegeln sich vermutlich nicht nur die Ausprägungen des sogenannten „zweiten demographischen Übergangs“ in Europa wider. Vielmehr schlagen sich darin auch die Reaktionen weißrussischer Bürger auf die wohlfahrtsökonomischen Leistungen und die Einkommensentwicklung in ihrem Land nieder.

Vielfach werden Zweifel an der Qualität des makroökonomischen Datenwerks geäußert, unter anderem seitens des Internationalen Währungsfonds (IWF). Doch bestätigen alternative Schätzungen im Wesentlichen die Wachstumsschübe als reale Entwicklungen.⁵ Im Dezember 2005 wurden per präsidentialem Dekret Falschmeldungen an staatliche Statistikämter unter Strafe gestellt. Damit ist allerdings das Problem der „Echtheit“ von Preisen (und die Deflationierung zu Realgrößen) nicht gelöst. Ein Alternativkriterium zur Prüfung von Wachstumsverläufen (und schattenwirtschaftlichen Aktivitäten) bietet der Verbrauch von Elektroenergie. Deren Konsum brach mit dem für Transformationsländer üblichen Entwicklungsverlauf auch in Weißrussland zunächst ein, um dann ab 1996 wieder leicht zuzunehmen. Allerdings zogen die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise stärker an. Offizielle Erklärungen dieser Scherenbildung verweisen auf die Reduzierung energielastiger Sektoren und den generell sparsameren Umgang mit Energie in der gesamten Volkswirtschaft.

Getragen von der geschilderten Wachstumsdynamik ist es der Regierung von Weißrussland gelungen, sowohl Budgetdefizite als auch die Gesamtverschuldung auf einem moderaten Niveau zu hal-

ten. Weniger erfolgreich erwiesen sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation: Trotz fallender Tendenz bewegt sie sich noch deutlich über dem GUS-Niveau. Die politische Führung ist sich der negativen Konsequenzen fehlender Preisstabilität bewusst; Preisniveausteigerungen sind jedoch mit einem präsidentialen Verbot von Preisanhebungen allein nicht zu vermeiden.

Als weitere Problemzone erweist sich das negative Saldo der Leistungsbilanz, nicht so sehr wegen des Volumens als wegen der notorisch bescheidenen Devisenbestände und fehlender ausländischer Direktinvestitionen in der Kapitalsverkehrsbilanz. Nach Einschätzung der UNCTAD verfügt Weißrussland über ein erhebliches Aufnahmepotenzial für ausländische Direktinvestitionen (Platz 56 unter 140 Ländern); beim Ranking hinsichtlich aktueller ausländischer Direktinvestitionen rutschte es jedoch auf Platz 104 ab.⁶ Hinter den anhaltend negativen Salden der Außenbeiträge vergangener Jahre verbirgt sich jedoch ein positiver Trend: Der Außenhandel erfährt eine unerwartet stürmische Entwicklung; der Warenumsatz verzeichnete im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von 40 Prozent. Allein der Export nahm real um 15 Prozent (nominell um 38,3 Prozent) zu – ein entscheidender Wachstumsimpuls für die binnenländische Wirtschaft. Die Importe nahmen um 41,4 Prozent zu. 2005 brach diese Entwicklung – in realen Größen gemessen – ab.

Bei einer kleinen Volkswirtschaft ist ein hoher Offenheitsgrad zu erwarten, bei Weißrussland ist er jedoch überdurchschnittlich hoch. Ohne die enge Anbindung an die Wirtschaft Russlands wäre dies kaum möglich: 2004 gingen knapp die Hälfte aller Exporte und damit ein knappes Drittel des inländischen BIP an Russland. Diese ausgeprägte Orientierung auf den Zollunionspartner hin bestimmte im Gefolge steigender Preise für Rohstoffe und Energieträger die Saldenbildung. Weißrussland profitiert von der Schere zwischen den Freundschafts-Preisen für Rohölimporte aus Russland und den Preisen für re-exportierte Raffinerieprodukte auf dem Weltmarkt. Die russische Energiepolitik begünstigt das an Primärenergie arme Weißrussland auch bei den Gaspreisen. Nach Schätzungen des IWF wurde Weißrussland 2004 – legt man die für Deutschland geltenden Gaspreise zugrunde – in Höhe von 7,1 Prozent seines BIP subventioniert.⁷

⁵ Vgl. Marina Bakanova/Lev Freinkman, *Economic Growth in Belarus (1996-2004): Main Drivers and Risks of the Current Strategy*, in: Lúcio Vinhas de Souza/Oleh Havrylyshyn (Hrsg.), *Return to Growth in CIS Countries*, Berlin/Heidelberg 2006, Seiten 222-223.

⁶ UNCTAD, 2004.

⁷ IMF Country Report Nr. 05/217, 2005.

Determinanten des Wachstums

Angesichts der eindrucksvollen Entwicklung des BIP drängt sich die Frage nach den entscheidenden Wachstumsfaktoren auf. Offiziellen weißrussischen Erklärungen zufolge ist der Wachstumsschub ausschließlich der Wirksamkeit eines spezifischen Modells sozioökonomischer Entwicklung geschuldet. Entsprechend selbstbewusst setzt das offizielle „Programm zur sozioökonomischen Entwicklung für die Jahre 2006–2010“ die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten des BIP auf 7,5 bis 8,5 Prozent an, verbunden mit der Zielvorgabe einer Lohnanhebung vom aktuellen Niveau (offiziell circa 250 US-Dollar) auf 500 bis 540 US-Dollar bis 2010.

Außenstehende Beobachter sind dagegen von der Existenz eines schlüssigen Modells, basierend auf ordnungspolitischen Grundprinzipien, weniger überzeugt. Grund dafür sind die Inkonsistenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen und die schrittweisen Nachjustierungen institutionellen und prozesspolitischen Charakters gemäß den Empfehlungen des IWF. Viele schreiben daher die Wachstumserfolge überwiegend exogenen Faktoren zu.

Die entscheidenden Impulse für das hohe wirtschaftliche Wachstum im Beobachtungsjahr 2004 gingen von externen Effekten, von der expansionistischen staatlichen Einkommenspolitik und von der aktuellen russischen Handelspolitik aus:

■ Weißrussland profitierte von der steigenden Weltnachfrage nach Öl und Metallen. Der weltweite Nachfrageboom belebte die Wirtschaft Russlands. Infolge der engen Anbindung Weißrusslands an die russische Wirtschaft kam es zu einem sprunghaften Anstieg der Exporte nach Russland. Die aus Russland bezogenen Rohstoffe wurden andererseits in veredelter Form an Länder außerhalb der GUS-Zone weitergeliefert.

■ Stimulierend wirkte auch, dass die Russische Föderation 2003 die Zölle für bestimmte Warengruppen an hob. Daraufhin nahmen vor allem die Lieferungen von Lebensmitteln und Lastwagen aus Weißrussland nach Russland zu.

■ Aus den steigenden Staatseinnahmen wurden über Lohn- und Rentenerhöhungen Kaufkraftzuwächse finanziert. Insgesamt wirkten sich die Nachfrageschübe positiv auf das Investitionsverhalten aus: Unternehmen investierten in ihr Anlagevermögen und Haushalte in den Wohnungsbau. In realen Größen lag der Zuwachs an aggregierter

Nachfrage 2004 mit circa 12,5 Prozent über der Wachstumsrate des BIP (circa elf Prozent).

Trotz der deutlichen Investitionsaktivitäten sind auf der Angebotsseite nur geringe Kapazitätswachse zu verzeichnen (2004 = 1,7 Prozent). Zudem konzentrieren sich die Erweiterungsinvestitionen auf einzelne Unternehmen (Metallurgie, Öl, Zucker). Eine Reihe von Sektoren verfügt nicht über ausreichende Eigenmittel oder findet in einem unterentwickelten Finanzmarkt keinen Zugang zu Fremdmitteln, um notwendige Erweiterungs- oder Rationalisierungsinvestitionen vorzunehmen. Eine dritte Gruppe produziert bei deutlicher Unterauslastung ihrer Kapazitäten. Viele Unternehmen werden mittels variantenreicher Subventionen (darunter Kreditlenkung, Rekapitalisierung und Steuerbefreiungen) oder durch protektionistische Maßnahmen des Staates „marktfähig“ gehalten. Zu Jahresbeginn 2006 betrug der mit Verlusten produzierende Anteil der Unternehmen circa 25 Prozent. Zu den wichtigsten Protektionen gehören Auflagen an den Handel: Die Handelsbetriebe müssen gewährleisten, dass ein bestimmter Teil ihres Sortiments aus der heimischen Produktion stammt.

Risiken der gegenwärtigen Wachstumsstrategie

Die aktuell verfolgte Wachstumsstrategie in Weißrussland birgt einige Risiken:

■ Entsprechend seiner Eigencharakterisierung als „Marktsozialismus“ schlägt das Gewicht des Staates volkswirtschaftlich überproportional zu Buche. Hinter den hohen Staatsausgaben und der darin enthaltenen Umverteilung als expansives Element inländischer Nachfrage und sozialpolitischer Stabilisierung steht eine Steuerbelastung in Höhe von circa 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Damit liegt Weißrussland nicht nur beträchtlich über dem Niveau seiner Nachbarstaaten, sondern beeinträchtigt potenzielle komparative Vorteile weißrussischer Produzenten. Überdies korrigieren die häufigen Eingriffe des Staates in der Regel nicht ein angebliches Marktversagen, sondern setzen Marktsignale mit mobilisierendem Potenzial außer Kraft. Bei der gegebenen Ausgabenstruktur öffentlicher Mittel werden die Infrastrukturseite sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung vernachlässigt.

■ Der hohe Anteil gelenkter Kredite (circa ein Viertel aller kommerziellen Kredite) birgt Instabilitäten für den Bankensektor. Mögliche Verwer-

fungen im realen Sektor gefährden die Einlösung von Krediten und könnten die Regierung zu kostspieligen Rettungsaktionen zwingen, wie an den Banken-Restrukturierungen in Ungarn und der Tschechoslowakei abzulesen war, bei denen sich die Kostenbeteiligungen der öffentlichen Hand auf 13 bzw. 20 Prozent des BIP beliefen.

■ In Verbindung mit der demographischen Entwicklung und den sozialpolitischen Zielen der Regierung zeichnen sich für die nahe Zukunft erhebliche fiskalische Belastungen ab. Die Relation zwischen der arbeitsfähigen Bevölkerung und der Bevölkerung im Rentenalter wird sich von 2,7:1 im Jahr 1995 bis 2020 auf 2:1 verschlechtern. Auf die Pensionskassen kommen damit erhebliche Belastungen zu. Eine zusätzliche steuerliche Belastung der Arbeitseinkommen würde sich schädlich auf die internationale Wettbewerbssituation des Landes auswirken. Es ist abzusehen, dass Russland – das sich mit einem ähnlichen Problem konfrontiert sieht – eine aktive Immigrationspolitik zu verfolgen beginnt, die auch auf weißrussische Bürger anziehend wirken dürfte.

■ Die expansionistische Einkommenspolitik in Verbindung mit einer realen Aufwertung des weißrussischen Rubels stimuliert die Nachfrage nach Importgütern. Protektionistische Maßnahmen scheiden gegenüber dem Zollunionspartner aus, und den heimischen Betrieben wird es bei steigenden Lohnstückkosten immer schwerer fallen, sich gegenüber russischen und anderen ausländischen Konkurrenten zu behaupten.

■ Weißrussische Unternehmen verfügen nur über eine begrenzte Kapazität zur Diversifikation bei den Exportgütern. Dies erhöht die ohnehin schon erhebliche Abhängigkeit vom Exportmarkt Russland. Mit Russlands Eintritt in die WTO werden sich weißrussische Unternehmen verschärftem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sehen, da mit der Absenkung von Importbarrieren Konkurrenten aus aller Welt auf Russlands Märkte drängen werden. Selbst ohne eigene Mitgliedschaft in der WTO wird Weißrussland zu Anpassungen gezwungen sein.

■ Umgekehrt sind bei den Energieimporten aus Russland für die nahe Zukunft spürbare Kostensteigerungen zu erwarten. Der Wert der Energieimporte belief sich 2003 bereits auf sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bei Gas verfügt Weißrussland praktisch kaum über Bezugsalternativen, es ist dem Monopol von Gasprom ausgeliefert. Erhöhte Gaspreise „bezahlt“ Weißrussland mit reduzierter Wettbewerbsfähigkeit seiner Waren.

■ Die geringen internationalen Währungsreserven – sie decken die Ausgaben für 0,6 Importmonate gegenüber einem internationalen Standard von drei Monaten – und der fehlende Zugang zu internationalen Kapitalmärkten stellen ein erhebliches Risiko bei Maßnahmen zu Zahlungsbilanzanpassungen (Abwertungen oder Importrationierungen) dar.

■ Ein potenzieller Verstärkungseffekt der Risiken ist durch starke Abhängigkeit bei Steueraufkommen und Deviseneinnahmen von einer begrenzten Zahl von exportierenden Unternehmen gegeben. Die hundert größten Steuerzahler bestreiten circa 30 Prozent des Steueraufkommens.

■ Den entscheidenden Engpass bei Kapazitätssteigerungen und Produktivitätszuwächsen bilden die vergleichsweise niedrige Investitionsquote (im industriellen Anlagebereich und der öffentlichen Infrastruktur) und die schwachen Innovationsimpulse. Angesichts der restriktiven Privatisierungspolitik sind hier weder Impulse über innovationsintensive kleine und mittlere Betriebe zu erwarten noch über das Engagement ausländischer Investoren.

Für die Zukunft zeichnet sich damit ein recht düsteres Bild ab. Weißrussland steht vor großen Herausforderungen. Aber das aktuell günstige Wachstumsbild veranlasst die Regierung nicht zum Handeln. So bleibt die Gunst der „Wachstumsstunde“ für strukturelle Änderungen ungenutzt. Die ökonomischen und sozialen Kosten konsequenter Transformationsschritte werden damit in die Zukunft verlagert oder dem künftigen Integrationspartner Russland überlassen. ■

Der Mittelstand hat in Japan einen schlechten Ruf

Prof. Dr. Cornelia Storz/Dipl.-Kfm. Per Larsen

*Professur für Japanische Wirtschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/
Abteilung für Japanische Wirtschaft an der Philipps-Universität Marburg*

Kleine und mittlere Unternehmen gelten als innovativ. In vielen Ländern werden sie daher speziell gefördert, so auch in Japan. Dort hat sich die Ausrichtung der Mittelstandspolitik allerdings seit Beginn der Industrialisierung immer wieder gewandelt.

In Japan gelten kleine und mittlere Unternehmen (KMU) als wenig leistungsfähig. Sie werden als „Retenungsboote“ bei Arbeitslosigkeit oder als verlängerte Werkbänke größerer Unternehmen angesehen. Das war bereits in den frühen Phasen der Industrialisierung Japans Ende des 19. Jahrhunderts so und spiegelt sich auch im Sprachgebrauch wider.

KMU werden traditionell als schwach angesehen

In Japan hat sich der Begriff „KMU-Problem“ eingebürgert. Er bezeichnet das geringe Innovationspotenzial von KMU und die deutlichen Unterschiede in der Produktivität im Vergleich zu größeren Unternehmen. Zudem ist im Zusammenhang mit KMU häufig die Formulierung „zu viele Unternehmen“ zu hören. Zumindest bis in die 80er Jahre begünstigte diese Einstellung die Genehmigung von Kartellen. Der Hintergrund für diese Wahrnehmung kann darin gesehen werden, dass die Industrialisierung Japans im Zuge einer nachholenden Entwicklung vor allem durch große Unternehmen getragen wurde, die Zugang zu westlicher Technologie besaßen.

Die große Zahl insolventer KMU als Folge der Rezession nach dem russisch-japanischen Krieg (1904 – 1905) sowie dem Ersten Weltkrieg führte zu ersten Programmen für den Mittelstand, wie der Förderung von Kooperationen, der Kreditvergabe zu günstigen Konditionen oder der staatlichen Übernahme von Kreditbürgschaften. Dabei handelte es sich eher um Sozialprogramme als um Maßnahmen, welche die Produktivität oder die Innovationsfähigkeit der Unternehmen förderten.

An diese Form von Wirtschaftspolitik wurde nach dem Zweiten Weltkrieg angeknüpft. Die deutlichen Unterschiede beim Innovationspotenzial und der Produktivität zwischen den unterschied-

lichen Betriebsgrößen konnten in den 50er und 60er Jahren nicht abgebaut werden. Da sich zudem die Arbeitsbedingungen und die Gehälter zwischen großen Unternehmen und KMU deutlich unterschieden, beschrieb *Arisawa* Japans Wirtschaft im Jahre 1957 als „dual strukturiert“. Dieser Begriff wurde in den allgemeinen Sprachgebrauch übernommen und darüber hinaus argumentativ für den Entwurf einer KMU-Politik verwendet, die die soziale Stabilisierung des Landes zum Ziel hatte.

Die Wahrnehmung der KMU als „schwach“ wurde durch die dominierende ökonomische Denkrichtung bestärkt. Diese zeichnete sich durch marxistische Ansätze aus, mit denen das japanische „KMU-Problem“ durch die spezifische Industrieorganisation und Machtstrukturen begründet wurde, welche die großen Unternehmen begünstigten. Bis in die 70er Jahre dominierte diese Ansicht nicht nur die japanische Forschung, sondern auch das Bild Japans in der Welt.

Sinneswandel bei der Beurteilung der KMU

In den 80er Jahren wurde die Diskussion über KMU jedoch in eine andere Richtung gelenkt. Wissenschaftler wie *Nakamura Hide'ichirô* oder *Kiyonari Tadao* sahen KMU als wichtige Säulen des nationalen Innovationssystems an. Sie zeigten, dass in manchen Sektoren innovative Prozesse oft von kleineren Unternehmen angeregt wurden. So entwickelte sich eine neue Sichtweise: Im Gegensatz zu früher wurden KMU nicht mehr als Problem, sondern als Chance wahrgenommen. Interessant ist, dass gerade die erfolgreichsten Industrien – wie zum Beispiel die Automobil- oder Elektroindustrie – viele kleine und mittlere Zulieferer haben.

Gleichwohl gilt, dass japanische KMU im Spitzentechnologiesektor schwach vertreten sind. Die Diskrepanz zu den USA, wo kreative, hoch innovative und selbständig agierende Unternehmen neue Sektoren etablierten, führte dazu, dass Japan in den 70er Jahren begann, vom US-amerikanischen Modell zu lernen. Auch das schlug sich im Sprachgebrauch nieder. Beispielsweise wurde es üblich, für regionale Ansiedlungen innovativer Unternehmen von „Barê“ zu sprechen, was dem englischen Ausdruck „Valley“ entspricht. So sind zum Beispiel das „Sapporo Barê“ im Norden Japans und das „Bit Barê“ im Tokioter Stadtteil Shibuya an das amerikanische „Silicon Valley“ angelehnt.

KMU-Politik wird seitdem nicht mehr als Politik zur Sicherung der sozialen Stabilität, sondern als Innovationspolitik verstanden. Die veränderte Wahrnehmung zeigt sich auch in der Terminologie der Small and Medium Enterprise Agency, einem Amt, das dem Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie nachgeordnet ist. In jährlich publizierten Weißbüchern werden Begriffe, die auf eine Schwäche von KMU hinweisen, vermieden und stattdessen solche verwendet, die die Wettbewerbsfähigkeit von KMU betonen. So werden diese nun als „dynamisch“ oder „herausfordernd“ beschrieben und mit „neuen Wachstumsmöglichkeiten“ und „Unternehmergeist“ gleichgesetzt.

Inzwischen wird der Unternehmer auch in den japanischen Medien als wichtiger Akteur für technologischen Wandel dargestellt. Seit 1986 publiziert zum Beispiel der renommierte Verlag „Nihon Keizai Shinbunsha“ ein monatliches Magazin, das sich auf den Beitrag des Unternehmers zum technologischen Wandel und zur wirtschaftlichen Entwicklung konzentriert. Vom selben Verlag wird seit 1996 dreimal wöchentlich über neue Unternehmen in der führenden Wirtschaftszeitung „Nihon Keizai Shinbun“ berichtet. Sachtexte und Sachbücher vermitteln darüber hinaus jungen Menschen Informationen zur Selbständigkeit.

Die Rolle der Medien

Der Unternehmer wird aber immer noch nicht überall als Innovator angesehen. Häufig werden ihm Abhängigkeit und innovative Schwäche unterstellt. Ebenso ist es bis heute üblich, die Arbeitsbedingungen in KMU mit den Attributen „ermüdend“, „schmutzig“ und „gefährlich“ zu versehen. Diese Wahrnehmung wird durch bekannte Fernsehserien wie „Männer sind harte Kerle“ oder „Tanpopo“ unterstützt, die das Arbeiten im Mittel-

stand wenig attraktiv erscheinen lassen. Das Forschungsinstitut der Daiwa Bank schlussfolgert daher, dass es kein anderes Land gibt, in dem die Arbeitsbedingungen in größeren und kleineren Unternehmen als so unterschiedlich wahrgenommen werden wie in Japan.¹

Die Daten der Small and Medium Enterprise Agency zeigen auch, dass die Produktivitätsunterschiede in Unternehmen verschiedener Größen in Japan besonders stark ausfallen und dass die Einkommen stark differieren. Bei sehr kleinen Unternehmen mit weniger als 30 Mitarbeitern verdienen die Beschäftigten nur etwa halb so viel wie die Beschäftigten in großen Unternehmen. Das ist auch der breiten Öffentlichkeit bewusst, da 79 Prozent der Beschäftigten bei mittelständischen Unternehmen arbeiten. Im Schulunterricht und an den Universitäten sind die Themen KMU und Unternehmertum nur von nachgeordnetem Interesse. Es werden zwar Kurse für Unternehmensgründer angeboten. Sie verfügen aber im Vergleich zu den klassischen wirtschaftswissenschaftlichen Studiengängen über eine geringe Reputation.

Politische Programme zur Stärkung des Unternehmertums

1963 trat das wichtige „Basic Law for Small and Medium Sized Enterprises“ in Kraft, ein Gesetz, mit dem die japanischen KMU modernisiert und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt gestärkt werden sollten. Konkret wurde die Erzielung von Skalenerträgen beabsichtigt, um die Probleme zu beseitigen, die aus „zu vielen Unternehmen“ resultierten. Diese Einstellung begünstigte die Genehmigung von Rationalisierungskartellen.

Auch der Erfolg des amerikanischen Modells in den 70er Jahren unterstützte den Wandel in der politischen Stoßrichtung. Die von der Small and Medium Enterprise Agency publizierte „Vision for Medium Enterprises in the 1980s“ differenzierte zum ersten Mal KMU hinsichtlich ihres Innovationspotenzials. Sie stellt die Unterstützung bei Unternehmensgründungen und bei einem Wechsel zu neuen Aktivitätsfeldern sowie die Förderung von Internationalisierungen als zentrale Ziele der neuen KMU-Politik heraus. Damit wandelt sich die Mittelstandspolitik in Japan wie in den meisten OECD-Staaten zu einer Politik für Aufbruch und Unternehmertum. Weiter wird betont, dass die

¹ Vgl. Cornelia Storz, *Der mittelständische Unternehmer in Japan*, Nomos-Verlag, Baden-Baden 1997, Seiten 109–111.

Überwindung der dualen Struktur – wie es noch im „Basic Law“ von 1963 explizit vorgesehen war – nicht mehr länger politisches Ziel sei. Im Gegenteil: Das veränderte wirtschaftliche Umfeld wird als neue Chance für KMU gesehen, die auch eine neue Gestaltung der Programme erforderlich macht – nämlich eine Politik, die von Interventionen absieht. Diese Anschauung findet sich im revidierten „Basic Law“ von 1999 wieder, in dem die Förderung innovativer Unternehmen sowie der Aufbau einer Infrastruktur für Beratung, Finanzierung und Forschung eine bedeutende Stellung einnehmen.

Zögerlicher Strategiewechsel

Auch wenn die KMU ihren Ruf als wenig leistungsfähige Unternehmen teilweise abgelegt haben, gibt es in Japan doch noch einige Schutzmechanismen, die den wettbewerblichen Selektionsprozess unter den KMU nicht voll zur Geltung kommen lassen:

■ Die formalen Anforderungen an die Gründung einer Aktiengesellschaft sind trotz Reformen als gering einzustufen. Die Aktiengesellschaft ist die vorherrschende Rechtsform unter japanischen KMU. Die hohe Attraktivität lässt sich vor allem durch günstige Steuersätze erklären.

■ Weitgehend unverändert ist die nur oberflächliche Kontrolle der Steuerzahlungen von mittelständischen Unternehmen. Sowohl älteren als auch aktuellen Studien zufolge zahlen praktisch alle abhängig Beschäftigten, aber nur knapp die Hälfte aller Unternehmer Steuern.²

■ Öffentliche Einrichtungen, die auf die Finanzierung von KMU spezialisiert sind, wie zum Beispiel die National Life Finance Corporation oder die Japan Finance Corporation for Small Business, vermeiden eine Selektion weniger wettbewerbsfähiger Unternehmen, indem sie ihr Kreditvolumen in Zeiten schlechter Konjunktur erhöhen oder zumindest im Vergleich zu privaten Institutionen nur geringfügig senken. So haben öffentliche Einrichtungen in den Jahren 1998/99 ihr Kreditvolumen um bis zu fünf Prozent erhöht, während private Unternehmen das Volumen um bis zu sieben Prozent gesenkt haben.

2 Vgl. ebenda, Seiten 65–79; Olaf Kliesow/Hans-Peter Musahl, Rechtsformwahl in Japan: Neueste Entwicklungen aus gesellschafts- und steuerrechtlicher Perspektive, in Werner Pascha/Cornelia Storz (Hrsg.), Klein- und Mittelunternehmen in Japan, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2000, Seiten 209–226.

■ Außerdem wurden in der schwachen Konjunktur der 90er Jahre umfangreiche Kreditgarantien bereitgestellt und bis Ende der 90er Jahre nahezu ohne Auflagen vergeben. Von denjenigen Unternehmen, die Insolvenz anmelden mussten, hatten zuvor überdurchschnittlich viele Garantien von öffentlichen Institutionen erhalten.³

Insbesondere in der Krise der 90er Jahre wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die der Zielsetzung und dem Geist des neuen „Basic Law“ zuwiderliefen. Offensichtlich haben sich Gruppen durchsetzen können, die implizit an bestehende Muster anknüpfen, indem sie von der Mittelstandspolitik soziale Stabilisierung und einen gewissen Schutz auch weniger wettbewerbsfähiger KMU fordern.

KMU als Hoffnungsträger?

Warum ist der politische Strategiewechsel derart mühselig, und warum klaffen die politischen Visionen und die faktische Umsetzung so weit auseinander? Eine Erklärung ist die offensichtliche Schwäche der japanischen Sozialpolitik. In den 90er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit in Japan auf Höchststände, und da Japan nahezu kein soziales Netz besitzt, wird KMU-Politik von einigen Gruppen als Ersatz für Sozialpolitik betrachtet, die dem Erhalt von Arbeitsplätzen und dem sozialen Frieden verpflichtet ist. Außerdem werden in der japanischen Politik Entscheidungen bevorzugt im Konsens getroffen. Das benötigt bei Mehrheitsentscheidungen mehr Zeit. Schließlich aber kann die zögerliche Umsetzung auch als begründete Skepsis verstanden werden. Immer stärker wird bezweifelt, ob es vernünftig ist, das US-Modell nachzuahmen. Wenn die für Japan typischen netzwerkartigen Zuliefererstrukturen ein spezifischer Wettbewerbsvorteil sind, dann kann es sinnvoll sein, diese Netzwerke zu stabilisieren und einer hohen Zahl von Marktaustritten auch politisch entgegenzusteuern. Mit dem anziehenden Wirtschaftswachstum wird derzeit eine neue Diskussion geführt, die sich auf japanspezifische Stärken konzentriert und künftig zu erneutem Umdenken in der Mittelstands- und Innovationspolitik führen könnte.⁴ ■

3 Vgl. Friedrike Bosse, Konjunkturpaket mit konventionellen Schwerpunkten, in: Japan aktuell – Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Februar 2001, Seite 10.

4 Der vorliegende Beitrag fasst Ergebnisse eines Forschungsprojektes zusammen, das mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführt wurde. Für eine ausführliche Darstellung siehe Cornelia Storz (Hrsg.), Small Firms and Innovation Policy in Japan, Routledge Curzon Press, New York 2006, Seiten 82–107.

Zu einem Buch von Paul Kirchhof

Der Staat sind wir!

„Es waren einmal...“ – Ist *Paul Kirchhof* unter die Märchenerzähler gegangen? Mitnichten! Er wählt diese Form des Erzählens lediglich, um dem Leser den ausufernden deutschen Staat plastisch vor Augen zu führen. Die alles verschlingenden Köpfe der Hydra stehen für die überflüssigen Normen, die Steuerschlupflöcher, die Subventionen und die überbordenden öffentlichen Schulden. Aber auch für überdehntes Gewinnstreben und einen Materialismus, der für Familie, Kunst oder Religion keinen Raum lässt. Ist ein Kopf der Hydra endlich abgeschlagen, wachsen gleich zwei neue nach. „Ihr Gesetz ist das Mehr, nie das Genug“, schreibt *Kirchhof*.

Dem flüchtigen Leser mögen die juristisch-philosophischen Gedanken *Kirchhofs* kryptisch anmuten. Selten gibt er konkrete Hinweise, was zu tun und was zu lassen ist. Wer sich aber intensiv auf die Ausführungen des ehemaligen Verfassungsrichters einlässt, erfährt viel Bedenkenswertes zum Leben in einem demokratischen Staat und zum menschenwürdigen Umgang miteinander. *Kirchhof* betrachtet viele Alltagsphänomene gründlich. Beispielsweise wird nach ihm die niedrige Geburtenrate nicht nur durch lange Ausbildungszeiten verursacht, sondern auch durch eine Lebensplanung, die zu große Erwartungen an einen Ehepartner entstehen lässt. Der Wunsch nach fester Bindung und Familie wird dann zweitrangig.

Aus eigener Erfahrung berichtet *Kirchhof*, dass er im Wahlkampf 2005 immer nur „das kleine Mikrofon in den Händen“ hatte, der „Konkurrent aber das große“. Ihm sei es so nicht möglich gewesen, die Kritik an seinem Steuerkonzept zu widerlegen. Er stellt daher die Frage, ob das Demokratieprinzip verletzt sei, wenn der Bürger aufgrund solcher Fehlinformationen eine Wahlentscheidung trifft. Sein Vorschlag lautet: Wer falsche Informationen verbreitet, wird verpflichtet, „fünf Tage im Wahlkampf unsichtbar zu sein, oder seinem Konkurrenten im gleichen Medium in gleicher Breitenwirkung die Chance zu geben, die Fehlinformation richtig zu stellen“.

Kirchhof benennt zwölf Schwerter für den Kampf gegen die Hydra. Darunter finden sich das Plädoyer für ein Verschuldungsverbot des Staates, für die Überprüfung bestehender Normen auf ihre Entbehrlichkeit und für die Rückbesinnung darauf, dass staatliche Leistungen grundsätzlich nur so lange gewährt werden, bis sie den Bedürftigen befähigt haben, für sich selbst zu sorgen.

In der *Kirchhofschen* Version der griechischen Sage warten die Bürger von Argolis vergeblich auf den Helden *Herakles*, der die Schwerter gegen die Hydra führen soll. Schließlich nehmen sie den Kampf gemeinsam auf – und gewinnen. Die Moral des Buches ist: *Herakles* sind wir. Liegt nicht in der Sonne, Bürger! Wartet nicht auf euren Helden! ■



Berthold Barth

Mitglieder des Normenkontrollrates



Dr. Johannes Ludewig
(Vorsitzender)
Staatssekretär a. D.,
Direktor der Gemeinschaft
Europäischer Bahnen



Hermann Bachmeier
ehem. stellvertretender
Vorsitzender des Bundestags-
Rechtsausschusses



Dr. Hans D. Barbier
Vorsitzender der
Ludwig-Erhard-Stiftung



Wolf-Michael Catenhusen
Parlamentarischer
Staatssekretär a. D.



Prof. Dr. Gisela Färber
Deutsche Hochschule für
Verwaltungswissenschaften
Speyer



Henning Kreibohm
Rechtsanwalt,
Oberkreisdirektor a. D.



Prof. Dennis J. Snower, PhD
Präsident des Instituts
für Weltwirtschaft in Kiel



Prof. Dr. Johann Wittmann
ehem. Präsident des
Bayerischen Verwaltungs-
gerichtshofes

Der Vorsitzende der Ludwig-Erhard-Stiftung ist Bürokratiewächter

Hans D. Barbier, der Vorsitzende der Ludwig-Erhard-Stiftung, ist in den Nationalen Normenkontrollrat berufen worden. Das achtköpfige Gremium wurde von der Großen Koalition im Rahmen ihres „Programms für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ ins Leben gerufen und hat am 20. September 2006 seine Arbeit aufgenommen. Die ehrenamtlichen Mitglieder wurden – im gleichen Verfahren wie beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – auf Basis von Vorschlägen der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten ernannt. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre; eine erneute Berufung ist möglich. Um seine politische Bedeutung hervorzuheben, wurde der Rat beim Bundeskanzleramt angesiedelt.

Die Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sollen unabhängig und neutral agieren. Unter Vorsitz des ehemaligen Bahnchefs *Johannes Ludewig* werden sie alle neuen Gesetzesinitiativen, aber auch geltendes Recht auf unnötige Bürokratiekosten überprüfen. Dabei geht es um Kosten, die aus bundesgesetzlich verordneten Informationsverpflichtungen erwachsen; unberücksichtigt bleiben dagegen Belastungen, die analog aus Landesrecht oder durch Regulierung an sich entstehen.

Die Zusammenarbeit mit der Regierung ist klar geregelt: Die Erfassung der Bürokratiekosten mittels des Standardkostenmodell obliegt grundsätzlich den jeweils federführenden Ministerien. Der Normenkontrollrat überprüft die richtige Verwendung der standardisierten Messmethode und die damit ermittelten Belastungen; gegebenenfalls schlägt er daraufhin Verbesserungen vor und ermittelt eigene Zahlen. Seine Stellungnahme wird dem Bundestag zeitgleich mit dem Gesetzesentwurf übergeben und soll die – adäquat ermittelten – Informationskosten der Regelung verdeutlichen. ■

Ludwig-Erhard-Preis

LUDWIG-ERHARD-PREIS FÜR



WIRTSCHAFTSPUBLIZISTIK 2006

Am 7. September 2006 wurde in Berlin der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik verliehen. Die Hauptpreise erhielten *Heike Göbel*, Ressortleiterin Wirtschaftspolitik der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, und das ehemalige Direktionsmitglied der Europäischen Zentralbank, *Professor Dr. Otmar Issing*. Die Förderpreise erhielten *Mathias Irle* vom Wirtschaftsmagazin BRAND EINS, die freie Journalistin *Sonja Kolonko* und der Wirtschaftsredakteur bei NDR Info, *Jürgen Webermann*. Die Laudationes sprach *Dr. Isabel Mühlfnz*, Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik. Bundeswirtschaftsminister *Michael Glos* hielt die Festrede.



V.l.: Prof. Dr. Otmar Issing, Heike Göbel, Dr. Hans D. Barbier, Mathias Irle, Sonja Kolonko, Jürgen Webermann
Fotos: Henning Lüders, Berlin

Laudationes

Dr. Isabel Mühlfenzl

Mitglied der Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik



Isabel Mühlfenzl

Wir leben in einer gespaltenen Zeit. Die Frage: „Wie gut oder schlecht geht es uns eigentlich?“ ist gar nicht so leicht zu beantworten. Die Fassade zeigt zunächst Wohlstand und gelegentlich geradezu ideale Verhältnisse. Die Deutschen feiern gern und fahren viel in Urlaub – wengleich sich im Hintergrund die Probleme türmen.

Betrachtet man die Wirtschaft aus der Sicht der Konzerne, dann sind wir nicht weit entfernt vom Wirtschaftswunder. Die Großunternehmen setzen sich im globalen Wettbewerb kostenbewusst durch. Im Mittelstand ist die Situation durchwachsen – im Preiskampf bleiben manche auf der Strecke.

Die Stimmung der Bürger ist weniger euphorisch. Sie sind erschreckt von der Arbeitslosigkeit und verängstigt vor einer ungewissen Zukunft. Sie wollen den Status quo nicht aufgeben und wehren sich gegen jede Veränderung.

Was ist los mit dem Deutschland von heute? Der Wohlfahrtsstaat hat seine Spuren hinterlassen. Die Deutschen sind anders als zu *Ludwig Erhards* Zeiten. Sie sind satter, in gewisser Beziehung sorgloser, aber nicht glücklicher. Sie sind geschützt vom Staat, aber nicht zufrieden.

Der Wohlfahrtsstaat verändert die Menschen. Er macht satt, müde und träge. „Nanny state“ nennen ihn die Liberalen, den permanenten Kinderhort, in dem der Staat von der Wiege bis zur Bahre alles für die Bürger regelt, ihnen Sicherheit gibt, ihnen die Verantwortung abnimmt und sie schrittweise entmündigt. Deutschland ist auf dem besten Wege dahin. Man erträgt keinen Lärm mehr – keine Kinder, die toben, keine Hähne, die krähen, keine Frösche, die quaken, keine Hunde, die bellen, keine Flugzeuge am Himmel, solange man nicht selbst mit ihnen fliegt. Alles soll ruhig und hundertprozentig sicher sein. Wir wollen nicht mehr

kämpfen und nicht mehr natürlich leben – wir sind dabei, uns eine Kunstwelt zu schaffen, ein Rentnerparadies. Deshalb stören auch Kinder, und wenn wir welche haben, dann erziehen wir sie falsch und machen sie lebensuntüchtig. Sie bekommen alles, müssen sich nicht mehr anstrengen, sondern werden zu künftigen Sozialhilfeempfängern erzogen, die alles vom Staat erwarten und selbst keine Verantwortung tragen müssen und wollen.

Die liebenden Eltern schaffen eine künstliche Welt um das Kind herum, anstatt es an den Alltag zu gewöhnen, anstatt es an eine Welt anzupassen, in der es sich durchsetzen muss und das auch will. Wir blockieren die Starken und treiben sie ins Ausland – dafür stärken wir die Schwachen. Das Grotteske an dieser Situation ist, dass die Welt um uns herum immer stärker, immer härter wird. Die jungen Konkurrenten auf dem Globus sind keine Softies.

Nun sind wir, die Nachfahren *Ludwig Erhards*, gefragt, die viel zitierte deutsche Seele, die zwischen Illusion und Wirklichkeit pendelt, wieder zu bekehren – zu den Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, deren Regeln heute noch genau so gültig sind wie zu *Erhards* Zeiten. Sie müssen nur in einem neuen Gewand präsentiert werden, in der Sprache von heute. Mit den Bildern von gestern – mit Trümmerfrauen und Kriegsheimkehrern – können wir die neue coole Generation von heute nicht beeindrucken.

Wir müssen den Blick der Deutschen für die Realität schärfen. Wir brauchen wieder Freude an der eigenen Leistung und an unternehmerischem Denken. Die Soziale Marktwirtschaft muss wieder auf ihre Basis zurückgeführt werden, heraus aus einem System, in dem Schmarotzertum leicht gemacht wird und die Tüchtigen das Land verlassen, weil sie nicht entsprechend belohnt werden. Dabei dürfen wir bei aller Begeisterung für die Werte des Marktes die Realität nicht vergessen: 59 Prozent der Bürger leben von der eigenen Leistung, und 41 Prozent leben vom Staat.



Freiheit ist unbequem. Freiheit bedeutet die Pflicht zur Verantwortung. Und die überlässt man heute gerne dem Alleskönner Staat, der uns umorgt und die lästigen Pflichten abnimmt. Auch *Ludwig Erhard* hatte es nicht so leicht, die Menschen von seinen Ideen und von den Vorzügen des Marktes zu überzeugen, aber er hatte den Mut, gegen die öffentliche Meinung und gegen politische Freunde und Gegner zu entscheiden, und er hat damit den Wohlstand, von dem wir heute noch zehren, begründet.

Das deutsche Problem ist der mangelnde Sinn für die Realität. Die Deutschen flüchten sich lieber in Träume und wollen nicht verstehen, was heute auf der Welt passiert. Sie haben jahrzehntelang die Früchte des Marktmechanismus geerntet, aber sie haben nie verstanden, wie dieser Markt wirklich funktioniert. Und heute, da sich die Bedingungen am Markt verändern und der Markt größer, der Wettbewerb härter wird, reagieren sie mit Unverständnis und Angst und sind aufgeschlossen für die hetzerischen Parolen der Klassenkämpfer aus vergangenen Zeiten.

Deshalb ist es für Volksverhetzer relativ einfach, die Heuschreckengefahr an die Wand zu malen und mit den alten Thesen aus der Mottenkiste zu gewinnen. Das Grundübel beginnt schon in der Schule. Marktwirtschaft ist dort unbekannt – der Unternehmer ist der Bösewicht, und wer es zu Geld bringt, hat es anderen gestohlen.

Die „Newsweek“ schreibt mir aus dem Herzen: „Andere Länder werden fit gemacht für die Globalisierung. Deutsche Kinder werden geschult in den gescheiterten Träumen längst vergangener Zeiten.“ Solange wir nicht die Parolen des Neides entzerren, hat die Marktwirtschaft in der deutschen Seele keine Chance. Die Heuschrecken-These wird gewinnen.

Der Markt hat den Kommunismus besiegt, trotzdem können liberale Ideen und die Faszination der Freiheit die Menschen in Deutschland und in weiten Teilen Europas nicht wirklich begeistern. Wir müssen uns auch eingestehen: Die Soziale Marktwirtschaft von heute ist zu Recht in Misskredit geraten, weil es sie in der alten Form gar nicht mehr gibt, weil der Sozialismus den Markt erstickt.

Bisher habe ich nicht von der Verantwortung der Medien gesprochen, die gerade heute nicht ganz

schuldlos an der Entwicklung der öffentlichen Meinung sind, weil sie die Informationen liefern. Deshalb ist es für die Jury des Ludwig-Erhard-Preises für Wirtschaftspublizistik eine besondere Freude, dass es so viele gibt, die den Mechanismus des Marktes verstehen und die Lücke zwischen Illusion und Wirklichkeit schließen, indem sie informieren, anstatt zu erschrecken.

Die Jury hat es sich nicht leicht gemacht, unter den vielen jungen Kolleginnen und Kollegen diejenigen auszuwählen, die es geschafft haben, komplizierte wirtschaftliche Vorgänge einfach und überzeugend darzustellen und für die Marktwirtschaft eine Lanze zu brechen. Ich darf heute drei Preisträger vorstellen, die uns in ganz besonderer Weise aufgefallen sind, weil sie amüsant und objektiv erklären, ohne zu belehren und ohne zu indoktrinieren.

Sonja Kolonko ist freie Journalistin. Ihr ist es gelungen, an einfachen Beispielen die Problematik der Globalisierung zu erklären – sie beschreibt in dem Fernsehbeitrag „Welthandel“ an Beispielen der Zuckerrüben und der Textilindustrie, dass die Globalisierung nicht nur Risiken beinhaltet, sondern auch Chancen bietet – dort, wo die Deutschen meistens nur die negativen Aspekte zu sehen bekommen. Als langjährige Fernsehmacherin bin ich natürlich besonders kritisch mit Fernsehberichten in einer Zeit, in der Schnelligkeit das Gebot der Stunde ist und in der oft die Dramaturgie – die Einheit von Wort und Bild – vernachlässigt wird.

*Sonja Kolonko*

Sonja Kolonko hat mit einfachen Worten und klaren Bildern dargelegt, dass der scharfe Wettbewerb in der globalen Weltwirtschaft nicht nur Risiken und Verluste, sondern auch besonders dem deutschen Mittelstand Chancen und Gewinne bringen kann. Er muss sie nur nutzen. Sie hat um Verständnis geworben für diesen immer größer werdenden Markt, der momentan durch seine Größe und mangelnde Transparenz erschreckt, der aber nach den gleichen Spielregeln funktioniert wie die nationalen Märkte, wenn die Marktteilnehmer genügend informiert sind. Nicht abgeschotten ist die Devise, sondern öffnen.

Ich gratuliere *Sonja Kolonko* herzlich und möchte sie ermutigen, viele solche Filmbeiträge als Mosaiksteine zu liefern und damit beizutragen, dass die Zuschauer besser verstehen, wie der Markt funktioniert. Und dann könnte es gelingen, dass der Markt wieder akzeptiert wird, dass die Freude an der eigenen Leistung die Trägheit des Versorgungsstaates überwindet.



Mathias Irle

Eine Bresche für den Markt hat zweifellos auch *Mathias Irle*, Redakteur beim Wirtschaftsmagazin *BRAND EINS*, geschaffen. Er ist in den Augen der Jury ein glänzender Schreiber und vielversprechender Journalist, der es versteht, wirtschaftliche Fakten interessant und informativ zu schildern.

Mich hat sein Beitrag „Spreche ich eigentlich kein Deutsch mehr?“ ganz besonders beeindruckt. Es ging hier um die Kartoffel „Linda“. Er hat mich überzeugt und bewogen, meine Meinung zu ändern. Meine hausfraulichen Fähigkeiten halten sich in Grenzen, aber die Landwirtschaftslobby hat auch mein Herz für Linda, die Kartoffel, die vom Markt verschwinden sollte, erwärmt. Auch ich habe um Linda gebangt und war sehr erleichtert, als der „Erfinder“ von Linda einen Rückzieher machen musste.

Der anschaulich und amüsant geschriebene, sehr objektive Beitrag von *Mathias Irle* hat mich eines Besseren belehrt. Ich habe den Mechanismus des Kartoffelmarktes verstanden und werde beim nächsten Kartoffel-Einkauf nicht mehr nach Linda suchen und der nächsten Landwirtschaftslobby kritischer gegenüber stehen. Herr *Irle* ich gratuliere Ihnen herzlich zum Förderpreis und wünsche Ihnen weiterhin viel Erfolg.

Die Euphorie der Fußballweltmeisterschaft hat gezeigt, dass es möglich ist, die Deutschen für Leistung zu begeistern. Der Traum von der besseren Welt muss nicht der Sozialismus sein, sondern der Glaube an die eigene Leistung. Das wird komplizierter, wenn es sich um die modernen Finanzmärkte handelt, die für viele Deutsche Bücher mit zahlreichen Siegeln bedeuten. Deshalb war es auch so einfach, die Heuschrecken-These zu ver-

breiten. Und hier hat *Jürgen Webermann* mit seinem Hörfunkbeitrag „Heuschreckenalarm – Hedge-Fonds und das Ende der Deutschland AG“ die Jury überzeugt.

Herr *Webermann* hat sich an ein heikles und schwieriges Thema gewagt und glänzend das Phänomen der Heuschrecken erklärt und entschärft. Mit großem Sachverstand hat er die Instrumente der modernen Finanzmärkte herausgearbeitet, die Hedge-Fonds entzaubert, ohne ihre Risiken zu vergessen. Sein Beitrag hat deutlich gemacht,



Jürgen Webermann

dass auf dem Weltmarkt der Finanzen die nachbarliche Moral des überschaubaren Marktes nicht mehr wirksam ist. Man steht hier anonymen Partnern gegenüber, die nicht mehr nach den traditionellen Regeln diszipliniert werden können. Anonyme Partner können verschwinden. Deshalb kann man auf diesem globalen Markt leichter betrügen. Folglich brauchen die neuen Finanzmärkte mehr Transparenz und einen Rahmen, also eine starke Aufsicht. Sie brauchen aber keine extremen Regulierungen, damit der Markt für diese neue Finanzierungsquelle nicht erstickt wird.

Jürgen Webermann hat sich deshalb so große Verdienste erworben, weil viele Deutsche die modernen Techniken der Finanzmärkte nicht kennen und erschreckt zur Kenntnis nehmen, was sich Böses am Finanzhimmel tummelt, das man abwehren muss. Er trägt dazu bei, dass auch die Deutschen fit gemacht werden für die Zukunft und dass die Gespenster der Vergangenheit in der Mottenkiste bleiben und weniger Wirkung erzielen. *Jürgen Webermann* hat hier wertvolle Aufklärungsarbeit geleistet.

Ich gratuliere den drei Trägern des Förderpreises herzlich und hoffe, dass dieser Preis dazu anregt, dass sie die journalistischen Herausforderungen weiterhin annehmen und auch in Zukunft zur besseren Transparenz und objektiveren Information beitragen.

Ohne Feministin zu sein, freue ich mich, dass ich nun die Laudatio für *Heike Göbel* sprechen kann. Sie ist eine Kollegin, die allein schon durch ihren



Heike Göbel

Studiengang besticht und manchem männlichen Kollegen den Rang abläuft. Dass sie von der Indologie über die Politikwissenschaften zur Volkswirtschaft kam und dann im renommierten Institut für Weltwirtschaft in Kiel wissenschaftliche Lorbeeren sammelte, ist schon an sich interessant. Wenn diese Frau sich dann aber für den Journalismus entscheidet, bedeutet das, dass sie eine leidenschaftliche Journalistin ist, die sich für das pulsierende Leben entschieden hat. Die breit gefächerte Ausbildung erlaubt es ihr, über die monetären und wirtschaftlichen Grenzen hinaus die wirtschaftspolitische Lage, auch Stimmungen und Emotionen und politische Entscheidungen richtig zu beurteilen. *Heike Göbel* besticht durch ihre sachlich fundierten und glänzend geschriebenen Berichte. Ihre Bildung und ihre Weltoffenheit spiegeln sich in ihren Beiträgen wider und machen ihre Artikel besonders lesenswert.

Als Verfechterin des Wettbewerbs war ich besonders angetan von dem Kommentar „Gefesselte Dienstleister“. Frau *Göbel* scheut sich auch hier nicht, pointiert und mutig Stellung zu beziehen und klar und deutlich ihre Meinung zu sagen: „In der Form, in der die Dienstleistungsrichtlinie nun mehrheitsfähig ist und damit bald Gesetz werden dürfte, ist sie das Papier nicht wert, auf dem sie steht (...) Stattdessen geht von dem Parlamentsbeschluss die Kunde in die weite Welt, dass die EU in der Defensive steckt und die Öffnung ihrer Märkte selbst untereinander als Bedrohung, nicht als Chance begreift.“

Auch die EU folgt dem Trend der öffentlichen Meinung und kapituliert ängstlich vor dem Markt, anstatt seine Chancen zu nutzen. *Heike Göbel* leistet dabei wertvolle Aufklärungsarbeit und warnt vor den Folgen: „Der Versuch, nicht mehr konkurrenzfähige Arbeitsplätze im Dienstleistungsgewerbe weiter vor Wettbewerb zu schützen, wird sehr teuer. Die Kosten der Abschottung tragen hierzulande viele kleinere, hoch qualifizierte Dienstleister, denen nun Marktanteile entgehen. Die Kosten tragen aber auch Verbraucher und Unternehmen, die für gewünschte Dienste mehr

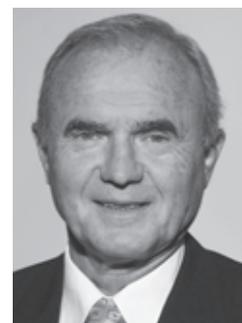
bezahlen müssen als auf einem freien Binnenmarkt.“

Mit der klaren Konsequenz „Der Straßburger Kompromiss ist damit Augenwischerei“ schreibt sie den begeisterten Vertretern des Marktes aus der Seele. Aus den vielen guten Kommentaren will ich noch ein aktuelles Beispiel zum Thema Gesundheitspolitik herausgreifen: „Die Große Koalition ist in der Gesundheitspolitik an ihre Grenzen gestoßen (...) Die beiden wichtigsten Ziele der Reform – die sichere Finanzierung der Gesundheitskosten einer alternden Gesellschaft und die Entlastung des Arbeitsmarktes – werden mit dem gefundenen Kompromiss nicht erreicht (...) Nichts reicht an diesen nächtlichen Beschlüssen im Kanzleramt über den Tag hinaus. Es geht der Regierung schlicht und ergreifend darum, sich für diese Legislaturperiode in der Gesundheitspolitik mit einer saftigen Beitragssteigerung zu Lasten der Beschäftigung Ruhe zu erkaufen. Bei Licht besehen, hat die Koalition damit ihre Legitimation schon verloren.“

Ich könnte noch viele kluge und treffsichere Kommentare auswählen, die *Heike Göbel* als preiswürdige Vertreterin des Ludwig-Erhard-Preises ausweisen, aber ich will es dabei bewenden lassen.

„Ordnungspolitisch ist sie schwer in Ordnung“, sagte kürzlich ein Kollege lapidar. Er traf den Nagel auf den Kopf. Da Frau *Göbel* Beruf und Privatleben verbindet und es schafft, neben dem Beruf auch Mutter zu sein, entspricht sie dem Idealbild unserer Zeit. Frau *Göbel*, ich gratuliere Ihnen im Namen der Jury herzlich zum Ludwig-Erhard-Preis 2006.

Die Marktwirtschaft kann nur dann wirklich funktionieren und wir können die Heuschrecken nur dann bändigen, wenn das Geld stabil und die Finanzmärkte in Ordnung sind. Diese Meinung vertritt auch *Professor Otmar Issing*, der einen großen Beitrag zur finanzpolitischen Ordnung geleistet und für die Stabilität des Geldes keinen Kampf gescheut hat: „Die Finanzmärkte sind heute ein entscheidender Transmissionsriemen



Otmar Issing

bezahlen müssen als auf einem freien Binnenmarkt.“



V.l.: Die Förderpreisträger Mathias Irle, Sonja Kolonko, Jürgen Webermann und der Vorsitzende der Ludwig-Erhard-Stiftung, Dr. Hans D. Barbier

der Geldpolitik. Finanzmärkte werden von Erwartungen getrieben. Infolgedessen ist die Steuerung der Erwartungen eine zentrale Aufgabe der Geldpolitik. Wenn die Notenbanken nicht erratische Veränderungen der Erwartungen hinnehmen oder gar erzeugen wollen, müssen sie deshalb sehr vorsichtig vorgehen (...) Wichtig ist, die Erwartungen so zu steuern und zu verankern, dass die Finanzmärkte die Zentralbank und ihre Ziele ernst nehmen, das heißt, alles zu tun, damit die Inflationsrate niedrig bleibt.“

Otmar Issing, der im Mai aus der Europäischen Zentralbank ausgeschieden ist, hat sich um die Geldpolitik und die Stabilität der Währung, um das Zustandekommen des Euro enorme Verdienste erworben und hat dafür gesorgt, dass die Erwartungen der Teilnehmer an den Finanzmärkten so realistisch wie möglich sind. Seine Vita, seine Verdienste, seine Orden und seine Publikationen

füllen Bände. Wo soll ich nun beginnen? Mit den Ehrendoktorwürden, mit den Publikationen oder mit den zahllosen Laudationes, die allein in seiner dreimonatigen Abschiedstour publiziert worden sind?

Nein – ich beginne mit einer privaten Geschichte. Vor vielen Jahren stand der große *Otmar Issing* am Beginn seiner wissenschaftlichen Karriere. Ich habe ihn damals zu einer Fernsehsendung zum Thema Geld- und Währungspolitik eingeladen. Wir hatten aus aktuellem Anlass eine Programmänderung, und ich musste *Professor Issing* wieder ausladen. Was für uns Fernsehleute Routine war, fand der junge aufstrebende Professor gar nicht gut, denn er hatte seinen Freunden schon von seinem kommenden Auftritt erzählt. Es hat seiner Karriere offensichtlich nicht geschadet. Er wurde trotzdem das, was er heute ist – und ich hoffe, er hat mir inzwischen verziehen.



Professor Issing, der als ehemaliger Chefvolkswirt der Deutschen Bundesbank und als späteres Direktoriumsmitglied der Europäischen Zentralbank die europäische Geldpolitik mit bestimmte, ist nicht nur ein führender Vertreter der Geldtheorie, sondern hat auch umfangreiche Erfahrung als politischer Ökonom in den internationalen währungspolitischen Institutionen. Er ist einer der wenigen deutschen Ökonomen, die internationale Geltung haben – soweit die nüchterne Feststellung eines Direktoriumsmitglieds der Deutschen Bundesbank.

Otmar Issings Lebenslauf ist wie aus dem Bilderbuch: 1936 in Würzburg geboren, begann er zunächst mit klassischer Philologie an der Universität Würzburg und wechselte ein Jahr später zur Volkswirtschaftslehre. Nach Auslandssemestern in London und Paris legte er 1960 seine Prüfung als Diplom-Volkswirt ab. 1961 promovierte er mit dem Thema „Monetäre Probleme der Konjunkturpolitik in der EWG“.

Schon 1965 habilitierte er sich, und zwei Jahre später lehrte er an der Universität Erlangen-Nürnberg. 1973 wechselte er an den Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an die Universität Würzburg. Nach Lehr- und Forschungsaufträgen in den USA war er von 1988 bis 1990 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, und 1990 übernahm er die Position des Chefvolkswirtes der Deutschen Bundesbank. Dort legte er den Grundstein für die Arbeit der Europäischen Zentralbank, deren Chefökonom er im Jahre 1998 wurde. Acht Jahre gehörte er dann dem Direktorium der Europäischen Zentralbank an. Im Mai 2006 schied er turnusgemäß aus, begab sich dann auf eine mehrmonatige

Abschiedstour und hat nun schon wieder eine neue Aufgabe als Präsident des Center for Financial Studies in Frankfurt. Damit hat er *Karl Otto Pöhl*, den früheren Bundesbankpräsidenten, abgelöst. Ich gehe davon aus, dass *Professor Issing* noch lange seine Thesen vom stabilen Geld verkünden und uns über die komplizierten Zusammenhänge der Finanzmärkte informieren wird.

Als Monetaristin komme ich natürlich fast ins Schwärmen, wenn ich *Otmar Issings* Verdienste um eine gesunde Geldpolitik hervorheben darf. Auch im Ausland gilt er als einer der Bedeutenden in der Welt des Geldes. Die Franzosen nennen ihn einen „Grand Commis“. Ein amerikanischer Freund und ebenfalls einer der Großen in der internationalen Geldpolitik, *Alan Meltzer*, scheut heute große Reisen über den Atlantik. Bei *Otmar Issings* Abschiedskonferenz in Frankfurt wollte er aber nicht fehlen.

Professor Issing verkörpert alles, was wir in der Ludwig-Erhard-Stiftung als Ordnungspolitiker und Hüter unserer Finanzen vertreten und verteidigen.

Mit dem Ludwig-Erhard-Preis 2006 würdigen wir den herausragenden Wissenschaftler im Bereich der Geldpolitik und den Wegbereiter einer gesunden Währung für über 300 Millionen Menschen, einen mutigen Vertreter für stabiles Geld, der keine Auseinandersetzung scheute, um das Funktionieren der Finanzmärkte zu gewährleisten – einen Mann dessen publizistische Verdienste noch viele Studenten schätzen werden. Wir können nur hoffen, dass das „Issing link“ – wie der britische Economist es nennt – noch viele Nachahmer finden wird. Herr *Professor Issing*, ich gratuliere Ihnen im Namen der Jury zum Ludwig-Erhard-Preis 2006. ■

Markt und Mehrheit

Heike Göbel

Ressortleiterin Wirtschaftspolitik der Frankfurter Allgemeinen Zeitung

„Auf Dauer kann es nicht gelingen, die notwendige Zustimmung zur Marktwirtschaft allein über das Versprechen einer immer ausgeklügelteren und ausgreifenderen staatlichen Organisation des Sozialen zu gewährleisten. Auf diesem Weg kommen zwangsläufig jene abhanden, die bereit sind, Risiken zu tragen und in ihre Ausbildung und in neue Ideen zu investieren.“

Der Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik ist eine ganz besondere Auszeichnung für mich, eine Journalistin, die zutiefst von den Vorzügen einer Wettbewerbsordnung für Freiheit und Wohlstand eines Landes überzeugt ist, und die sich keine schönere Aufgabe vorstellen kann, als sich kritisch mit der Gestaltung eben dieser Ordnung auseinanderzusetzen. Das ist allerdings auch eine Arbeit, die Demut lehrt. Tagtäglich spürt man die eigenen Begrenzungen: Es ist nicht einfach, die Brücke von der ökonomischen Theorie in den Alltag des Lesers und der Politik zu schlagen. Auch der Journalist hat, wenn er ehrlich ist, oft mehr Fragen als Antworten. Nicht immer gelingt der Versuch, Orientierung zu geben, langfristige Perspektiven und Notwendigkeiten zur Bewahrung unserer Wirtschaftsordnung im Blick zu behalten, und daraus trotzdem Rat abzuleiten, der kurzfristig relevant ist, gut begründet erscheint und nicht überheblich wirkt. Gute Argumente wissen viele Leser zu schätzen, auch wenn sie anderer Meinung sind. Auf Besserwisseri hingegen reagieren viele zu Recht empfindlich.

Ich will aber nicht verhehlen, dass es der für Wettbewerb eintretende Journalist wohl immer noch leichter hat als der Politiker. Der Journalist kann in einer Demokratie auch mit einer Minderheitenmeinung seinen Markt finden, das ist sogar essenziell für den Fortbestand der Demokratie. Er muss und sollte nicht auf Mehrheiten schießen.

Das Paradigma des Marktes hingegen in praktische Politik zu übertragen, ist die ungleich anspruchsvollere Aufgabe. Mein Respekt für die Leistungen des Wirtschaftsministers und späteren Kanzlers *Ludwig Erhard* wächst daher, je länger ich beobachte, wie schwer wir uns heute tun, den Wettbewerbsgedanken zu leben: den erworbenen Freiheitsgrad nicht nur nicht zu beschneiden, sondern möglichst zu erweitern. Erst wenn man sieht, wel-

che Mühe heute jede Veränderung kostet, die auf mehr wirtschaftliche Freiheit zielt, kann man ermessen, was *Erhard* 1948 und in den Folgejahren gelungen ist, als er gegen enorme Widerstände die Fundamente der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland gelegt hat.

Auf dem Markt werden individuelle Wünsche erfüllt

Wir leben in einem Land, in dem das Soziale viel, ja immer mehr gilt, der Markt aber augenscheinlich immer weniger. Die Mehrheit macht sich keine Sorgen um die Fundamente unserer Wirtschaftsordnung: Wettbewerb, Vertragsfreiheit, Privateigentum und stabiles Geld. Ungleich größere öffentliche Aufmerksamkeit als auf diese für die Freiheit des Einzelnen essenziellen Prinzipien, richtet sich auf eine gerechte Verteilung des Marktergebnisses durch den Staat und auf die Gewährleistung sozialer Sicherheit, die viele dem Markt nicht zutrauen.

Die Skepsis, mit der Demoskopen zufolge die Mehrheit in Deutschland den Markt mittlerweile betrachtet, hat viele Gründe. Ausgangspunkt ist das Spannungsverhältnis zwischen dem Marktprinzip, als dem besten bekannten Weg zur Verteilung knapper Güter, und dem Mehrheitsprinzip, als dem besten Weg, politische Freiheit zu gewährleisten: Auf dem Markt zählt aber zuvorderst der Einzelwille, in der Demokratie hingegen vor allem das Kollektiv, der Mehrheitswille. Wer etwas friedlich verändern will, ist in der demokratischen Gesellschaft darauf angewiesen, möglichst viele Mitstreiter zu finden. Mit seiner Stimme allein kann er nichts ausrichten. Das Individuum zählt – überspitzt gesagt – nichts, die Gruppe alles.



Eine stabile demokratische Gesellschaft bedarf aber beider Organisationsprinzipien, des individualistischen Marktprinzips und des kollektivistischen Mehrheitsprinzips – auch wenn sie schwer ins Gleichgewicht zu bringen sind.

Aber lassen Sie uns einen Schritt zurückgehen: Was leistet der Markt? Es ist ganz hilfreich, sich diese Frage immer mal wieder zu stellen. Sie ist auch nur scheinbar banal. Die Vielfalt dessen, was dieser Koordinationsmechanismus für eine freie Gesellschaft leistet, geht in der Debatte heute allzu oft verloren.

Der Markt ist ein Instrument, mit dessen Hilfe das Individuum seine wirtschaftlichen Ziele friedlich und effizient verfolgen kann und zwar zum Nutzen auch des anderen, seines Gegenübers. Die Stimme und die Wünsche, das Handeln jedes Einzelnen – sie zählen am Markt. Auf einem freien Markt ist er nicht darauf angewiesen, dass seine Pläne – sei es als Anbieter oder als Nachfrager – denen einer Gruppe, gar einer Mehrheit entsprechen. Er muss sich nicht anpassen. Weder Gesinnung, Hautfarbe noch Lebensweise spielen bei Geschäften eine Rolle. Die Menschen, mit denen der Bürger am Markt handelt, müssen ihm nicht genauer bekannt sein, nicht seiner Gruppe, seinem Land oder seinem Kontinent zugehören.

Die Regeln des Marktes sorgen dafür, dass nicht die Logik des Kollektivs gilt, sondern die des Einzelnen. Voraussetzungen sind die Freiwilligkeit des Austauschs und die Möglichkeit, sich Informationen zu beschaffen. Jeder kann dann seine Fähigkeiten zu Markte tragen und – je nach Geschick – seinen Wohlstand mehren. Wie er das tut, geht niemanden etwas an, solange er sich an die gesetzlichen Spielregeln hält. So bedient der Markt alle Bedürfnisse, darunter natürlich auch solche, die mir nicht gefallen. Der Markt bringt Ideen hervor. Er erzwingt Toleranz: Leben und Leben lassen – mein Geschmack muss nicht deiner sein.

Auf einem funktionierenden Markt ist das Erwerben unbegrenzter Macht nicht möglich. Wettbewerb verhindert, dass einmal erworbene wirtschaftliche Stärke längere Zeit missbraucht werden kann: Irgendwann findet sich ein Konkurrent, der besser oder billiger liefert.

Die Freiheit, individuelle Verträge am Markt zu schließen und dadurch Güter und Dienste zu tau-

schen, hat ihren Preis. Es gibt keine Garantie, dass sich ein Vertragspartner zu den erwünschten Konditionen findet. Niemand garantiert den Markterfolg. Das Handeln am Markt geht einher mit Unsicherheit: Der Markt ist unbequem.

Der Markt hat einen schlechten Ruf

Für die Folgen seines Handelns am Markt haftet der Einzelne. Er muss mit seinen Entscheidungen leben: Verpasste Chancen, unvollständige Informationen und Fehleinschätzungen mindern seinen Wohlstand und darüber hinaus möglicherweise auch seine gesellschaftliche Position.

Und nicht nur das: Marktergebnisse – Preise, Löhne und Gewinne – sind das Ergebnis von Knappheiten. So gewährleistet der Markt, dass Ressourcen dahin wandern, wo sie letztlich zum Wohl des Ganzen den größten Nutzen stiften. Knappheitspreise können aber dem Empfinden einer gerechten Verteilung widersprechen. Was der Einzelne kann, bewertet der Markt schließlich nie absolut, sondern relativ zu den Fähigkeiten der anderen. Der Markt fragt auch nicht danach, ob Fähigkeiten hart erworben wurden oder ob sie mit der Geburt in den Schoß fielen. Das schöne Fotomodell mag mehr verdienen als der Mann von der Bergrettung, der sein Leben riskiert. Das hat dem Markt den Ruf eingetragen, unsozial und kalt zu sein und das Schlechte im Menschen hervorzu- bringen.

Dieses Urteil lassen aber selbst jene nicht unbedingt gelten, die von Amtes wegen dem Sozialen näher stehen als dem Markt. Über die ethische Dimension des Marktes sagt *Kardinal Lehmann*, der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz: „Das individuelle Streben nach Existenzsicherung, Wohlstand und Anerkennung ist nicht möglich ohne Wettbewerb. Dieser fördert Innovationen, weil sich auch der Erfolgreiche nicht auf seinen Lorbeeren ausruhen kann. Ein solches Selbstinteresse darf nicht einfach mit einer verwerflichen egoistischen Selbstliebe identifiziert werden. Selbstinteresse und Gemein Sinn verschränken sich miteinander und sind beide Grundelemente des menschlichen Verhaltens.“

Und der Philosoph *Karl Hohmann* merkt an: „Keine Ethik, am wenigsten eine christliche, kann vom Einzelnen verlangen, dass er dauerhaft gegen seine

Interessen handelt.“ Individuelles Vorteilsstreben sei innerhalb einer guten Rahmenordnung Motor der Solidarität und damit als sittlich erwünscht und gefordert einzustufen. *Hohmann* schließt daraus: Ethik und Marktwirtschaft seien kein Widerspruch. Vielmehr sei die Marktwirtschaft unter Bedingungen moderner Gesellschaften die beste bisher bekannte Ordnung der Wirtschaft zur Verwirklichung der Solidarität aller.

Die Mehrheit muss die marktwirtschaftlichen Regeln akzeptieren

Der Markt funktioniert tagtäglich und im Gegensatz zur Demokratie ohne Mehrheitsentscheidungen. Am Markt braucht der Bürger die Mehrheit nicht. Wirtschaftliche Freiheit bedarf nicht einmal zwingend politischer Freiheit, wie man derzeit in China beobachten kann. Der Umkehrschluss gilt freilich nicht, wie *Milton Friedman* in seinem Buch „Kapitalismus und Freiheit“ brillant dargelegt hat. Politische Freiheit lässt sich ohne wirtschaftliche Freiheit nicht sichern.

Der Markt ist allerdings darauf angewiesen, dass eine Mehrheit die ihn konstituierenden Regeln akzeptiert und schätzt. Wettbewerb, Vertragsfreiheit, Privateigentum, stabiles Geld – das sind die Fundamente der Marktwirtschaft. Es reicht aber nicht, diese Regeln einmalig, in einer Art *Erhardschen* Kraftaktes zu kodifizieren und durch Mehrheitsbeschluss gesetzlich zu fixieren.

Eine freiheitliche Wirtschaftsordnung ist darauf angewiesen, dass eine Mehrheit in der Gesellschaft ihre Vorzüge schätzt. Sie muss die Regeln – geschriebene wie ungeschriebene – unterstützen und schützen. Die Marktwirtschaft bedarf der Pflege.

Es gilt, die Regeln zum Schutz des Marktes immer wieder der Wirklichkeit anzupassen. So muss das einst national ausgerichtete Kartellrecht auch unter den Bedingungen des Europäischen Binnenmarktes funktionieren. Und man braucht wirkliche Regulierungen, wenn es technischer und politischer Fortschritt ermöglichen, dass sich einst netzgebundene staatlich monopolisierte Märkte der Privatwirtschaft öffnen.

Diese grundlegende Akzeptanz des Marktes zu gewährleisten, ist auch nach dem Scheitern des planwirtschaftlichen Gegenmodells der zentralen Ver-

waltungswirtschaften weder selbstverständlich noch einfach. Im Gegenteil: Es hat den Anschein, dass die Idee einer staatlich geschaffenen Gleichheit durch Eingriffe in die Marktergebnisse wieder stärker fasziniert, seit der Ostblock als abschreckendes Beispiel für staatliche Mangelwirtschaft und Gängelerei fehlt.

So kommt es, dass sich die Wirtschaftsminister der Bundesländer heute ohne Protest und zum offenkundigen Wohlgefallen vieler als Kontrolleure des Strompreises inszenieren. Ihre eigentliche Aufgabe wäre es aber, dafür zu sorgen, dass die Gebietsmonopole der Energiekonzerne fallen und der Energiemarkt zu einem echten Markt wird, auf dem Unternehmen um die Kunden konkurrieren und sich der Preis als Marktergebnis einstellt.

Wohl jeder Marktteilnehmer hat den Wunsch, die Unsicherheit, der er am Markt ausgesetzt ist, zu mindern. Er möchte Wohlstand und Sicherheit, nicht Wohlstand oder Sicherheit. Er möchte aber auch nicht Sicherheit ohne Wohlstand, also das grau anmutende Leben in den einstigen osteuropäischen Planwirtschaften, mit seinen täglichen Versorgungsschlangen.

Die wichtigste Voraussetzung für soziale Sicherheit ist jedoch der über den Markt individuell erwirtschaftete Wohlstand. Zivilisierte Gesellschaften schließen niemanden von diesem Wohlstand aus, der existenziell in Not gerät. Damit diese Garantie nicht ausgenutzt werden kann, braucht es eine gewisse Pflicht zur Mindestvorsorge. Auch diese lässt sich weitgehend über den Markt organisieren.

Kollektive Sicherheit ist nicht mit dem Marktprinzip vereinbar

Doch die Bürger der kontinentaleuropäischen Gesellschaften haben es mehrheitlich vorgezogen, dem Staat ein sehr weitreichendes Mandat zu geben, um sie vor den Unwägbarkeiten des Lebens zu schützen. Es ist mehrheitlich gewollt, dass der Staat zu diesem Zweck die Marktergebnisse in hohem Maße korrigiert.

Hier beginnt die Misere: Das Sicherheitsbedürfnis der Mehrheit verletzt die Marktprinzipien und damit die Individualsphäre immer stärker. In Deutschland hat diese Entwicklung nicht erst gestern eingesetzt. Es ist immer wieder überraschend



und erschreckend, mit welchem Weitblick *Ludwig Erhard* die Gefahren vorausgesehen hat. Einige seiner Aussagen seien in Erinnerung gerufen: „Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich wie Feuer und Wasser.“ Oder: „Man will offenbar nicht erkennen, dass wirtschaftlicher Fortschritt und leistungsmäßig fundierter Wohlstand mit einem System kollektiver Sicherheit unvereinbar sind.“

Erhard stellte die entscheidende Frage: Hat denn das Eindringen des Staates, der öffentlichen Hand und der sonstigen Kollektive in das menschliche Leben, hat die damit verbundene Aufblähung der öffentlichen Haushalte und die dadurch bewirkte immer größere Belastung des einzelnen Staatsbürgers nun wirklich zur Vermehrung seiner Sicherheit, zur Bereicherung seines Lebens und zur Minderung der Lebensangst jedes Einzelnen beigetragen? Seine Antwort war ein eindeutiges Nein: „Die Sicherheit des einzelnen Menschen – oder zumindest das Sicherheitsgefühl – hat mit der Überantwortung seines Schicksals an den Staat oder an das Kollektiv nicht zugenommen, sondern abgenommen.“

Wer die öffentliche Debatte verfolgt, muss Zweifel bekommen, ob der Markt in Deutschland derzeit noch mehrheitsfähig ist. *Ludwig Erhard* müsste heute wohl damit leben, als Neoliberaler nicht bewundert, sondern geschmäht zu werden, wie dies kürzlich *Nikolaus Piper* von der Süddeutschen Zeitung kritisch anmerkte. Mit dem Etikett „neoliberal“ werden in Deutschland mittlerweile all jene versehen, die in Verdacht stehen, dem Bürger mehr zutrauen zu wollen, als ihm der Staat heute zubilligt. Merkwürdigerweise sehen sich diejenigen, die das Etikett so gern verwenden, stets als Vertreter einer Minderheit, die das Soziale bewahren will und sich daher einem mehrheitlich marktradikalen Zeitgeist in den Weg werfen muss.

Die Wirklichkeit sieht allerdings etwas anders aus. Keine der deutschen Volksparteien stellt *Helmut Kohls* einstiges Diktum in Frage, er wolle Wahlen gewinnen, nicht den Ludwig-Erhard-Preis. Keine der beiden Volksparteien glaubt, mit einem politischen Angebot, das sich zum Ziel setzt, die wirtschaftliche Freiheit konsequent auszuweiten, ließen sich Mehrheiten gewinnen.

Das finde ich erschreckend. In ihrer Analyse der vor einem Jahr nur knapp gewonnenen Bundes-

tagswahl, neigt die Union diesem Schluss wieder zu, und auch aus ihrer aktuellen Programmdebatte spricht die Sorge, mit zu viel Wettbewerb den Wähler zu vergraulen. Der Wähler suche nicht das Wagnis des Marktes, sondern die Sicherheit in einer unsicherer gewordenen Welt, heißt es zur Rechtfertigung. Es gelte, die Soziale Marktwirtschaft an die Bedingungen der Globalisierung anzupassen. Freilich zielen alle Überlegungen darauf, diese Anpassung über eine Ausweitung der staatlichen Fürsorge zu leisten, um das Soziale an der Sozialen Marktwirtschaft zu stärken.

Viel weniger Überlegungen richten sich darauf, den Markt zu stärken, obwohl dies doch angesichts der Dynamik, die Länder wie Indien, China und viele Staaten Osteuropas auf dem Weltmarkt entfacht haben, viel näher liegt. Diese Dynamik hat ihre Wurzeln in einer Rücknahme des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft. Gleichwohl zeigt sich in all diesen Ländern ein enormer Wohlfahrtszuwachs und damit ein Gewinn an Lebenschancen für einen immer größeren Teil der Bevölkerung.

Ein Wirtschaftswunder *Erhard*scher Dimension hat beispielsweise die indischen Mittelschichten erreicht. Längst ist das erste Auto gekauft oder in Reichweite, das Handy sowieso, der erste Urlaub im Ausland geplant, die medizinische Versorgung deutlich verbessert. Vor 20 Jahren war das noch fast undenkbar. Damals war es der indischen Planwirtschaft lediglich gelungen, den ärgsten Hunger zu beseitigen.

Auch die Demoskopien berichten von einer wachsenden Skepsis in Deutschland gegenüber den Leistungen der Marktwirtschaft. Vom deutschen Wirtschaftssystem hat nur noch jeder vierte Bürger eine gute Meinung. Das ist der geringste Wert seit 15 Jahren. Laut Allensbach-Institut stimmte im vergangenen Jahr rund die Hälfte der Bundesbürger dem Satz zu: „Marktwirtschaft führt automatisch zu sozialer Ungerechtigkeit und macht Reiche immer reicher und Arme immer ärmer.“ Jeder dritte Deutsche hält hohe Gewinne für unmoralisch. Dass die Globalisierung für Deutschland vorteilhaft sei, glaubt nur jeder fünfte, hat der Bankenverband in diesem Jahr ermittelt. Und nur wenig mehr als die Hälfte der Bürger stimmt der Aussage zu: „Die Menschen sollten nicht so sehr auf den Staat vertrauen, sondern ihre Probleme selbst in Angriff nehmen.“

Wuchernde Regulierung

Aber kann die Zustimmung zum Markt überhaupt größer sein in einem Land, in dem mehr als jeder zehnte keinen Arbeitsplatz hat, die Sorge um den Arbeitsplatz bis weit in die Mitte der Gesellschaft reicht, Jugendliche schon in der Schule fürchten müssen, später nicht gebraucht zu werden? Wer in die Wohlstand mehrende Arbeitsteilung der Gesellschaft nicht mehr richtig eingebunden ist, weil er keine bezahlte Arbeit findet, kann auch als Konsument nur noch eingeschränkt am Markt teilhaben. Wenn die Marktwirtschaft nicht das Gut, das die Voraussetzung für alle anderen ist, liefert – nämlich Arbeit –, muss sich niemand wundern, dass die Akzeptanz sinkt.

Wer aber versagt hier, der Markt oder der Staat? Es ist der Staat! Die deutsche Wirtschaftspolitik hat den Arbeitsmarkt von Anfang an im Verein mit den Tarifparteien weitgehend außer Kraft gesetzt. Ausgerechnet der Arbeitsmarkt ist in Deutschland kein Markt, und der Lohn ist kein sich frei am Markt bildender Preis.

Das hat jetzt wieder der renommierte „Economic Freedom Report“ bestätigt, der regelmäßig untersucht, wie es um die wirtschaftliche Freiheit in der Welt bestellt ist. Während Deutschland insgesamt noch ganz gut abschneidet und sich unter den ersten 20 der untersuchten 130 Länder hält, ist es um die Freiheit am Arbeitsmarkt schlecht bestellt. Mit Rang 104 gehört Deutschland hier zu den Ländern mit der umfassendsten Regulierung.

Während nach und nach in so manchem Markt, dessen Öffnung *Erhard* misslang – beispielsweise den Märkten für Energie, Wohnungsbau, Telekommunikation, Post und Fernsehen –, Wettbewerb Einzug gehalten hat, passierte am Arbeitsmarkt über Jahrzehnte das Gegenteil: Eingriffe und Regulierungen wurden immer zahlreicher.

In den 80er Jahren wurde die – inzwischen widerlegte – These populär, den entwickelten Gesellschaften gehe die Arbeit aus. Aus ihrer Sicht folgerichtig schlugen die Gewerkschaften vor, die Arbeit zu rationieren – mit verheerenden Folgen für die Beschäftigung. Die Arbeitszeitverkürzung trieb die Kosten in die Höhe, denn natürlich sollten die Einkommen auch bei geringerer Arbeitszeit möglichst unverändert bleiben.

Die Politik schlug vor, die Älteren vorzeitig aus dem Markt zu nehmen, um den Jungen den Einstieg zu erleichtern. Mit verlockenden finanziellen Anreizen wurden sie in den Vorruhestand befördert. Die Kosten wurden über die Sozialbeiträge auf die verbliebenen Arbeitsplätze umgelegt, die dadurch noch teurer wurden. Das hat den Jüngeren wenig gebracht und die Rationalisierung gefördert. Arbeit wurde durch Maschinen ersetzt.

Darüber hinaus wurde Zug um Zug der staatliche Schutz der Arbeitsplatzbesitzer ausgebaut – zulasten derer, die eine Stelle suchen: Mitbestimmung, Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung bei Krankheit, das Entsendegesetz, demnächst vielleicht der flächendeckende Mindestlohn. Und als ob das alles noch nicht reiche, redet der Staat nun noch durch eine ausufernde Gleichstellungspolitik mit, wenn Unternehmen Stellen besetzen. Ein Eingriff zieht den anderen nach sich.

Deshalb debattieren wir nun darüber, wie der Staat die mit seinem Zutun und seiner Billigung marktfremd hochgehobenen Löhne wieder heruntersubventionieren könne. Dauerhafte Lohnzuschüsse für Ältere, für Jüngere, für Langzeitarbeitslose sind immer weniger tabu. Das Ifo-Institut wirbt für ein Kombilohn-Modell, über das Millionen Beschäftigte regulär und dauerhaft vom Staat alimentiert werden sollen. Andere Ökonomen und Politiker gehen noch weiter: Sie regen an, jedem Einwohner ein bedingungsloses Grundeinkommen zu geben.

Aber kann eine Marktwirtschaft Bestand haben, wenn es zum System gehört, zwei Einkommen zu beziehen – eine Grundsicherung vom Staat und ein mehr oder weniger großes Zubrot vom Markt? Was heißt das für die Sicht auf den Wettbewerb, wenn sich ihm immer weitere Teile der Gesellschaft nicht stellen müssen? Welche Folgen hat das für die Verbliebenen, die mit ihrer Leistung für alles aufkommen sollen?

Wie viel Staat verträgt der Markt?

Es wird Zeit, den Markt und seine Leistungen als Garant sozialer Sicherheit und individueller Freiheit wieder offen zu bewerben. Bisweilen geschieht das sogar schon. Ein Lichtblick ist die Bildungsdebatte. Gegen die Pisa-Studie und ähnliche Untersuchungen mag man vieles einwenden, aber die



angestoßene Diskussion führt Richtung Markt, und der Markt entpuppt sich auch im Bildungsbereich als Motor für mehr Qualität: Wettbewerb ist im deutschen Bildungssystem nicht länger tabu, Elite kein Schimpfwort mehr. Der Staat billigt den deutschen Universitäten und Schulen größere Entscheidungsrechte zu, Eltern und Studenten gewichten die Angebote so kritisch wie nie, ein Qualitätswettbewerb ist in Gang, durch Studiengebühren könnte gar ein Preismechanismus entstehen. Letztlich liegt hier ein Schlüssel, um auch die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu mildern.

Gibt es noch mehr Lichtblicke? – Abwarten! Zwar hat der SPD-Vorsitzende *Kurt Beck* vergangene Woche eine Debatte um die Leistungsträger entfacht. Ist sie ernst gemeint, müsste sie sich aber rasch mit den Fesseln befassen, in die der deutsche Staat die Leistungsträger geschlagen hat. Was wäre, wenn die beiden Volksparteien hierüber in einen kritischen Wettstreit träten, statt zum Kartell für den Staat und gegen die Mitte zu fusionieren?

Wir sollten es lieber nicht darauf ankommen lassen, auszuloten, wie viel Staat der Markt noch trägt. Die mageren deutschen Wachstumsraten der vergangenen Jahre sprechen eine allzu deutliche Sprache. Mit dem Motto „so wenig Markt wie nötig, so viel Staat wie möglich“ riskiert Deutschland nicht nur seinen Wohlstand, sondern auch seine offene, freie Gesellschaft.

Auf Dauer kann es nicht gelingen, die notwendige Zustimmung zur Marktwirtschaft allein über das

Versprechen einer immer ausgeklügelteren und ausgreifenderen staatlichen Organisation des Sozialen zu gewährleisten. Auf diesem Weg kommen zwangsläufig jene abhanden, die bereit sind, Risiken zu tragen und in ihre Ausbildung und in neue Ideen zu investieren.

Diese Gefahr machen wir uns alle vielleicht noch zu wenig bewusst. Denn die, die dem Markt da abhanden kommen, kündigen das nicht groß an. Wer nicht mehr investiert, sich weniger anstrengt, weil es sich nicht lohnt, wer das Land verlässt, weil ihm hier der Raum fehlt, seine Talente zu entfalten und die Erträge zu genießen, ist niemandem Rechenschaft schuldig. Der Markt fragt nicht nach den Motiven für Tun und Lassen.

In einer Welt, die auch der Mobilität der Arbeitskraft immer weniger Hürden entgegensetzt, ist auch immer weniger zu erwarten, dass der Frust die Leistungsträger bewegt, politisch aktiv zu werden und Mehrheiten für den Markt zu suchen. Das erscheint ohnehin zunehmend schwierig in einem Land, in dem 40 Prozent der Haushalte einen großen Teil ihres Einkommens über den Staat beziehen.

Demokratie hat ohne die wirtschaftliche Freiheit, die der Markt schafft, keinen Bestand. Der Markt wiederum hat in einer Demokratie keinen Bestand, in der ihm die Mehrheit die Unterstützung entzieht. Wegen dieser Wechselwirkung müssen wir alles tun, damit die hierzulande spürbare Markt-skepsis nicht die Oberhand gewinnt. ■

Der Abschied von der Ordnungspolitik – unaufhaltsam?

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing
Ehemaliges Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank

„Der interventionistische Aktionismus ist bankrott. Der deutlichste Beleg dafür ist die Tatsache, dass Politiker glauben, die Bürger durch Mahnungen davon abhalten zu müssen, die angebotenen finanziellen Anreize auch auszuschöpfen, die vorher in Gesetzen kodifiziert wurden.“

Die Nachricht von der Entscheidung der Jury, mir den Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik zu verleihen, hat mir Freude und Ehre, aber gleichzeitig auch einiges Kopfzerbrechen bereitet. Seit langem, im Grunde seit den ersten Einsichten in die Welt der Ökonomie, identifiziere ich mich mit dem Anliegen, eine Ordnung für Wirtschaft und Gesellschaft zu gestalten, die den Menschen ein Leben in Freiheit und Wohlstand gestattet. Welche Ehre, am Ende eines langen Berufslebens eine Auszeichnung für den eigenen bescheidenen Beitrag entgegennehmen zu dürfen, die den Namen des Mannes trägt, der nach wie vor als Symbol für diese Mission steht. Es war mir vergönnt, noch mit *Ludwig Erhard* im ganz kleinen Kreis zu diskutieren. Am lebhaftesten bleibt mir in Erinnerung, wie er sich selbst durch eine starke Erkältung nicht vom Rauchen seiner dicken Zigarre hat abhalten lassen.

Nun zum Kopfzerbrechen: Ich bin zwar gewohnt, hie und da eine Rede zu halten, und es mangelt bestimmt nicht an Themen. Ganz im Gegenteil: Wo gäbe es einen gegebeneren Anlass, all den aufgestaunten Verdross über die schier endlose Kette wirtschaftspolitischer Versäumnisse und Missgriffe zu entladen, als bei dieser Gelegenheit? Darüber hinaus unterliege ich jetzt nicht mehr dem Gebot, mit Kritik zurückzuhalten, um die Institutionen, die ich lange vertreten habe, nicht unnötig in fruchtlose Konfrontationen zu verwickeln. Wo aber anfangen, wo aufhören?

Der Niedergang des ordnungspolitischen Denkens

Das von mir gewählte Thema enthält eine These und eine Frage. Die These lautet: Die Wirtschaftspolitik in Deutschland verabschiedet sich von der Ordnungspolitik. Die Frage heißt: Ist dieser Abschied unaufhaltsam?

Bedarf die These überhaupt einer näheren Begründung, ist die Beweislage nicht geradezu erdrückend? Behauptet noch jemand ernsthaft, das deutsche Gesundheitswesen könne als zukunftsfähiges System bezeichnet werden und die Maßnahmen der Politik folgten einem ordnenden Gedanken? Ein anderer Kandidat für diesen Befund, der auf dieser Liste nicht fehlen darf, ist die Steuerpolitik. Wer kennt sich noch aus im Dickicht einer horrenden Zahl von Einzelbestimmungen, wer vermag die Anreiz- und Abschreckungswirkungen noch zu überblicken? In ihrem Bemühen, „Gerechtigkeit“ herzustellen, hat die Politik längst ein Monster geschaffen. Es genügt, ein beliebiges Gesetz aufzuschlagen, und die Überfrachtung mit nicht selten ans Komische grenzenden Bestimmungen sticht ins Auge. Beispielsweise gibt es unterschiedliche Mehrwertsteuersätze für Pferde, Maulesel und Wildpferde. Um mit *Juvenal* zu sprechen: *Difficile est satiram non scribere*.

Die Aporie der Wirtschaftspolitik in Deutschland wird jedoch nirgendwo offenkundiger belegt als am Arbeitsmarkt, als in Persistenz und Struktur der Arbeitslosigkeit. Die Lenkungsdefizite sind hinreichend bekannt und in Bergen von Studien und Empfehlungen nationaler und internationaler Institutionen dokumentiert. Eine interventionistische Wirtschaftspolitik versucht mit einer Abfolge von Ad-hoc-Maßnahmen auf jeweils neue Befunde oder Einzelprobleme zu reagieren, häufig unter Einsatz von erheblichen Mitteln, die nicht zuletzt von den Beschäftigten aufgebracht werden müssen und die die Steuerschraube weiter nach oben drehen. Als Folge werden Anreize zur Arbeitsaufnahme verringert, die Schwarzarbeit wird attraktiver – ein Anlass, um auf das selbst erzeugte Übel mit wiederum teuren Überwachungsmaßnahmen zu reagieren.

Der in den USA zum linken Spektrum zählende Ökonom *Paul Krugman* hat seinem Sarkasmus

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2007



Die **Ludwig-Erhard-Stiftung** vergibt alljährlich einen von Ludwig Erhard gestifteten Preis für Wirtschaftspublizistik. Neben dieser Auszeichnung wird ein Förderpreis verliehen.

Dieser Förderpreis wird hiermit öffentlich ausgeschrieben. Er ist für Journalisten, Wissenschaftler und Angehörige anderer Berufe bestimmt, die jünger als 35 Jahre sind. Über die Preisvergabe entscheidet eine unabhängige Jury; das Preisgeld beträgt 5 000,- €.

Die Jury berücksichtigt Presseartikel, Arbeiten der wissenschaftlichen Publizistik sowie Hörfunk- und Fernsehbeiträge, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2006 im In- oder Ausland verbreitet wurden und in enger Beziehung zur Sozialen Marktwirtschaft stehen. Bewerbungen oder Vorschläge Dritter müssen der Stiftung zusammen mit einem kurzen Lebenslauf bis zum 1. Februar 2007 zugehen.

Der Vorstand der Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.

Hans D. Barbier • Otmar Franz • Michael Fuchs
Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2007
Beiträge und Vorschläge bitte an:

Ludwig-Erhard-Stiftung
Johanniterstraße 8
53113 Bonn

Telefon 02 28/5 39 88-0
Telefax 02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de

freien Lauf gelassen: „Das moderne deutsche Wirtschaftswunder ist die Tatsache, dass angesichts des Niveaus von Löhnen, Sozialleistungen und Regulierungen überhaupt noch Jobs übriggeblieben sind“.

Der Mangel an ordnungspolitischer Orientierung offenbart sich aber nicht nur in Teilbereichen, sondern ganz besonders in der fehlenden anreizkompatiblen Verzahnung der einzelnen Gebiete. Es gab einmal eine Zeit, in der jetzt der Hinweis auf *Walter Eucken* und seine Interdependenz der Ordnungen von jedermann erwartet wurde. Es spricht Bände, wenn dieser Verweis heute bestenfalls ein müdes Lächeln hervorruft. Idee und Begriff selber sind aus dem Bewusstsein der Öffentlichkeit verschwunden. Das Phänomen und seine fundamentale Bedeutung lassen sich durch simple Verdrängung freilich nicht eliminieren.

Der interventionistische Aktionismus ist bankrott. Der deutlichste Beleg dafür ist die Tatsache, dass Politiker glauben, die Bürger durch Mahnungen davon abhalten zu müssen, die angebotenen finanziellen Anreize auch auszuschöpfen, die vorher in Gesetzen kodifiziert wurden. Hier entlarvt sich im Übrigen das Grundproblem einer Politik, die den Gesamtzusammenhang aus dem Auge verloren hat. Der Wert und der Erfolg einer marktwirtschaftlichen Ordnung liegt darin, den Individuen Rahmenbedingungen vorzugeben, die am Einzelinteresse orientiertes Handeln in den größten Nutzen für die Gesellschaft umsetzen. *Adam Smith* lässt grüßen! Entscheidend sind dabei die Motivation und das Verhalten der Einzelnen.

Die Unterwanderung der Privatautonomie provoziert mehr Bürokratie

Über die vielfältigen Fehlanreize im heutigen System sind schon viele Bücher geschrieben worden, aber neues und großes Ungemach ist bereits unterwegs. Es trägt den verharmlosenden Namen „Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz“. Wollte man den Inhalt bzw. die absehbare Wirkung des Gesetzes korrekt beschreiben, müsste der Titel in etwa lauten: „Gesetz zur drastischen Einschränkung der Privatautonomie“.

Wer würde sich ernsthaft dem Anliegen verweigern, niemanden zu diskriminieren und alle Bürger gleich zu behandeln? Ich will nicht die rasch

ins Philosophische drängende Frage aufwerfen, was denn „gleich“ bedeuten könnte und was daraus für das konkrete Handeln folgen müsste. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Politik wieder einmal der Illusion unterliegt, mit einem entsprechend titulierten Gesetz werde auch das identifizierte Problem gelöst. In der rauen Wirklichkeit werden jedoch ganz andere Wirkungen eintreten. Clevere Individuen werden die Vorschriften ausbeuten, nicht zuletzt, indem sie sich das Klagerecht abkaufen lassen. Und auf der Seite der Arbeitgeber und Hauseigentümer werden rechtlich belastbare Abwehrstrategien entwickelt. Die Kosten der Bürokratie steigen weiter, mögliche Aktivitäten werden im Zweifel eingeschränkt oder ganz unterlassen. Vorhaben im Mietwohnungsbau werden beispielsweise neu überdacht und möglicherweise eingestellt.

Die Reaktionen der Politik sind ebenfalls vorhersehbar: Es wird nicht an Vorstößen fehlen, die Lücken im Gesetz durch zusätzliche Bestimmungen zu schließen. Das Hauptanliegen – der Schutz der Schwachen – wird auf diesem Wege nicht erreicht werden. Von der deutschen Verschärfung des Gesetzes einmal abgesehen, trifft man weithin auf Schulterzucken und den Hinweis: Wir müssen die Direktive aus Brüssel umsetzen. Als ob dies den Fall besser machte. Ganz im Gegenteil! Zum einen kommt kein wichtiger Beschluss in Brüssel ohne deutsche Zustimmung zustande, und zum anderen belegt dieses Beispiel nur, dass die im Thema angelegte These auch vor Brüssel nicht Halt macht. Das ist ein nicht gerade beruhigender Gedanke.

Der Verfall ordnungspolitischen Denkens lässt sich in Deutschland nachdrücklich im Umgang mit dem Begriff und der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft beobachten, der die offenen Gegner abhandeln gekommen sind und die von falschen Freunden geradezu umschlungen wird. Das ist so ziemlich das Schlimmste, was ihr geschehen konnte. Das Epitheton „Sozial“ war von Anfang an der Januskopf in der Konzeption. Auf der einen Seite machte es die Verpflichtung des Staates deutlich, über die auch sozial positiven Wirkungen des Marktes hinaus sich um die schwachen Mitglieder der Gesellschaft zu sorgen, und trug damit erheblich zur politischen Akzeptanz bei. Auf der anderen Seite öffnete sich hier eine weite Tür für alle möglichen Vorstellungen und Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit, die mit einer freiheitlichen



Ordnung immer weniger vereinbar sind. Auf eben diese soziale Gerechtigkeit berufen sich jedoch heute alle möglichen Gruppierungen und usurpieren damit die Konzeption als Ganzes.

Die gegenwärtige Debatte um Mindestlöhne belegt das ganze Ausmaß wirtschaftspolitischer Desorientierung. Die Warnungen vor den absehbaren schädlichen ökonomischen Wirkungen und den am Ende auch negativen sozialen Folgen verhallen mehr und mehr ungehört.

Schwindende Moral in der Gesellschaft

Interventionistische Eingriffe werden häufig und in zunehmendem Maße mit dem Streben nach größerer sozialer Gerechtigkeit begründet. Wie von Hayek jedoch überzeugend nachgewiesen hat, liegt es in der Natur der letztlich auf Einzelfallgerechtigkeit bedachten Politik, dass sie ihr Ziel nicht erreichen kann, aber mit ihren Maßnahmen die Grundlagen einer freiheitlichen Ordnung gefährdet und am Ende zerstört. Je größer die Kluft zwischen staatlichem Aktionismus sowie Versprechungen auf der einen Seite, anschließendem Versagen und folglich enttäuschten Erwartungen auf der anderen Seite, desto größer der Verlust an Vertrauen in den Staat und die Politik. Es kommt nicht von ungefähr, dass der Begriff „Reform“ durch ständigen Missbrauch für interventionistischen Aktionismus zunächst seines positiven Inhalts sukzessive beraubt wird und schließlich in ein eher Schrecken verbreitendes Motto degeneriert.

Auf der Ebene der Individuen untergräbt die Schaffung immer neuer Ansprüche auf soziale staatliche Leistungen nach und nach die Moral der Gesellschaft. Wer bleibt schon immun, wenn ringsherum – durchaus im gesetzlichen Rahmen – die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten und staatlichen Hilfeleistungen ausgenutzt werden? Warum nicht selbst legitime Ansprüche geltend machen? Wie sehr es sich hier um eine über die Zeit konstante Variable menschlichen Verhaltens handelt, sagt uns schon *Sallust*: „Wo den Schlechten Prämien zufallen, ist nicht leicht einer umsonst gut.“ Fast zwangsläufig bleibt die Einstellung der Leistungsträger von dieser Veränderung des gesellschaftlichen Klimas nicht unberührt. Ihnen geht mehr und mehr das Verständnis dafür ab, mit ihren Steuern einen wesentlichen Teil dieser staatlichen Leistungen zu finanzieren. Gerade in einer

alternden Gesellschaft droht die Gefahr, dass sich die jungen Eliten dieser als Ausbeutung angesehenen Belastung entziehen und ihre Zukunft außerhalb Deutschlands suchen.

Die Grenzmoral bestimmt dann mehr und mehr das allgemeine Verhalten. Es ist undenkbar, dass eine Gesellschaft, die diesem Erosionsprozess ausgesetzt ist, ihre produktiven Möglichkeiten ausschöpft und auf Dauer auch nur den erreichten Wohlstand bewahren kann.

Ein scharfsinniger Beobachter wie *Alexis de Tocqueville* hat die Gefahren schon früh erkannt und 1835 in seinem Buch „Über die Demokratie in Amerika“ dargelegt. In dem Kapitel mit der vielsagenden Überschrift „Welche Art von Despotismus die demokratischen Nationen zu fürchten haben“ warnt er: „Der Souverän breitet (...) seine Arme über die Gesellschaft als Ganzes aus; er bedeckt ihre Oberfläche mit einem Netz verwickelter, äußerst genauer und einheitlicher kleiner Vorschriften, die die ursprünglichsten Geister und kräftigsten Seelen nicht zu durchbrechen vermögen, um sich über die Menge hinauszuschwingen; er bricht ihren Willen nicht, aber er weicht ihn auf und beugt und lenkt ihn; er zwingt selten zu einem Tun, aber er wendet sich fortwährend dagegen, dass man etwas tue; er zerstört nicht, er hindert, dass etwas entstehe; er tyrannisiert nicht, er hemmt, er drückt nieder, er zermürbt, er stumpft ab, und schließlich bringt er jedes Volk soweit herunter, dass es nur noch eine Herde ängstlicher und arbeitsamer Tiere bildet, deren Hirte die Regierung ist.“

Unaufhaltsamer Verfall des ordnungspolitischen Denkens?

Die wenigsten werden von meinen Ausführungen überrascht sein. Andere, die eher nicht so häufig Besucher einer Veranstaltung zur Verleihung eines nach *Ludwig Erhard* benannten Preises sind, werden sich denken: Das kommt davon, wenn man einen Neoliberalen über Wirtschaftspolitik sprechen lässt. Bedenken Sie, dass ich – ob zu Recht oder Unrecht bleibe dahingestellt – zudem auch noch als „Monetarist“ gelte. Damit verkörpere ich eine Position, die mich zu einem unverbesserlichen Dogmatiker oder noch Schlimmerem stempelt.

Nun habe ich meine anfängliche wirtschaftspolitische Naivität als Wissenschaftler nicht zuletzt nach zahlreichen weitgehend erfolglosen Gutachten und Ähnlichem längst verloren. Zynismus ist mir zu billig, und Resignation entspricht weder meinem Naturell noch meiner Überzeugung. *Karl Popper* hat mich mit seinem Argument überzeugt: Das Leben sucht nach besseren Lösungen – seien die Wege auch alles andere als gerade und die Umwege verschlungen und lang.

Doch damit eile ich dem Gedankengang voraus. Will man urteilen, ob der Verfall der Ordnungspolitik unaufhaltsam ist oder nicht, muss man erst nach den Ursachen für den Niedergang fragen. Hier ist im Grunde schon alles gesagt. Ich brauche nur an *Joseph Schumpeter* oder *Anthony Downs* zu erinnern, die das Spannungsverhältnis zwischen Marktwirtschaft und politischer Demokratie analysiert haben. Inzwischen füllen einschlägige Untersuchungen ganze Bibliotheken. Die Versuchung, in Wahlen immer mehr zu versprechen, als der Markt – und sehr oft man selbst – halten kann, ist permanent und übermächtig. Der Einfluss der Medien, insbesondere des Fernsehens, steigert diesen Effekt um Dimensionen. Um es kurz zu machen, lassen Sie mich einen früheren deutschen Bundeskanzler zitieren, den ich des Öfteren habe sagen hören: „Ich will Wahlen gewinnen und nicht den Ludwig-Erhard-Preis.“ Und zweifelsohne hat er viele Wahlen gewonnen.

Ist der Verfall also doch unaufhaltsam? Wir alle kennen die Geschichte vom aufhaltsamen Aufstieg des *Arturo Ui*. Ich denke, wir können uns darauf verständigen, dass prinzipiell niemand und nichts unaufhaltsam ist, sowenig wie es eine Zwangsläufigkeit in der Geschichte gibt. Hat nicht erst vor gar nicht so langer Zeit jemand vom Ende der Geschichte gesprochen? Die Zukunft hat wohl zu allen Zeiten mehr Überraschungen parat als uns lieb sein kann.

Woher mag jedoch die Wende in der Wirtschaftspolitik kommen? Nach *Mancur Olson* dominieren in langen Friedenszeiten mehr und mehr die Verteilungskonstellationen – mit allen Konsequenzen für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik. Nur in Ausnahmesituationen, insbesondere in Krisenzeiten und Katastrophen findet eine Gesellschaft den Mut und die Kraft, Gruppeninteressen zurückzustellen und die Ordnung der Wirtschaft zu gestalten. Das ist übrigens auch nicht eine unbedingt

neue Erkenntnis. In seiner Geschichte des Peloponnesischen Krieges beschreibt *Thukydides*, wie die Athener nach der vernichtenden Niederlage bei Syrakus 413 vor Christus „in der großen Angst des Augenblicks, wie das Volk pflegt, zu jeder Selbstzucht bereit waren“. Schon bald, nachdem die äußere Bedrohung entfallen war, stellten sich die gewohnten Verhaltensweisen bei Bürgern und Politikern wieder ein.

Aus deutscher Sicht darf hier der Hinweis auf die Reformen von 1948 nicht fehlen, auch wenn man nicht vergessen sollte, wie knapp damals die Entscheidung ausfiel. Die Stunde der Wiedervereinigung war so gesehen zumindest theoretisch eine einmalige Chance – die Bewahrer des westdeutschen Status quo an vorderster Stelle standen dem von Anfang an entgegen.

Muss also die Bundesrepublik den vollen Weg des Niedergangs zu Ende gehen, bevor Besserung in Sicht ist? Es fällt alles andere als leicht, diesem Pessimismus überzeugend entgegenzutreten. Man mag an das Beispiel Großbritannien erinnern, doch sollte man nicht vergessen, dass besondere außenpolitische Umstände hinzukommen mussten, um *Margaret Thatcher* eine weitere Amtsperiode zu ermöglichen.

Appelle an die Politiker, weniger das Wohl der Partei und die eigene Karriere im Auge zu behalten, sondern das Gemeinwohl zu beachten, versprechen wenig Erfolg. Es sind doch genau die Mechanismen des politischen Alltags und der Wahlen, die den Verfall der Ordnungspolitik begründen. Missverstehen Sie daher bitte nicht meine Ausführungen als generelle Politikerschelte. Die Vertreter der „Public Choice“-Theorie, an ihrer Spitze der Nobelpreisträger *James Buchanan*, werden daher auch nicht müde, darauf zu verweisen, dass sich das Verhalten der Politiker nicht ändern wird, wenn die Spielregeln nicht von Grund auf neu justiert werden.

Weniger ambitiös, aber in die gleiche Richtung gehen Vorschläge, zum Beispiel stringente Budgetregeln oder steuerpolitische Grundsätze verfassungsmäßig zu verankern. Auch wenn dieses Bemühen einer Sisyphus-Arbeit gleicht, wäre doch eine vielleicht entscheidende Schlacht gewonnen, wenn der Zugriff auf privates Einkommen und staatlichen Kredit rechtlich bindend erschwert würde. Die Globalisierung könnte sich als Kataly-



sator in diesem Prozess erweisen, da das Versagen, den globalen Herausforderungen durch interventionistische Einzeleingriffe begegnen zu wollen, doch immer rascher evident wird.

Auf einem Gebiet, das ich bisher mit Mühe ausgespart habe, hat sich weltweit die Überzeugung durchgesetzt, über institutionelle Vorkehrungen den Gefährdungen des politischen Prozesses vorzubeugen. Ich meine die globale Ausbreitung der Idee, der Notenbank Unabhängigkeit zu verleihen und sie mit einem klaren Mandat auf die Preisstabilität zu verpflichten. Die Notenbankgesetzgebung ist in vielen Ländern diesem Modell gefolgt. Niedrige Inflation, wie wir sie vorher Jahrzehnte nicht gesehen hatten, bestätigen den Erfolg dieser institutionenorientierten Politik. Man verkenne freilich nicht: Trotz aller Erfolge fehlt es nicht an Versuchen, den politischen Einfluss auf die Geldpolitik zurückzugewinnen. Nicht von ungefähr ist immer wieder der Vorwurf der mangelnden demokratischen Legitimation der Notenbanken zu hören.

Die Sicherung der freiheitlichen Grundordnung ist eine Daueraufgabe

Aus hohen Ansprüchen an die Konsistenz politischen Handelns und einem logischen Rigorismus heraus neigen Theoretiker dazu, die Widerstandskraft von Wirtschaft und Gesellschaft gegen staatlichen Dirigismus zu unterschätzen. Auch wenn

ich nicht ironisch wie *Paul Krugman* von einem zweiten deutschen Wirtschaftswunder sprechen würde, so bekenne ich mich auch zu dieser Tendenz, wenngleich nach vielen Erfahrungen mein einschlägiger Hang deutlich abgenommen hat. Aber es bleibt zu registrieren: Deutschland hat für die Versäumnisse der Wirtschaftspolitik mit dürftigem Wachstum und hoher Arbeitslosigkeit in den letzten mehr als zehn Jahren einen immensen Preis bezahlt. Die positiven aktuellen Wirtschaftsdaten, so erfreulich sie auch sind, scheinen schon wieder neue Illusionen auszulösen. Die Sonne der Konjunktur wird jedoch nicht ewig scheinen, und im nächsten Abschwung werden die strukturellen Schwächen nur um so sichtbarer auftreten. Nicht zuletzt tickt die Zeitbombe der demographischen Entwicklung in immer schnellerem Takt.

Die Grundlagen einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung wiederherzustellen und zu sichern, bleibt eine Daueraufgabe. Die Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft mit dem politisch und moralisch gebotenen sozialen Ausgleich zu verbinden, gleicht immerwährend einer Gratwanderung. Wer sich dafür einsetzt, muss mit Spott und Ignoranz rechnen. Resignation hieße jedoch nur, das Feld den Gegnern kampflos zu überlassen.

Wie entgegnet doch der Arzt *Rieux* in *Albert Camus'* Roman „La Peste“ dem Einwand, alle Erfolge bei der Bekämpfung der Pest seien immer nur vorübergehend? – „Toujours, je le sais. Ce n'est pas une raison pour cesser de lutter.“ ■

Ordnungspolitik in der Großen Koalition – Vertrauen in die Wirtschaftspolitik

Michael Glos, MdB
Bundesminister für Wirtschaft und Technologie

Wenn Politiker Versprechungen machen, die sie nicht halten können, werden sie unglaubwürdig. Bundeswirtschaftsminister Michael Glos warnt daher vor einer „Ankündigungs- und Versprechenspolitik“, die das Vertrauen der Bürger in die Große Koalition verspielt.

Es ist ein feierlicher und freudiger Anlass, zu dem wir heute zusammengekommen sind: Die Verleihung der Ludwig-Erhard-Preise für Wirtschaftspublizistik. Freudig ist der Anlass, weil er mit dem Gedenken an *Ludwig Erhard* das in den Mittelpunkt stellt, was dorthin gehört: Die Soziale Marktwirtschaft.

Wer sich in den letzten Tagen und Wochen die Schlagzeilen zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland angeschaut hat, der wurde mit Positivmeldungen überhäuft. Es ist keine Rede mehr vom Schlusslicht Deutschland. Endlich ist der Knoten geplatzt. Tatsächlich ist das Bruttoinlandsprodukt im zweiten Quartal mit real 0,9 Prozent so stark angestiegen wie seit fünf Jahren nicht mehr. Die Auftragseingänge in der Industrie sind um rund 6,5 Prozent höher als im Vorjahr. Die Bauproduktion ist kräftig ausgeweitet worden und dürfte angesichts des guten Geschäftsklimas und der Entwicklung der Auftragseingänge auch in den kommenden Monaten hoch bleiben. Unsere Wirtschaft steht jetzt wieder auf zwei Beinen: der Außen- und der Binnenwirtschaft.

Auch am Arbeitsmarkt geht es endlich aufwärts. Die Zahl der Arbeitslosen liegt deutlich unter dem Vorjahresniveau. Erfreulich ist auch, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wieder ansteigt. Insgesamt bestehen gute Chancen, dass die Wachstumsprognose der Bundesregierung von rund 1,5 Prozent in diesem Jahr deutlich übertroffen wird. Strukturelle Reformen der letzten Jahre, Lohnzurückhaltung sowie betriebliche Umstrukturierungen machen sich langsam bezahlt. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft ist und bleibt hoch. Wir sind auf dem besten Weg, wieder zum Wachstumsmotor in Europa zu werden.

Das sind alles gute Nachrichten. Aber was sagt uns das über den Zustand unserer Sozialen Marktwirtschaft? Was für Schlussfolgerungen können und müssen wir ziehen nach einem selbstkritischen Blick beispielsweise auf unseren Arbeitsmarkt mit immer noch über 4,3 Millionen Arbeitslosen, nach einem Blick auf unsere öffentlichen Haushalte mit einer Verschuldung von über 1,5 Billionen Euro oder nach einem Blick auf unseren Sozialstaat, von dem über 41 Prozent der Deutschen leben? Ich meine, wir dürfen auf der einen Seite die Stärken des Standorts Deutschlands nicht schlecht reden. Auf der anderen Seite müssen wir aber die noch ungelösten strukturellen Probleme unserer Volkswirtschaft entschlossener angehen als bisher.



Michael Glos

Vertrauen bilden durch langfristige Orientierung der Wirtschaftspolitik

Wir brauchen politische Entschlossenheit und Mut, um das Vertrauen der Bürger wieder zu stärken. Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik ist genauso nötig wie Vertrauen in Markt und Wettbewerb und die Leistungsfähigkeit unserer Sozialen Marktwirtschaft. Dass es hier nicht zum Besten bestellt ist, zeigt die Umfrage „Perspektive Deutschland“: 60 Prozent der Bundesbürger erwarten eine Verschlechterung ihrer finanziellen Situation. 58 Prozent befürchten, dass sie im Alter nicht mehr genug Geld zur Deckung ihres Lebensunterhalts und der medizinischen Versorgung



haben werden. Und jeder Zweite hat Angst um seinen Job.

Natürlich muss hier die Politik handeln. Es kommt aber auch darauf an, dass wir noch mehr als bisher für unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem werben. Die Wirtschaftspublizistik kann uns dabei helfen, die Vorteile von Markt und Wettbewerb für die Menschen greifbarer und verständlicher zu machen. Nur wer eine Sache begreift, steht ihr auch aufgeschlossen und vor allem vorurteilsfrei gegenüber.

Jeder weiß, dass die Liberalisierung der Telekommunikation vorteilhaft war. Ein Blick auf die Telefonrechnung genügt. Nur eine Wirtschaftspolitik, die verstanden wird, kann Vertrauen schaffen. Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Wirtschaftssystems und in die handelnden Akteure ist die Voraussetzung, um die vor uns liegenden Zukunftsaufgaben zu meistern. Und davon gibt es genügend.

Unsere Wettbewerber – egal ob im nahen Osteuropa oder im fernen Asien – werden immer stärker. Und wir werden immer älter und müssen aufpassen, dass wir bei der Innovationsfähigkeit Schritt halten. An Erkenntnissen über die Ursachen unserer Probleme mangelt es nicht. Allerdings dauert es in unserem Land sehr lang, bis den Erkenntnissen auch Taten folgen.

Es ist kein leichtes Unterfangen, im politischen Geschäft einschneidende Reformen durchzusetzen. Dazu braucht man große Mehrheiten. Das ist das Kapital der Großen Koalition. Deshalb ist sie auch mit einem Vertrauensvorschuss gestartet. Die Menschen setzen Vertrauen in ihre Handlungsfähigkeit nach dem Motto: „Wenn nicht die, wer dann?“ Dieses Vertrauen dürfen wir nicht verspielen.

In einer Zeit, die für viele unsicherer, komplexer und unübersichtlicher wird, müssen wir den Menschen Halt und Orientierung geben, und zwar durch eine nachvollziehbare, glaubwürdige und verlässliche Politik. *Walter Eucken* und *Ludwig Erhard* würden sagen: „Wir brauchen eine Politik, die den drei Grundprinzipien einer konstanten Wirtschaftspolitik entspricht: Glaubwürdigkeit, Kontinuität und Konsistenz.“

Das ist eine Politik, die über den Tellerrand des Aktuellen hinausreicht und die ihre Ziele fest im

Auge hat, auch wenn der Weg dorthin nicht immer geradlinig verläuft. Gerade in einer Großen Koalition wird um die „richtige Lösung“ nicht immer reibungslos gerungen. Es geht nicht darum, Idealvorstellungen durchzusetzen. Das Machbare und der Kompromiss stehen auf der Tagesordnung. Das darf uns aber nicht davon abhalten, überhaupt etwas bewegen zu wollen. Auch kleine Schritte führen zum Ziel. Schritte, die wir – wie die Bundeskanzlerin *Angela Merkel* betont hat – „konsequent und mit einer klaren Richtung“ gehen müssen. Unsere Ziele sind und bleiben die Sicherung eines hohen Lebensstandards und Arbeit für alle, die arbeiten können und wollen. In diesem Sinne gilt nach wie vor *Erhards* Maxime: „Wohlstand für alle“.

Bei allen tagespolitischen Problemen dürfen wir unsere Herkunft und Tradition nicht vergessen. Die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft wie Wettbewerb, weltweit offene Märkte und solide Finanzen behalten ihre Gültigkeit. Das gilt auch für die Werte, die ihr zugrunde liegen: Eigeninitiative, Eigenverantwortung, Selbstentfaltung und Chancengleichheit. Darauf müssen wir uns rückbesinnen – im besten *Erhard*schen Sinne orientiert an einer „Ordnung der Freiheit“.

Die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft

Immer mehr Ansprüche an den Staat haben über die letzten Jahrzehnte zu einer Vernachlässigung dieser „Ordnung der Freiheit“ geführt. Was heißt das konkret? Mit der Zeit ist die Vorstellung von der Rolle des Staates immer konfuser und breiter geworden. Ein Anspruchsdenken hat sich herausgebildet.

Insgesamt ist die Staatsquote von rund 39 Prozent im Jahre 1970 auf den Spitzenwert von über 49 Prozent im Jahre 1996 gestiegen. Im letzten Jahr lag sie bei etwa 47 Prozent. Rund zwei Drittel des Bundeshaushalts werden durch Ausgaben für soziale Sicherung, Versorgungsausgaben und Zinszahlungen gebunden. Im Einzelnen mögen die gewährten Leistungen zur Zeit ihrer Einführung durchaus gut begründet gewesen sein. Für diejenigen, die davon profitieren, mag diese Entwicklung auch an sich erfreulich sein. In der Summe sind die staatlichen Leistungen aber zu einer wirt-

schafts- und finanzpolitischen Belastung für unsere gesamte Gesellschaft geworden.

Verstärktes Anspruchsdenken steht Werten wie Eigenverantwortung und Eigeninitiative diametral entgegen. Das heißt, wir brauchen nicht mehr, sondern weniger Staat. Viele Menschen setzen dieses „weniger“ gleich mit „schwach“. Aber das Gegenteil ist der Fall: Ein Staat, der sich auf das Wesentliche beschränkt und kein Vollkaskoversicherer ist, bleibt unabhängiger von vielerlei Gruppeninteressen, ist beweglicher und flexibler und gerade dadurch stark.

Die Bundesregierung hat mit dem Haushalt 2006 ein mittel- und langfristiges Konzept eingeleitet, mit dem die Bundesfinanzen konsolidiert und der Boden für Wachstum bereitet werden. Mit dem Haushalt 2007 gewinnt der Konsolidierungskurs an Breite und Tiefe. Bei der Einhaltung der Maastricht-Kriterien sind wir auf einem guten Weg. Aber Einsparungen durch Streichung von Subventionen und Steuervergünstigungen genügen leider nicht. Deshalb wird die Mehrwertsteuer zum 1. Januar 2007 von 16 Prozent auf 19 Prozent angehoben. Bei aller Kritik daran wird oft vergessen, dass mit einem Prozentpunkt der Steuererhöhung die Beiträge der Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 4,5 Prozent gesenkt werden. Am Gütermarkt steigen zwar die Belastungen, dafür sinken sie aber am Arbeitsmarkt.

Für ein klares Rollenverständnis des Staates muss noch ein weiterer Aspekt hinzukommen: Staatsaufgaben müssen eindeutig der jeweiligen Handlungsebene zugeordnet sein. Das ist in einem komplexen föderalen System keine leichte Aufgabe. Häufig wird bei starker bundesstaatlicher Verflechtung eine schnelle Problemlösung schwieriger. Mitunter wird sie sogar unmöglich gemacht. Nicht ohne Grund ist die Föderalismusreform eines der wichtigsten Vorhaben in dieser Legislaturperiode. Anfang September ist bereits die erste Stufe der Föderalismusreform in Kraft getreten: Das ist eine wesentliche Voraussetzung für einen effizienten Reformprozess. Als nächstes steht eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen an.

Mit einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips müssen wir zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der verschiedenen staatlichen Ebenen beitragen. Was bei jeder Familie leicht verständlich ist, gilt auch für den Staat: Gute Haushaltsführung und klare

Aufgabenteilung machen das Leben leichter. Langfristig tragfähige Staatsfinanzen und eine klar strukturierte Staatsorganisation sind wichtige Voraussetzungen, um die Handlungsfähigkeit des Staates und damit auch der Wirtschaftspolitik zu erhöhen. Damit werden die Verantwortlichkeiten in Staat und Gesellschaft gestärkt und mehr Freiräume geschaffen. Dabei ist Freiheit für mich kein Selbstzweck. Wirtschaftsfreiheit ist ein Wachstumsfaktor. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für mehr Wirtschaftswachstum in unserem Land.

Deutschland braucht zur Lösung seiner Probleme einen kräftigen, nachhaltigen Wachstumsschub, um mehr Menschen in Arbeit zu bringen, um die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren und die sozialen Sicherungssysteme zu stabilisieren. Was diesen Zielen dient, hat wirtschaftspolitisch Vorrang. Denn was Wachstum bewirkt, können wir derzeit sehen: weniger Arbeitslosigkeit, mehr Beschäftigung und mehr Steuereinnahmen.

Und die Bundesregierung hat noch einiges vor. Grundlage für die bisher umgesetzten und noch geplanten Maßnahmen ist der Koalitionsvertrag. Ich glaube, dass wir nicht in jedem Punkt um jeden Preis am Wortlaut der Koalitionsvereinbarung festhalten müssen. Beispielsweise sollten wir in der Arbeitsmarktpolitik den derzeitigen Aufschwung in der Wirtschaft nutzen und den Kündigungsschutz weiter entwickeln. Ein flexiblerer Kündigungsschutz würde Beschäftigung erleichtern und wäre ein faires Angebot an die vom Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen. Auch der Niedriglohnsektor bedarf dringend einer Neuregelung. Aus meiner Sicht muss dabei folgendes gewährleistet sein:

■ Die Neuregelung muss kostenneutral sein. Die fast 90 Milliarden Euro, die wir derzeit in den Arbeitsmarkt stecken müssen, sind ausreichend. Die Neuregelung muss dazu führen, dass neue Arbeitsplätze angeboten und auch angenommen werden. Es muss der Grundsatz gelten: „Wer arbeitet, muss mehr erhalten als jemand, der zu Hause bleibt.“

■ Einen staatlich vorgegebenen Mindestlohn lehne ich ab. Er würde die notwendige Auffächerung der Lohnstruktur im Niedriglohnbereich verhindern. Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats meines Hauses – *Professor Axel Börsch-Supan* – hat es so auf den Punkt gebracht: „Mindestlöhne schaden der Beschäftigung, Kom-



bilöhne schaden dem Budget.“ Da es eine einfache Lösung der Probleme im Niedriglohnsektor nicht gibt, habe ich den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gebeten, zu dem Gesamtkomplex eine gesonderte Expertise zu erstellen.

Ich sehe die Probleme auf dem Arbeitsmarkt als zentrale Herausforderung an. Natürlich ist die Politik noch an vielen anderen Stellen gefordert. Ein wichtiges Beispiel ist die 2008 anstehende Reform der Unternehmensbesteuerung. Auch hier gilt: Niedrigere Steuersätze geben den Unternehmen Handlungsfreiheit zurück, die sie nutzen können, um neue Arbeitsplätze zu schaffen – mit all den positiven Nebenwirkungen für die öffentlichen Kassen.

Und im Gesundheitswesen ist eine Finanzierungsreform verbunden mit mehr Wettbewerb unerlässlich, um die Kostenentwicklung nachhaltig in den Griff zu bekommen und die Lohnzusatzkosten zu senken.

Auch in meinem Bereich des Wirtschaftsministeriums müssen wir die marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen so gestalten, dass den deutschen Unternehmen und ihren Beschäftigten ein Spitzenplatz im globalen Wettbewerb sicher ist:

■ Für den Mittelstand schaffen wir ein wirtschaftlich günstiges Umfeld, zum Beispiel durch Büro-

kratieabbau, eine Existenzgründungsoffensive, Stärkung der Innovationsfähigkeit und die Verbesserung der Finanzierungssituation.

■ In der Energiepolitik stehen die Versorgungssicherheit und wettbewerbsfähige Preise im Interesse von Wirtschaft und Verbrauchern.

Vieles hat die Bundesregierung in den ersten neun Monaten schon auf den Weg gebracht: Beispielsweise das Mittelstandsentlastungsgesetz mit über 37 Einzelmaßnahmen, die Mittelstandsinitiative, die High-Tech-Strategie, die Konsolidierung des Haushalts, die erste Stufe der Föderalismusreform und das 25 Milliarden Euro umfassende Investitionsprogramm. Manche sagen, das sei zu wenig. Aber einen Fehler wollen wir auf jeden Fall vermeiden: Wir wollen keine Ankündigungs- und Versprechenspolitik betreiben. So kann man nämlich auch Vertrauen verspielen. Umgekehrt wächst Vertrauen umso mehr, je eher sich die Erwartungen in der Realität erfüllen.

Das war der Grund für unsere vorsichtig angelegte Frühjahrsprojektion. Wir hielten sie für realistisch, auch um unsere finanzpolitischen Möglichkeiten nicht zu überschätzen und den Konsolidierungskurs nicht zu gefährden. Jetzt deutet vieles darauf hin, dass unsere Projektion übertroffen wird. Auch dadurch entsteht Vertrauen, dass es wieder aufwärts geht. Das ist ein guter Nährboden für den „Wohlstand für alle“. ■

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

110

Impressum

Herausgeber

Anschrift
Telefon
Telefax
E-Mail
Internet

Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Johanniterstraße 8, 53113 Bonn
02 28/5 39 88-0
02 28/5 39 88-49
info@ludwig-erhard-stiftung.de
www.ludwig-erhard-stiftung.de

Bankverbindung

Deutsche Bank AG Bonn, Konto-Nr.: 0272005, BLZ 38070059

Redaktion

Dr. Horst Friedrich Wünsche (Chefredakteur)
Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Mitarbeiter dieser Ausgabe

PD Dr. Lutz Bellmann
Dr. Hans H. Glismann
Michael Glos, MdB
Heike Göbel
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Otmar Issing
Dr. Werner Langen, MdEP
Per Larsen
Dr. Olaf Leiße
Dr. Isabel Mühlfenzl
Dr. Markus Roth
Prof. Dr. Roland Scharff
Dr. Klaus Schrader
Prof. Dr. Cornelia Storz
Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Dr. Peter Westerheide
Dr. Joachim Wuermeling

Graphische Konzeption

Werner Steffens, Düsseldorf

Druck und Herstellung

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn-Beuel

Vertrieb

Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH, Gerokstraße 51,
70184 Stuttgart, Telefax: 0711 / 24 20 88

ISSN

0724-5246

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 110 – Dezember 2006.
Orientierungen erscheinen vierteljährlich. Alle Beiträge in den Orientierungen
sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck und Vervielfältigung bedürfen der
Genehmigung der Redaktion. Namensartikel geben nicht unbedingt die Meinung
der Redaktion bzw. des Herausgebers wieder.

Simipucay