

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

122

Dezember 2009



- **Mitarbeiterbeteiligung**
Kapitalanteile für Lohnverzicht?
- **Arbeitsmarktpolitik**
Kündigungsschutz und Arbeitsförderung
- **Sachverständigenrat**
Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen
- **China**
Innovationen statt Imitationen
- **G-20-Finanzgipfel in Pittsburgh**
Ergebnisse und Aussichten
- **Ökonomie-Nobelpreis 2009**
Zur Bedeutung von Institutionen

Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen



Was bringen Kapitalbeteiligungen von Mitarbeitern im Sanierungsfall?

*Dr. Hagen Lesch
Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)*

■ Die Idee, Mitarbeiter zu Miteigentümern eines Unternehmens zu machen, feiert regelmäßig eine Renaissance. Beim sogenannten Investivlohn tauschen die Arbeitnehmer einen Teil ihres Barlohnes gegen eine Kapitalbeteiligung am Unternehmen, das sie beschäftigt. Dabei sind verschiedene Varianten denkbar, wie Mitarbeiterdarlehen, Genussscheine oder Belegschaftsaktien. Bei allen Varianten wird ein Arbeitnehmer Miteigentümer, aber nicht jede Form der Beteiligung ist mit einem Stimmrecht verbunden.

Steuerliche Förderung der Kapitalbeteiligung

Im April 2009 trat eine Reform des Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetzes in Kraft, in deren Rahmen der steuer- und sozialabgabenfreie Höchstbetrag für die Überlassung von Kapitalbeteiligungen am Unternehmen von 135 Euro auf 360 Euro pro Jahr angehoben wurde. Mit der Erhöhung der Einkommensgrenze – bei Alleinstehenden von 17 900 auf 20 000 Euro, bei Ehepartnern von 35 800 auf 40 000 Euro – wurde der Kreis der Förderungsberechtigten erweitert. Neu ist auch die Einrichtung von Mitarbeiterbeteiligungsfonds. Dies sind spezielle Fonds, zum Beispiel für einzelne Branchen, die wie direkte Anlagen im eigenen Unternehmen gefördert werden.

Ursprünglich war die verbesserte steuerliche Förderung von der Großen Koalition in der Absicht beschlossen worden, die Arbeitnehmer im Aufschwung am Unternehmenserfolg teilhaben zu lassen. Inzwischen hat die Diskussion über die Kapitalbeteiligung von Arbeitnehmern jedoch einen anderen Fokus erhalten. Anstatt als „Gratifikation für Boomzeiten“ soll die Kapitalbeteiligung nun als „Tauschmittel für Krisenfälle“ dienen.¹ Die Mitarbeiter verzichten auf Lohn und erhalten dafür Kapitalanteile ihres Unternehmens.

Laut Gesetz werden Kapitalbeteiligungen steuerlich gefördert, wenn sie zusätzlich zum festen Bruttoentgelt bezahlt werden. Überschreiben Unternehmen ihren Mitarbeitern im Gegenzug für einen Lohnverzicht Kapitalanteile, greift die steuerliche Förderung nicht. Das Bundesarbeitsministerium hat deshalb im September 2009 Eckpunkte vorgelegt, nach denen eine Umwandlung von Barlohn in eine Form der Mitarbeiterbeteiligung bis zu einer Höchstgrenze von 12 000 Euro pro Jahr steuerlich freigestellt werden soll. Eine Steuer- und Beitragspflicht soll erst mit einer Rückumwandlung der Beteiligung in Barlohn greifen. Durch die nachgelagerte Besteuerung wird gewährleistet, dass Steuer- und Beitragsausfälle nur vorübergehend entstehen.

¹ In der Krise boomt die Mitarbeiterbeteiligung, Handelsblatt vom 31. März 2009, Seite 3.

Die neue Bundesregierung aus CDU/CSU und FDP hat diesen Vorstoß aufgegriffen. Im Koalitionsvertrag heißt es, die Regierung werde die Möglichkeiten der Mitarbeiterkapitalbeteiligung erweitern. Auf freiwilliger Basis sollen die Beschäftigten auch steuerbegünstigt werden, wenn sie Teile ihres Entgeltes gegen Anteile an ihrem Unternehmen tauschen. Eine Fördergrenze wurde allerdings nicht genannt.

Beschränktes Interesse an Kapitalbeteiligung

Ob eine steuerliche Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung sinnvoll ist, wird ebenso kontrovers diskutiert wie die Frage, ob eine Entgeltumwandlung im Sanierungsfall wirklich hilft. Im internationalen Vergleich fällt auf, dass hierzulande nur eine Minderheit der Betriebe ihre Belegschaft am Unternehmen beteiligt. Laut Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung lag deren Anteil im Jahr 2005 bei gerade einmal zwei Prozent aller Betriebe, in Betrieben mit mindestens 500 Beschäftigten waren es mit sieben Prozent etwas mehr. Vor allem Kapitalgesellschaften nutzen den Investivlohn, indem sie Belegschaftsaktien ausgeben. Auf sie entfallen derzeit nach Schätzungen der Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft (AGP) zwei Drittel der gesamten Kapitalbeteiligungen, bei einem Volumen von 7,6 Milliarden Euro.

Die begrenzte Verbreitung von Kapitalbeteiligungsformen deutet an, dass sich dieses Instrument längst nicht für jedes Unternehmen und jede Rechtsform eignet. Grundsätzlich kann eine Kapitalbeteiligung positive Wirkungen für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer entfalten. Die Arbeitnehmer identifizieren sich als „Mitunternehmer“ stärker mit ihrer Firma und sind motivierter. Da sie neben ihrem Arbeitseinkommen ein Kapitaleinkommen erhalten, profitieren sie im Aufschwung unabhängig von tarifvertraglich ausgehandelten Lohnerhöhungen von einem steigenden Wert ihres Unternehmens. Im Unterschied zur Gewinnbeteiligung werden steigende Gewinne aber nicht direkt ausgeschüttet, sondern als Vermögenszuwachs verbucht und einbehalten. Ändert sich die Wirtschaftslage, kann aus dem Zuwachs auch ein Verlust werden. Dadurch entsteht ein doppeltes Risiko: Zusätzlich zum Beschäftigungsrisiko tragen die Arbeitnehmer ein finanzielles Risiko. Auch das unterscheidet die Kapitalbeteiligung von der – haftungsbeschränkten – Gewinnbeteiligung, bei der die Belegschaft von steigenden Gewinnen profitiert, ohne an Verlusten beteiligt zu werden.

Aus Sicht des Unternehmens verbessern Kapitalbeteiligungen die Liquidität und erhöhen je nach Ausgestaltung die Eigenkapitalquote. Ein Unternehmen kann zudem wählen, ob es eine Mitarbeiterbeteiligung mit oder ohne Stimmrecht verknüpft. Wird eine Einflussnahme der Belegschaft nicht gewünscht, bieten sich Mitarbeiterdarlehen oder stille Beteiligungen an. Trotzdem bestehen vor allem in Familienunternehmen immer noch große Vorbehalte gegenüber dieser Beteiligungsform. Eine Erklärung ist der Wunsch nach Unabhängigkeit, der oft die entscheidende Triebfeder für das Engagement der Eigentümer ist. Erhalten die Arbeitnehmer über Beteiligungen Mitspracherechte, fühlen sich die Eigentümer in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt. Dies trägt auch zur Erklärung bei, warum der Verbreitungsgrad von Kapitalbeteiligungen mit der Betriebsgröße zunimmt. Bei börsennotierten Aktiengesellschaften ist die Beteiligung von Mitarbeitern über Belegschaftsaktien üblich und in Bezug auf die Mitspracherechte weniger problematisch. Dafür sind Belegschaftsaktien aber eher Finanzanlage als Motivationsinstrument.

Alternatives Bündnis für Arbeit

Durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich der Fokus der Diskussion geändert. Sollten die Arbeitnehmer bislang neben dem Arbeitsplatzrisiko nicht auch noch ein Kapitalrisiko tragen, will vor allem die IG Metall nun Mitarbeiterbeteiligungen als Sicherheitspfand nutzen. Die Gewerkschaften führen an, dass die Arbeitnehmer im Sanierungsfall keinesfalls sicher seien, von einem Lohnverzicht profitieren zu können. Während bei einem klassischen Bündnis für Arbeit Lohnverzicht gegen einen erweiterten Kündigungsschutz getauscht wird, kann eine Beschäftigungsgarantie im Sanierungsfall gerade nicht für alle Arbeitnehmer ausgesprochen werden. Wie die Diskussion über die Rettung von Opel zeigt, setzt die Fortführung des Unternehmens einen Abbau der Belegschaft zwingend voraus. Damit die Arbeitnehmer in solchen Situationen nicht ohne eine Gegenleistung auf Lohn oder Freizeit verzichten, sollen sie am Unternehmen beteiligt werden. Kollektives Belegschaftskapital soll zudem nach Auffassung der Gewerkschaften die Ertragskraft, die Liquidität und das Eigenkapital der Unternehmen stärken.

Tatsächlich stellt die Entgeltumwandlung im Sanierungsfall eine Alternative zum klassischen Bündnis für Arbeit dar. Kommt es zum Arbeitsplatzverlust, kann ein Entlassener bei einer Rettung des Unternehmens trotzdem indirekt profitieren, wenn der Wert des Unternehmens steigt. Ob das ausreicht, um den Verzicht auf eine Beschäftigungsgarantie aufzuwiegen, hängt vom einzelnen Arbeitnehmer ab. Daher sollte der Lohnverzicht gegen Kapitalbesitz nur auf freiwilliger Basis angeboten werden. Die Entscheidung über eine Entgeltumwandlung sollte auf der Betriebsebene getroffen werden. Tarifliche Öffnungsklauseln könnten den rechtlichen Rahmen dafür abstecken.

Offiziell geht die IG Metall diese neue Strategie der Krisenbewältigung bislang eher behutsam an; sie spricht von Einzelfällen. Dennoch werden Bedenken geäußert. So titelte die Zeitschrift Wirtschaftswoche im September 2009 mit dem Spruch „Das Kapital bin ich“ und präsentierte IG-Metall-Chef *Berthold Huber* in Anspielung auf das Zitat „L'état, c'est moi“ in der Gestalt eines Sonnenkönigs. Die Zeitschrift baut ein Szenario auf, in dem die Mitarbeiter kriselnder Unternehmen auf Lohn verzichten und ihre dafür erworbenen Unternehmensanteile mitsamt den damit verbundenen Stimmrechten an Beteiligungsfonds abtreten, die von Betriebsräten und Gewerkschaften kontrolliert werden. Die Bündelung von Arbeitnehmeranteilen in Fonds, deren Stimmrechte von den Gewerkschaften übernommen werden, würde die unternehmerische Mitbestimmung der Gewerkschaften stärken. Als Vertreter der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat und gleichzeitig als Anteilseigner könnten die Organisationen mehr Einfluss auf die Strategie der Unternehmen nehmen.

Sinkende Kapitalkosten helfen Unternehmen

Wird ein fester Lohnbestandteil investiv in Eigen- oder Fremdkapital des eigenen Unternehmens oder indirekt über einen Fonds angelegt, bleibt die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitnehmern zunächst unverändert, denn die Unternehmen werden nicht von Arbeitskosten entlastet. Was sie beim Barlohn weniger aufwenden müssen, wird ihnen über den Investivlohn in Rechnung gestellt. Nur wenn das Belegschaftskapital günstiger als zu Marktkonditionen bereitgestellt wird, sinken die Arbeitskosten unter die Summe aus Bar- und Investivlohn. Dadurch entsteht ein positiver Beschäftigungseffekt.

Die Beschäftigten werden allerdings nur bereit sein, dem Unternehmen günstigere Konditionen als marktüblich einzuräumen, wenn sie auf ihre Kapitaltitel höhere Rückflüsse erwarten als externe Gläubiger. Bei gleichem Informationsstand und gleicher Risikobewertung ist dies in normalen Zeiten eher unwahrscheinlich. Im Fall einer Sanierung könnten die Arbeitnehmer aber bereit sein, eine geringere Rendite zu akzeptieren, um die Überlebenswahrscheinlichkeit ihres Unternehmens zu erhöhen. Darüber hinaus kann staatliche Förderung helfen: Wird eine Kapitalbeteiligung steuerlich subventioniert, könnten die Beschäftigten eher eine Rendite unter dem Marktniveau akzeptieren.

Kapitalbeteiligungen wirken auch positiv auf die Beschäftigung, wenn sie ausschließlich jenen Mitarbeitern gewährt werden, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses beschäftigt sind, und Neueingestellten nur der vereinbarte Basislohn gezahlt wird. Eine solche Lohndifferenzierung bewirkt zweierlei: Zunächst führt eine Lohnsenkung zu einer Gewinnerhöhung, die an die beschäftigten Arbeitnehmer in Form einer Unternehmensbeteiligung übertragen wird; es kommt zu einer Verschiebung zwischen Lohn- und Gewinnsumme, ohne dass sich die Einkommenshöhe ändert. Da im Fall einer Beschäftigungsausweitung nur der Barlohn – ohne Investivlohn – gezahlt werden muss, entsteht ein zweiter Effekt: Für die Unternehmen wird es rentabel, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Eine permanente Diskriminierung von Alt- und Neubeschäftigten widerspricht zwar dem gewerkschaftlichen Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“. In Ergänzungstarifverträgen wird dieses Prinzip aber ohnehin durchbrochen. Fraglich ist indes, ob ein Unternehmen im Sanierungsfall den geringeren Barlohn oder sinkende Kapitalkosten tatsächlich zur Einstellung neuer Mitarbeiter nutzt. Die Kapitalbeteiligung dient bei drohender Insolvenz vielmehr dazu, über Belegschaftsdarlehen an möglichst günstiges Beteiligungskapital zu kommen, um den Fortbestand des Unternehmens zu sichern.

Tariffonds sind ordnungspolitisch bedenklich

Fraglich ist, ob die Unternehmen eine günstigere Kapitalbeschaffung auch anstreben, wenn sie an eine stärkere gewerkschaftliche Einflussnahme auf die Unternehmenspolitik geknüpft wäre. Dies wäre der Fall bei einer Bündelung der Belegschaftsanteile in Fonds, die von den Gewerkschaften verwaltet würden.

Tariffonds als Alternative zu einer direkten oder indirekten betrieblichen Beteiligung wurden schon Anfang der 1970er Jahre diskutiert. Vorrangiges Ziel einer Fondslösung, die regional oder überregional, branchenbezogen oder branchenübergreifend organisiert werden kann, ist die Risikostreuung. Fonds verhindern nicht nur eine einseitige kapitalmäßige Bindung des Arbeitnehmers an das jeweilige Unternehmen. Sie stellen auch für solche Unternehmen eine Option dar, die eine Eigenkapitalbeteiligung nicht anbieten können oder wollen. Die angestrebte Risikostreuung wird aber gemindert, wenn der Fonds einen Großteil seiner Mittel in die Unternehmen investieren muss, deren Arbeitnehmer in den Fonds eingezahlt haben.

Tariffonds könnten auch dazu genutzt werden, den Gewerkschaften einen größeren Einfluss auf die Unternehmenspolitik einzuräumen. Dieser Weg wäre ordnungspolitisch bedenklich. Nehmen die Gewerkschaften neben der Mitbestimmung auch Entscheidungsrechte der Eigentümer wahr, wird eine „schleichende Politisierung“ von betrieblichen Entscheidungen erwartet. Außerdem

drohen wachsende Intransparenz bei der Entscheidungsfindung und Verwässerung der unternehmerischen Verantwortung. Zu den Zielkonflikten zwischen Management und Kapitalgebern kommt die Gefahr hinzu, dass die am Entscheidungsprozess Beteiligten keine Verantwortung sowie keine Haftung für Fehlentscheidungen übernehmen und sich die Verantwortung aufgrund intransparenter Entscheidungsstrukturen nicht eindeutig zuweisen lässt. Aus Sicht vieler Unternehmen dürften diese Gefahren einen möglichen Zinsvorteil überkompensieren, sodass eine fondsbasierte Kapitalbeteiligung daher keine relevante Option wäre.

Weitere Fragen und Probleme stellen sich bei der praktischen Ausgestaltung von Mitarbeiterkapitalbeteiligungen. Wann kann das erworbene Kapital wieder veräußert werden? Was passiert beim Ausscheiden eines Mitarbeiters aus dem Unternehmen mit seinen Anteilen? Sind die Anteile übertragbar? Und: Werden die Anteile gegen Insolvenz geschützt? Diese offenen Punkte dämpfen die Bereitschaft, Kapitalbeteiligungen einzuführen. Unstrittig ist auch, dass Investivlöhne eine partnerschaftliche Unternehmenskultur voraussetzen. Damit sind sie aber keinesfalls ein Instrument für Schönwetterperioden. Gerade Unternehmenskrisen können dazu führen, dass Unternehmensleitung und Belegschaft enger zusammenrücken und eine partnerschaftliche Kultur anstoßen. ■



Die Belegschaftsaktie verdient eine neue Chance

Ulrich Hocker

Hauptgeschäftsführer der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz e. V. (DSW)

■ Die Bekanntgabe der Aktionärszahlen in Deutschland durch das Deutsche Aktieninstitut gleicht Jahr für Jahr einer Hiobsbotschaft. Die Akzeptanz der Aktie als Unternehmensanteil lässt bei den Bundesbürgern stark zu wünschen übrig, die Quote hat sich seit dem Jahr 2000 nahezu halbiert. Und das, obwohl inzwischen täglich in allen Fernsehprogrammen und Zeitungen über den Deutschen Aktienindex (DAX) und dessen Mitglieder, vielfach sogar über kleinere Werte berichtet wird, obwohl der deutsche Leitindex der Finanzkrise trotzt und sich seit dem Frühjahr in einem steilen Aufwärtstrend befindet, und obwohl die hiesige Aktienkultur inzwischen auch schon einige Jahre besteht. Ein Impuls war ohne Zweifel die Privatisierung der Staatsbetriebe Telekom, Lufthansa und Post Mitte bis Ende der 1990er Jahre.

Die Zahl der Aktionäre ist erschreckend niedrig und bleibt deutlich hinter den Werten in anderen großen Industrienationen zurück. So hat in den USA jeder vierte Einwohner Aktien, in den Niederlanden sogar annähernd jeder dritte. Bei uns hingegen ist es nur jeder Zwanzigste. Anders gesagt: Nur fünf Prozent der Bundesbürger investieren am Aktienmarkt.

Am finanziellen Spielraum mangelt es den Menschen sicher nicht. Die Sparquote liegt absolut und relativ zum frei verfügbaren Einkommen der Anleger über dem Durchschnitt in vergleichbaren Industrienationen. Ebenso gehört die Bundesrepublik zu den reichsten Ländern der Erde. Umso besorgniserregender sind die niedrigen Akzeptanzquoten der Aktie. Besonders erschreckend ist dies im historischen Vergleich: Seit 1989 ist die Zahl der Aktionäre

nicht gestiegen, obwohl zeitgleich durch die Deutsche Einheit die Zahl der Einwohner um 25 Prozent angewachsen ist.

Unverdientes Schattendasein der Belegschaftsaktie

Bei der Frage nach den Gründen dafür gibt es mehrere Antworten. Ein Grund liegt sicher in der mangelhaft geförderten ökonomischen Bildung der Bundesbürger. Die meisten Deutschen kommen zum ersten Mal mit dem Thema Geld, Geldanlage und Kapitalmarkt in Kontakt, wenn sie ihre ersten selbstverdienten Ersparnisse anlegen müssen. Für sie ist es sehr schwierig, auf Anhieb die Zusammenhänge am hochkomplexen Kapitalmarkt zu verstehen. Die Folge davon ist eine überdurchschnittlich ausgeprägte Skepsis vieler Anleger gegenüber Unternehmen und der Aktie als Unternehmensanteil. Diese negative Grundeinstellung wird dadurch verstärkt, dass innerhalb der vergangenen zehn Jahre gleich zwei verlustträchtige Perioden am Aktienmarkt zu verkraften waren: Die jüngste Finanzkrise und der Crash nach dem Platzen des Neuen Marktes Ende 2000.

Ein weiterer Hauptgrund ist die kaum vorhandene Durchsetzung des Marktes mit Programmen zur Mitarbeiterkapitalbeteiligung. Wenn überhaupt, dann haben nur die Mitarbeiter großer Konzerne die Chance, Aktien des eigenen Unternehmens zu speziellen Konditionen zu erwerben. Bei kleinen und mittelständischen Unternehmen sucht man die Belegschaftsaktien-Programme zumeist vergeblich. Nur jedes fünfte Unternehmen mit mehr als 200 Mitarbeitern hat entsprechende Programme im Angebot. Die Konsequenz ist: Die Aktionärsbilanz wird in diesem Bereich besonders stark belastet. Inzwischen zählt das Deutsche Aktieninstitut nur noch knapp eine Million Belegschaftsaktionäre.

Dieses Schattendasein hat die Belegschaftsaktie nicht verdient, erfüllt sie doch gleich zwei wichtige Funktionen für das Gelingen im ökonomischen Gesamtkreislauf: Wenn die Belegschaftsaktie ein entsprechend großes Verbreitungs-niveau erreicht, kann sie zu einer Säule der privaten Altersvorsorge werden, die von der Politik seit Jahren als notwendige Ergänzung zur staatlichen Rente propagiert wird. Andererseits verstärken Mitarbeiterbeteiligungsprogramme das Zugehörigkeitsgefühl zum eigenen Unternehmen und fördern bei den Arbeitnehmern das unternehmerische Denken.

Beides sind sehr positive Effekte, die derzeit nicht ausreichend genutzt werden. Die Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz (DSW) setzt sich daher dafür ein, die Belegschaftsaktie zu fördern und endlich salonfähig zu machen – analog zu vielen anderen Ländern, in denen dies bereits üblich ist. Diese Förderung könnte beispielsweise über finanzielle Anreize gesteuert werden. Die Novelle, die der Gesetzgeber im Jahr 2009 durch die Erhöhung des geförderten Betrags von 135 auf 360 Euro angestoßen hat, ist dafür nicht ausreichend. In anderen Industrienationen, wie etwa Großbritannien, den Niederlanden oder Österreich, ist der finanzielle Anreiz deutlich höher. So können in Großbritannien bis zu 3 000 Pfund gefördert werden, in Österreich sind es immerhin 1 460 Euro. Auch Deutschland braucht höhere Förderbeträge, möglichst in Verbindung mit einem nachvollziehbaren Gesamtkonzept der Besteuerung von Wertpapieren. Die bestehende Abgeltungssteuer ist diesbezüglich verbesserungsbedürftig.

Belegschaftsaktie in Sanierungsfällen sind kritisch

Allerdings darf man bei aller Wertschätzung der Belegschaftsaktie eines nicht verschweigen: Für die Mitarbeiter, die entsprechende Programme in großem Stil nutzen, entsteht dadurch ein zweites Risiko, über das sie sich im Klaren sein müssen. Solange die Unternehmensgewinne steigen und sich der Börsenkurs entsprechend aufwärts bewegt, steigen auch der Wert der Mitarbeiteraktien und die Höhe der Dividende, also der jährlichen Gewinnbeteiligung. Umgekehrt wird es jedoch problematisch: Der am Unternehmen beteiligte Mitarbeiter hat zunächst das Risiko, seinen Arbeitsplatz etwa im Fall einer Insolvenz zu verlieren. Als Aktionär und Miteigentümer des Unternehmens trägt er darüber hinaus das Kapitalrisiko, dass sein Anteilspaket deutlich an Wert einbüßen könnte.

In diesem Zusammenhang ist die von Gewerkschaften geäußerte Idee, dass Mitarbeiter bei sanierungsbedürftigen Unternehmen auf Lohn verzichten und stattdessen mit Aktien bezahlt werden, eher kritisch zu sehen. Zumal die Grundidee, dass eine Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter auch zu einer größeren Identifikation mit dem Unternehmen führt, nur dann zum gewünschten Effekt führt, wenn der Mitarbeiter als privater Eigentümer handeln kann und nicht die Gewerkschaft als Mittler zwischengeschaltet ist oder sogar als Treuhänder die Aktien der Mitarbeiter hält.

Dies hätte zusätzlich einen kaum wünschenswerten Nebeneffekt. Wenn die Arbeitnehmerorganisationen große Aktienpakete eines Unternehmens halten, besteht die Gefahr der Über-Mitbestimmung. Die Gewerkschaften würden im mitbestimmten Aufsichtsrat dann nicht nur auf der Arbeitnehmerseite sitzen, sondern durch ihr Aktienpaket auch auf der Kapitalseite. Dies könnte im Extremfall sogar zu Mehrheiten führen, die aus Sicht der freien Aktionäre unerwünscht sein können.

Dennoch bleibt die Belegschaftsaktie ein förderungswürdiges Instrument zum privaten Vermögensaufbau sowie zur Stärkung des unternehmerischen Denkens und der Aktienkultur in Deutschland. In der Praxis zählen das einzelne Unternehmen und die Ausgestaltung des Beteiligungsprogramms. ■



Kapitalanteile für Lohnverzicht?

*Dr. Wolfgang Mansfeld
Präsident des Bundesverbandes Investment und Asset Management e. V. (BVI) in
Frankfurt am Main und Vorstandsmitglied der Union Asset Management Holding*

■ Die Beteiligung von Arbeitnehmern am Unternehmenskapital gilt über Parteigrenzen hinweg als wünschenswert. Eine Vielzahl politischer Initiativen, zuletzt im April dieses Jahres durch das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz, wurden diesem Ziel gewidmet. Sie haben es indes nicht vermocht, dieser Idee zu einem Durchbruch zu verhelfen.

Eine bemerkenswerte neue Variante ist zuletzt von Gewerkschaften und SPD ins Gespräch gebracht worden: die Verknüpfung von Lohnverzicht mit Vermögensbeteiligung. Der Hintergrund: Aufgrund der Wirtschaftskrise wird Arbeitnehmern in vielen Fällen Lohnverzicht nahegelegt, um das Unternehmen zu retten und Arbeitsplätze zu sichern. Warum also den Lohnverzicht nicht

„gegenfinanzieren“ mit der Hergabe von Unternehmensanteilen durch den Arbeitgeber – und damit die Krise nutzen, um der Arbeitnehmerbeteiligung einen Schub nach vorn zu geben?

Ziele und Zielkonflikte bei der Mitarbeiterbeteiligung

Darüber, dass Mitarbeiterbeteiligung wünschenswert ist, gibt es breite politisch-gesellschaftliche Übereinstimmung. Hinter diesem vordergründigen Konsens stehen aber sehr unterschiedliche Motivationen und Begründungen. Sie gilt es immer wieder herauszuarbeiten und klar auszusprechen. Ansonsten enden Vorschläge, Diskussionen und konkrete politische Maßnahmen leicht in Missverständnissen und Enttäuschungen. Mindestens drei Motive spielen in der Praxis eine Rolle:

- Mitarbeiterbeteiligung führt zu persönlicher, finanzieller Vermögensbildung der Arbeitnehmer. Das ist aus Gründen der Altersvorsorge wünschenswert und kann als Kompensation dafür angesehen werden, dass seit geraumer Zeit die Arbeitnehmereinkommen langsamer wachsen als die Unternehmens- und Vermögenseinkommen.
- Mitarbeiterbeteiligung erhöht die Identifikation mit dem Unternehmen, indem sie die Arbeitnehmer einerseits vom Unternehmenserfolg abhängig macht und ihnen andererseits Mitspracherechte gewährt.
- Mitarbeiterbeteiligung – zumindest wenn sie zu zusätzlicher Kapitalbildung führt und das Kapitalangebot vergrößert – kann die Finanzierungsquellen von Unternehmen erweitern.

Welches dieser Ziele im Vordergrund steht, beeinflusst die erforderliche Ausgestaltung einer Vermögensbeteiligung. Dabei ist rasch feststellbar, dass nicht alle der genannten Ziele gleichzeitig erreichbar sind. Im Gegenteil, es bestehen teilweise beachtliche Zielkonflikte: Erstens ist die Beteiligung am eigenen Unternehmen nicht unbedingt der ideale Weg zum Vermögensaufbau hinsichtlich Liquidität, Sicherheit und Ertrag. Zweitens entsteht ein positiver Finanzierungseffekt nur, wenn die Beteiligung durch Konsumverzicht – also durch Verzicht auf laufendes Einkommen der Arbeitnehmer – finanziert wird. Das widerspricht jedoch dem Ziel, Vermögensbeteiligung als Mittel der Verteilungspolitik zu nutzen.

Die Grundidee der Mitarbeiterbeteiligung legt eine Beteiligung auf betrieblicher Ebene nahe: durch Belegschaftsaktien oder bei Unternehmen, die nicht als Aktiengesellschaft firmieren, durch GmbH-Anteile oder stille Beteiligungen. Hinzu kommt allerdings – jedenfalls im Fall einer staatlichen Förderung der Mitarbeiterbeteiligung – das Erfordernis, dass eine überbetriebliche Variante als alternative Option bestehen muss. Andernfalls würden Arbeitnehmer nicht in den Genuss der Förderung kommen, wenn der eigene Arbeitgeber entweder keine Unternehmensbeteiligungen anbieten kann, zum Beispiel im öffentlichen Dienst, oder will: Viele Arbeitgeber wollen keine Beteiligung Dritter oder scheuen den administrativen Aufwand, der gerade für mittelständische Unternehmen beträchtlich sein kann. Weiterhin dient die überbetriebliche Variante dazu, den Arbeitnehmer nicht zu zwingen, ein „Klumpenrisiko“ – die Kumulierung von Arbeitsplatz- und Anlagerisiko – sowie eine stark eingeschränkte Veräußerbarkeit und Übertragbarkeit der Anteile in Kauf zu nehmen.

Umgekehrt kann die überbetriebliche Variante das Mitsprache- und Identifikationsziel nicht und das Finanzierungsziel kaum unterstützen. Wenn man diese Ziele aber als vorrangig ansieht – und das dürfte mehrheitlich so sein –, darf die überbetriebliche Variante nur die Ausnahme von der Regel sein. Wenn dagegen – wie im Fall der Förderung von Vermögensbeteiligungen nach dem Einkommensteuergesetz bzw. Vermögensbildungsgesetz – die überbetriebliche Variante die Regel ist und die betriebliche Beteiligung die Ausnahme, ist fraglich, ob die Förderung und der gesamte Ansatz möglicherweise die vorrangigen Bedürfnisse der Arbeitnehmer verfehlen.

Staatliche Förderung mit begrenzter Wirkung

Dass die Mitarbeiterbeteiligung ein öffentliches Anliegen ist und staatlicher Förderung bedarf, gilt seit Jahrzehnten und über verschiedene Bundesregierungen hinweg als unumstritten. Dennoch darf die Frage gestellt werden, warum eine erweiterte Mitarbeiterkapitalbeteiligung nicht durch marktwirtschaftliche Kräfte hervorgebracht wird. Immerhin dienen Vermögensaufbau, Mitsprache und Erweiterung der Finanzierung sowohl Arbeitnehmern als auch Unternehmen.

Es gibt aber auch Argumente dafür, dass Marktkräfte hier unerwünschte Ergebnisse liefern. Das kann zum Beispiel mit fehlender Aktien- und Kapitalmarktkultur oder mit Vorbehalten gegenüber neuen Wegen zu tun haben. Im Ergebnis hat sich ein politisch-gesellschaftlicher Konsens herausgebildet, dass die Verbreitung der Mitarbeiterbeteiligung unterhalb des wünschenswerten Niveaus liegt und ohne staatlichen Anschub nicht ansteigen wird.

Entsprechend vielfältig sind die bisherigen politischen Initiativen gewesen: zum Beispiel das Vermögensbildungsgesetz, die Förderung von Vermögensbeteiligung nach § 19a Einkommensteuergesetz und das Mitarbeiterbeteiligungsgesetz, das die Große Koalition 2009 auf den Weg gebracht hat. Trotz all dieser Maßnahmen ist insgesamt eine Stagnation der Arbeitnehmerbeteiligung auf mäßigem Niveau feststellbar, sodass Handlungsdruck besteht, wenn am Ziel festgehalten wird.

Schwächen bei der staatlichen Förderung

Kapitalbeteiligungen sind nicht weit verbreitet: Rund zwei Millionen Arbeitnehmer halten eine Kapitalbeteiligung am eigenen Unternehmen. Speziell im Mittelstand werden Kapitalbeteiligungen kaum genutzt; weniger als fünf Prozent der Unternehmen mit bis zu 500 Beschäftigten bieten entsprechende Modelle an. Und der Trend ist negativ: Die Zahl der Belegschaftsaktionäre, die vom Deutschen Aktieninstitut halbjährlich ermittelt wird, ist in den letzten Jahren von 1,66 Millionen im Jahr 1998 auf nur noch eine Million Mitte 2008 gesunken.

Die Mitarbeiterbeteiligung ist scheinbar weder Unternehmen noch Arbeitnehmern eine Herzensangelegenheit. Vor allem mittelständische Unternehmen scheuen fremden Einfluss und die hohen formalen Lasten, gerade wenn nicht die Rechtsform der Aktiengesellschaft besteht. Gewerkschaften sind besorgt, dass ihre Klientel in das Lager des Kapitals abwandert. Und die Arbeitnehmer sehen die betriebliche Beteiligung als eine wenig attraktive Kapitalanlage, die – wenn überhaupt – nur bei spürbarer staatlicher Förderung und in überbetrieblicher Form, insbesondere als Anlage in Aktienfonds, eingegangen

wird. Die staatliche Förderung hat bisher nicht vermocht, diese Vorbehalte nachhaltig zu überwinden, da sie zwei Schwächen hat:

■ Erstens führt die Förderung auf vielen Schienen zu einem kleinteiligen Förderlabyrinth. Besser wäre eine einheitliche steuerliche Förderung für bestimmte Kapitalbeteiligungen durch Freistellung von Einkommensbestandteilen, die zum Erwerb von Unternehmensanteilen dienen. Gleichzeitig müsste eine deutliche Erweiterung des Rahmens erfolgen: Um wirkliche Anreize zu bieten, müssten mehrere Tausend Euro begünstigt investiert werden können, wie Erfahrungen aus dem Ausland belegen.

■ Zweitens ist an die spätere Entnahme- oder Nutzungsphase zu denken. Die Abgeltungssteuer, die auf laufende Erträge und bei späterer Veräußerung von Kapitalbeteiligungen fällig würde, macht manch gut gemeinte Förderung zunichte. Richtig wäre eine nachgelagerte Besteuerung, die eine Anbindung an die geförderte Altersvorsorge erleichtern würde.

Kapitalbeteiligung für Lohnverzicht – Ein gangbarer Weg?

Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben die Idee der Mitarbeiterbeteiligung neu belebt. Wenn Unternehmen in Notlagen geraten, entsteht Druck auf die Arbeitnehmer, das Überleben des Unternehmens zu unterstützen und Arbeitsplätze durch Gehaltsverzicht zu retten. Warum sollte ihnen nicht im Gegenzug eine Kapitalbeteiligung eingeräumt werden? Ein faires Tauschgeschäft statt einseitigen Verzichts, wird von Gewerkschaftsseite argumentiert – nicht ganz unbegründet, auch wenn die eigentliche Gegenleistung für den Einkommensverzicht wohl primär der Erhalt der Arbeitsplätze ist. Hat der Lohnverzicht Erfolg und erholt sich das Unternehmen, würden die Arbeitnehmer doppelt profitieren: durch die Sicherung der Arbeitsplätze und durch Beteiligung an der Steigerung des Unternehmenswerts.

Die neue Regierungskoalition hat die Absicht erkennen lassen, hierfür insofern den Weg zu bereiten, als der Erwerb von Kapitalanteilen des eigenen Unternehmens durch Entgeltumwandlung in das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz einbezogen werden könnte. Das hieße allerdings auch, dass die Förderung nicht auf – wie immer zu definierende – Krisen- oder Sanierungssituationen beschränkt würde. Eine Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer würde erreicht und eine ordnungspolitisch problematische Unterstützung insolvenzbedrohter Unternehmen insofern vermieden.

Die Kapitalbeteiligung für Lohnverzicht könnte also in die bestehende Systematik der Förderung einbezogen werden, wobei es situationsbedingt andere Akzente gäbe. Von der Zielsetzung her wird die bisherige Pyramide gleichsam auf den Kopf gestellt: Die Finanzierungsfunktion rückt an die erste Stelle, der Mitspracheeffekt folgt, während der Vermögensaufbau eher als „Hoffnungswert“ gelten muss. Der Aufrechnung von Sanierungsbeitrag und Beteiligung entspricht eine durch Gehaltsverzicht finanzierte Mitarbeiterbeteiligung; bemerkenswert ist dabei eine vermögenspolitische Kehrtwende – gilt doch bisher als unverzichtbare Anforderung, dass Kapitalbeteiligungen nicht durch Umwandlung von Ansprüchen entstehen, sondern zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn gewährt werden. Eine staatliche Förderung, wie sie kurz vor der letzten Bundestagswahl von den Ministern *Peer Steinbrück* und *Olaf Scholz* vorgeschlagen wurde – steuerliche Freistellung bei der Umwandlung von Lohn in Kapitalbeteiligungen bis zu 12 000 Euro im Jahr – wäre in ihrer Größenordnung ungewöhnlich, aber systematisch nicht neu.

Der Charme der Lösung läge nicht nur in der Chance, Unternehmensinsolvenzen zu vermeiden und Arbeitsplätze zu sichern ohne direkte staatliche Unterstützung. Auch die Widerstände gegen eine Vermögensbeteiligung, die bisher sowohl bei kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch bei Gewerkschaften bestehen, würden in Sanierungssituationen eher aufgegeben. Vermögenspolitische Erfolge könnten sich auf die Weise rascher einstellen, als es bisher möglich schien.

Vorprogrammierte Interessenkonflikte

Allerdings gibt es erhebliche Nachteile: Mit Vorsicht zu würdigen ist die von Vertretern der Gewerkschaften erklärte Zielsetzung, die so entstehenden Stimmrechte von Arbeitnehmern zu bündeln, damit sie als „aktiver Investor“ die Unternehmenspolitik mitgestalten können. Als Hauptziel dabei wird angegeben, dass auf die Weise sichergestellt werden soll, dass die Arbeitsplatzsicherung auch nach erfolgter Sanierung Teil der Unternehmenspolitik bleibt.

Nun wird man Arbeitnehmern, die Kapitaleigner geworden sind, nicht verwehren können, ihre Stimmrechte zu bündeln, solange die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden. Das Unternehmen erhält dann Kapitaleigner, die mehr Einfluss nehmen können, als wenn jeder Arbeitnehmer seine Stimmrechte als Aktionär einzeln ausübt. Die Frage ist jedoch, welche Interessen, die nicht auf ein Wachstum des Unternehmenswertes gerichtet sind, damit in die Unternehmenspolitik einfließen.

Von Gewerkschaftsvertretern wird in der aktuellen Diskussion darauf verwiesen, dass Mitarbeiter – anders als andere Privatinvestoren – langfristige Ziele der Unternehmenssicherung verfolgen würden. Das mag so sein. Die Interessen von Unternehmer- und Arbeitnehmer-Kapitaleignern stimmen in vielen Phasen der Unternehmensentwicklung – zumal in akuten Krisen – sicher überein. Richtig ist aber auch, dass es in Unternehmen Situationen gibt, in denen der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit Schritte erfordert, die nicht den Erhalt aller bestehenden Arbeitsplätze erlauben oder die Verlagerung von Betriebsteilen notwendig machen. Dann wird sich erweisen, dass es den Arbeitnehmer-Aktionären nicht um Arbeitsplätze generell geht, sondern um die konkret bestehenden Arbeitsplätze – jedenfalls solange die Kapitalbeteiligung nicht so groß ist, dass sie das Interesse am Erhalt des Arbeitsplatzes überlagern könnte.

Eine Frage der gesellschaftspolitischen Bewertung

Die Möglichkeit, die Kosten- und Finanzierungssituation durch die Hergabe von Kapitalanteilen im Wege der Gehaltsumwandlung zu verbessern, würde gerade mittelständische Unternehmen vor schwierige Abwägungen stellen. Fragwürdig wird es, wenn die Gewerkschaften einen Schritt weitergehen und die Beteiligungen in gewerkschaftlichen Beteiligungsfonds bündeln wollen. Damit wird eine alte Idee aufgegriffen: Bereits in früheren Jahrzehnten gab es immer wieder Überlegungen, die auf paritätisch verwaltete Branchenfonds und Investitionslenkung zielten. Der Gesetzgeber sollte entsprechende Öffnungen des Tarifvertragsrechts mit äußerster Skepsis betrachten. Besonders kritisch ist dies in Verbindung mit der ohnehin bestehenden Mitbestimmung einzuschätzen. Die Kombination beider Elemente kann am Ende zu einer Überparität der Arbeitnehmervertretungen führen.

Ob die Mitarbeiterkapitalbeteiligung als ein Thema öffentlicher Förderung gelten kann, ist zunächst einmal eine Frage der gesellschafts- und ordnungspolitischen Bewertung. Die Möglichkeit, dass Arbeitnehmer für Lohnverzicht in Krisenzeiten Kompensation durch Kapitalbeteiligungen erhalten, könnte in die bestehende Fördersystematik integriert werden, indem Kapitalbeteiligung gegen Gehaltsumwandlung in die bestehenden Regeln integriert wird. Die gleichmäßige Behandlung aller Arbeitnehmer und aller Unternehmen bliebe dadurch gewahrt wie auch das Prinzip der Freiwilligkeit. Die bisherigen Formen der betrieblichen und überbetrieblichen Anlagen müssen aber nicht erweitert werden, insbesondere bedarf es nicht der Einrichtung organisierter fondsähnlicher Strukturen zur Bündelung von Arbeitnehmerinteressen. Arbeitnehmer, die betriebliche Beteiligungen erworben haben, haben sehr wohl die Möglichkeit, ihre hieraus erwachsenden Vertretungsrechte innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen zu bündeln. ■

Mitarbeiterbeteiligung – Wer bezahlt, muss das Stimmrecht haben

*Prof. Dr. Volker Rieble
Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht (ZAAR), München*



■ Die Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen ist eine alte und im Grundsatz gute Idee: Mitarbeiter werden über den Investivlohn zu Miteigentümern, vereinen also Arbeit und Kapital, was den Grundinteressenkonflikt mildert. Betriebe in teilweise Belegschaftsbesitz hat es immer wieder gegeben, man denke nur an die Mitarbeiter-Kommanditgesellschaft des Spiegel-Verlags.

Mitarbeiterbeteiligung heißt auch Mitbestimmung: Während die traditionelle Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen auf eine reine Partizipation an der Entscheidung zielt, setzt die Kapitalbeteiligung auf eine materielle Partizipation an den Eigentumsrechten des Unternehmens – mit entsprechendem Substanzwert und Ertragsrechten sowie mit Entscheidungsrechten, die auf einer eigentumsbezogenen Legitimation fußen.

Meinungswandel bei den Gewerkschaften

Früher standen die Gewerkschaften der Mitarbeiterbeteiligung skeptisch gegenüber, weil der Arbeitnehmer in der Unternehmenskrise nicht nur seinen Arbeitsplatz, sondern auch sein Kapital verliert. Das hat sich geändert: Gerade die IG Metall hat erkannt, dass nur die Substanzbeteiligung am Unternehmen echte „gleichberechtigte“ Teilhabe ermöglicht, weil sie eine umfassende Rechtsstellung begründet. Gesetzliche Mitbestimmungsrechte sind funktional begrenzt und müssen die Unternehmerfreiheit respektieren. Das zeigt sich besonders daran, dass die Unternehmensmitbestimmung auf das Aufsichtsorgan beschränkt ist und keinerlei Kompetenzen in der Hauptversammlung schafft. Dort werden die Grundsatzentscheidungen des Unternehmens von den Eigentümern getroffen. Wer hier teilnehmen will, muss Miteigentümer und Mitarbeiter sein.

Die Rechtsordnung sieht die Mitarbeiterbeteiligung nur als Sonderfall der Vermögensbildung für Arbeitnehmer und regelt mit dem Mitarbeiterkapitalbetei-

ligungsgesetz, das seit 1. April 2009 in Kraft ist, die Voraussetzungen der steuerlichen Förderung, vor allem durch § 3 Nr. 39 Einkommensteuergesetz. Bisher wird diese Möglichkeit kaum genutzt, weil die Unternehmen das Modell nur wenig attraktiv finden.

In der Wirtschaftskrise ist die IG Metall erfinderisch: Lohnverzicht als Sanierungsbeitrag der Arbeitnehmer soll vergolten werden mit einer institutionellen Beteiligung der Belegschaft am Unternehmen. Bislang konzentriert sich die Diskussion auf die Automobilindustrie, wo es allerdings nicht nach einem Erfolgsmodell aussieht: Bei Opel ist der Plan der Verselbständigung von General Motors vorerst gescheitert; bei Daimler scheint aus der Umwandlung rückständiger Entgeltforderungen in Miteigentum nichts zu werden, weil hierzu jeder Beschäftigte seine Zustimmung geben muss; bei Volkswagen könnte in der Tat eine institutionelle Beteiligung der Belegschaft gelingen – fragt sich nur, wer das bezahlt. Volkswagen und IG Metall könnten sich damit gegen den zu erwartenden Fall des VW-Gesetzes wappnen: durch einen Belegschafts-Ankeraktionär, dessen Rechtsstellung nicht von der Laune des Gesetzgebers oder des Europäischen Gerichtshofs abhängt. So ließe sich der Machtfilz bei Volkswagen um eine zusätzliche Komponente steigern.

Individuelles oder kollektives Mitarbeiter Eigentum?

Für die ordnungspolitische und rechtliche Bewertung ist die Zuordnung der Eignerrechte entscheidend. Das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz und die traditionellen Ansätze der Mitarbeiterbeteiligung zielen auf die individuelle Eignerstellung: Der Arbeitnehmer erhält Aktien, über die er grundsätzlich frei verfügen kann, als Eigentümer ist er verwertungsberechtigt. Auch das aus der Mitgliedschaft in der Gesellschaft resultierende Stimmrecht kann er individuell ausüben.

Diesem „liberal-kapitalistischen“ Individualeigentum setzt die IG Metall ein kollektives Belegschaftseigentum entgegen. Nicht der Einzelne soll berechtigt sein, vielmehr geht es um einen kollektiven Rechtsträger, der für die nicht rechtsfähige „Belegschaft“ die Anteile hält: einen Verein oder eine Stiftung. Das bedeutet zunächst, dass der einzelne Arbeitnehmer keine Verfügungsrechte hat. Er kann keine Aktien veräußern, und die Dividende steht nicht ihm, sondern dem Kollektiv-Rechtsträger zu, und kann für gemeinwohlorientierte Projekte eingesetzt werden.

Die zentrale Frage betrifft die Ausübung der Stimmrechte: Sie erfolgt einheitlich und zentral über die zur Willensbildung vorgesehenen Organe des Rechtsträgers, also durch den Vorstand des Vereins oder der Stiftung. Ein Belegschaftsverein ist ein besonderes korporatives System, der Betriebsverfassung vergleichbar. Die konkrete individuelle Mitgliedschaft bringt dem Arbeitnehmer ein Recht, die Vereinsorgane zu wählen; das lässt sich als Demokratisierung der Wirtschaft begreifen. Demgegenüber hat eine Stiftung als mitgliederloser Kollektivrechtsträger den Vorteil, von Individualwünschen der Arbeitnehmer unbelastet agieren zu können. Eine Wahl findet nicht statt; Stiftungsorgane werden im Weg der Selbstergänzung besetzt. So lässt sich eine besondere Form kollektiver Herrschaft sicherstellen.

Von Mitarbeiterbeteiligung kann man im Fall der Stiftung nicht mehr sprechen. Vielmehr geht es um eine Sonderform „kollektiver Selbstverwaltung“ von Gemeinschaftseigentum, welches allen gehört – also niemandem. Das Adjektiv „demokratisch“ vernebelt, worum es geht: um ein kontrollfreies kollekti-

ves Herrschaftsinstrument. Ordnungspolitisch ist das verfehlt, weil es Eigentum ohne einen verantwortlichen Eigentümer nicht geben kann. Deswegen irritiert der Spruch des Vorsitzenden der IG Metall *Berthold Huber*, Arbeitnehmer seien „die besseren Aktionäre“. Sich als die besseren Aktionäre zu erweisen, dazu erhalten sie gar keine Gelegenheit, weil die Aktionärsstellung einem anonymen funktionärgesteuerten Kollektiv zugeordnet wird.

Und dass gewerkschaftlich beherrschte Beteiligungsstiftungen sich als die besseren Ankeraktionäre erweisen, darf mit Blick auf die gescheiterte Gemeinwirtschaft bezweifelt werden: Nicht nur Neue Heimat, Coop, Volksfürsorge und die Bank für Gemeinwirtschaft sind solchen verantwortungsfreien Selbstverwaltungsstrukturen zum Opfer gefallen. Zuletzt gab in Österreich im Jahr 2006 die Bank für Arbeit und Wirtschaft (BAWAG) ein abschreckendes Beispiel der strukturellen gewerkschaftlichen Unfähigkeit, unternehmerische Verantwortung zu tragen.

Enteignung der Arbeitnehmer

Die Frage, wer Eigentumsrechte im System einer Mitarbeiterbeteiligung ausübt, steht in unmittelbarer Wechselwirkung zur Frage, wer das bezahlen soll. Eine mittelbare Staatsfinanzierung über die steuerliche Förderung hinaus kommt nicht in Betracht. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, die Anteilseignerschaft an Unternehmen zu reorganisieren.

In Krisen- und Sanierungsszenarien zahlen die Arbeitnehmer selbst den Preis für die Mitarbeiterbeteiligung durch Entgeltverzicht: Rückständige Sonderzahlungen können in eine Kapitalbeteiligung gewandelt werden, nach dem Vorbild der betriebsrentenrechtlichen Entgeltumwandlung. Dass Arbeitnehmer in Krisenzeiten solche Entgeltopfer als Sanierungsbeitrag typischerweise auch ohne Gegenleistung erbringen, schließt ein Entgegenkommen des Unternehmens nicht aus. Hier ist alles Verhandlungssache. Immerhin macht es stutzig, dass Insolvenzverwalter solche Modelle scheuen und auf den klassischen Handel setzen: Sanierungsopfer gegen – vorläufigen – Arbeitsplatzverlust, wie zum Beispiel bei Arcandor.

Wenn aber der einzelne Arbeitnehmer aus seinen erarbeiteten Entgeltansprüchen ein Kapitalbeteiligungsmodell finanziert, ist schwer vermittelbar, dass nicht er selbst, sondern ein Kollektiv Träger der Anteilsrechte werden soll. Das ist letztlich eine Enteignung der Arbeitnehmer. Sie scheitert schon aus Rechtsgründen, wenn dem Arbeitnehmer ein Individualanspruch erwachsen ist, auf den das Kollektiv – also Betriebsrat oder Gewerkschaft zusammen mit dem Arbeitgeber oder dessen Verband – keinen Zugriff nehmen kann. Der Arbeitnehmer müsste dem Zugriff auf sein Geld zustimmen, was er zur Finanzierung einer diffusen Kollektiveinrichtung nicht tun wird.

Das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz setzt auf die vom Arbeitgeber finanzierte Kapitalbeteiligung. In der Tat kann der Arbeitgeber als freiwillige Entgeltleistung auch Aktien oder Aktienoptionen vorsehen. Letztlich wird das Entgeltopfer aber auch dann vom Arbeitnehmer getragen: Die Aktie tritt an die Stelle einer anderweitigen freiwilligen Vergütung. Zwingen kann der Arbeitgeber den Mitarbeiter zum Anteilserwerb nicht. Jede Mitgliedschaft – auch in einer Aktiengesellschaft – kann wegen der negativen Vereinigungsfreiheit des Artikel 9 Absatz 1 Grundgesetz nur mit Zustimmung des künftigen Mitglieds begründet werden. Und dass der Arbeitgeber mittelbaren Druck ausübt, indem er übertarifliches Entgelt nur als „Zwangsaktie“ anbietet, dürfte mit Blick auf

das Barzahlungsgebot (§ 107 Gewerbeordnung) und das Maßregelungsverbot des § 612a Bürgerliches Gesetzbuch zumindest fragwürdig sein. Im Kern gelten ein umfassender Freiwilligkeitsvorbehalt und das Prinzip freier Anlagenwahl. Somit verfestigt sich die Wertung, dass der Arbeitnehmer selbst zahlt.

Damit verträgt sich wiederum keine Kollektivierung. Auch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen sind kein taugliches Mittel, um den Arbeitnehmer zu enteignen – abgesehen davon, dass sie auch vorhandenen Anteilseignern keinen Mitgesellschafter aufzwingen können. Dementsprechend geht die Erwägung fehl, dass die durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung geregelten kollektiven Arbeitnehmeropfer ohne Weiteres in eine Beteiligung gelenkt werden können. Eine Umleitung der den Arbeitnehmern zustehenden Vermögenswerte in eine Stiftung oder einen Belegschaftsverein ist tarifrechtlich schon gar nicht möglich. Eine solche Stiftung steht außerhalb des Tarifrechts, das nur gemeinsame Einrichtungen beider Tarifparteien zulässt.

Wechselwirkungen zur Mitbestimmung

Miteignerschaft ist eine Form der Mitbestimmung und gerät darum ebenfalls in unmittelbare Wechselwirkung mit den Mitbestimmungssystemen. Augenscheinlich wird das bei der Unternehmensmitbestimmung. Sobald die Arbeitnehmerseite als Anteilseigner ein Aufsichtsratsmitglied bestimmen kann, kippt die paritätische Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz: Anstelle des vom Gesetzgeber gewollten strukturellen Anteilseigner-Übergewichts folgt aus der Addition autonomer Eigner-Mitbestimmung und gesetzlicher Mitbestimmung ein Übergewicht der Arbeitnehmerseite. Dass die IG Metall angeblich derzeit keine zusätzlichen Sitze im Aufsichtsrat anstrebe, heißt nichts: Gesetzliche Mitbestimmung und autonome Miteignerschaft vertragen sich nicht.

Die Lösung wird schwierig. Die Mitarbeiterbeteiligung auf stimmrechtslose Vorzugsaktien zu beschränken, verfehlt das Ziel der Mitsprache in der Hauptversammlung. Eine Anrechnungsbestimmung, die jedes autonome Mandat auf die den Arbeitnehmern gesetzlich zustehenden Sitze im Aufsichtsrat anrechnet, setzt voraus, dass jedes von den Eignern bestimmte Aufsichtsratsmitglied eindeutig der Eigner- oder der Arbeitnehmerseite zugeordnet werden kann. Das dürfte in der Praxis schwerfallen. Man stelle sich nur vor, die Gewerkschaft verständige sich mit Aktionärsschützern auf ein gemeinsames „neutrales“ Mitglied.

Dieser Systeminkompatibilität kann nur durch Modifikation der gesetzlichen Mitbestimmung begegnet werden, etwa durch die im europäischen Recht bereits bewährte Verhandlungslösung, mit deren Hilfe unternehmensspezifische Regeln zum Zusammenspiel beider Mitwirkungsebenen verhandelt werden können.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus dem Machtzuwachs für einzelne Arbeitnehmervertreter: Die Neigung des Unternehmens, sich auf ein Co-Management insbesondere starker Betriebsräte einzulassen, könnte steigen. Je stärker aber Arbeitnehmervertreter, die im Aufsichtsrat sitzen, in das operative Geschäft eingreifen, desto eher werden sie zu faktischen Geschäftsführern oder Vorständen – und die dürfen nach § 105 Aktiengesetz gerade nicht Mitglied des Aufsichtsrats sein, weil sie sich dann selbst kontrollieren müssten.

Wechselwirkungen zur betrieblichen Mitbestimmung entstehen, wenn als Träger der Kapitalbeteiligung ein Verein oder eine Stiftung gewählt wird. Dieser

Rechtsträger agiert dann gleich dem Betriebsrat als Haupt einer verfassten Unternehmens- oder Konzernbelegschaft. Theoretisch ist sogar denkbar, dass ein solcher Kollektivaktionär die Belange der Mitarbeiter unmittelbar bei der Unternehmensführung geltend macht. Ob damit die Betriebsratsarbeit entgegen § 119 Absatz 1 Nr. 2 Betriebsverfassungsgesetz behindert wird, ist schwer zu sagen. Einerseits lässt sich mithilfe von Belegschaftsvereinen durchaus eine „Gegenbetriebsverfassung“ aufbauen. Diese Gefahr hat das Bundesarbeitsgericht allerdings etwa bei einem Redaktionsstatut verneint. Die Entscheidung ist im Kern richtig: Autonome Miteignerschaft in Werkvereinen muss der Betriebsverfassung vorgehen. Eine direkte Mitbestimmungskonkurrenz tritt allenfalls in wirtschaftlichen Angelegenheiten der §§ 106 ff. Betriebsverfassungsgesetz auf; hier kommt dem Betriebsrat grundsätzlich nur ein beratender Einfluss zu.

Gewerkschaften mit Arbeitgeberfunktion

Das zentrale Folgeproblem tritt im System der Arbeitnehmerinteressenvertretung auf. Die Anerkennung einer Arbeitnehmervereinigung als Koalition und damit auch als Tarifpartei hängt in Deutschland davon ab, dass sie gegnerfrei und gegnerunabhängig organisiert ist. Die Koalitionsfreiheit will eine bipolare und getrennte Interessenvertretung von der Arbeitnehmerseite und der Arbeitgeberseite. Wenn aber eine Gewerkschaft über Stiftungen oder Vereine maßgebenden Einfluss auf die Aktiengesellschaft ausüben kann, übt sie selbst Arbeitgeberfunktion aus, überwindet damit die in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz vorausgesetzte Trennung von Kapital und Arbeit. Das kann gerade im Zusammenwirken mit der gesetzlichen Mitbestimmung dazu führen, dass die Arbeitgeberseite gewerkschaftlichem Einfluss ausgeliefert wird. Vor allem aber kann die Gewerkschaft selbst Arbeitgeberfunktion ausüben und mutiert so selbst zum Gegner. Dass eine Gewerkschaft die eigenen Beschäftigten nicht organisieren kann, liegt auf der Hand.

Sobald also eine Gewerkschaft über von ihr mitverwaltete Eignerrechte – und sei es in Verbindung mit den Machtmitteln der gesetzlichen Unternehmensmitbestimmung – maßgebenden Einfluss auf ein Unternehmen ausüben kann, verliert diese Gewerkschaft für die Arbeitnehmer dieses Unternehmens den Schutz der Koalitionsfreiheit. Dann steht zu befürchten, dass die Gewerkschaft sich nicht bloß von den ihr anvertrauten Arbeitnehmerinteressen leiten lässt, sondern auch Unternehmensinteressen mitberücksichtigt. ■



Mitentscheiden heißt Mitverantworten: Die Kapitalbeteiligung von Mitarbeitern ist kein Wundermittel

Martin Kannegiesser
Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmittel, Berlin

Es klingt nach einer verblüffend einfachen und fairen Lösung: Ein Unternehmen braucht in der Krise Geld – die Mitarbeiter verzichten auf Teile ihres Entgelts und erhalten dafür Anteile am Unternehmenskapital. Die alte Debatte über die Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter an ihrem Unternehmen ist durch die Vorstöße der IG Metall, insbesondere im Zusammenhang mit dem avisierten Verkauf von Opel an die kanadisch-russische Investorengruppe Magna, neu belebt worden. Deshalb geht es nicht nur um die Bewertung der aktuellen Vorschläge, sondern auch um die dahinter stehenden grundsätzlichen Fragen, die mit dem Thema verbunden sind.

Dazu ist es ratsam, einen Schritt zurückzugehen und unabhängig von der momentanen Krisensituation auf die Vor- und Nachteile dieses Modells zu blicken. Keine Frage: Eine Kapitalbeteiligung kann positive Wirkung auf alle Beteiligten entfalten. Die Arbeitnehmer identifizieren sich stärker mit ihrem Unternehmen und sind motivierter, in den Betrieben entsteht eine Kultur der Transparenz und des Miteinanders. Außerdem erhalten die Arbeitnehmer die Chance, am Vermögenszuwachs zu partizipieren und einen Teil ihres Einkommens aus Kapitaleinkünften zu beziehen, sich also neben dem Arbeitsentgelt ein zweites Standbein aufzubauen. Auch betriebswirtschaftlich bietet die Kapitalbeteiligung Vorteile: Sie verbessert die Liquidität des Unternehmens und erhöht je nach Ausgestaltung die Eigenkapitalquote. Kapitalbeteiligung kann also für alle ein Gewinn sein.

Offensichtlich stehen diesen Vorteilen jedoch Nachteile entgegen. Wenn die Kapitalbeteiligung so uneingeschränkt vorteilhaft wäre, würden fast alle der insgesamt rund 3,5 Millionen Betriebe in Deutschland ein entsprechendes Modell nutzen; schließlich gibt es niemanden, der einen Betrieb daran hindert. Und doch sind es nur knapp 4 300 Unternehmen, die ihre Mitarbeiter über stille Beteiligungen, Belegschaftsaktien, Darlehen, Genussrechte, Genossenschafts- und GmbH-Anteile beteiligt haben. Das zeigt schon, dass sich das Instrument der Kapitalbeteiligung offensichtlich nicht für jedes Unternehmen und jede Rechtsform eignet.

Probleme der Kapitalbeteiligung

Zunächst einmal kommt eine Beteiligung – von Ausnahmen abgesehen – nur für Unternehmen von überschaubarer Größe und mit einer relativ stabilen Belegschaft infrage. Wird ein Unternehmen zu groß und damit zu anonym, schwindet tendenziell die Identifikation der Arbeitnehmer. Mag auch das Betriebsklima hervorragend sein und der Arbeitgeber sonst alles richtig machen – die Kapitalbeteiligung dürfte in solchen Fällen dennoch eher den Charakter einer Finanzanlage besitzen, die man bei attraktivem Kurs wieder gewinnbringend veräußert. Verfügt ein Unternehmen nicht über eine ausreichend stabile Belegschaft, ist also die Fluktuation hoch, kann die Kapitalbeteiligung eben-

falls nicht ihren Zweck erfüllen, die Mitarbeiter an die Firma und deren langfristiges Wohlergehen zu binden.

Problematisch kann die Kapitalbeteiligung aber auch für kleine und mittlere Familienunternehmen werden. Unabhängigkeit ist hier oft eine entscheidende Triebfeder für das Engagement der Eigentümer, und gerade die Unabhängigkeit – die nicht immer der bequemere Weg ist – ermöglicht die sehr langfristige Perspektive, die für viele Familienunternehmen typisch ist. Wenn nun durch die Beteiligung die Mitsprache der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter überdehnt wird, ist diese Unabhängigkeit gefährdet und damit eine wesentliche Motivation vieler Unternehmer. Hinzu kommen praktische Aspekte der Umsetzung: Aktiengesellschaften können relativ einfach Belegschaftsaktien ausgeben, die Handhabung von GmbH-Anteilen beispielsweise ist deutlich komplizierter.

Und auch vonseiten der Mitarbeiter gibt es legitime Gründe dafür, ein Angebot zur Kapitalbeteiligung sorgfältig abzuwägen. Wenn die Beteiligung nicht als Zusatzleistung bezahlt wird, müssen die Mitarbeiter auf Teile ihres Einkommens – oder Vermögens – verzichten. Dann ist aber nicht nur der Arbeitsplatz, sondern auch die Kapitalanlage mit dem Wohlergehen des Betriebs verbunden: Einkommens- und Beschäftigungsrisiko sind so gebündelt.

Aus diesen Argumenten lassen sich zwei wesentliche Erkenntnisse ableiten. Erstens: Die Entscheidung, ob und wie eine Beteiligung eingeführt wird, muss jedes Unternehmen für sich treffen. Dies ist eine zutiefst individuelle Entscheidung der Eigentümer und der Belegschaften. Wie die genannten Zahlen zeigen, fällt sie nur zu einem sehr geringen Prozentsatz zugunsten einer Beteiligung aus. Und zweitens: Ein entsprechendes Modell kann nur bei uneingeschränkter, beiderseitiger Freiwilligkeit funktionieren.

Kapitalbeteiligung als Kriseninstrument?

Dies ist zugleich die Überleitung von der grundsätzlichen Betrachtung zur Auseinandersetzung mit der jüngst diskutierten Variante. Hier ging es um Unternehmen in einer existenziellen Krise. Um die Krise zu bewältigen, ist auch ein Beitrag der Mitarbeiter erforderlich. Das ist soweit nicht ungewöhnlich, entsprechende Vereinbarungen gibt es viele; in der Metall- und Elektro-Industrie haben unsere Tarifverträge sogar eine entsprechende Möglichkeit geschaffen. In diesem sogenannten Pforzheim-Abkommen ist damit eine Gegenleistung verbunden: Standortsicherung, Investitionen oder der Erhalt von Arbeitsplätzen stehen typischerweise im Vordergrund. Im Tarifvertrag „Beschäftigungssicherung“ erhalten Mitarbeiter für den Verzicht auf Einkommen ausdrücklich eine Beschäftigungsgarantie.

Nun aber stellte sich die Gewerkschaft vor, dass die Mitarbeiter als Gegenleistung für den Verzicht auf bestimmte Einkommensteile über die Jobgarantie hinaus am Kapital des Unternehmens beteiligt werden sollen. Natürlich ist nachvollziehbar, dass die Arbeitnehmer für solche Zugeständnisse eine Sicherheit haben wollen. Diese Sicherheit aber kann ihnen nur ein zukunftsfähiger Arbeitsplatz bieten, nicht ein aus der Not geborenes Wertpapier. Ein sicherer Job ist ihnen viel wichtiger als eine Beteiligung im Wert von ein paar hundert Euro. Beides zusammen kann es nicht geben; die Arbeitnehmer können sich ihre Zugeständnisse nicht doppelt bezahlen lassen. Ein Verzicht gegen Beteiligung ist eben gerade kein Verzicht.

Neben dieser rhetorischen Pirouette ist es aber vor allem die vorgeschlagene Konstruktion, die Unbehagen auslösen muss. Die Gewerkschaftsvorsitzenden werden nicht müde zu erklären, dass die Arbeitnehmer die besseren Investoren seien, weil sie ein langfristiges Interesse am Unternehmen hätten und daher – so die Formulierung – stabile Ankeraktionäre seien. Die Anteile am Unternehmen sollen aber in einem Fonds oder einer Beteiligungsgesellschaft gebündelt werden, verwaltet von der Gewerkschaft.

Die frisch gebackenen Eigentümer können also nicht mehr über ihr Eigentum verfügen, und es sind eben nicht mehr die eigenen Mitarbeiter, sondern betriebsfremde Funktionäre, die bei der Unternehmenspolitik mitreden. Dem Ziel einer stärkeren Identifikation mit dem Betrieb wird diese Konstruktion nicht mehr gerecht. Von einer „Wirtschaftsdemokratie“ kann ebenfalls nicht die Rede sein, vielmehr werden die Arbeitnehmer entmündigt. Die Folge wäre eine schleichende Politisierung von betrieblichen Entscheidungen mit der Gefahr einer Verfilzung. Wir dagegen wollen transparente, dezentrale und autonome Entscheidungen sowie eine Vielfalt an Modellen, die alle dem Prinzip Haftung und Verantwortung folgen. Doch das alles wäre mit einem solchen Fonds nicht vereinbar.

Besser sind Modelle der Erfolgsbeteiligung

Bei einer nüchternen Abwägung der Möglichkeiten und Grenzen einer Kapitalbeteiligung zeigt sich also: Das Risiko, dass die erhoffte positive Wirkung ausbleibt, ist groß – entweder weil die Arbeitnehmer in der Beteiligung bloß einen gewöhnlichen Wertpapierbesitz sehen oder weil der Unternehmer von Anteilseignern abhängig wird, die zu wenig betriebswirtschaftlich und strategisch denken.

Anstelle der freiwilligen Kapitalbeteiligung, die auch künftig unverändert möglich ist, setzen wir lieber auf Modelle der Erfolgsbeteiligung. Hierfür gemeinsam Modelle zu entwickeln, darin sollte unser Ehrgeiz als Tarifparteien liegen. Dem Arbeitnehmer ist es dann selbst überlassen, wo und wie er sein Kapital einsetzen möchte, und der Unternehmer entscheidet frei, wo und wie er sich zusätzliches Eigenkapital beschaffen will. Ein Beteiligungsangebot an seine Mitarbeiter stellt eine mögliche Variante dar. ■

Reform des Kündigungsschutzes: Ein Weg zu mehr Beschäftigung?

*Dr. Frank Christian May/Prof. Dr. Horst M. Schellhaaf
Staatswissenschaftliches Seminar an der Universität zu Köln*

Sowohl Wissenschaftler als auch Praktiker sind vielfach der Ansicht, dass eine Lockerung des Kündigungsschutzes zu höherer Beschäftigung führt. Theorie und Empirie können jedoch nur einen geringen Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung nachweisen.

In ihrem Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2009 hat die FDP vier konkrete Vorschläge zur Reform des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG) mit dem Ziel einer Flexibilisierung des Kündigungsschutzes formuliert:

- die Anhebung der Kleinbetriebsschwelle auf Betriebe mit mehr als 20 (bislang zehn) vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern (§ 23 KSchG);
- die Erhöhung der gesetzlich normierten Probezeit von bislang sechs Monaten auf eine Betriebszugehörigkeit von mindestens zwei Jahren (§ 1 KSchG);
- ein Wahlrecht, das dem Arbeitnehmer ermöglichen soll, bereits bei Unterzeichnung des Arbeitsvertrags auf den gesetzlichen Kündigungsschutz im Fall einer betriebsbedingten Kündigung zu verzichten, wenn dafür eine Abfindungszahlung oder eine vom Arbeitgeber zu finanzierende Weiterbildung vereinbart wird;
- die Abschaffung des generellen Vorbeschäftigungsverbots für sachgrundlos befristete Einstellungen, wenn zwischen den wiederholten Beschäftigungen mindestens drei Monate liegen.

Allerdings stießen diese Reformvorhaben bei den Partnern der Regierungskoalition auf wenig Gegenliebe. In den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP ist allein die Erleichterung der wiederholten sachgrundlosen Befristung von Beschäftigungsverhältnissen eingegangen, allerdings mit einer auf ein Jahr erhöhten Wartezeit zwischen den aufeinanderfolgenden Verträgen. Im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen hielt der CSU-Generalsekretär fest: „Wir haben es am Arbeitsmarkt mit konjunkturellen Belastungen zu tun und nicht mit strukturellen Fehlstellungen. ...“

Einschnitte beim Kündigungsschutz bringen uns nicht aus der Krise.“

Demgegenüber herrscht unter Ökonomen ein breiter Konsens, dass die Ursache der Beschäftigungsprobleme in der Europäischen Union (EU) durchaus in den institutionellen Rigiditäten der Arbeitsmärkte zu suchen ist.¹ Eine aktuelle empirische Studie kommt zum Ergebnis, dass Veränderungen im Volumen der Arbeitslosigkeit auf Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen zurückzuführen sind, während konjunkturelle Schocks für sich genommen die unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung der Mitgliedsländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nicht erklären können.² Die Misere scheint also hausgemacht.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene Flexibilisierung des Kündigungsschutzes langfristig zu besseren Beschäftigungsergebnissen sowie höheren Wachstumsraten führt oder ob sich die Deregulierungsbemühungen der Bundesregierung nicht besser auf andere Felder der Arbeitsmarktpolitik konzentrieren sollten.

1 Vgl. Charles R. Bean, European Unemployment: A Survey, in: Journal of Economic Literature 32, 1994, Seiten 573–619; Horst Siebert, Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11 (3), 1997, Seiten 37–54; Stephen Nickell/Richard Layard, Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Volume 3C, Amsterdam 1999, Seiten 3029–3084.

2 Vgl. Stephen Nickell/Luca Nunziata/Wolfgang Ochel, Unemployment in the OECD Since the 1960's: What Do We Know?, in: Economic Journal 115, 2005, Seiten 1–27.

Entwicklung des Kündigungsschutzes in Deutschland

Die Einführung des Kündigungsschutzgesetzes im Jahr 1951 hat Entlassungen auf Fälle beschränkt, in denen der Arbeitgeber das Vorliegen eines besonderen Grundes nachweisen kann. Nach § 1 KSchG sind Kündigungen „sozial ungerechtfertigt“, sofern sie nicht personen-, verhaltens- oder betriebsbedingt erfolgen. Die Zielsetzung des Gesetzgebers war, die Arbeitnehmer gegen willkürliche Auflösungen der Beschäftigungsverhältnisse zu schützen. In der Regierungsvorlage zum Kündigungsschutzgesetz von 1951 heißt es unmissverständlich: „Das Gesetz wendet sich nicht gegen Entlassungen, die aus triftigem Grund erforderlich sind, sondern lediglich gegen solche Kündigungen, die hinreichender Begründung entbehren und deshalb als eine willkürliche Durchschneidung des Bandes der Betriebszugehörigkeit erscheinen.“

Die Novellierung des Kündigungsschutzgesetzes 1969 hat die Verfügungsrechte des Arbeitgebers weiter eingeschränkt, indem der reine Bestandschutz aus § 1 KSchG durch einen Schutz des Arbeitnehmers vor Änderungskündigungen in § 2 KSchG ergänzt wurde. Während der Arbeitnehmer zuvor in Abwesenheit eines sachlichen Kündigungsgrundes allein ein Recht auf den Fortbestand seines Beschäftigungsverhältnisses, nicht aber auf die Einzelheiten seines Arbeitsvertrags hatte, sind einseitige Änderungen der Vertragskonditionen – insbesondere des Lohnsatzes – seitens des Arbeitgebers nunmehr ausgeschlossen.

Seitdem haben sich die gesetzlichen Regelungen zum Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen im Grunde wenig geändert. Dennoch ist der allgemeine Kündigungsschutz im Zeitablauf immer rigider geworden. Dies liegt zum einen daran, dass die Tarifvertragsparteien erweiterte Kündigungsschutzvorkehrungen vereinbart haben, die bis zum Ausschluss der ordentlichen Kündigung für bestimmte Arbeitnehmergruppen in den Manteltarifverträgen reichen. Zum anderen hat die richterliche Rechtsfortbildung in Deutschland die Möglichkeiten des Arbeitgebers, die Beschäftigung den betrieblichen Nachfrageschwankungen anzupassen, immer weiter eingeschränkt. Zwar wird die Fortentwicklung des Rechts auf vielen Gebieten zunächst durch wegweisende Urteile angestoßen, jedoch in der Folge durch entsprechende Anpassungen der Gesetze kodifiziert. Anders im Arbeitsrecht: Hier haben die Gerichte die Rolle des Gesetzgebers übernommen.

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Kündigung kommen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts drei Prinzipien zur Anwendung:

- Das Prognoseprinzip verlangt, dass der Kündigungsgrund nicht nur vorübergehender Natur ist, sondern auch in Zukunft andauern wird.
- Nach dem ultima-ratio-Prinzip ist eine Beendigungskündigung erst dann zulässig, wenn alle anderen innerbetrieblichen Maßnahmen, die das Beschäftigungsverhältnis erhalten könnten, ausgeschöpft worden sind.
- Schließlich ist im Rahmen der Interessenabwägung das Interesse des Arbeitnehmers an einem Fortbestand des Beschäftigungsverhältnisses gegen das betriebswirtschaftliche Interesse des Arbeitgebers an einer Beendigung abzuwägen.

Die Interessenabwägung ist damit von der gesamtwirtschaftlichen Ebene auf die bilaterale Ebene von Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingengt worden. Arbeitslose kommen im deutschen Arbeitsrecht nicht vor. Die einseitige Interpretation des Kündigungsschutzes zugunsten eines Schutzes der Arbeitsplatzinhaber hat mit der erklärten Zielsetzung des Gesetzgebers, den Arbeitnehmer gegen eine willkürliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses zu schützen, nur noch wenig zu tun – und mit einer Vermeidung von Trennungen noch weniger. Arbeitsgerichtliche Prozesse enden selten mit dem Erhalt des Arbeitsplatzes, sondern degenerieren in der Regel zu einem reinen Abfindungshandel.

In der Systematik der OECD lassen sich bei der Entlassung einer Arbeitskraft mit unbefristetem Arbeitsvertrag drei Dimensionen des Kündigungsschutzes unterscheiden:³

- der Verwaltungsaufwand, mit dem sich der Arbeitgeber konfrontiert sieht, wenn er den Kündigungsprozess einleitet;
- die gesetzlichen Fristen, die einzuhalten sind, bevor die Kündigung in Kraft tritt, sowie die Abfindungszahlungen, die an den entlassenen Arbeitnehmer zu entrichten sind. Beide Größen variieren typischerweise mit der Dauer des Beschäftigungsverhältnisses;

3 Vgl. OECD, Employment Outlook, Paris 2009, Seiten 54 ff.

■ die Schwierigkeit der Durchführung einer Entlassung, die durch die rechtlichen Möglichkeiten bestimmt wird, Entlassungen vor Gericht als ungerichtet anzufechten. Einzelne Länder unterscheiden sich zum einen bezüglich der „Nachsichtigkeit“, mit der die Arbeitsgerichte Kündigungsschutzklagen behandeln, und zum anderen hinsichtlich der dem Arbeitgeber drohenden Folgen unwirksamer Kündigungen in Form von Kompensationszahlungen und Wiederanstellungen.

Zu diesen drei Gesichtspunkten kommen zusätzliche rechtliche Anforderungen im Falle von Massenentlassungen sowie die Regulierungen, welche die Begründung temporärer Beschäftigungsverhältnisse betreffen.

Nach Untersuchungen der OECD nimmt Deutschland 2008 in der Rigidität des Kündigungsschutzes den Platz 22 von 30 ein. Die einzigen EU-Länder, die einen noch rigideren Bestandsschutz aufweisen, sind Portugal, Frankreich, Griechenland, Spanien und Luxemburg.⁴ Jedoch steckt der Teufel im Detail: Gegenüber diesen Ländern schneidet Deutschland zum Teil nur besser ab, weil befristete Beschäftigungsverhältnisse weniger stark reguliert sind. Hinsichtlich des Bestandsschutzes bei regulären Arbeitsverhältnissen nimmt Deutschland vor Portugal und der Tschechischen Republik den drittletzten Rang aller dreißig Länder ein. Auffällig ist, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor allem der Verwaltungsaufwand, die rechtlichen Schwierigkeiten einer Entlassung sowie die Regelungen zu Massenentlassungen für den hohen Wert des Kündigungsschutzindex verantwortlich zeichnen, während Kündigungsfristen und Abfindungszahlungen eine eher unbedeutende Rolle spielen.

Der Gesetzgeber hat mit der letzten Reform des Kündigungsschutzgesetzes im Jahr 2004 den ersten Versuch unternommen, die strikten rechtlichen Vorgaben in finanzielle Kündigungshemmnisse zu transformieren. Die Einführung des § 1a KSchG räumt dem Arbeitnehmer bei betriebsbedingten Entlassungen das Wahlrecht ein, gegen Erhalt einer Abfindung auf eine Kündigungsschutzklage zu verzichten. Die Abfindungshöhe ist auf ein halbes Monatsgehalt für jedes Jahr der Betriebszugehörigkeit normiert. Allerdings hat diese Regelung die Rechtssicherheit nicht wesentlich erhöht, da das arbeitgeberseitige Angebot einer Abfindung nach § 1a KSchG vom Arbeitnehmer als Indiz dafür ge-

wertet werden dürfte, dass bei einer Kündigungsschutzklage noch höhere Abfindungen winken.

Ökonomische Begründung des gesetzlichen Kündigungsschutzes

Die ökonomische Theorie identifiziert vor allem zwei Funktionen des Kündigungsschutzes, welche die Regulierung des betrieblichen Entlassungsverhaltens übernehmen soll: Zum einen werden Einkommensschwankungen durch Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses im Konjunkturverlauf abgedeckt; zum anderen trägt der Arbeitgeber die Wiedereingliederungskosten bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses.

Sind die Arbeitnehmer risikoscheu und die Arbeitgeber risikoneutral, können Arbeitsverträge auch Versicherungskomponenten wie Kündigungsschutz und Abfindungszahlungen enthalten.⁵ Daraus resultieren kompensierende Lohndifferenziale zwischen den Firmen, die mit ihrer Belegschaft „normale“ Arbeitsverträge schließen, und den anderen, die zusätzlich Bestandsschutzleistungen anbieten. Letztere müssen geringere Direktlöhne zahlen, wobei der Differenzbetrag als Versicherungsprämie zur Finanzierung der Bestandsschutzleistungen interpretiert werden kann. Damit entsteht ein impliziter Versicherungsmarkt. Aus dieser Perspektive erscheint ein staatlicher Kündigungsschutz überflüssig, denn sofern vom Arbeitnehmer eine Absicherung gegen Einkommensschwankungen gewünscht wird, könnte sie – in beiderseitigem Interesse – einzelvertraglich vereinbart werden.

Jedoch kann es zu einer Fehlsteuerung des Marktprozesses kommen: Hat der Arbeitgeber keine Möglichkeit, die Leistungsfähigkeit und -willigkeit eines Bewerbers vor Vertragsabschluss zu beobachten, werden Arbeitsverträge mit Bestandsschutz vermehrt von „verhaltensauffälligen“ Arbeitskräften nachgefragt. Die Abmilderung der Entlassungsdrohung durch den vertraglichen Kündigungsschutz macht es schwierig, die Belegschaft gegen Bummeln zu motivieren. Darüber hinaus vermindern Abfindungszahlungen die Kosten des Arbeitsplatzverlustes. Im Ergebnis werden Unternehmen mit freiwilligen Kündigungsschutzverträgen aufgrund verminderter Produktivität von der Konkurrenz verdrängt. Da in einer solchen Situa-

4 Vgl. Danielle Venn, Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 89, 2009, Seite 8 (www.oecd.org/els/workingpapers).

5 Vgl. Christopher A. Pissarides, Employment Protection, in: Labour Economics 8, 2001, Seiten 131–159; Giuseppe Bertola, A Pure Theory of Job Security and Labour Income Risk, in: Review of Economic Studies 71, 2004, Seiten 43–61.

tion ein impliziter Versicherungsmarkt nicht zustande kommt, obwohl dafür prinzipiell ein Bedürfnis bei den Arbeitskräften besteht, können einheitliche staatlich verordnete Kündigungsschutzregelungen diese Marktlücke schließen.

Das zweite Argument für staatliche Kündigungsschutzregeln resultiert aus der Tatsache, dass der Arbeitgeber bei seiner einseitigen Entlassungsentscheidung nur die ihm selbst entstehenden Kosten und entgehenden Erträge berücksichtigt, jedoch sämtliche Wiedereingliederungskosten vernachlässigt, die beim Arbeitnehmer infolge des Arbeitsplatzverlustes anfallen.⁶ Dazu gehören beispielsweise Bewerbungskosten, Umzugs- und Fortbildungskosten, aber auch die immateriellen Kosten, die durch den Verlust des sozialen Umfelds entstehen. Die Vernachlässigung der Folgen, welche die Handlungen des Arbeitgebers an anderer Stelle der Volkswirtschaft hervorrufen, in seinem betriebswirtschaftlichen Kalkül führt dazu, dass die Zahl der auf unregulierten Arbeitsmärkten ausgesprochenen Entlassungen aus volkswirtschaftlicher Sicht überhöht ist.

Die durch den staatlichen Kündigungsschutz hervorgerufenen Entlassungskosten sollen idealerweise den Wiedereingliederungskosten des Arbeitnehmers entsprechen. Sind die Wiedereingliederungskosten höher als die Kosten bei einem Verbleib im Unternehmen, soll das Arbeitsverhältnis fortgesetzt werden und umgekehrt. Aus dieser Perspektive erscheint der Kündigungsschutz als Institutionalisierung des Verursacherprinzips im Arbeitsrecht. In dem Maße, wie der staatliche Kündigungsschutz das Versagen des impliziten Versicherungsmarktes kompensiert oder die Zahl volkswirtschaftlich ineffizienter Trennungen reduziert, erhöht er die Effizienz des Arbeitsmarktes. Reformfordernisse bestehen aus ökonomischer Sicht allein bei denjenigen Aspekten des Bestandsschutzes, welche die Funktionsweise von Arbeitsmärkten beeinträchtigen.

Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Beschäftigung

Ob eine Flexibilisierung des Kündigungsschutzes wirtschaftspolitisch geboten ist, hängt davon ab, ob die Regulierung des betrieblichen Entlassungsverhaltens ein wesentlicher Faktor zur Erklärung anhaltender Beschäftigungsprobleme in einer Volks-

wirtschaft ist. Untersucht man in Anlehnung an ein von *Giuseppe Bertola*⁷ entwickeltes Modell (siehe Kasten), wie der Kündigungsschutz auf die Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen von Unternehmen wirkt, lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

■ Im Einstellungsszenario bei guter Konjunkturlage führt die Sorge um die möglicherweise zukünftig fälligen Entlassungskosten aufgrund einer schlechteren Wirtschaftslage dazu, dass das Unternehmen weniger Arbeitskräfte einstellt.

■ Im Entlassungsszenario haben die Kündigungsschutzkosten eine intuitivere Wirkung: Die Freisetzung von Arbeitskräften ist umso unattraktiver, je mehr sie mit Kosten belastet wird. Die Entlassung könnte sich auch als Fehler erweisen, weil sich die Wirtschaftslage bald wieder bessert; dann wären die Kündigungsschutzkosten umsonst aufgewendet worden. Besteht Aussicht auf eine Erholung der Wirtschaftssituation, erscheint ein Durchhalten des Arbeitnehmers unter Inkaufnahme kurzfristiger Verluste vorteilhaft.

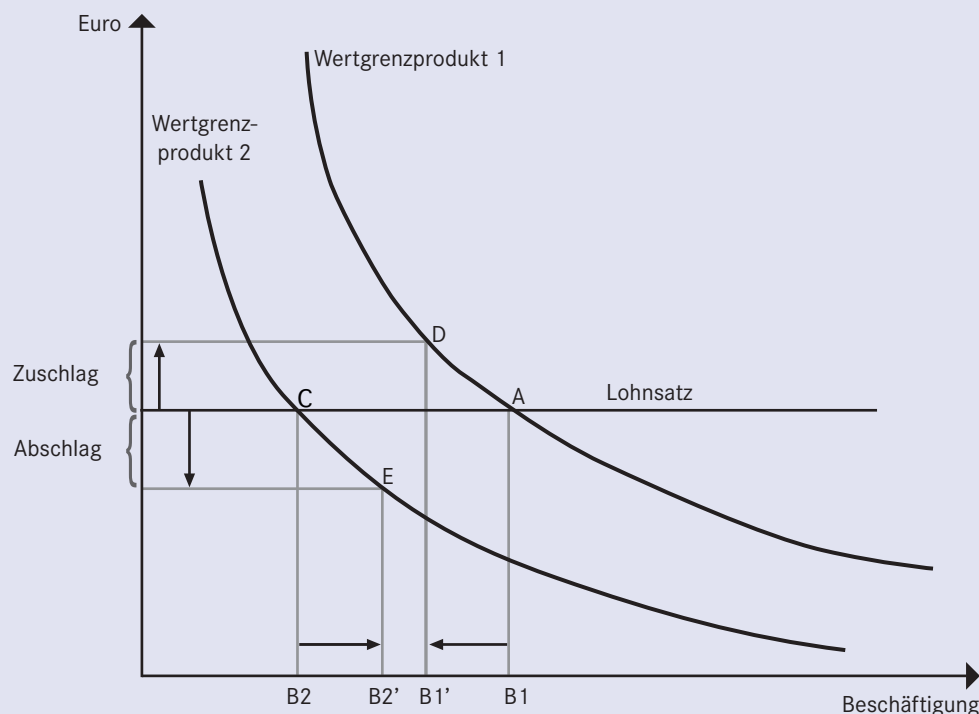
Deshalb hat der Kündigungsschutz stärkeren Einfluss auf die betriebliche Entlassungsneigung als auf die Einstellungsanreize. Das Unternehmen betreibt eine Strategie des „Hortens“, indem es mehr Arbeitskräfte im Abschwung durchhält als in einer Situation ohne Kündigungsschutz. Die unmittelbare Auswirkung des Kündigungsschutzes besteht darin, dass er die Beschäftigungsschwankungen im Konjunkturverlauf glättet. Im Extremfall ist sogar denkbar, dass die Belegschaft trotz zyklischer Änderungen der Geschäftslage über gewisse Zeitspannen stabil bleibt. Der Kündigungsschutz hat also langfristig nur einen geringen Effekt auf die durchschnittliche Beschäftigung einer Volkswirtschaft. Dieser Effekt kann negativ, aber auch positiv sein – je nachdem, ob die beschäftigungshemmenden Anreize im Einstellungsszenario oder die beschäftigungsstabilisierenden Wirkungen im Entlassungsszenario dominieren.

Kündigungsschutzregeln können als Ursache für Unterschiede in der Beschäftigungsdynamik ausgemacht werden und insbesondere eine Erklärung dafür liefern, warum die Schaffung neuer Arbeitsplätze nur gering ausfällt, obwohl die aktuelle Auftragslage gut ist, aber die Zukunftserwartungen pessimistisch sind. Sie können jedoch nicht unbedingt geringere durchschnittliche Beschäfti-

⁶ Vgl. Horst M. Schellhaaß, Sozialpläne aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 20, 1989, Seiten 167–207.

⁷ Vgl. Giuseppe Bertola, Job Security, Employment and Wages, in: European Economic Review 34, 1990, Seiten 851–879; derselbe, Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets, in: Orley Ashenfelter/David Card (Hrsg.), a. a. O., Seiten 2985–3028.

Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes



Ein Gewinn maximierendes Unternehmen stellt so lange neue Arbeitskräfte ein, wie deren zusätzlicher Beitrag zum Unternehmensertrag größer ist als die mit ihrer Beschäftigung verbundenen zusätzlichen Arbeitskosten. Dabei nimmt das sogenannte Wertgrenzprodukt der Arbeit mit zunehmender Belegschaftsgröße ab, das heißt die Arbeitsnachfragefunktion („Wertgrenzprodukt 1“) hat einen fallenden Verlauf. Dies hat einerseits produktions-technische Ursachen – die Verdopplung der Arbeitskräfte an einem bestimmten Arbeitsplatz führt in der Regel nicht zu einer Verdopplung des physischen Produktionsausstoßes – und liegt andererseits darin begründet, dass zunehmende Ausbringungsmengen nur zu geringeren Absatzpreisen an die Konsumenten verkauft werden können. In Abwesenheit von Fluktuationskosten ergibt sich die optimale Einstellungspolitik des Unternehmens im Schnittpunkt A des (als konstant angenommenen) Lohnsatzes mit der Kurve „Wertgrenzprodukt 1“. Dem entspricht die auf der horizontalen Achse abzulesende Beschäftigungsmenge B1.

Kommt es im Zeitablauf zu einem Konjunkturabschwung, sinkt das Wertgrenzprodukt der Arbeitskräfte, was in der Abbildung durch eine Verlagerung der Arbeitsnachfrage auf die Kurve „Wertgrenzprodukt 2“ zum Ausdruck kommt. Das Unternehmen entlässt so lange Arbeitskräfte, bis im Schnittpunkt C erneut der Lohn mit dem Wertgrenzprodukt der letzten weiterbeschäftigten Arbeitskraft in Einklang gebracht worden ist. Damit geht ein neuer Beschäftigungsstand B2 einher. Die Beschäftigung schwankt mit der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen den Beschäftigungsständen B1 und B2. Ausgehend von dieser Referenzsituation können nun die Auswirkungen eines staatlichen Kündigungsschutzes analysiert werden.

■ Werden Entlassungen für den Arbeitgeber durch den Bestandsschutz teurer, verändert sich zum einen die betriebswirtschaftlich optimale Einstellungspolitik: Das Wertgrenzprodukt der letzten im Aufschwung eingestellten Arbeitskraft muss nicht nur die aktuelle Lohnzahlung, sondern zusätzlich einen kalkulatorischen Zuschlag für potenzielle Bestandsschutzkosten erwirtschaften, denn mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit könnte sich die Wirtschaftslage in der nächsten Periode wieder verschlechtern und die heute eingestellte Arbeitskraft müsste unter Aufwand von Kündigungsschutzkosten entlassen werden. Im Einstellungsszenario gilt: Zuschlag auf den Lohnsatz = Änderungswahrscheinlichkeit x Barwert der marginalen Kündigungsschutzkosten. Die Beschäftigung, die sich unter Berücksichtigung des Zuschlags auf den Lohnsatz im Punkt D ergibt, beträgt B1'.

■ Zum anderen wird die betriebswirtschaftlich optimale Entlassungspolitik durch die Existenz von Kündigungsschutzkosten beeinflusst. Es werden zwei Abschläge vom aktuellen Lohn vorgenommen: Erstens könnte sich die Entlassung in der nächsten Periode als Fehlentscheidung erweisen, weil sich die Wirtschaftslage wieder bessert; in diesem Fall wären die Kündigungsschutzkosten umsonst aufgewendet worden. Zweitens führt eine Verzögerung der Entlassung um eine Periode dazu, dass das Unternehmen die Annuität der Kündigungs-

schutzkosten einspart. Im Entlassungsszenario gilt also: Abschlag vom Lohnsatz = (Änderungswahrscheinlichkeit + Zinssatz) x Barwert der marginalen Kündigungsschutzkosten. Der Beschäftigungsstand bei schlechter Auftragslage ergibt sich im Schnittpunkt E und beträgt B2'.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Im Einstellungsszenario führt die Sorge um die möglicherweise zukünftig fälligen Entlassungskosten dazu, dass das Unternehmen weniger Arbeitskräfte einstellt. Im Entlassungsszenario ist die Freisetzung von Arbeitskräften umso unattraktiver, je mehr sie bereits heute mit Kosten belastet wird. Besteht darüber hinaus Aussicht auf eine Erholung der Wirtschaftssituation, erscheint ein Durchhalten des Arbeitnehmers unter Inkaufnahme kurzfristiger Verluste erst recht vorteilhaft. Deshalb hat der Kündigungsschutz einen stärkeren Einfluss auf die betriebliche Entlassungsneigung als auf die Einstellungsanreize, was in der Abbildung darin zum Ausdruck kommt, dass der Abschlag vom Lohn bei schlechter Auftragslage größer ist als der Zuschlag auf den Lohn bei guter Auftragslage. Die unmittelbare Auswirkung des Kündigungsschutzes besteht darin, dass er die Beschäftigungsschwankungen im Konjunkturverlauf glättet; in der Abbildung finden Beschäftigungsschwankungen nur noch zwischen B1' und B2' statt. Treten gute und schlechte Konjunkturstände im Zeitablauf in etwa mit gleicher Wahrscheinlichkeit ein, verringert der Kündigungsschutz eindeutig die auf der vertikalen Achse abzulesende Durchschnittsproduktivität, da der Abschlag vom Lohnsatz im Konjunkturtal höher ist als der Zuschlag auf den Lohnsatz bei Hochkonjunktur. ■

gungsstände erklären, sodass es nicht korrekt ist, Kündigungsschutzregelungen in einer Linie mit hohen Arbeitskosten und geringer Produktnachfrage zu den Hauptursachen hoher Arbeitslosigkeit zu zählen. Von einer Liberalisierung des Kündigungsschutzes sollte man deshalb keine tief greifenden Beschäftigungsimpulse erwarten.

Während man vorsichtig sein sollte, den hohen Kündigungsschutz allzu schnell zur Ursache der schwachen Arbeitsmarkterfolge in der Europäischen Union zu erklären, können Kündigungsschutzregeln sehr wohl bestimmte Charakteristika der europäischen Beschäftigungsentwicklung erklären, beispielsweise das Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit. Stabilisierung der Beschäftigung bedeutet als Reflex auch Beharrlichkeit der Arbeitslosigkeit. Derzeit sind nach OECD-Berechnungen 54 Prozent aller Arbeitslosen in Deutschland langzeitarbeitslos; dies liegt weit über dem OECD-Durchschnitt von 26 Prozent. Sämtliche aus den theoretischen Überlegungen gewonnenen Voraussagen über die Wirkung von Kündigungsschutzregeln stehen im Einklang mit den empirischen Forschungsergebnissen.⁸

Einfluss des Kündigungsschutzes auf das Reallohniveau

Der Kündigungsschutz zeichnet für die Struktur der Arbeitslosigkeit, nicht aber für die grundlegenden Unterschiede in der langfristigen Beschäftigungsentwicklung zwischen verschiedenen Volkswirtschaften verantwortlich. Entscheidend für die Beschäftigungserfolge am Arbeitsmarkt ist letzt-

lich das Reallohniveau. Deshalb stellt sich die Frage, ob der Kündigungsschutz einen indirekten Beschäftigungseffekt hat, indem er systematisch den Lohnfindungsprozess beeinflusst.

Die erste Möglichkeit besteht darin, dass die Arbeitskräfte den Kündigungsschutz als eine „geldwerte Leistung“ im Sinne des Versicherungsmotivs betrachten und zu äquivalenten Lohnabschlägen bereit sind. Insbesondere Abfindungen, die im Entlassungsfall direkt an die Arbeitnehmer ausgezahlt werden, können Anreize für Lohnzurückhaltung stiften. Im günstigsten Szenario sind die Lohnabschläge ausreichend hoch, um den negativen Effekt des Kündigungsschutzes im Einstellungsszenario vollständig zu kompensieren.⁹ Da der beschäftigungsstabilisierende Effekt im Abschwung davon unberührt bleibt, würde dies langfristig positive Beschäftigungswirkungen implizieren.

Ein anderer Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Löhne wird vom sogenannten Insider-Outsider-Ansatz in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt.¹⁰ Auf einem Arbeitsmarkt ohne Fluktuationskosten müssten die etablierten Arbeitnehmer (Insider) stets den Marktlohn akzeptieren, denn sonst würde das Unternehmen neue Arbeitskräfte anheuern. Folglich wird der Lohnsatz stets auf den von den Arbeitssuchenden (Outsidern) mindestens geforderten Lohn herunter konkurriert. Ist es jedoch kostspielig, die beschäftigten Arbeitskräfte zu ersetzen, entsteht ein Lohnsetzungsspielraum,

⁹ Vgl. Edward P. Lazear, Job Security Provisions and Employment, in: Quarterly Journal of Economics 105, 1990, Seiten 699–726.

¹⁰ Vgl. Assar Lindbeck/Dennis J. Snower, The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment, Cambridge 1988; dieselben, Insiders versus Outsiders, in: Journal of Economic Perspectives 15, 2001, Seiten 165–188.

⁸ Vgl. Stephen Nickell/Richard Layard, a. a. O.; OECD, a. a. O.

den der Arbeitnehmer, sobald er den Insider-Status erlangt hat und der Kündigungsschutz greift, in einer Nachverhandlung des Lohnes vollständig ausschöpfen kann. Solange seine Lohnforderung nicht den Einsteigerlohn zuzüglich der marginalen Entlassungskosten übersteigt, hat das Unternehmen keinen Anreiz, ihn gegen einen ansonsten gleichwertigen externen Bewerber zu ersetzen. Ein vorausschauendes Unternehmen berücksichtigt bereits bei der Einstellungsentscheidung, dass die Arbeitskräfte den Kündigungsschutz zur Durchsetzung von Lohnsteigerungen nutzen, sobald die Probezeit abgelaufen ist, indem es bei gegebenem Einsteigerlohn einen geringeren Beschäftigungsstand wählt.¹¹

Um aus der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit heraus zu gelangen und sich einen Weg in die begehrten Insider-Arbeitsplätze zu bahnen, müssten die Arbeitssuchenden imstande sein, ihren Einsteigerlohn hinreichend abzusenken. Dies erfordert nicht nur eine Unterbietung des Lohnsatzes, der für die geschützte Kernbelegschaft gilt, sondern für die Dauer der Probezeit sogar Einstiegsgehälter, die unterhalb des eigenen Anspruchslohnes – also des Lohnes, zu dem ein Arbeitnehmer gerade noch bereit ist, seine Arbeitskraft anzubieten – liegen.¹² Die Outsider werden durch die Bestandschutzregelungen insofern diskriminiert, als sie bei gleicher Produktivität nicht die gleiche Entlohnung erhalten können. Die Konfliktlinie am Arbeitsmarkt verläuft folglich nicht zwischen „Kapital“ und „Arbeit“, sondern zwischen beschäftigten und arbeitslosen Erwerbspersonen.

In dieser Schilderung tritt deutlich die Nebenbedingung zutage, die erfüllt sein muss, damit der Kündigungsschutz die vom Insider-Outsider-Ansatz postulierte negative Beschäftigungswirkung hat und nicht einfach nur zu einer intertemporalen Umverteilung der Arbeitskosten führt: Es müssen Beschränkungen existieren, die eine hinreichende Absenkung der Einsteigergehälter verhindern, um ein vorausschauendes, die späteren Lohnforderungen der eintretenden Arbeitnehmer antizipierendes Unternehmen dazu zu veranlassen, sie einzustellen. Diese Nebenbedingung dürfte in der Realität zumeist erfüllt sein, denn tarifliche oder gesetzliche Mindestgehälter begrenzen faktisch die Möglichkeiten der Lohnunterbietung von Berufseinsteigern. Dabei kann ein Mindestlohn, der auf einem reibungslosen Arbeitsmarkt erst greifen würde, wenn er den Anspruchslohn

der Arbeitslosen übersteigt, in Verbindung mit einem sehr rigiden Kündigungsschutz bereits bei einem wesentlich geringeren Niveau (potenziell sogar unterhalb der Sozialhilfe) zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen.

Die Bekämpfung dieser Arbeitslosigkeit durch geeignete Arbeitsmarktreformen ist für die Insider, die in der Regel die Mehrheit der Wahlbevölkerung stellen, mit empfindlichen Einschnitten verbunden. In erster Linie würden sich Maßnahmen anbieten, welche die Verhandlungsmacht der Arbeitsplatzbesitzer im Lohnfindungsprozess eindämmen. Da solche Maßnahmen politisch unpopulär sind, könnte dies für Reformprojekte sprechen, die die Entstehung „zweigleisiger“ Arbeitsmärkte begünstigen, in welchen es Stammebelegschaften gibt, die sämtliche Insider-Rechte genießen, sowie Randbelegschaften mit befristeten Arbeitsverträgen und geringeren Gehältern.

Beurteilung der Reformoptionen

Es gibt gute ökonomische Gründe für eine staatliche Regulierung des betrieblichen Entlassungsverhaltens. Theoretische Analysen und empirische Studien können zudem für den Kündigungsschutz nur geringe Niveaueffekte auf die Beschäftigung nachweisen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist deshalb das falsche Stichwort für eine Reform des Kündigungsschutzes. Die Arbeitsvermittlung und der Lohnfindungsprozess erscheinen als sinnvollere Ansatzpunkte für eine Steigerung der Beschäftigung.¹³

Optimierungsbedarf besteht jedoch hinsichtlich der Ausgestaltung des Kündigungsschutzes. Die rein administrativen Kosten des deutschen Bestandschutzes in Form von rigiden Formvorschriften und ineffizienten Gerichtsverfahren sollten in Abfindungen und betriebliche Hilfen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz überführt werden. Auf diese Weise können unproduktive Verwaltungskosten in Nutzen erhöhende Transferleistungen an die entlassenen Arbeitnehmer umgewandelt werden. Der Kündigungsschutz würde den Betroffenen und nicht den rechtsberatenden Berufen zugutekommen. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für ein Klima, in dem die für ein steigendes Beschäftigungsvolumen erforderliche Lohnmäßigung Aussicht auf Erfolg hat. Folglich sollten diesbezügliche Reformvorschläge nicht von der politischen Agenda verschwinden, sondern weiter diskutiert werden. ■

¹¹ Vgl. Giuseppe Bertola 1990, a. a. O.

¹² Vgl. ebenda.

¹³ Vgl. Stephen Nickell/Richard Layard, a. a. O.

Ludwig-Erhard-Stiftung

Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik Ausschreibung 2010



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 2009 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 2010 zugehen.

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

Hans D. Barbier

Ulrich Blum • Otmar Franz • Michael Fuchs •

Martin Grüner • Thomas Hertz • Christian Watrin

Einsendeschluss: 1. Februar 2010
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

Kontinuität und Wandel in der Arbeitsmarktpolitik

Prof. Dr. Josef Schmid
Universität Tübingen

Die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik fällt vor allem in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Seit Ende der 1960er Jahre haben sich die Bundesländer immer stärker eingebracht. Hinzu kommen seit Ende der 1990er Jahre beschäftigungspolitische Maßnahmen der Europäischen Union.

Die Arbeitsförderung in Deutschland soll nach Definition des § 1 Sozialgesetzbuch III dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen sowie den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei ist durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen. Zudem sollen ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert werden. Schließlich ist die Arbeitsförderung auf die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik auszurichten.

Arbeitsmarktpolitik im Sozialstaat

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik umfasst insbesondere Maßnahmen, die darauf abzielen, Arbeitslose in eine reguläre Beschäftigung wieder einzugliedern: Fort- und Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung, Strukturanpassungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, Förderung von Existenzgründungen und beruflicher Mobilität, Betreuung und Beratung sowie Vermittlung von Arbeitslosen. Institutionell sind vor allem die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesländer und die Kommunen zuständig sowie zunehmend die Europäische Union (EU). Daneben existieren zwei weitere Handlungsfelder: die Arbeitsmarktordnungspolitik, die auf die Gestaltung der Arbeitsmärkte und ihrer Rahmenbedingungen zielt, sowie die passive bzw. kompensatorische Arbeitsmarktpolitik, also die Zahlung von Lohnersatzleistungen, um den Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit zu sichern.

Zum einen ist auf die hohe Kontinuität und zum anderen auf die institutionelle Spezifik der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu verweisen – das Phänomen des „Politikerbes“. ¹ Mit dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurde im Jahr 1927 ein Entwicklungspfad eingeschlagen, der bis heute das Handlungsfeld prägt. Zu den wesentlichen Elementen dieser bemerkenswert stabilen institutionellen Konfiguration gehörten: die Organisation als Sozialversicherung in Form einer Reichsanstalt bzw. später Bundesanstalt für Arbeit, die weitgehende Finanzierung über Beiträge, aus denen die Leistungsansprüche nach Art und Höhe abgeleitet werden, sowie die Beteiligung der Sozialpartner an der Leitung.

Hieraus ergibt sich nicht nur die organisatorische Komplexität einer großen Bürokratie wie bei der Bundesanstalt für Arbeit hinlänglich kritisiert wurde, sondern auch eine institutionelle Verzerrung zugunsten der passiven Maßnahmen und zulasten makroökonomischer Steuerungsformen sowie die generelle Tendenz zu einer Problemverschiebung zwischen politischen Ebenen und Feldern. ² Die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen prägen die Einstellungen der relevanten Akteure und die öffentlichen Diskurse, was sich etwa in der Beurteilung der jüngeren Reformen niedergeschlagen hat. Arbeitsmarktpolitik ist im deutschen Sozialversicherungsmodell in erster Linie Arbeitslosenversicherung. Sie entspricht der Typik, die dem Regime unter *Bismarck* bzw. dem konservativen Wohlfahrtsstaat zugeschrieben werden. Insofern unterscheidet sie sich von den in liberalen

¹ Vgl. dazu Tobias Ostheim/Manfred G. Schmidt, Die Lehre vom Politikerbes, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden 2007.

² Vgl. detaillierter Josef Schmid et al., Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern, Münster 2004.

oder sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten praktizierten Formen.³

Arbeitsförderung seit der Weimarer Republik

Die ersten Ansätze zur Etablierung einer umfassenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik fanden in der Weimarer Republik statt und waren geprägt von den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs, der Novemberrevolution, der Demobilisierung und der Hyperinflation. Arbeitslosigkeit war ein gesamtgesellschaftliches Massenphänomen und deshalb kollektiv zu bewältigen. Im Jahr 1927 trat das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Kraft. Damit wurde der Pfad in der Logik des *Bismarck'schen* Sozialpolitik-Modells gelegt: „Betrachtet man ... den Zeitabschnitt von der Verabschiedung des Arbeitsnachweisgesetzes im Jahre 1922 bis zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929/30, lässt die Zeit von der Endphase der Weimarer Republik bis zur Währungsreform von 1948 einmal außer acht und nimmt dann wieder die 50er Jahre in den Blick, so zeichnet sich ein relativ hohes Maß an Kontinuität, ja sogar Pfadabhängigkeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ab. Von der Anlage, der Zielstellung und dem Instrumentarium her knüpfte die Arbeitsmarktpolitik in der frühen Bundesrepublik an die Entwicklung der Weimarer Republik an, die 1933 abrupt unterbrochen worden war. Dies wird schon allein daran deutlich, dass das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 zur Grundlage des Auf- und Ausbaus der neuen Bundesanstalt ab 1952 wurde.“⁴

Auch wurde das Nebeneinander von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenfürsorge bzw. Sozialhilfe wieder aufgenommen – was aber im Schatten des „Wirtschaftswunders“ wenig Beachtung fand. Mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 kam es nach ersten Wachstumseinbrüchen zu einer Neuregelung, die für die Folgezeit das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik bzw. Arbeitsförderung prägte, doch bewegte es sich weitgehend in den vorgefundenen Bahnen. Allerdings dominierte in der Öffentlichkeit eine Rhetorik der Neuerung, die sich durch Stichworte wie „Steuerungsoptimismus, aktive Gesellschaft und

der Dritte Weg“⁵ charakterisieren lässt. Hinzu trat eine keynesianische Komponente in der Begründung der Arbeitsmarktpolitik, wonach durch die Lohnersatzleistungen eine Stabilisierung der Nachfrage erfolgte. Zugleich gewannen Qualifizierungsmaßnahmen Bedeutung, um den Herausforderungen des technologischen Wandels Rechnung zu tragen.

Trotz dieser Modernisierung und Erweiterung des Instrumentariums zeigten die „ökonomischen Veränderungen der 1970er Jahre ... der Arbeitsmarktpolitik bald ihre Grenzen auf. Die Hoffnung, Vollbeschäftigung durch staatliches Handeln herstellen und sichern zu können, blieb letztlich eine Illusion.“⁶ Immer wieder stieg die Arbeitslosigkeit ebenso wie die Kosten; vor allem die aktiven Maßnahmen fielen dabei immer wieder fiskalischen Überlegungen zum Opfer. Zugleich enthielten Wirtschaftskrisen die Defizite des Systems: „Mindestens zweimal, mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 und dem Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz 1981/82, ist die aktive Arbeitsmarktpolitik von der Bundesregierung daran gehindert worden, ihren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit antizyklisch auszuweiten. Warum dies ausgerechnet unter einer sozialliberalen Koalition geschah, hatte verschiedene Gründe. Einer davon ist bis heute wichtig geblieben: Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte, die Sozialdemokraten, die Gewerkschaften sowieso, aber auch die Christdemokraten und selbst die Arbeitgeberverbände, die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den ‚Luxus‘ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft.“⁷

Ein weiterer großer Einschnitt in die Arbeitsmarktpolitik stellte die Deutsche Einheit dar; aber auch hier wurde durch den schnellen „Institutionentransfer“⁸ die Kontinuität des etablierten Modells gewahrt – allerdings bei enormen materiel-

5 So Günther Schmid/Frank Oschmiansky, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung 1966–1974, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Band 5, Baden-Baden 2006, Seite 334.

6 So das Urteil von Hans Walter Schmuhl a. a. O., Seite 255.

7 Ebenda, Seite 6.

8 Gerhard Lehmbuch, Institutionentransfer im Prozess der Vereinigung: Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland, in: Arthur Benz et al. (Hrsg.), Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozess der deutschen Einigung, Baden-Baden 1993, Seiten 41–66.

3 Vgl. Josef Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa, Opladen 2002.

4 Hans Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB 270), Nürnberg 2003, Seiten 135 ff.

len Herausforderungen und fiskalischen Folgen. Im Zuge der wirtschaftlichen Transformation kam es in den neuen Bundesländern zu massenhafter Arbeitslosigkeit, die in manchen Regionen die 20-Prozent-Marke überstieg. Die Bundesregierung und die Arbeitsverwaltung reagierten mit einem bislang ungekannten Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente: Kurzarbeit sollte den Anstieg der Arbeitslosigkeit eindämmen, ältere Arbeitnehmer sollten durch Frühverrentung dem Arbeitsmarkt entzogen und ein Teil der Arbeitslosen sollte auf einem zweiten Arbeitsmarkt – etwa in Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen – untergebracht werden. Auf diese Weise nahmen zeitweilig mehr als 500 000 Arbeitslose in Ostdeutschland an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teil, was die sozialen Folgen erheblich abmilderte und zur politischen Stabilisierung beitrug.

Seit Ende der 1990er Jahre – beginnend mit dem JobActiv-Gesetz der ersten rot-grünen Koalition – bildet „Aktivierung“ ein neues Strategieelement der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Damit ist zum einen das Prinzip von „Fördern und Fordern“ gemeint: Die Berechtigung zum Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ist an die Bedingung einer nach bestimmten Kriterien definierten aktiven Arbeitssuche, die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder die Annahme einer subventionierten Beschäftigung im Niedriglohnsektor (zum Beispiel Ein-Euro-Job) geknüpft. Zum anderen ist das damit verbundene neue Ziel nicht mehr allein die Verringerung der Arbeitslosigkeit, sondern die Steigerung der Erwerbs- bzw. Beschäftigungsquote, besonders bei Frauen und Älteren. Auf diese Weise sollen aus passiven Empfängern von staatlichen Leistungen aktive Erwerbstätige werden.⁹ Dadurch verschiebt sich der Fokus der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik von relativ gut qualifizierten Männern – als Ernährer der Familie, was aus feministischer Sicht kritisiert worden ist – bzw. gewerkschaftlich organisierten Kernbelegschaften auf alle Erwerbsfähigen, was vor allem die Zielgruppen der Frauen und Langzeitarbeitslosen betrifft.

⁹ Vgl. etwa Susanne Blancke/Josef Schmid, Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998–2002, in: Christoph Egle et al. (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt, Wiesbaden 2003, Seiten 215–238.

Inhalt und Bedeutung der Hartz-Reformen – Ein Bruch mit dem Politikerbe?

Die Umsetzung der Aktivierungsstrategie in Deutschland ist zentral mit den Vorschlägen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ verbunden, die ihre Ergebnisse im August 2002 vorgestellt hat. Mit den vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsvermittlung grundlegend umstrukturiert und mit neuen Instrumenten versehen, um sie durchgreifend zu verbessern; es war sogar von einer „Zeitenwende am Arbeitsmarkt“ die Rede. Dabei wurde aus der Bundesanstalt die Bundesagentur für Arbeit als kundenorientierter, moderner Dienstleister am Arbeitsmarkt, und das traditionelle Nebeneinander zweier Leistungen für langzeitarbeitslose Menschen – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – sollte ein Ende finden bzw. durch die einheitliche Grundsicherung für Arbeitssuchende ersetzt werden.

Allerdings hat die Gesetzgebung eine Reihe von zähen Verhandlungen innerhalb der rot-grünen Koalition sowie zwischen Bundesrat und Bundestag hervorgerufen. So sind zum Beispiel bei Hartz II die Regelungen zu den subventionierten Mini-Jobs und zur untertariflichen Entlohnung der Leiharbeiter umstritten gewesen; ähnlich strittig war bei Hartz IV die Beteiligung der Kommunen an der Arbeitsvermittlung durch eine „Experimentierklausel“. Allerdings sind letztlich im Vermittlungsausschuss nach schwierigen Verhandlungsprozessen Kompromisse gefunden worden, was *Christine Trampusch* als „informelle Große Koalition“ in der Arbeitsmarktpolitik interpretiert. Dieses Vorgehen hat jedoch zur Folge, dass die Effizienz und Effektivität von Beschlüssen leidet bzw. deren technisch-administrativer Tiefgang fehlt – weil sie entweder nicht operational definiert sind oder schlicht die Zeit für Feinheiten fehlt. Zugleich haben in der Ära *Schröder* der Politikstil und wichtige Institutionen erhebliche Veränderungen erfahren: Staatliche Interventionen und paradoxerweise ein gleichzeitiges Mehr an Markt gehen zulasten von korporatistischen Aushandlungsmustern zwischen Staat und Verbänden.¹⁰

Vor allem mit den als Hartz IV bekannt gewordenen Maßnahmen haben sich eine kritische öffent-

¹⁰ Vgl. *Christine Trampusch*, Sozialpolitik in Post-Hartz-Germany, in: *WeltTrends*, Nr. 47, 2005, Seiten 77–90; *Josef Schmid*, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Große Reform mit kleiner Wirkung?, in: *Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer* (Hrsg.), Bilanz der Regierung Schröder, Wiesbaden 2007, Seiten 271–294.

liche Resonanz und Widerstand der Betroffenen ergeben. Besonders die Gewerkschaften kritisierten eine übermäßige Belastung kleiner und mittlerer Einkommen, den drohenden Verlust des Lebensstandards bei längerer Arbeitslosigkeit durch das neue Arbeitslosengeld II sowie mangelndes Fördern im Verhältnis zum durchgesetzten Fördern. Man kann das durchaus als Legitimations- und Motivationskrise des deutschen Sozialstaatsmodells interpretieren. Vor allem die Einführung des Arbeitslosengeldes II wird als Wechsel des Sozialstaatsmodells sowie als Verlust des Ziels der Lebensstandardsicherung wahrgenommen und steht den aus dem Beitrags- und Äquivalenzprinzip abgeleiteten normativen Erwartungen entgegen. Das gilt dann als ungerecht. Die Überlegung, dass damit bei den „Outsidern“ – den ehemaligen Sozialhilfeempfängern und Langzeitarbeitslosen – die Integrationschancen bzw. ihre Leistungen erhöht werden und zugleich ein Einstieg in eine am Bürgerstatus orientierte Grundversorgung eingeleitet wird, hat sich nicht öffentlichkeitswirksam durchgesetzt.¹¹

Die vernachlässigte Rolle der Bundesländer und der EU

Der Bund spielt in der Arbeitsmarktpolitik die zentrale Rolle: Die Bundesagentur für Arbeit tätigt rund 80 Prozent der Ausgaben. Die Bundesländer haben jedoch mit ihren freiwilligen Aktivitäten sowohl in finanzieller als auch in konzeptioneller Hinsicht enorme Bedeutung gewonnen. Ein Beispiel: Das Land Baden-Württemberg hat seine Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik seit 1968 von einer knappen halben Million Euro auf knapp 100 Millionen Euro im Jahr 2006 gesteigert – das entspricht einem Wachstum von 20 000 Prozent und ist damit ein bemerkenswertes Beispiel für die Genese und Dynamik eines Politikfeldes.

In ihren Ursprüngen, den 1950er und 1960er Jahren, basierte die Landes-Arbeitsmarktpolitik auf mehreren Maßnahmen, die sie konzeptionell prägen: die berufliche Bildung, die besonders für arbeitslose Jugendliche ausgerichtet war; Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose; sozialpädagogische Begleitung und Schaffung von zusätzlichen, gemeinnützigen Arbeitsmöglichkeiten aus dem Kontext der Sozialhilfe; die Struktur- und

Industriepolitik sowie ihre Beschäftigungswirkungen; die Strategie der Personalausweitung in der Kommunal- und Landesverwaltung, die in den 1970er Jahren und vor allem in Nordrhein-Westfalen stattgefunden hat.¹²

Der Blick auf beide Ebenen der Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass sich typische Handlungsmuster und Konstellationen eingestellt haben. Die Länder weisen einige Stärken und der Bund weist einige typische Schwächen auf. Für die Bundesländer spricht nicht nur die kontinuierliche Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, während sich die Bundesagentur und der Bund eher prozyklisch verhalten haben. Wichtiger ist, dass die Länder bei der Gestaltung ihrer Maßnahmen mehr Flexibilität zeigen und innovativer sind. Dabei spielt sicherlich auch eine Rolle, dass sich die Organisation, die Interessenvermittlung und die Kultur dieser Politikdomäne auf beiden Ebenen unterscheiden: Die Bundes-Arbeitsmarktpolitik ist korporatistisch und als Sozialversicherung aufgebaut; hieraus resultieren erhebliche Zentralisierungs- und Unitarisierungsimpulse – auch gefördert durch die Tarifparteien, die im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesagentur einflussreich sind. Ein solcher Korporatismus ist in den Ländern kaum anzutreffen; hier dominiert die Ministerialbürokratie. Freie Träger im Bereich Qualifizierung oder regionale Koordinierungsstellen werden erst in der Implementationsphase eingebunden.

Zusammenfassend könnte man diese Unterschiede zwischen Bund und Ländern funktionalistisch als eine Form der Arbeitsteilung beschreiben, die allerdings in der Praxis einige Tücken im Detail aufweist. Vertreter des Bundes tendieren zum Beispiel dazu, die Aktivitäten der Länder – aus der Logik der Statistiken der Bundesagentur – als „Sonstiges“ abzuwerten. Umgekehrt befürchten die Akteure aus den Ländern – ganz im Sinne politischer Unternehmer –, dass sich der Bund die „Rosinen pickt“ und die erfolgreichen Innovationen übernimmt und sie sich dann im Land neu profilieren müssen.

Ähnlich wie die Bundesländer in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen, hat sich auch die Europäische Union auf dieses Feld begeben. Seit den 1990er Jahren hat es sich von einem „Rand- zu einem Kernbereich“ der Brüsseler Politik entwickelt. „Beschränkte sich die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) anfänglich eher auf Einzel-

¹¹ Diese Spannungslinie zwischen Insidern und Outsidern ist gerade für sozialdemokratische Parteien prekär, was möglicherweise erklärt, warum das Thema so defensiv angegangen wurde; vgl. dazu David Rueda, *Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies*, in: *American Political Science Review*, Nr. 99/1, 2005, Seiten 61–74.

¹² Vgl. ausführlicher Josef Schmid et al., a. a. O.

Gesetzgebung zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz I)

Einrichtung von Personal-Service-Agenturen;
 Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes;
 Änderungen im Leistungsrecht (Wegfall der Dynamisierung, Flexibilisierung der Sperrzeiten, leichte Verschärfung der Zumutbarkeit);
 Einführung von Bildungsgutscheinen

Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)

Existenzgründerzuschuss (IcH-AG);
 Reform der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Job);
 Einführung einer Gleitzone;
 Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen

Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt

Reform des Kündigungsschutzes;
 Anhebung der maximalen Befristungsdauer bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen in neu gegründeten Unternehmen;
 Verkürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes;
 Neuregelung (Renten-)Erstattungspflicht des Arbeitsgebers

Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen (kleine Handwerksnovelle)

Ausübung einfacher Tätigkeiten, die nicht zum Kernbereich eines Handwerks gehören, durch Nichthandwerksbetriebe

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz III)

Reform der Bundesanstalt für Arbeit;
 Änderung der Altersteilzeit

Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerklicher Vorschriften (große Handwerksnovelle)

Vereinigung der Zahl der Gewerbe mit Meisterzwang;
 Erleichterung der Übernahme eines Handwerksbetriebs durch erfahrene Gesellen;
 Aufgabe des Inhaberprinzips

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV)

Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II

maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, zielt sie heute auf umfassende Beschäftigungsförderung.¹³ Der Weg verläuft über verschiedene Stationen:

- Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg beschließt den gleichnamigen Prozess mit Zielvorgaben, Zeitplänen und Monitoring-Verfahren (1997/1998);

- der Gipfel von Lissabon differenziert die arbeitsmarktpolitischen Ziele aus und entwickelt die Offene Methode der Koordinierung als europäisches Handlungsinstrument (2000);

- der Entwurf des EU-Verfassungsvertrags (Teil I, Artikel 3 und 11) bestimmt schließlich Vollbeschäftigung als Ziel und eine Zuständigkeit der Gemeinschaft (2003).

Der Hintergrund und die Motive dieser Europäisierung sind vielfältig: Zum einen spielen die Auswirkungen von Wirtschaftskrisen auf den Arbeitsmarkt eine Rolle; zum anderen erfordern die Binnenmarkt- und Erweiterungspolitik entsprechende Anpassungen und Abfederungen bei den Beschäftigungssystemen; schließlich kann dieses neue Element eines sozialen Europas Legitimation für das Projekt der Europäischen Union und seiner Institutionen schaffen. So konstatiert die Europäische Kommission: „Letztendlich steht und fällt die Zukunft Europas damit, inwieweit es uns gelingt, all unseren arbeitswilligen Bürgern angemessene und entsprechend bezahlte Arbeitsplätze zu bieten.“¹⁴

Charakteristisch für die Politikgestaltung und Politiksteuerung der EU in einem heterogenen Mehr-Ebenen-System ist die offene Methode der

13 Deutsche Bank Research, EU-Arbeitsmarktpolitik, EU-Monitor, Nr. 53, Frankfurt am Main 2008.

14 Nach Antje Stephan, Die Beschäftigungspolitik der EU, Baden-Baden 2008, Seite 19; siehe auch Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und europäische Perspektiven, Baden-Baden 2008.

Koordinierung. Dies entspricht dem Umstand, dass trotz der gewachsenen Kompetenzen die EU im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik weder über eine eigenständige Rechtsetzungskompetenz noch über finanzielle Ressourcen jenseits der begrenzten Möglichkeiten im Rahmen der EU-Strukturfonds verfügt. Daher herrscht eine Tendenz zur regulativen Politik beziehungsweise weichen Steuerung vor. Das heißt, es wird nicht mit Geld oder Macht, sondern mit Wissen und Überzeugung operiert: Bei der offenen Methode der Koordinierung handelt es sich um ein mehrstufiges Verfahren der gemeinschaftlichen Definition von Zielen sowie der Förderung ihrer Umsetzung in den Mitgliedsländern. Das Ziel ist, nationale Reformprozesse sowie die Qualität und Kompatibilität der beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategien der Mitgliedstaaten zu fördern. Dazu sollen die EU-Länder in permanenten Informations- und Erfahrungsaustausch treten, Aktionspläne erlassen und Indikatoren entwickeln, mit denen Fortschritte bewertet und bewährte Verfahren mit Vorbildfunktion identifiziert werden können.

Umstritten ist allerdings, inwieweit die offene Methode der Koordinierung als Reformmotor in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gewirkt hat, da es widersprüchliche Indizien gibt. „Während ältere Analysen eher geringe politische Effekte konstatieren, bescheinigen neuere Untersuchungen der offenen Methode der Koordinierung durchaus Wirkkraft.“¹⁵ Ein Beispiel dafür ist die Rolle der EU als Agenda-Setter, was in einigen Ländern zum Politikwechsel beigetragen hat, wie zum Beispiel im Fall der Hartz-IV-Reform in Deutschland.

Zwischen Politikerbe und neuen Herausforderungen

Die betonte Kontinuität von Weimar bis heute bzw. die institutionelle Verzerrung werden in der ak-

tuellen Wirtschaftskrise dadurch bestätigt, dass in der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung das Kurzarbeitergeld – eine das Einkommen und den Status stabilisierende Leistung – hohe Priorität unter den Maßnahmen genießt. Dies erlaubt die weitere Orientierung am etablierten System des deutschen Sozialstaats und des Normalarbeitsverhältnisses und befriedigt die Interessen der einflussreichen Klientel.

Gleichwohl hat sich dieses Modell immer wieder als anpassungs- und belastungsfähig erwiesen; Pfadabhängigkeit und Politikerbe meinen keinesfalls Konstanz. Sowohl die Ausweitung des Instrumentariums im Zuge des Arbeitsförderungsgesetzes, die Umorientierung in Richtung Aktivierung oder der massive Ressourceneinsatz zur Bewältigung der Folgen der Deutschen Einheit belegen dies eindrücklich. Das Aktivierungskonzept geht dabei über eine traditionellere wohlfahrtsstaatliche Vollbeschäftigungspolitik hinaus. Sie erfordert ergänzende Infrastruktur, wie etwa bei der Kinderbetreuung. Zudem ruft diese neue Strategie erhebliche Veränderungen der korporatistisch-bürokratischen Implementationsnetzwerke der Arbeitsmarktpolitik hervor, da mehr Flexibilität gefordert ist. Das muss nicht zwingend als neoliberale Politik interpretiert werden.

Allerdings bestehen strukturelle Probleme, durch die Arbeitsmarktpolitik die Defizite des Marktes zu beheben – gerade unter den Bedingungen der Globalisierung, der Wissensgesellschaft und des technischen Wandels. Gleichwohl geht es gerade aus der Sicht der Betroffenen um wichtige und unverzichtbare Leistungen sowie aus der Sicht der Gesellschaft um soziale und ökonomische Stabilisierung. Dringt man allerdings zum normativen und institutionellen Kern vor – wie der Beitragsäquivalenz als Gerechtigkeitsnorm –, wird die Grenze der Veränderbarkeit erreicht, wie die heftigen Reaktionen auf Hartz IV gezeigt haben. Gut gemeint – so eine wohl meinende Interpretation der Reform – kommt nicht immer gut an. ■

¹⁵ Deutsche Bank Research, a. a. O., Seite 12.

Ludwig-Erhard-Lecture 2009: „Nach der Wahl ist vor der Wahl“

Dr. Otto Graf Lambsdorff

„Die ordnungspolitische Bilanz der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre ist deprimierend. ... Anstatt Freiräume zu schaffen durch einen liberalen Ordnungsrahmen, der die Kräfte des Marktes zur Entfaltung bringt, vertrauen Politiker auf unkoordinierte Staatsinterventionen.“

Zunächst einmal bedanke ich mich bei *Dr. Barbier*, der mich zu dieser Lecture der Ludwig-Erhard-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Universitäts-Club Bonn eingeladen hat. Als Fürsprecher der Marktwirtschaft – auch in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise – bin ich mit der Ludwig-Erhard-Stiftung seit vielen Jahren verbunden. Somit habe ich diese Einladung angenommen – auch wenn es gelegentlich unterschiedliche Ansichten gibt.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die Fehlentwicklungen, die sich in den letzten Monaten und Jahren international wie auch hierzulande gezeigt haben, aus Politikversagen, nicht aber aus Marktversagen resultieren. Dies zu sagen, ist insbesondere wichtig, da Deutschland aktuell – zwei Tage nach der Bundestagswahl – am Scheideweg steht. Meiner Ansicht nach hat das Land drei Möglichkeiten: erstens den Verbleib beim Status quo; zweitens die Einlösung der zahlreichen Wahlversprechen diverser Parteien, die den Schuldenberg weiter erhöhen werden und dem unmündigen Bürger einen unternehmerischen Staat präsentieren; oder drittens die Rückbesinnung auf Ordnungspolitik, also das Denken in Gesamtzusammenhängen, um Deutschlands Wachstums- und Beschäftigungspotenzial auszuschöpfen.

Für Deutschland wäre die erste Alternative folgeschwer, die zweite dagegen katastrophal. Ganz oben auf der politischen Agenda darf jetzt also nichts anderes stehen als die Durchsetzung von zuverlässigen marktwirtschaftlichen Reformen und Rahmenbedingungen. Doch wie wahrscheinlich ist das? Nachträglicher Wahlkampf macht wenig Sinn. Mir geht es vielmehr darum – unabhängig vom parteipolitischen Geschehen – zu zeigen, was in Deutschland wirtschaftspolitisch passieren muss, um das Land auf einen positiven Wachstums- und Beschäftigungspfad zurückzuführen. Dies wird nicht nur Aufgabe der nächsten Legislaturperiode:

In nur vier Jahren lassen sich die vielen ordnungspolitischen Sünden, die unser Staat begangen hat, nicht beheben. Dies wird eine Daueraufgabe.

Vier Programme zur Konjunktursteuerung

Tatsache ist, dass es in unserer Volkswirtschaft seit Langem gravierende Fehlentwicklungen gibt, die dringend korrigiert werden müssen. Wir haben einen enormen Schuldenberg angehäuft, den es gilt, in den nächsten Jahren abzubauen: ohne Inflation und Steuererhöhungen. Aber ist das überhaupt möglich und realistisch? Das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) sagt eine Horror-Inflation voraus. Stecken wir nicht viel zu sehr im Sumpf der ordnungspolitischen Sünden fest?

Politik zur Überwindung der Wirtschafts- und Finanzkrise hätte bedeutet, die Wachstums-, Beschäftigungs- und Investitionsbedingungen zu verbessern sowie der Wirtschaft Freiräume zu schaffen und ihre Belastungen zu reduzieren, damit sie mit den jetzigen Schwierigkeiten besser fertig wird und leichter Risiken übernehmen kann. Aber die letzte Bundesregierung meinte – verfangen in Machbarkeitsillusionen –, auf längst überwunden geglaubte keynesianische Nachfragepolitik zurückgreifen zu müssen. Inzwischen sind wir bei nicht weniger als vier Konjunkturprogrammen – auch wenn die Nummerierung der Bundesregierung eine andere ist:

■ Das erste Konjunkturprogramm wurde bereits im Jahr 2006 in Genshagen beschlossen – mitten im Aufschwung. Wer kennt es noch?

■ Das zweite Konjunkturprogramm – genannt Konjunkturprogramm I – datiert aus dem November 2008. Der Sachverständigenrat qualifizierte es als Sammelsurium.

■ Das dritte Konjunkturprogramm – genannt Konjunkturprogramm II – wurde im Januar dieses Jahres beschlossen. Es brachte die absurde Abwrackprämie und den auf industriepolitische Intervention zielenden Wirtschaftsfonds. Am 10. August 2009 titelte Die Welt: „Konjunkturprogramm II kommt nicht in Gang.“ – Kein Wunder!

■ Das vierte Konjunkturprogramm kam Ende Mai. Es enthält mit der Einführung der Ist-Besteuerung bei der Umsatzsteuer, den Erleichterungen beim Verlustausgleich sowie der Teilrücknahme der völlig verfehlten Zinsschranke und des Verlustvortrages begrüßenswerte Maßnahmen. Aber zu spät graute selbst dem Finanzminister vor dem Blick auf unsere öffentlichen Finanzen: „Dies nährt meine Skepsis gegen weitere Konjunkturprogramme“, sagte er. Hätte er diese Skepsis doch schon früher gehabt.

Wir haben uns mit der Konjunktursteuerung übernommen. Sie stellt sich wegen der vielfältigen Verzögerungen oft als prozyklisch heraus und bewirkt meist nicht mehr als ein Strohfeuer – hier sei auf die Abwrackprämie hingewiesen. De facto besteht eine Asymmetrie des finanzpolitischen Verhaltens im Konjunkturzyklus. Denn die Politik erweist sich als unfähig, bei guter Konjunktur zu konsolidieren. Genau dieses Versäumnis kennzeichnete die Finanzpolitik der vorigen Bundesregierung.

Der Deutschlandfonds: Industriepolitik gegen die Krise

Eine weitere ordnungspolitische Sünde war der geplante „Deutschlandfonds“, um nach der Rettung der Banken weiteren Not leidenden Firmen zu helfen. Ich betone dabei: Wie die Regierungen zur Stützung des Finanzsektors reagierten, hielt ich damals für vollkommen richtig. Alle weiteren Überlegungen, die uns die enormen Schuldenberge eingebracht haben, dagegen nicht. Im Gespräch waren neben Bürgschaften auch direkte Verstaatlichungen. Beides sorgt für Wettbewerbsverzerrungen, weil der Fonds einzelne Unternehmen subventioniert.

■ Eine Beteiligung des Staates an der Commerzbank halte ich ordnungspolitisch für nicht hinnehmbar. Hier erhielt der Staat eine direkte Beteiligung mit Sperrminorität.

■ Einem ordnungspolitischen Gau kam das Rettungsübernahmegesetz gleich. Es dient allein der Enteignung von Aktionären der Hypo Real Estate.

Die Garantie des Eigentums, die nur in eng begrenzten Fällen aufgehoben werden darf, gehört zu den fundamentalen Prinzipien unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung. Sie darf nicht infrage gestellt werden – schon gar nicht durch ein auf einen Einzelfall bezogenes Gesetz als Ausdruck staatlicher Willkür.

■ Das müssen wir auch im Auge behalten, wenn es um den Fall Opel geht. Hier ist in eklatanter Weise in die Marktwirtschaft eingegriffen worden. *Ludwig Erhard* hat davor gewarnt, den Staat vom Schiedsrichter zum Mitspieler zu machen. Bei Opel ist die Politik in diese Falle gelaufen und kommt nun nicht mehr heraus. Ich bin nicht der Überzeugung, dass Opel auf die Weise langfristig erhalten wird. Die entscheidende Frage ist, ob das Unternehmen Autos bauen kann, für die es Käufer gibt. Ich habe da meine Zweifel. Und meines Erachtens hat die europäische Wettbewerbskommissarin *Neelie Kroes* Recht, wenn sie hier eine unzulässige Beihilfe sieht.

Der Staat hat mit der Etablierung des Deutschlandfonds nicht nur ein weites Tor aufgestoßen für industriepolitische Einflussnahme auf das Wirtschaftsgeschehen. Er hat zugleich signalisiert, dass seine Taschen unter dem Etikett des Samariters und Helfers in der Not offen sind – dem Wahlkampf sei es gedankt, und wunderte sich, dass immer mehr in die Taschen hineingriffen: Schaeffler, Heidelberger Druck, Porsche, Infineon, Arcandor und wer sonst noch alles haben sich bereits beim Fonds gemeldet. Jüngst kam TUI dazu. Inzwischen sollen es über Tausend Unternehmen sein.

Scheitern gehört zum Wettbewerb

Die ganze Diskussion krankt daran, dass selektiv auf die Erhaltung der Arbeitsplätze in den betroffenen Unternehmen abgestellt wird. Ausgeblendet werden aber die Opportunitätskosten, die beträchtlich sein können, möglicherweise größer als der vermeintliche direkte Nutzen der Staatsintervention. Die Monopolkommission konstatiert zu Recht, dass gegen alle diese Maßnahmen die Bedenken ins Feld zu führen sind, die allgemein gegenüber Subventionen gelten: Die Wettbewerber werden benachteiligt, am Markt nicht wettbewerbsfähige Kapazitäten bleiben bestehen, der notwendige Strukturwandel wird verzögert, Wirtschaft und Verbraucher insgesamt haben die Kosten zu tragen. Das beeinträchtigt entweder die Wettbewerbsfähigkeit oder reduziert die Nachfrage der Konsumenten. Subventionen werden so zu

einem unmittelbaren Nachteil der betroffenen Wettbewerber und zum mittelbaren Nachteil der Volkswirtschaft im Ganzen.

Ob im Endergebnis tatsächlich Arbeitsplätze erhalten bleiben, ist fraglich. Sicher ist nur, dass der Steuerzahler für all die Fehlentwicklungen aufzukommen hat. Die Bundesregierung – abgesehen vom Wirtschaftsminister – schien die Gefahren nicht zu sehen. Anpassung ist das Gebot allen Wirtschaftens. Auch das Scheitern gehört zum wettbewerblichen System. Wer es verhindert, hebt eine der tragenden Säulen unseres wirtschaftlichen Erfolges aus. Mit Protektion und Subvention gewinnt man nicht die Zukunft.

Orientierungslose Politik

Ordnungspolitische Orientierungslosigkeit ist kein neues Phänomen. Sie kennzeichnet die Wirtschaftspolitik seit Jahren. Und es wäre verfehlt, die gegenwärtige Desorientierung der Politik allein dem Wahlkampf zuzuschreiben. Wir leisten uns mindestens vier große Umverteilungssysteme: das Einkommensteuersystem, die Rentenversicherung, das Gesundheitswesen und die Arbeitslosenversicherung. Hinzu kommt die vielfältige Objektförderung. Kein Mensch weiß heute, wer wie viel gibt und wer was bekommt. Das widerspricht allen wirtschaftspolitischen Prinzipien. Der Wohlfahrtsstaat ist bei uns ausgeföhrt. Er fördert Anspruchsdenken und Beschaffungsmentalität. Er verteilt nicht nur Wohltaten, er verursacht auch erhebliche Fehlsteuerungen. Er bestraft den Erfolg und begünstigt den Misserfolg. Und vor allem: Er entmutigt die Leistungsträger und beschädigt die Arbeitsmoral – zumindest, wenn er deutsche Dimensionen erreicht hat.

In der Wettbewerbspolitik ist der Politik die Orientierung völlig verloren gegangen. Erinnerung sei an die unsägliche Ministererlaubnis für die Fusion von E.ON und Ruhrgas. Die Wettbewerbsintensität auf den deutschen Energiemärkten hat daraufhin erheblich abgenommen – mit der bekannten Konsequenz monopolistischer Preisaufschläge auf Energie. Der Telekom wurden für das neue Breitbandtelekommunikationsnetz „Regulierungsferien“ versprochen und so eine Monopolposition in dem Bereich gesichert. Der Post wurde das Monopol im Briefbereich trickreich und sozial verbrämt mithilfe von Mindestlohnvorschriften erhalten. Und in den Netzindustrien verweigert sich die Bundesregierung klarer Entflechtungsregeln, die Voraussetzung für mehr Wettbewerb sind. Mit ihrer Gesetzgebung zum VW-Gesetz setzte sich die

Große Koalition unverfroren über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hinweg.

Ausgeprägter planwirtschaftlicher Interventionismus offenbart sich in der Forschungspolitik. Wer kennt schon die sogenannte Zwölf-Milliarden-High-Tech-Strategie der Bundesregierung? Ganz im Sinne industriepolitischen Interventionismus hat die letzte Bundesregierung 17 Zukunftsfelder identifiziert, in denen sie die begünstigten Bereiche an die Weltspitze führen, also zu Global Playern machen will. Das ist Anmaßung von Zukunftswissen. *Walter Eucken* hat das einmal so beschrieben: „Wenn Wirtschaftspolitik punktuell betrieben wird, Stück für Stück, kasuistisch und fragmentarisch, dann handelt der Staat wie ein Mann, der willkürlich Eisenteile zusammensetzt – so entsteht keine Maschine.“

Jenseits aller marktwirtschaftlichen Regeln ist die Gesundheitsreform. Mit der staatlich angeordneten Vereinheitlichung der Beitragssätze, mit der Schaffung des Gesundheitsfonds oder der staatlichen Determinierung der Arzthonorare wurden die planwirtschaftlichen Elemente sogar verstärkt.

Deprimierende ordnungspolitische Bilanz

Ein wichtiger Grundsatz marktwirtschaftlicher Politik ist die Respektierung der Tarifautonomie. Der Arbeitsminister zielte dagegen auf flächendeckende, gesetzliche Mindestlöhne ab und hebelte auf die Weise einen wichtigen Bereich der Tarifautonomie aus. Mindestlöhne erhöhen zudem das Risiko von Arbeitslosigkeit gerade für die Schwächsten der Gesellschaft, werden missbraucht zur Absicherung von Monopolen und befreien die Wirtschaft zugleich von ihrer Verantwortung, für den Niedriglohnbereich vernünftige Lösungen zu finden. Zugleich sollen von Staats wegen die Managergehälter begrenzt werden. Sicher hat es hier zum Teil unerträgliche Entwicklungen gegeben. Aber ist es Aufgabe des Staates vorzuschreiben, wie viel Manager verdienen dürfen? Liegt das nicht in der Verantwortung der Eigentümer? Ist das nicht vielmehr eine Frage des Corporate-Governance-Systems, das in Deutschland ohne Frage verbessert werden kann? Es würde helfen, wenn die Verfasser des Corporate-Governance-Kodex sich selbst an ihren Kodex halten würden.

Finanzpolitisch wäre es geboten gewesen, den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurückzuführen. Aber statt die Ausgaben zurückzufahren, hat die letzte Bundesregierung mit der Anhebung der

Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte und anderen Steuererhöhungen das Gegenteil gemacht. Sie war offensichtlich der irrigen Meinung, dass das Geld der Bürger in ihren Händen besser aufgehoben sei. Und so könnte man fortfahren. Unser Steuersystem ist zu kompliziert, zu ungerecht, zu leistungsfeindlich und genügt ordnungspolitischen Grundsätzen schon seit Langem nicht mehr.

In der Familienpolitik – so stellte der Sachverständigenrat im Jahr 2007 zutreffend fest – hat sich ein nicht zu durchschauender Wust expliziter und impliziter Fördermaßnahmen ergeben, den niemand mehr durchblickt. Die Rente wurde zum Spielball der Politik, indem die Rentenformel wiederholt ausgesetzt wurde. Unverantwortlich war die Entscheidung, die Renten in Zukunft niemals sinken lassen zu wollen, auch nicht, wenn das Einkommensniveau sinkt. Besonders kritikwürdig war es, dass der Bundesfinanzminister und leider auch der Bundeswirtschaftsminister dieser Regelung im Kabinett zugestimmt haben, um sie zwei Tage später zu kritisieren. Und die begrüßenswerten Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes wurden teilweise wieder zurückgenommen.

Das alles auszuführen, dazu reicht die Zeit nicht. Die ordnungspolitische Bilanz der Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahre ist deprimierend. Es mischen sich konjunkturpolitische Machbarkeitsillusionen mit planwirtschaftlichen Politikansätzen, mit verteilungspolitischem Aktionismus in einem ohnehin überbordenden Wohlfahrtsstaat und mit ordnungspolitischer Orientierungslosigkeit. Es fehlen Visionen, ein Zukunftsziel, zu dem Deutschland geführt werden soll. Anstatt Freiräume zu schaffen durch einen liberalen Ordnungsrahmen, der die Kräfte des Marktes zur Entfaltung bringt, vertrauen Politiker auf unkoordinierte Staatsinterventionen.

Für die meisten Missstände sind jedoch leider nicht die Richtigen verantwortlich gemacht worden. Gehäuft hat sich in den letzten Monaten die Kritik an der Sozialen Marktwirtschaft als solche wie auch am Kapitalismus, der angeblich zu einem Raubtierkapitalismus verkommen sei. Aber wer diese Schlussfolgerung zieht, liegt falsch. Er erkennt, dass die Funktionsvoraussetzungen für marktwirtschaftliche Prozesse permanent eingengt wurden. Und er erkennt, dass der Marktwirtschaft etwas in die Schuhe geschoben wird, für das nicht sie selbst, sondern die Politik die Verantwortung trägt. Die Marktwirtschaft ist nicht das Zerrbild, das die Feinde der offenen Gesellschaft, die Gegner des Neoliberalismus von ihr zeichnen.

Sie ist das ethisch, moralisch und wirtschaftlich überlegene System, das allerdings vom Staat bewahrt werden muss – durch einen starken und souveränen Staat, der nicht zur Beute der Interessengruppen und Verbände wird, durch einen Staat, der Schiedsrichter und nicht Mitspieler ist.

Ein Zehn-Punkte-Programm

Reformen sind daher unabdingbar und dringlich. Doch was ist konkret zu tun? Wo können wir ansetzen? Wir können derzeit nicht mehr übersehen, dass wir einen unglaublichen Schuldenberg angehäuft haben. Den wieder abzubauen, gilt als eine der wichtigsten politischen Aufgaben unserer nationalen Zukunft. Doch wie kommen wir von den Schulden wieder runter? Sie müssen vom Staat – am besten ohne inflationäre Wirkung – beseitigt werden. Dazu ist jedoch wirtschaftliches Wachstum nötig, das so hoch ausfallen muss, dass die Schulden damit abgebaut werden. Aber Vorsicht: Auch damit verringern sich die Schulden nicht absolut, sondern nur in der Schuldenquote im Vergleich zum Wachstum. Wie auch immer man die Verringerung der Schuldenquote bewertet, eins steht fest: Die neue Regierung muss alles verhindern, was das Wachstum hemmt, und alles tun, was das Wachstum nachhaltig stärkt. Dazu zählen in meinen Augen die folgenden zehn Punkte:

■ Rückbau staatlicher Aufgaben und Haushaltskonsolidierung: Die Staatsquote – das Verhältnis der Staatsausgaben zum Sozialprodukt – bewegt sich in Richtung 49 Prozent. Das heißt, dass fast jeder zweite Euro über die staatliche Bürokratie umverteilt wird. Politik zur Stärkung der Sozialen Marktwirtschaft aber bedeutet, den Staat zurückzuführen: durch Begrenzung der Staatsausgaben, durch weniger Belastungen von Verbrauchern und Unternehmen mit Steuern und Abgaben, durch Konsolidierung über die Ausgabenseite. Dies kann nicht über die Einnahmeseite geschehen, wie es in der letzten Legislaturperiode zum Beispiel durch die Anhebung der Mehrwertsteuer versucht wurde. Das Ziel des ausgeglichenen Haushalts muss weiter verfolgt werden. Nur durch konsequenten Abbau der Nettoneuverschuldung kann der Staat seine Handlungsfähigkeit zurückgewinnen.

■ Stärkung des Wettbewerbs: Im wirtschaftspolitischen Handeln muss langfristig wieder das Leitbild eines freien, unverfälschten Wettbewerbs im Vordergrund stehen. Der Gesundheitsmarkt, der diesen Namen nach Einführung des Gesundheits-

fonds weniger denn je verdient, muss unter marktwirtschaftlicher Ordnung neu organisiert werden. Wettbewerbliche Strukturen müssen in vielen Industrien geschaffen werden: allen voran in den Netzindustrien der leitungsgebundenen Strom- und Gasversorgung, der Telekommunikation, der Postdienstleistungen und des Eisenbahnwesens. Unsere Bundes- und Landesregierungen dürfen nicht mehr steuernd in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Staatliche Fördermittel an einzelne Unternehmen schaffen keinen Wettbewerb, sondern politisch konforme Beteiligungs- und Marktstrukturen. Das gilt ebenso für eine pauschale Ausweitung der politischen Kontrolle über Finanzinvestitionen im Außenwirtschaftsgesetz: Dies schafft keinen funktionierenden Markt, sondern staatliche Industriepolitik.

■ **Staatwirtschaft zurücknehmen und Privatisierungen beschleunigen:** Der Bund und seine Sondervermögen sind an Hunderten von Unternehmen direkt oder indirekt beteiligt. Noch viel weiter geht die wirtschaftliche Betätigung von Ländern und Kommunen bei Landesbanken, Sparkassen, Messen, Flughäfen, Wasser, Verkehr, Elektrizität, Wohnungsbaugesellschaften oder Krankenhäusern. Der Staat wurde immer mehr wirtschaftlich tätig, er wurde immer mehr zum Unternehmer. Verschärft hat sich die Situation zuletzt in der Finanzkrise, als der Staat nicht nur dem Notleidenden – systemrelevanten – Bankensektor half, sondern in Beteiligungen für Notleidende Firmen zu versinken drohte. Damit muss Schluss sein: Wettbewerb und privatwirtschaftliches Engagement müssen zurückkehren. Ein gutes Beispiel wäre ein Fortsetzen des seit 2008 gestoppten Privatisierungsprozesses der Deutschen Bahn.

■ **Abbau von Regulierungen und Bürokratismus:** In Deutschland herrscht ein viel zu dichtes Regelwerk, das vor allem dem Mittelstand schadet. Überreguliert ist vor allem der Arbeitsmarkt: Tarifkartelle, Mindestlöhne, Tarifvorbehalt, Flächentarif, Anspruch auf Teilzeit und Ausbau der betrieblichen Mitbestimmung. All dies steht für die Verkrustung des Arbeitsmarktes, die es abzubauen gilt. Ziel einer modernen Arbeitsmarktpolitik muss sein, mehr auf zeitlich begrenzte Hilfen für Entlassene zu setzen wie Umschulungen und bessere Qualifikationen. Das unterstützt den Wandel und stärkt das wirtschaftliche Wachstum.

■ **Stärkung der Tarifautonomie:** Geleistete Arbeit muss angemessen vergütet werden. Ein gesetzlicher Mindestlohn führt aber zu Kostensteigerungen im Niedriglohnbereich, die von vielen Betrie-

ben nicht aufgefangen werden können. Die Folge ist keine geringere, sondern höhere Arbeitslosigkeit. Unsozialer geht es nicht! Die Ausdehnung des Mindestlohns auf das Wach- und Sicherheitsgewerbe, die Entsorgungswirtschaft, die Pflegedienste, Großwäschereien und Bergbauspezialdienste ist ein Schritt zu mehr Staatseinfluss und weniger Tarifautonomie. Beim Postmindestlohn werden sogar Monopole gesichert. Deshalb: Die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung bei Tarifverträgen ist abzuschaffen. Alles muss getan werden, damit neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wie zum Beispiel die Lockerung des Kündigungsschutzes oder eine Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

■ **Abbau von Subventionen:** Staatliche Förderungen setzen vielfach Fehlanreize. Sie begünstigen – bei hohen Kosten für die Allgemeinheit – eine Erzeugung von Gütern, für die bei der gegebenen Kostenstruktur keine Marktnachfrage besteht. Dies führt lediglich zu Überkapazitäten oder einem Übermaß an angebotserweiternden Investitionen. Staatliche Subventionen halten Unternehmen am Leben, die nicht wettbewerbsfähig sind. So kann kein Strukturwandel in Deutschland erfolgen. Subventionen müssen daher konsequent weiter abgebaut werden und dürfen in Zukunft nur mit größter Zurückhaltung gewährt werden – eben nur dort, wo der Markt versagt: Aus stagnierenden Branchen muss ausgestiegen werden, um die produktiven Kräfte in wachstumsstarke Bereiche zu lenken.

■ **Senkung von Steuern:** Ob dies kurzfristig in der derzeitigen Beschäftigungs- und Schuldensituation durchführbar ist, bleibt zweifelhaft. Das Wachstum steigt mit einer Steuersenkung sicherlich, doch wie verhält es sich mit den Schulden? Kann Deutschland sich das überhaupt leisten? Aber: Nicht jede Steuersenkung führt automatisch zu einer Schuldenerhöhung. Auch niedrigere Steuersätze können zu höheren Einnahmen führen – wir erinnern uns an die *Schröder'sche* Einkommensteuersenkung aus dem Jahr 2001 oder an die Reformen Anfang der 1980er Jahre, als *Gerhard Stoltenberg* und ich Verantwortung trugen. Steuersenkungen sind bei der desolaten Haushaltslage aktuell sicher nicht möglich. Das Potenzial dafür muss sich die Politik erst erarbeiten: durch strikte Ausgabendisziplin. Aber wichtig ist, dass sich die Politik jetzt zu Steuersenkungen verpflichtet und sie entsprechende Beschlüsse fasst. Keinesfalls aber darf man in dieser Lage die Steuern erhöhen, auch nicht, um Schulden abzubauen. Jede Steuererhöhung hindert das Wachstum der Wirtschaft

und erschwert den Schuldenabbau. Außerdem erlaube ich mir eine despektierliche Bemerkung: *Keynes* hat die Rolle der Politik falsch eingeschätzt, die gern Schulden macht, aber ungern zurückzahlt. Wer der Politik den Weg zur Steuererhöhung eröffnet, verschließt den Weg zum Schuldenabbau durch Ausgabenkürzung. Politiker geben gern Geld aus, und ungern konsolidieren sie auf der Ausgabenseite.

■ Stärkung marktwirtschaftlicher Prinzipien im internationalen Finanzsektor: Die Finanzkrise hat eine hohe Flexibilität der Notenbanken erforderlich gemacht. Die so geschaffene Ausweitung der Geldmenge gilt es in den nächsten Monaten zurückzunehmen, damit daraus keine weiteren Inflationspotenziale erwachsen. Ich fürchte, wir haben längst wieder eine Inflation in Teilen der Vermögenswerte. Der DAX-Anstieg ist gewiss teilweise auf zu viel Liquidität im Markt zurückzuführen. Der vorherige Staatsinterventionismus dient dem Finanzsektor auf Dauer nicht: Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz muss also an die Zeit nach der Krise angepasst werden. Auch die Möglichkeit des Bundes, sich in einer stillen Beteiligung oder sogar als Aktionär an Unternehmen des Finanzsektors zu beteiligen, muss rückgängig gemacht werden.

■ Mehr Markt und Eigenverantwortung in den sozialen Sicherungssystemen: Das auf dem Umlageprinzip basierende Sozialversicherungssystem ist angesichts des demographischen Wandels – immer weniger Beitragszahler müssen für immer mehr Leistungsempfänger aufkommen – nicht zukunftsfähig. Wer das Gegenteil behauptet, macht den Menschen etwas vor. Wir brauchen eine konsequente Einführung von Kapitaldeckungselementen in der Gesundheits-, Pflege- und Altersvorsorge, damit ein breiter Kapitalstock aufgebaut werden kann.

■ Stärkung von Wirtschaftswissen und Unternehmergeist: Leider ist marktwirtschaftliches und unternehmerisches Denken auf dem Rückzug. Die Zustimmung zu unserer Wirtschaftsordnung erodiert, die Globalisierung gilt immer noch als Schreckgespenst. Dies liegt auch an der mangelnden Vermittlung von Wirtschaftswissen. Wichtig ist, das ökonomische Denken junger Menschen zu fördern, zu mehr Eigenverantwortung und Risikobereitschaft zu animieren sowie Lust auf unternehmerisches Handeln und Leistungsbereitschaft zu machen. Ohne diese Eigenschaften wird Deutschland im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb zurückfallen.

Ordnungspolitisches Gewissen

Wir dürfen gespannt sein, was in dieser Legislaturperiode passiert. Die Bevölkerung wird einsehen müssen, dass es nicht so weitergehen kann wie bisher. Dies ist unbequem und risikoreich, aber unvermeidbar. Ansonsten riskieren wir mit strukturkonservierenden Maßnahmen nach altem Rezept eine Stagnation von Einkommen, Beschäftigung und Staatseinnahmen sowie sinkende Leistungsfähigkeit des Sozialstaats und eine immer geringere Wettbewerbsfähigkeit. Alles andere wäre eine Illusion. Die Zukunft eines rohstoffarmen Landes wie Deutschland kann nur in der Forschung, in Innovationen und in steigender Arbeitsproduktivität liegen. Nostalgisches Denken geht nicht einher mit dem Strukturwandel, ohne den wir keine Chance haben auf Wachstum und mehr Wohlstand für alle.

Wird die neu gewählte Regierung eine Wirtschaftspolitik verfolgen, die von klaren marktwirtschaftlichen Orientierungen geleitet ist? Dies wäre eine Wirtschaftspolitik, die der Erhaltung und Stärkung des Wettbewerbs Priorität einräumte, die für offene Märkte nach innen und nach außen sorgte, die dem Privateigentum und der Vertragsfreiheit Vorrang einräumte, die wirtschaftliches Handeln verbinden würde mit Verantwortung und Haftung, die durch solide Finanzen gekennzeichnet wäre, die durch Konsistenz, Stetigkeit und Verlässlichkeit geprägt wäre. Sprich: eine Regierung, die sich zurücknimmt. *Spes moritur ultima*. – Die Hoffnung stirbt zuletzt.

Gefordert ist vor allem das Bundesministerium für Wirtschaft. Es hat darauf zu achten, dass die Reformen vorankommen, in sich stimmig sind und marktwirtschaftlichen Orientierungen folgen. Es hat den Nexus zwischen marktwirtschaftlichem Anspruch und wirtschaftspolitischem Handeln herzustellen und durchzusetzen. Dazu braucht das Ministerium nicht nur eine überzeugende politische Führung, sondern auch Kompetenz. Zeitweise degenerierte seine Zuständigkeit zu einem Sammelsurium von Gewerbe, Industrie, Energie, Technologie und Handelspolitik. Die traditionelle Funktion des ordnungspolitischen Gewissens, des marktwirtschaftlichen Wächters kann es so nicht wahrnehmen. Es darf nicht zum Förderministerium degenerieren. Bei den Grundsatzfragen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie bei Geld und Kredit muss es deshalb die alleinige Zuständigkeit zurückerhalten – wie zu Zeiten *Ludwig Erhards*. Dem Verfall des ordnungspolitischen Denkens muss Einhalt geboten werden. ■

Jahresgutachten des Sachverständigenrates: „Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen“

Dr. Peter Westerheide

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

Kernthema des Gutachtens 2009/2010 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist die schwierige Gratwanderung der Geld- und Fiskalpolitik zwischen dem gegenwärtigen expansiven Kurs und der mittelfristig notwendigen Konsolidierung. Weitere Schwerpunkte setzt der Rat mit einer Analyse der Industrie- und Innovationspolitik sowie mit bildungspolitischen Empfehlungen. Das Gutachten ist im Internet abrufbar unter www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Mit einem erwarteten Wachstum von 1,6 Prozent im Jahr 2010 positioniert sich der Sachverständigenrat am oberen Ende des gegenwärtigen Prognosespektrums. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings ein erheblicher Überhang aus dem laufenden Jahr: Selbst wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im kommenden Jahr auf demselben Niveau wie zum Jahresende 2009 bliebe, würde statistisch bereits ein Wachstum von 0,7 Prozentpunkten gemessen. Ursache dafür ist der tiefe Konjunkturerinbruch zu Jahresbeginn und die allmähliche Erholung im Jahresverlauf. Aus diesem Grund liegt das jahresdurchschnittliche Bruttoinlandsprodukt – die Referenzgröße für die Berechnung der Wachstumsrate – erheblich unter dem Stand am Jahresende.

Langsam wieder anziehende Konjunktur 2010

Den höchsten Wachstumsbeitrag liefert mit 0,9 Prozentpunkten der Außenbeitrag. Die Exporte werden nach ihrem drastischen Einbruch um knapp 15 Prozent im laufenden Jahr um voraussichtlich etwas mehr als sechs Prozent im kommenden Jahr wachsen. Die etwas weniger konjunkturereagiblen Importe, die im laufenden Jahr um neun Prozent einbrachen, werden dagegen im kommenden Jahr nur um rund 4,5 Prozent zunehmen. Die Ausrüstungsinvestitionen, die im Jahr 2009 um mehr als ein Fünftel eingebrochen sind, werden auch im Jahr 2010 mit 1,5 Prozent voraussichtlich nur verhalten wachsen. Grund dafür sind – neben möglichen Finanzierungsproblemen der Unternehmen – auch Vorzieheffekte aufgrund des Auslaufens degressiver Sonderabschreibungsmöglichkeiten zum Jahresende. Auch die

Mitglieder des Rates

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
(Vorsitzender)
Prof. Dr. Peter Bofinger
Prof. Dr. Christoph M. Schmidt
Prof. Dr. Beatrice Weder di Mauro
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard

Bauinvestitionen werden nur um rund ein Prozent zunehmen. Die stärksten Impulse kommen hier vom öffentlichen Bau (+14,9 Prozent), während der Wohnungsbau nur schwach zulegen kann (+0,4 Prozent) und der traditionell der Konjunktur nachlaufende Gewerbebau voraussichtlich um 3,1 Prozent schrumpfen wird.

Auch der private Konsum wird sich – vor dem Hintergrund sich verschlechternder Arbeitsmarktperspektiven – im nächsten Jahr nicht als Konjunkturstütze erweisen können: Nachdem die privaten Konsumausgaben im Jahr 2009 – unter anderem wegen der Abwrackprämie – noch um 0,8 Prozent zulegen konnten, ist für das kommende Jahr mit einem schwachen Rückgang um circa 0,1 Prozent zu rechnen. Wie im Jahr 2009 werden auch im kommenden Jahr staatliche Ausgaben eine wesentliche Konjunkturstütze sein. Der fiskalische Impuls belief sich 2009 auf circa 1,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2010 wird er noch 0,4 Prozent ausmachen.

Die Verbraucherpreise werden im Jahr 2010 nur verhalten ansteigen und mit einer jahresdurchschnittlichen Steigerungsrate von 1,2 Prozent noch weit unterhalb des von der Europäischen Zentralbank (EZB) angestrebten Schwellenwertes

von knapp weniger als zwei Prozent liegen. Recht optimistisch bleibt der Sachverständigenrat für den Arbeitsmarkt. Zwar wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen um rund 533 000 Personen steigen. Mit einem Gesamtvolumen von knapp vier Millionen Personen bleibt die Gesamtzahl der Arbeitslosen aber erheblich unter früheren Befürchtungen, nach denen erneut die Fünf-Millionen-Schwelle überschritten werden könnte. Nach den Prognosen des Sachverständigenrates sind vom Anstieg der Arbeitslosigkeit nahezu ausschließlich die alten Bundesländer betroffen. Allerdings weisen die Sachverständigen auf die erhebliche Unsicherheit der Arbeitsmarktprognosen hin: Im vergangenen Jahr habe sich aufgrund höherer Flexibilität des Arbeitsmarktes (zum Beispiel Öffnungsklauseln in Tarifverträgen) und wegen des verstärkten Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente, insbesondere der Kurzarbeit, der Zusammenhang zwischen Konjunktur und Beschäftigung gelockert: „Es ist nur schwer abzusehen, in welchem Umfang Unternehmen das damit verbundene Horten von Arbeitskräften im Jahr 2010 beibehalten werden“ (TZ 100).

Die Staatsverschuldung wird im laufenden und im kommenden Jahr drastisch ansteigen. Ohne Berücksichtigung der aktuellen Pläne für weitere Steuererleichterungen werden die öffentlichen Haushalte im kommenden Jahr mit einem Defizit von knapp 125 Milliarden Euro abschließen. 2009 war der negative Finanzierungssaldo mit 72,1 Milliarden Euro ungefähr halb so groß. Dies wird die staatliche Schuldenstandsquote in nur zwei Jahren von 65,9 Prozent des BIP im Jahr 2008 auf 75,3 Prozent im Jahr 2010 nach oben katapultieren.

Fiskalpolitik auf Entzug setzen

Angesichts dieser Entwicklung mahnt der Sachverständigenrat eindringlich eine entschlossene Konsolidierung der Staatsfinanzen an. In engem Zusammenhang damit steht eine ausführliche Erörterung der geldpolitischen Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten. Sowohl der Fiskal- als auch der Geldpolitik stehe eine schwierige Gratwanderung bevor, um allmählich vom bisherigen expansiven Kurs auf einen Konsolidierungspfad einzuschwenken. Bislang diene die stark expansive Fiskalpolitik nicht nur in Deutschland, sondern auch in den anderen großen Industrieländern dazu, fehlende private Nachfrage zu ersetzen und das Finanzsystem zu stabilisieren, um weitere Vermögensverluste zu vermeiden. In dieser Situation kam es trotz der extrem lockeren Geldpolitik nicht

zu inflationären Impulsen. Bei wieder anziehender privater Nachfrage und stark gestiegenen Staatsschulden sei die Lage gleichwohl anders zu beurteilen.

Aufgrund der Unabhängigkeit der wichtigsten Notenbanken – der EZB und der US-Notenbank – befürchtet der Rat keine inflationäre Geldpolitik, auch wenn der politische Druck im Hinblick auf einen akkommodierenden geldpolitischen Kurs möglicherweise zunehmen wird. Den Notenbanken könnte die Konsolidierung aber erheblich erleichtert werden, wenn die Fiskalpolitik die erforderliche Konsolidierung einleiten würde. Sonst bestünde die Gefahr eines zunehmenden Zielkonflikts zwischen Wachstum und stabilitätsorientierter Geldpolitik: Die Geldpolitik sähe sich genötigt, die Zinsen zu erhöhen, was die Staatsschuldenproblematik verschärfen und wirtschaftliches Wachstum dämpfen, konjunkturpolitische Spielräume verringern sowie Spielräume für Zukunftsinvestitionen in Bildung und Innovationen senken würde. „Insgesamt würde es zu einem ‚schlechten Gleichgewicht‘ mit hohen Zinsen und einer steigenden Staatsverschuldung bei einem schwachen Wirtschaftswachstum kommen“ (TZ 115, zum Teil fremdzitiert).

In die Leistungsfähigkeit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP), der fiskalpolitische Disziplin (Erfüllung der Maastricht-Kriterien) auch nach dem Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion gewährleisten soll, setzt der Rat wenig Vertrauen. Explizit verweist das Gutachten auf das Beispiel Griechenlands, dem es „nahezu über ein ganzes Jahrzehnt hinweg gelungen [sei], eine Neuverschuldung von teilweise deutlich mehr als 3,0 vom Hundert einzugehen, ohne auch nur in die Nähe der Sanktionen des SWP gelangt zu sein“ (TZ 118). Ursache dafür seien Probleme bei der korrekten statistischen Erfassung der Haushaltslage und eine ausgeprägte Tendenz zu kreativer Buchführung. Zudem werden die Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedsländer am Kriterium der Verringerung des konjunkturunabhängigen strukturellen Defizits beurteilt: ein gleichermaßen intransparentes wie mit erheblichen technischen Schwierigkeiten behaftetes Verfahren. Angesichts ähnlicher Interessenlagen in vielen großen EU-Staaten bestünde auch aus politökonomischer Sicht die Gefahr, dass keine Strafmaßnahmen gegen Defizitsünder eingeleitet oder zumindest alle zeitlichen Spielräume ausgenutzt werden, um Sanktionen so lange wie möglich hinauszuzögern. Letztlich seien Strafmaßnahmen in Form von Strafzahlungen auch kontraproduktiv,

da sie die Lage der Staatsfinanzen weiter verschlechtern würden.

Expansiver Kurs der Geldpolitik schnell umkehrbar

Aus den genannten Gründen schlägt der Rat vor, den SWP durch einen zeitlich begrenzten Konsolidierungspakt zu flankieren. Dieses Regelwerk sollte verbindliche Ausgabenpfade für die beteiligten Länder bis zum Erreichen eines Haushaltsausgleichs vorsehen. Zugleich sollte die Steuerpolitik auf der Einnahmeseite festgelegt werden, damit Ausgabenregeln nicht durch Steuerrechtsänderungen unterlaufen werden. Eine solche ausgabenorientierte Konsolidierungspolitik wäre leicht überprüfbar und könnte schneller zu Sanktionen führen. In diesem Zusammenhang spricht sich der Rat für mögliche Sanktionen in Form von Steuererhöhungen („Schuldensoli“, TZ 128) anstelle von Strafzahlungen aus, um die Schuldenproblematik nicht noch zu verschärfen.

Gleichwohl sei es fraglich, ob die europäische Staatengemeinschaft die Disziplin aufbringen würde, sich auf ein entsprechendes Regelwerk festzulegen. Dies bedürfte einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat für Wirtschaft und Finanzen, bei einer Teillösung einer Kooperation von mindestens acht EU-Mitgliedsländern. Ganz pessimistisch sind die Sachverständigen nicht: „Eine solche Sichtweise unterschätzt allerdings, dass in der aktuellen Situation auch hohe Anreize für eine verbesserte Koordination bestehen. Für die Mitglieder besteht der Vorteil eines solchen Ansatzes vor allem darin, dass ein glaubhafter Konsolidierungsprozess dazu beitragen kann, dem Aufkommen von Inflationserwartungen der Marktteilnehmer wirksam entgegenzutreten“ (TZ 129).

Der Geldpolitik werde der Ausstieg aus dem expansiven Kurs voraussichtlich leichter fallen als der Fiskalpolitik. Die Zentralbanken haben neben Zinssenkungen auch qualitative Maßnahmen zur Lockerung der Geldpolitik ergriffen, indem sie zum Beispiel vermehrt längerfristige Refinanzierungskredite ausgereicht, Aktiva mit schlechter Bonität gegen solche mit hoher Bonität getauscht oder selbst Staatsanleihen erworben haben, um die Anleiherenditen zu senken. Insgesamt werden diese extrem expansiven Maßnahmen der Geldpolitik als richtig angesehen, zumal in der aktuellen Situation davon (noch) keine inflationären Impulse ausgehen. Die Zentralbanken könnten zumindest in technischer Hinsicht schnell wieder

umsteuern und die Überschussliquidität aus dem Markt nehmen.

Besondere Risiken sieht der Sachverständigenrat in der hohen Verschuldung mittel- und osteuropäischer Länder. Diese Länder könnten Opfer spekulativer Attacken werden, die zu einer Abwertungs- und Schuldenspirale führen könnten. Ein Ausweg wäre eine stärkere Anbindung dieser Länder an den Euro, zum Beispiel im Rahmen des Wechselkursmechanismus II. Die EZB könnte spekulative Attacken dann durch Devisenmarktinterventionen zugunsten der betroffenen Länder abwehren. Probat sei dieses Mittel aber nur, wenn von den entsprechenden Ländern verbindliche Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet würden.

Wie schon in den Vorjahren diskutiert der Rat wieder die Gefahren globaler Ungleichgewichte, in diesem Fall das drastische Anwachsen der Dollarreserven in den asiatischen Schwellenländern. Im Fall eines zu schnellen Ausstiegs dieser Länder aus dem Dollar, etwa im Fall zunehmender Inflationserwartungen wegen der hohen Staatsverschuldung in den USA, käme es zu massiven Turbulenzen am Devisenmarkt. Es sollten daher nach Möglichkeit multilaterale Vereinbarungen getroffen werden, die einem unkoordinierten und überstürzten Abbau der US-Dollar-Reserven entgegenwirken.

Erheblicher Reformbedarf im Finanzsystem

Nach wie vor bleibt das Finanzsystem eine Großbaustelle. Auch warnt der Sachverständigenrat vor einer zu optimistischen Beurteilung der aktuellen Situation: Die noch verbliebenen Belastungen aus toxischen Wertpapieren wie auch die noch für die Zukunft zu erwartenden Kreditausfälle stellen erhebliche Risiken dar. Die jüngst wieder deutlich gestiegenen Erträge der Banken führt der Rat auf Sonderfaktoren (Erträge aus dem Eigenhandel) zurück, die nicht ohne Weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden dürften.

Detailliert diskutiert das Gutachten den nach wie vor bestehenden Reformbedarf, um eine erneute Krise zu verhindern. Die massiven Stützungsmaßnahmen des Staates hätten die Anreizprobleme im Bankensektor erheblich verstärkt und den Handlungsbedarf nochmals vergrößert: „Die wirkliche Herausforderung besteht im Rückzug aus der impliziten Absicherung privater Risiken durch die Allgemeinheit“ (TZ 171). Der Rat fordert eine umfassende, möglichst international koordinierte

Neuregulierung des Finanzsektors. Gleichzeitig verdeutlichen die Ausführungen im Gutachten, dass trotz aller bisher unternommenen Anstrengungen bis dahin noch ein weiter Weg zurückzulegen ist, der darüber hinaus auf wohlorganisierten Widerstand stoßen dürfte: „Wie bei der Finanzpolitik werden die Widerstände der Partikularinteressen erheblich und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sogar besser organisiert sein“ (TZ 171). Nicht zuletzt zeigten die deutlich gestiegenen Aktienkurse der Banken, dass das Szenario einer umfassenden Neuregulierung mit geringeren Ertragspotenzialen in der Öffentlichkeit nicht besonders ernst genommen würde.

Das Management der Finanzkrise in Deutschland wird ambivalent beurteilt. Einerseits sei es gelungen, mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz und der Einrichtung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) Schlimmeres zu verhindern. Andererseits kritisiert der Rat die bei der Stabilisierung der Hypo Real Estate aufgetretenen Defizite. Auch die Regelungen des „Gesetzes zur Fortsetzung der Finanzmarktstabilisierung“, das unter anderem die Einrichtung von Zweckgesellschaften für schlechte Bankaktiva (Bad Banks) ermöglicht, werden als unzulänglich angesehen. Zwar weise das Bad-Bank-Modell der Bundesregierung eine Reihe von Vorzügen auf, da es die Banken durch eine zeitliche Verteilung der Risiken entlaste und die Haftung zugleich bei den Banken belasse. Allerdings seien nicht alle rechtlichen Unsicherheiten hinsichtlich der Bilanzierung der künftigen Verbindlichkeiten geklärt. Darüber hinaus induziere die Gründung eines Bad-Bank-Modells wegen der damit zutage tretenden künftigen Lasten möglicherweise Nachteile bei der Eigenkapitalbeschaffung und veranlasse die Banken dazu, überhöhte Risiken einzugehen.

Mit dem Gesetz sei es darüber hinaus nicht gelungen, eine einheitliche Lösung für die Landesbanken zu schaffen, die nach wie vor über kein tragfähiges Geschäftsmodell verfügten und beträchtliche Risiken in den Büchern hätten, zum Beispiel in der Schiffsfinanzierung und der Finanzierung von Gewerbeimmobilien. Die Landesbanken könnten zwar im Rahmen des mit dem Gesetz zur Fortsetzung der Finanzmarktstabilisierung eingeführten Konsolidierungsbankmodells nicht-strategienotwendige Geschäftsbereiche abspalten. Ein wesentlicher Konstruktionsfehler dieses Modells sei aber, dass die Entscheidung darüber den Eigentümern der Landesbanken selbst überlassen bleibe.

Detaillierte Reformvorschläge für das Bankwesen

Eindringlich warnt der Rat vor der „japanischen Krankheit“, die dann drohe, wenn auf eine grundlegende Restrukturierung des Bankensektors verzichtet werde und man dann eine jahrelange Unterversorgung der Realwirtschaft mit Kapital in Kauf nehme. Die sehr ausführlichen Reformvorschläge des Rates konzentrieren sich auf die folgenden Bereiche:

■ Reduzierung systemischer Risiken: Große und komplexe Banken mit einer dominanten Marktstellung, deren Portfolio hochkorreliert mit dem anderer Institute ist und die mit anderen Teilen des Finanzsektors eng vernetzt sind, können als potenziell systemrelevant eingestuft werden. Je systemrelevanter diese Unternehmen aber sind, desto eher können sie damit rechnen, wegen erheblicher gesamtwirtschaftlicher Auswirkungen im Krisenfall gerettet zu werden. Daraus resultieren Fehlanreize zu riskantem Verhalten. Diese könnten zum Beispiel beseitigt werden, indem auf europäischer Ebene ein Stabilisierungsfonds eingerichtet wird, in den Banken in Abhängigkeit von der Höhe ihrer Verbindlichkeiten und ihrer Systemrelevanz Beiträge einzahlen. Kernproblem ist allerdings, den Grad der Systemrelevanz eindeutig und einheitlich zu messen. Hier könnten zunächst sogenannte Scoring-Modelle zum Einsatz kommen, bevor weiter gehende Verfahren der Messung systemischer Risiken (Netzwerkanalyse, Value-at-Risk-Ansätze) praxisreif sind. Auch für bestimmte Produktkategorien sollten Maßnahmen zur Reduzierung der von ihnen ausgehenden systemischen Risiken angestrebt werden. So sollten zum Beispiel bestimmte Derivate stärker standardisiert werden und der außerbörsliche Handel stärker reguliert, das heißt auf eine zentrale Gegenpartei oder Börsen überführt werden.

■ Frühzeitige Intervention bei Schieflagen: Die Bankenaufsicht müsse künftig früher als bisher eingreifen können, wenn klar definierte Schwellenwerte überschritten werden und wirtschaftliche Schwierigkeiten einzelner Institute erkennbar werden. Ihr sollte eine breitere Palette an Instrumenten zur Verfügung stehen als bisher, die stärker auf eine Stabilisierung und Weiterführung des Geschäftsbetriebs abziele. Besonders wichtig sei dabei auch die internationale Koordination, zu der ebenfalls der vorgeschlagene europäische Stabilisierungsfonds beitragen könnte. „Ohne international abgestimmte Mechanismen ... werden sich die jeweiligen Heimatländer immer an ihrem na-

tionalen Interesse orientieren und die Auswirkungen auf andere Länder und Märkte zu wenig gewichten. Das Resultat ist immer suboptimal, manchmal auch katastrophal“ (TZ 226).

■ Erhöhte Krisenfestigkeit und geringere Prozyklizität: In diesem Zusammenhang spricht sich der Sachverständigenrat bei Vorliegen systemischer Krisen für eine Umwandlung bestimmter Fremdkapitalinstrumente in Eigenkapital aus („contingent debt conversion“). Außerdem sollten die Liquiditätsvorschriften für Banken präzisiert und das Ausmaß der maximal möglichen Fristentransformation vorgeschrieben werden.

■ Neuregelung der Finanzmarktaufsicht: Flankiert werden sollten neue Regeln durch eine möglichst international koordinierte oder auf supranationaler Ebene angesiedelte Aufsicht. Ansätze zu wirklich tragfähigen neuen Lösungen seien hier allerdings kaum zu erkennen: Die bisher eingeleiteten Schritte (Einrichtung eines „Europäischen Ausschusses für Systemrisiken“) seien angesichts des fehlenden Zugangs zu Daten einzelner Institute wenig Erfolg versprechend: „Wieder einmal muss der Eindruck entstehen, dass selbst große Krisen an der mangelnden Bereitschaft, originäre Aufsichtskompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlagern, nichts ändern“ (TZ 237). Auf nationaler Ebene begrüßt der Sachverständigenrat die Ansiedlung der Bankenaufsicht unter dem Dach der Deutschen Bundesbank, fordert aber, auch, die Versicherungsaufsicht, zumindest soweit dies systemrelevante Institute betrifft, dorthin zu verlagern. Kurz angesprochen wird auch eine Reform der Einlagensicherung, die von einer „zentralen Einlagensicherungsbehörde“ (TZ 239) verwaltet werden könnte. In diesem Zusammenhang bringt der Rat wiederum den schon zuvor diskutierten europäischen Stabilisierungsfonds, aber auch eine dauerhafte Etablierung des SoFFin mit einem entsprechend veränderten Aufgabenfeld ins Gespräch.

Gewaltige Herausforderungen für die Finanzpolitik

Die in den Konjunkturpaketen I und II gegebenen zusätzlichen konjunkturellen Impulse in Höhe von 85 Milliarden Euro hält der Sachverständigenrat im Großen und Ganzen für angemessen. Dies solle jedoch keineswegs als Abkehr von seinem üblichen Credo für den Verzicht auf diskretionäre Konjunkturpolitik verstanden werden. Außergewöhnliche Situationen erforderten auch

außergewöhnliche Maßnahmen: „In der Ökonomie ist es (manchmal) wie in der Medizin: Bei schwerer Krankheit ist die Verabreichung wirksamer Medizin angezeigt. Ist der Patient hingegen gesund oder nur leicht erkältet, sind starke Medikamente überflüssig und gegebenenfalls schädlich“ (TZ 243).

Der Preis dieses starken konjunkturpolitischen Impulses ist gleichwohl hoch: „Konsequenz ist aber eine dramatisch steigende Staatsverschuldung, die die in den vergangenen Jahren erzielten Konsolidierungsfortschritte zunichte gemacht und die Konsolidierungspläne für den Bundeshaushalt über den Haufen geworfen hat“ (TZ 253). Angesichts der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse, nach der bis zum Jahr 2016 auf Bundesebene nur noch eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 Prozent des BIP erlaubt ist und auf Länderebene ab 2020 gar keine neuen Schulden mehr gemacht werden dürfen, kommen nun extreme Herausforderungen auf die Politik zu: „[D]ie Finanzminister in Bund und Ländern sind um ihre geradezu herkulesianische Konsolidierungsaufgabe nicht zu beneiden“ (TZ 266).

Orientiert man sich am Konsolidierungsziel der Schuldenbremse, dann errechnet sich bei einer angenommenen nominalen Wachstumsrate von 3,25 Prozent im Zeitraum von 2010 bis 2016 ein Konsolidierungsbedarf von 37 Milliarden Euro. Die dabei unterstellte reale Wachstumsrate des Produktionspotenzials von jährlich etwa 1,4 Prozent wird vom Rat noch als optimistisch eingestuft. Noch gar nicht in dieser Rechnung enthalten sind die in den Koalitionsverhandlungen diskutierten zusätzlichen Steuerentlastungen in Höhe von rund 24 Milliarden Euro pro Jahr.

Auch wenn der Sachverständigenrat die Schuldenbremse selbst als zu ambitioniert ansieht – aus wachstumstheoretischer Sicht würde eine Reduzierung auf eine Neuverschuldung in Höhe der staatlichen Investitionen ausreichen –, sei ein klarer Konsolidierungskurs nun unabwendbar. Völlig verfehlt sei die Hoffnung darauf, dass die Konsolidierung allein über künftiges Wachstum gelingen könne. Der Konsolidierungsbedarf würde sich bei einem um 0,75 Prozentpunkte höheren Wachstum lediglich um circa ein Drittel reduzieren. Weitere Steuersenkungen würden den Konsolidierungsbedarf nur noch weiter erhöhen: „Selbst unter günstigsten modelltheoretischen Bedingungen beläuft sich der Selbstfinanzierungsgrad von Lohnsteuersenkungen auf maximal 50 vom Hundert, mit einem höheren Wert bei einer Reduzierung der Ka-

pitaleinkommensbesteuerung“ (TZ 274). Vor diesem Hintergrund könnten die in den Koalitionsverhandlungen in Aussicht gestellten und nicht gegenfinanzierten Steuersenkungen nur als unseriös bezeichnet werden.

Langfristig gehe also kein Weg an Steuererhöhungen oder Ausgabensenkungen vorbei. Der Rat zeigt hier klare Prioritäten auf: Der wachstumspolitisch beste Weg wäre über Ausgabensenkungen zu realisieren. Eine gute Orientierungslinie für Ausgabenkürzungen im Bundeshaushalt böte das von der FDP vorgelegte liberale Sparbuch. Hier wurde allerdings nach Regierungsantritt die erste Maßnahme – die Streichung jeweils einer Staatssekretärs-Stelle in den Ministerien – bereits suspendiert: „Auf die Umsetzung der restlichen Sparvorschläge darf man gespannt sein“ (TZ 276).

Sofern Steuererhöhungen erforderlich seien, solle aus wachstumsorientierter Sicht eher an der Mehrwertsteuerschraube gedreht werden als an der Einkommensteuer. Dies berge zwar verteilungspolitische Konflikte, sei aber angesichts des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Lebensmittel und der Steuerfreiheit für Mieten auch unter Verteilungsgesichtspunkten vertretbar.

Reformbedarf im Steuersystem

Deutliche Kritik übt der Sachverständigenrat an der Reform der Erbschaftsteuer, die er als „rundum misslungen“ (TZ 284) bezeichnet. Wenn in der Erbschaftsteuer alle Vermögensarten nicht nur gleich bewertet, sondern auch gleich besteuert würden, wäre es möglich, die Steuersätze aufkommensneutral erheblich zu senken. Der Illiquidität von Immobilien- und Betriebsvermögen könnte man durch großzügige Stundungsregelungen Rechnung tragen. Keineswegs sollte man dagegen den Weg unterschiedlicher regionaler Steuersätze und Freibeträge beschreiten, um das Steuerrecht nicht noch komplizierter zu machen und keine Auswegreaktionen zu induzieren.

Auch in der Unternehmensbesteuerung bleiben noch wichtige Probleme ungelöst, die gleichwohl auf kurze Sicht vor dem Hintergrund der Konsolidierungserfordernisse nicht angegangen werden können. Nach wie vor werde risikotragendes, im Unternehmen investiertes Eigenkapital steuerlich zu stark belastet, sowohl im Vergleich zu Fremdkapital als auch im Vergleich zu risikolosen Bankanlagen. Grund sei die unzureichende Integration der Abgeltungssteuer in die Einkommens-

besteuerung. Eine Beispielrechnung des Rates zeigt, dass im Unternehmen angelegtes Eigenkapital eine Vorsteuerrendite von 8,56 Prozent erzielen muss, um dieselbe Nachsteuerrendite wie eine risikolose, mit sechs Prozent verzinste Bankanlage zu erzielen.

Bei der Umsatzsteuer sollte darüber nachgedacht werden, die ermäßigten Steuersätze für eine Reihe von Gütern abzuschaffen, für deren Begünstigung weder positive externe noch verteilungspolitische Aspekte sprächen. Dazu gehört nach Ansicht des Rates auch die ermäßigte Besteuerung des öffentlichen Schienennahverkehrs: „Die ermäßigte Besteuerung soll die Nahpendler begünstigen, die aber schon die Entfernungspauschale in Anspruch nehmen können. Für eine doppelte und dazu noch selektive Begünstigung besteht kein Grund“ (TZ 297).

Rentengarantie: Ein schwerer Fehler

Erwartungsgemäß findet sich im aktuellen Gutachten deutliche Kritik an der Rentengarantie, die 2009 ein eigentlich erforderliches Absinken der Renten verhindert hat. Die Kopplung der Löhne an die Renten sei damit gelockert worden. Dies sei denjenigen, die die Zahllasten tragen müssten, nur schwer zu vermitteln. Darüber hinaus sei auch sehr fraglich, ob die als Ausgleich vorgesehenen Minderungen künftiger Rentensteigerungen tatsächlich eintreten würden: „Tatsächlich besteht wenig Grund zu der Annahme, dass sich zukünftige Bundesregierungen bei der Rentenanpassung weniger opportunistisch verhalten als die Große Koalition“ (TZ 305). Dennoch mahnt der Rat noch einmal eindringlich an, „bei der Rentenanpassung bisher ausgesetzte Rentendämpfungen möglichst schnell nachzuholen und von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen abzusehen“ (TZ 299).

Nach der ausführlichen Diskussion des Gesundheitsfonds im letzten Jahresgutachten ist der Gesundheitspolitik diesmal nur ein recht kurzer Abschnitt gewidmet. Wie schon in den Vorjahren dringen die Sachverständigen auf eine weitergehende Abkopplung der Krankenversicherungsbeiträge von den Löhnen. Sie fordern zudem abermals die Schaffung eines einheitlichen Versicherungsmarktes, in dem keine Selektion der guten Risiken in die private und der schlechten Risiken in die gesetzliche Krankenversicherung mehr möglich ist. Erhebliche Effizienzsteigerungen lassen sich nach Ansicht des Rates auch auf der Aus-

gabenseite realisieren: Hier steht unter anderem das Mehrbesitzverbot für Apotheken in der Kritik, das die Entstehung von Apothekenketten mit entsprechenden wettbewerbsfördernden und effizienzsteigernden Effekten verhindere.

Im Hinblick auf die Pflegeversicherung spricht sich der Sachverständigenrat für einen Pauschalbeitrag in einem System ohne Versicherungspflichtgrenze aus, der notwendige Sozialausgleich solle über das Steuersystem erfolgen. Eine Secondbest-Lösung zur Verminderung der intergenerativen Umverteilung würde in gesplitteten Beträgen für Rentner und Erwerbstätige bestehen. Auch der vom Rat früher schon ins Spiel gebrachte Umstieg auf ein vollkommen kapitalgedecktes System findet wieder Erwähnung: Eine kapitalgedeckte Ergänzungslösung, wie sie im Koalitionsvertrag skizziert ist, wird dagegen nicht befürwortet.

Die Arbeitslosenversicherung schließlich müsse nachhaltig finanziert werden, um stabile Beiträge im Konjunkturzyklus zu ermöglichen. Ein nachhaltiger Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung muss nach Ansicht des Sachverständigenrates über vier Prozent liegen (aktuell 2,8 Prozent).

Orientierungspunkte zur Industrie- und Innovationspolitik

Ein ausführliches Kapitel des diesjährigen Gutachtens befasst sich – aus gegebenem Anlass – mit der Rolle des Staates in der Wirtschaft. An den Anfang seiner Ausführungen stellt der Rat das Postulat der Wettbewerbsneutralität: Auch wenn – wie in der aktuellen schweren Rezession – umfangreiche Stützungsmaßnahmen des Staates unabdingbar seien, müsse darauf geachtet werden, dass der Wettbewerb nicht verzerrt werde. Krisen müssten auch als Chance für eine Beschleunigung des Strukturwandels begriffen werden: „Rezessionen sind Phasen mit ausgeprägten gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten, eröffnen aber auch die Chance für Restrukturierung“ (TZ 324).

Die institutionellen Rahmenbedingungen erleichterten es dem deutschen Staat, in der Rolle des Unparteiischen zu bleiben: Einerseits würden die Folgen struktureller Umbrüche in Deutschland durch die sozialen Sicherungssysteme abgemildert. Zum anderen böte das Insolvenzrecht grundsätzlich die Möglichkeit, überlebensfähige Unternehmen wieder auf Erfolgskurs zu bringen. Allerdings werde die bereits 1999 geschaffene Möglichkeit, ein Insolvenzplanverfahren mit dem Ziel der

Sanierung einzuleiten, in Deutschland vergleichsweise selten genutzt: „So wurden von 1999 bis 2007 bei durchschnittlich 34 000 Unternehmensinsolvenzen pro Jahr über den gesamten Zeitraum hinweg nur rund 1 500 Anträge für Insolvenzpläne gestellt“ (TZ 326). Dieses Indiz und auch eine international vergleichende Studie legten nahe, dass an der praktischen Umsetzung des Insolvenzrechts nachgebessert werden könne.

Entschieden lehnt der Rat Hilfen zur Erhaltung bestimmter Unternehmen oder Wirtschaftsbereiche ab: Dazu habe der Staat weder die Entscheidungs- noch die Handlungskompetenz. Außerdem gebe es bei unternehmensspezifischen Unterstützungsmaßnahmen eine Verzerrung zugunsten von Großunternehmen. Angesichts der größeren Anzahl auf dem Spiel stehender Arbeitsplätze schienen politische Rettungsversuche zwar verständlich: „Jedoch kann die Öffentlichkeit jene Arbeitsplätze, die durch den Eingriff bei Konkurrenten wegfallen, kaum als dessen Konsequenz erkennen“ (TZ 328). Wie der Fall Opel gezeigt habe, mangle es der Politik darüber hinaus offensichtlich auch an der nötigen Professionalität, um derartige Verhandlungen möglichst effektiv zu führen.

Im Grundsatz fällt das Urteil der Sachverständigen über die Wirtschaftspolitik in der aktuellen Krise dennoch recht positiv aus. Zum einen sei zu berücksichtigen, dass viele Entscheidungen unter großem Zeitdruck hätten gefällt werden müssen. Bei der Einrichtung des Wirtschaftsfonds Deutschland sei viel dafür getan worden, dass der Wettbewerb möglichst wenig verzerrt werde: „Letztendlich kann die besondere Krisensituation diese direkte Form der Unterstützung von Unternehmen rechtfertigen, denn in der Güterabwägung mit dem möglichen Szenario einer weiteren Erosion der Wirtschaftsstruktur sind [die] Nachteile [einer direkten Unterstützung von Unternehmen] vermutlich das geringere Übel“ (TZ 345). Allerdings solle das Programm auf jeden Fall zum Jahresende 2010 befristet bleiben.

Wenig Verständnis zeigt das Gremium allerdings für eindeutig wettbewerbsverzerrende Maßnahmen und strukturkonservierende Rettungsversuche, namentlich zugunsten der Autoindustrie. So habe die Abwrackprämie einseitig die Automobilhersteller begünstigt, anderen Branchen sowie den Werkstätten und Gebrauchtwagenhändlern dagegen Nachfrage entzogen. Eindeutiges Missfallen äußern die Sachverständigen für den Versuch der Rettung von Opel: Hier seien einerseits die

Verhandlungen wenig professionell geführt worden. Andererseits sei der Eingriff als solcher angesichts der schon lange bestehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei Opel und der Überkapazitäten in der Autoindustrie nicht zu rechtfertigen. Nach den Kriterien des Deutschlandfonds – wonach nur Unternehmen gefördert werden dürfen, die erst durch die Krise in ernste Schwierigkeiten gekommen sind – hätte die Rettung von Opel gar nicht erst angegangen werden dürfen.

Ausführlich befasst sich das Gutachten mit den Möglichkeiten und Grenzen einer vertikalen nationalen Industriepolitik, die etwa auf Leitmärkte der Zukunft oder die Förderung von Industrien mit breiter öffentlicher Bedeutung (zum Beispiel die Energieversorgung) abzielt. Sowohl aus theoretischer Sicht (nicht bestimmbare Nettoeffekte, Effizienzverluste wegen der Abschirmung vom Wettbewerb) als auch aus praktischer Erfahrung (industriepolitische Förderung in Japan und Frankreich) lassen sich keine eindeutigen Argumente für vertikale industriepolitische Strategien ableiten. Auch die deutsche Energiepolitik könne hier mit Negativbeispielen aufwarten. Dies betrifft einerseits die Förderung des nationalen Steinkohlebergbaus, die nach Ansicht des Sachverständigenrates weder mit der Sicherung der nationalen Energieversorgung noch mit Wettbewerbsvorteilen für die Produzenten von Bergbautechnologie begründet werden kann: „Es ist daher nicht einzusehen, dass in Deutschland ein kostenintensiver subventionierter Übungsbergbau aufrechterhalten wird“ (TZ 371). Aber auch die Förderung der Solarenergie durch das Energie-Einspeise-Gesetz wird massiv kritisiert: So hätten die überhöhten Einspeisevergütungen dazu geführt, dass sich veraltete Technologien (traditionelle Photovoltaikanlagen statt neuer Dünnschichttechnologie) länger am Markt gehalten hätten und nunmehr die asiatische Konkurrenz die Kostenführerschaft übernommen habe. Auch die geringen klimapolitischen Wirkungen und die nur schwer bestimmbaren beschäftigungspolitischen Nettoeffekte könnten die Förderung nicht rechtfertigen.

Innovationspolitik in der Breite statt spezieller Industriepolitik

Das Gutachten befasst sich ausführlich mit der Gestaltung eines staatlichen Rahmens zur wettbewerbspolitisch weitgehend neutralen Förderung von Innovationen als Gegenpol zur speziellen, strukturbeeinflussenden Industriepolitik. In diesem Kontext wird vor allem die Bedeutung eines

funktionierenden Innovationssystems im Zusammenwirken von Bildungsinstitutionen, Hochschulforschung und Unternehmen herausgearbeitet. Die recht abstrakten Ausführungen zu diesem Themenkreis münden in Forderungen nach einem transparenten Konzept mit konkreten Zielvorgaben, der Betonung von Wettbewerb und Eigenverantwortlichkeit sowie regelmäßiger Evaluation und Befristung von Förderaktivitäten. In der praktischen Umsetzung in Deutschland sieht der Sachverständigenrat Ansatzpunkte sowohl in der Bildungspolitik (Schaffung eines ausreichenden Angebots an Fachkräften), der Zuwanderungspolitik (Ermöglichung qualifizierter Zuwanderung), der Hochschulpolitik (Stärkung der Eigenverantwortung), der Stärkung der internationalen Vernetzung sowie in der Kooperation zwischen Wirtschaft und Forschung. Flankierende Maßnahmen des Innovationssystems stellen die finanzielle steuerliche Förderung (Steuergutschriften, Behandlung von Verlustvorträgen beim Mantelkauf) und die Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen dar. Letztlich müsse aber auch für die Innovationspolitik gelten, dass sie immer wieder selbst überprüft und redefiniert werden müsse: Auch bei der Steuerung des Innovationssystems handele es sich um einen Lern- und Entdeckungsprozess.

Bessere Entwicklung am Arbeitsmarkt als erwartet

Das arbeitsmarktpolitische Kapitel des Gutachtens stellt einerseits die Weiterentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, andererseits die Bildung und Qualifizierung in den Mittelpunkt. Die weitgehend krisenresistente Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes im Jahr 2009 (Rückgang der Erwerbstätigen um lediglich 6 000 Personen, der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 18 000 Personen, Zunahme der Zahl der Arbeitslosen um 164 000 Personen im Jahresdurchschnitt) sei vor allem auf den Rückgang der Arbeitszeit pro Beschäftigten und die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld zurückzuführen: In einer Modellrechnung kalkuliert der Rat einen theoretisch möglichen Rückgang der Anzahl der Arbeitnehmer um rund 2,2 Millionen Personen im Jahr 2009, wenn die Unternehmen nicht die Arbeitszeit verkürzt und erhebliche Senkungen bei der Arbeitsproduktivität in Kauf genommen hätten.

Im Allgemeinen war der Arbeitsmarkt nach Einschätzung des Rates in den Jahren 2006 bis 2008

durch eine höhere Dynamik gekennzeichnet als in früheren Jahren, was neben dem konjunkturellen Aufschwung auch auf eine höhere Arbeitsmarktflexibilität zurückgeführt werden könne. Dies gebe Anlass für vergleichsweise optimistische Zukunftserwartungen: „Insgesamt kann bisher nicht davon gesprochen werden, dass die Entwicklung auf eine erhebliche Verfestigung des bisher zu verzeichnenden Anstiegs der Arbeitslosigkeit hinweist“ (TZ 418).

Allerdings zeigt das Gutachten auch in der Arbeitsmarktpolitik eine Reihe von alten und neuen Baustellen auf: Anlässlich der Verlängerung der Anspruchsberechtigung beim Kurzarbeitergeld in der aktuellen Krise diskutiert der Rat die Frage, ob man nicht die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I von der konjunkturellen Situation abhängig machen sollte. Die Anreizprobleme, die mit der Verlängerung der Bezugsdauer einhergehen, seien in Rezessionsphasen geringer als in Phasen wieder anziehender und guter Konjunktur. Eine solche „atmende“ Politik könne sich durchaus an objektiven Kriterien, wie zum Beispiel dem Verhältnis der Anzahl offener Stellen zu den Arbeitslosen, orientieren. Darüber hinaus wird auch im aktuellen Gutachten der Vorschlag eines nach dem Entlassungsverhalten differenzierten Arbeitgeberbeitrags zur Arbeitslosenversicherung aufgebracht.

Hinsichtlich der auch vom Bundesverfassungsgericht angestoßenen Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen begrüßt der Sachverständigenrat das im Koalitionsvertrag skizzierte Modell eines kooperativen Jobcenters. Dies biete die Möglichkeit, die Vorteile beider Träger – der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen – gemeinsam zu nutzen.

Obwohl die Lohnpolitik 2009 eigentlich die durch die Produktivitätsentwicklung gegebenen Spielräume weit überschritten hat, wird sie nicht mit der in diesen Fällen sonst üblichen Deutlichkeit kritisiert. Zum einen sei die Berechnung des Produktivitätsfortschritts gegenwärtig besonders schwierig, zum zweiten sei ein erheblicher Teil der Tariflohnsteigerungen schon vor der Krise vereinbart worden, und drittens seien die Löhne de facto – wegen der Arbeitszeitverkürzungen – in vielen Unternehmen gesunken. Darüber hinaus „erwiesen sich die Lohnerhöhungen als Stütze des privaten Konsums in der schweren Rezession des Jahres 2009“ (TZ 433) – ein im Arbeitsmarktkapitel des Sachverständigenrats-Gutachtens ungewöhnliches

Argument, das die Außergewöhnlichkeit der gegenwärtigen Krise verdeutlicht.

Gleichwohl schreibt der Rat der Lohnpolitik für die kommenden Jahre wieder die Orientierung am Produktivitätsfortschritt ins Stammbuch und fordert sie dazu auf, im Interesse der Beschäftigungssteigerung die entstehenden Spielräume für Lohnsteigerungen nicht voll auszuschöpfen. Der Vorteil einer zurückhaltenden Lohnpolitik habe sich deutlich in den Erfolgen am Arbeitsmarkt vor der Krise gezeigt. Auch in der aktuellen Konjunkturlage dürfe – im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – der Grundsatz der produktivitätsorientierten Lohnpolitik nicht über Bord geworfen werden.

Leitlinien für die Bildungspolitik

Einen ausführlichen Abschnitt widmet das diesjährige Gutachten der Bildungspolitik: Ausgangspunkte seiner Überlegungen sind das im internationalen Vergleich nur mittelmäßige Bildungsniveau deutscher Schüler und die Ungleichheit der Verteilung von Bildungschancen. Dies zeigten die Pisa-Tests. Außerdem liege die Abschlussquote im Bereich von Universitäten und Hochschulen inklusive der Fachschulen und Berufsakademien in Deutschland mit rund einem Drittel eines Jahrgangs deutlich unter der durchschnittlichen OECD-Quote (48 Prozent). Zudem verlassen 8,4 Prozent eines Jahrgangs jährlich eine allgemeinbildende Schule ohne Abschluss. Die Ungleichheit der Bildungschancen äußere sich in den sehr unterschiedlichen Bildungskarrieren von Kindern aus Akademikerhaushalten und solchen Kindern, deren Eltern keine Akademiker sind. Besondere Nachteile hätten Kinder mit Migrationshintergrund.

Seine Empfehlungen zur Bildungspolitik fasst der Sachverständigenrat in folgenden Punkten zusammen:

■ Die – nach neueren Erkenntnissen für den späteren Bildungserfolg eminent wichtige – frühkindliche Bildung solle durch ein erweitertes Betreuungsangebot unterstützt werden. Insbesondere solle das Betreuungsgeld für Eltern, die ihre Kinder nicht in einer frühkindlichen Bildungseinrichtung betreuen lassen, nochmals auf den Prüfstand gestellt werden. Darüber hinaus solle ein obligatorisches Vorschuljahr eingeführt werden.

■ Der unzureichenden Unterstützung von Kindern in vielen Familien solle durch ein erweitertes Angebot von Ganztagschulen Rechnung getragen werden.

■ Die bisher vierjährige Grundschulzeit solle generell – wie zum Beispiel schon in Berlin – auf sechs Jahre ausgedehnt, die Schulzeit in der Sekundarstufe 1 entsprechend verkürzt werden.

■ Der Wettbewerb zwischen den Schulen sollte intensiviert werden. Schulen in privater Trägerschaft sollten die gleiche öffentliche Finanzierung erhalten wie öffentliche Schulen. Der Qualitätskontrolle sollten externe zentrale Prüfungen dienen.

■ Der Spezialisierungsgrad der beruflichen Ausbildung solle zumindest in den ersten beiden Jahren durch die Bildung breiterer Berufsgruppen zurückgefahren werden. Darüber hinaus sollten spezielle Angebote für kompetenzschwache Jugendliche gemacht werden. Auch die Weiterbildung von Arbeitnehmern im Sinne eines lebenslangen Lernens solle stärker gefördert werden.

■ Im Hinblick auf die Hochschulen spricht sich der Rat für die allgemeine Erhebung von Studiengebühren aus. Allerdings dürfe auch „kein Stu-

dienwunsch allein an der finanziellen Last aufgrund von Studienbeiträgen und anderen Ausgaben für ein Studium scheitern“ (TZ 464), was durch Studienkredite auch gewährleistet werden könne. Man könne auch darüber nachdenken, Studienbeiträge und die zusätzlichen nicht-konsumtiven Aufwendungen für ein Studium später wie einen Verlustvortrag bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen.

■ Abschließend spricht sich der Sachverständigenrat für eine stärkere Durchlässigkeit zwischen dualer Berufsbildung und Hochschulausbildung sowie einen Ausbau der Dualen Hochschulen (den früheren Berufsakademien) aus.

Wie in jedem Jahr schließt das Arbeitsmarktkapitel mit einem Minderheitsvotum des Ratsmitglieds *Peter Bofinger*, der keine Vorteile einer zurückhaltenden Lohnpolitik erkennen kann und weitere Flexibilisierungen der institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt ablehnt. Auch der von der Ratsmehrheit abermals postulierten Ablehnung von allgemeinen Mindestlöhnen kann er sich nicht anschließen. Studienbeiträge lehnt *Bofinger* mit dem Argument ab, dass diese eher vom Studium abschrecken und dies dem Ziel der Erhöhung der Studierendenzahlen widerspreche. ■

Von „Made in China“ zu „Made by China“

Prof. Dr. Wolfgang Klenner
Ruhr-Universität Bochum

China hat die Erhöhung seiner technologischen Kompetenz zum zentralen politischen Ziel erklärt. Dem entspricht die Abkehr chinesischer Unternehmen von der Nachahmung fremder Produktionsprozesse hin zur Verwirklichung eigener Ideen.

Der Innovationsabstand zu anderen Industrieländern ist noch riesig, aber China ist eine ernst zu nehmende Wirtschaftskraft in wichtigen technologischen Bereichen geworden. Hierzu gehören die Informationstechnologie, die Elektrotechnik, die Gen- und Biotechnologie, der Flugzeugbau, die Raumfahrttechnik, die Nuklearwirtschaft, die Materialtechnologie, die Fahrzeugtechnologie und die Energietechnik – um nur einige Beispiele zu nennen.

Staatliche Unternehmen und Forschungsinstitute, etablierte private Firmen, betriebliche Ausgründungen staatlicher Forschungsstellen, Start-Ups, die von Dritten finanziert und im Management unterstützt werden, sowie sonstige im High-Tech-Sektor international übliche Unternehmensformen haben Kompetenzen in diesen Bereichen entwickelt. Weitere Innovationen, die am chinesischen Markt und am Weltmarkt angeboten werden, sind abzusehen. Somit dürfte sich auch im Fall Chinas die in Industrienationen gehegte Hoffnung zerschlagen, Blaupausen für weniger industrialisierte Volkswirtschaften entwickeln zu können und diese Länder als verlängerte Werkbank zu nutzen.

Der Begriff Innovation ist weit gefasst. Hierunter fallen zum Beispiel die gentechnologischen Erfolge Chinas bei der Züchtung und Verbreitung neuer Baumwoll- und Reissorten, aber auch Einzelfälle wie die Entsendung eines Mitarbeiters eines familiengeführten Schuhbetriebs nach Italien, der dort einen maroden Schuhbetrieb aufkaufte und später Millionen in China hergestellter Schuhe mit italienischem Label in der Europäischen Union vermarktete.

Grundlagen für Chinas Wirtschaftsdynamik

Die meisten Beobachter haben Chinas Wirtschaftskraft erst nach Beginn seiner außenwirtschaftlichen Öffnung in den 1980er Jahren wahrgenommen. Die Grundlagen für Chinas Dynamik, für seinen Erfindungsgeist und für die Wirtschaftsgesinnung wurden jedoch wesentlich früher gelegt. So gibt es seit Jahrhunderten hochspezialisierte Handwerksbetriebe, die ihre Produkte und Produktionsverfahren über Generationen hinweg verfeinerten und auf diese Weise für ihre Produktionstechnik, ihre Qualität und ihr Design eine Art Monopolstellung errangen. Sie bemühten sich stets, ihre Marktposition durch ständige Verbesserungen und – wegen fehlenden Patentschutzes – durch strikte Geheimhaltung zu bewahren. Sie wussten um die wirtschaftliche Bedeutung technologischen Wissens und wollten es deshalb mit niemandem teilen.

Chinas Händler verfügen zudem seit Jahrhunderten über landesweite Handelsnetze, die sie rasch und flexibel genutzt haben, um von regionalen Unterschieden zu profitieren. Sie bauten industrielle Produktionskapazitäten in den Küstenregionen und entlang der großen Flüsse auf. Dort entstanden zum Teil gewaltige Manufakturen, manchmal in Kooperation mit dem Staat. In diesen Fällen stellten Landesbeamte und Provinzfürsten Kapital zur Verfügung und boten „Schutz“ – eine Konstellation, die auch zurzeit nicht ungewöhnlich ist. Die Marktkräfte fanden aber nicht die für ihre Entfaltung und die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt notwendigen stabilen Rahmenbedingungen. Trotzdem prägten sie wichtige Elemente der Wirtschaftsgesinnung, die in China heute verstärkt zur Geltung kommen.

Stabile Rahmenbedingungen wurden erst nach Gründung der Volksrepublik geschaffen, aller-

dings nicht für Marktkräfte, sondern für Planungsprozesse. An die Stelle selbstverantwortlich wirtschaftender Unternehmer traten an die Spitze von Betrieben Kader, die von der Politik und Wirtschaftsverwaltung definierte, an langfristigen und gesamtwirtschaftlich orientierten Zielen ausgerichtete Planvorgaben durchzusetzen hatten. Das sowjetische „Innovations- und Imitationssystem“ wurde übernommen, in dessen Rahmen in staatlichen Forschungsstellen und Entwicklungsabteilungen ausgewählter größerer staatlicher Betriebe Innovationen entwickelt und auf staatliche Anordnung hin in bestimmten Betrieben durchgesetzt wurden. Wenn sie sich als erfolgreich erwiesen, wurden sie zur Imitation weiteren Betrieben übergeben.

Die Sowjetunion hatte auf diese Weise in einzelnen Bereichen technologische Spitzenleistungen erbracht, die allerdings selten sowjetischen Konsumenten zugute kamen. China war dagegen in den 1950er Jahren zur Entwicklung eigener Innovationen kaum in der Lage. Das Land konzentrierte sich auf den Aufbau von in der Sowjetunion entwickelten Großprojekten, vor allem im Bereich der Schwerindustrie. Hierbei handelte es sich um für China gewaltige Neuerungen: moderne Technologien, verbunden mit komplexen betrieblichen Abläufen, vielfältigen Beschaffungs- und Absatzwegen sowie aufwendigen Serviceorganisationen. Zudem bemühte sich China um die Beherrschung des von der Sowjetunion zur Verfügung gestellten Wissens über die Nukleartechnologie und den Flugzeugbau. Damit einhergehend wurde eine große Zahl von Fachleuten ausgebildet, die mit modernen Technologien vertraut wurden und bald vergleichbare Projekte aufbauen konnten. Sie bildeten die personelle Grundlage, von der später ausländische Firmen und chinesische Privatunternehmen profitierten.

Abkehr vom sowjetischen Planungsmodell

Nach einem knappen Jahrzehnt wandte sich China aus gesellschaftlichen und politischen Gründen vom sowjetischen Planungsmodell ab. Das Land vermutete, mithilfe des sowjetischen Planungssystems Entwicklungserfolge erzielen zu können, letztlich aber hinter der Sowjetunion zurückzubleiben. Es folgten zwei turbulente Jahrzehnte mit wechselnden wirtschaftspolitischen Konzepten. Während der sogenannten Kulturrevolution versuchte China, ein eigenständiges Wirtschafts- und Entwicklungskonzept zu verwirklichen, das sich deutlich von dem der Sowjetunion unterscheidet.

Manche Elemente sind zum Teil für die derzeitige Entwicklung von Bedeutung.

Die Kulturrevolution war mit Chaos und persönlichen Demütigungen verbunden, entwicklungspolitisch aber durch einige bemerkenswerte Ansätze gekennzeichnet. China beendete das Planungssystem, in dessen Rahmen nur das Faktoraufkommen und der Güterbedarf zum Ausgleich gebracht sowie aus Sicht der Gruppe um *Mao Zedong* jegliche wirtschaftliche Dynamik auf betrieblicher Ebene erstickt wurde. Hierzu wurde ein großer Teil der zentralisierten Wirtschaftsverwaltung zerschlagen, und Betriebe – manchmal sogar die einzelnen Werkhallen oder noch kleinere Organisationseinheiten, die Produktionsgruppen – wurden zu Motoren für Innovation.

Auch die innerbetrieblichen Leitungsstrukturen änderten sich. Vertikale hierarchische Strukturen, die über die Leiter von Produktionsgruppen mit den Werkhallenleitern und der Betriebsführung verbunden waren, wurden abgeschafft. Stattdessen wurden auf allen betrieblichen Ebenen unabhängige Kommissionen gegründet, in denen Arbeiter, Ingenieure und Buchhalter bei der Entwicklung neuer Technologien und Produkte zusammenarbeiten sollten. Moderne städtische Großbetriebe entsandten ihre Techniker als Berater in weniger moderne Betriebe, vor allem auf dem Land, um dort gemeinsam mit der Belegschaft das technologische Niveau anzuheben.

Gleichzeitig sollte der ländliche Bereich industrialisiert werden. Hierfür gab die Regierung generelle industriepolitische Richtlinien vor und keine konkreten Planvorgaben. Im Einzelnen sollten von den zu mobilisierenden Bauern neben der ländlichen Arbeit die sogenannten fünf kleinen Industrien aus „eigener Kraft“ aufgebaut werden: Betriebe zur Herstellung von landwirtschaftlichen Geräten und Maschinen zur Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte, Düngerefabriken, Kohlebergwerke, Wasserreservoirs und Gülleanlagen zur Energiegewinnung, Transportbetriebe. So wurde ein Großteil der chinesischen Bevölkerung neben der laufenden Produktion zur Entwicklung eigenständiger Innovationen angehalten, wenn auch häufig auf niedrigem technologischen Niveau.

Das Resultat dieses neuen „Innovations- und Imitationssystems“ waren Millionen erfindungsreicher Kleinbetriebe mit Hunderten von Millionen Beschäftigten. Die Betriebe erwiesen sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten insgesamt aber als

Fehlinvestitionen, weil die Investitionen ohne Berücksichtigung der Kosten durchgeführt worden waren. Die damalige Kooperation zwischen Ingenieuren und Arbeitern erinnert an japanische Betriebsführungssysteme, die wegen ihrer Erfolge später im westlichen Ausland Beachtung fanden. Der Unterschied war aber, dass man sich in China nicht um Preise kümmerte. Das ganze Land wurde zum Experimentierfeld für neue primitive Technologien. Das führte daher nicht, was im Allgemeinen von Innovationsprozessen zu erwarten ist, zu steigender, sondern im Gegenteil zu sinkender Produktivität.

Erstes Interesse am Kapitalismus

Nach dem Tod *Mao Zedongs* im Jahr 1976 entfiel die politische Rückendeckung für derartige Experimente, sodass sie eingestellt wurden. Gesucht wurde nunmehr nach Konzepten, die China in die Lage versetzen würden, ein von Produktivitätssteigerungen getragenes wirtschaftliches Wachstum zu verwirklichen, das dem Bedarf der Bevölkerung – und nicht wie während der Planungsphase den Vorstellungen der Kader und während der Kulturrevolution den Wunschvorstellungen politischer Aktivisten – entsprach. Zunächst versuchten Chinas Politiker, durch einen Wiederaufbau der zentralen Wirtschaftsverwaltung die Wirtschaft wieder in den Griff zu bekommen und unproduktive Betriebe zu schließen oder mit größeren Betrieben zusammenzulegen. Hierbei wurden Kostenerwägungen angestellt, jedoch nicht auf der Basis von Marktpreisen, sondern von Planpreisen.

Unter Innovationsgesichtspunkten bedeutete die Entmachtung der Aktivisten der Kulturrevolution erst einmal das Ende weiterer Neuerungen, weil das herkömmliche am Konzept der Sowjetunion ausgerichtete Innovations- und Imitationssystem nur rudimentär vorhanden war. Wenn überhaupt, war man bei neuen Vorhaben lediglich in der Lage, bereits im Land existierende technische Lösungen einzusetzen. Das veranlasste einen der damaligen Kritiker der chinesischen Wirtschaftspolitik, *Sun Yefang*, Chinas Wirtschaftsaufbau als „Verdoppelung von Antiquitäten“ zu charakterisieren.

Die Dynamik marktwirtschaftlicher Systeme war damals für einen sehr kleinen Teil der chinesischen Wirtschaftsführung sicherlich attraktiv, zumal in den westlichen Ländern über mehrere Jahrzehnte hinweg ein relativ stetiges Wachstum zu beobachten war. Der Kapitalismus wurde daher nicht mehr, wie es dem marxistischen Denken ent-

sprach, mit fundamentalen Wirtschaftskrisen verbunden. Zudem nahm China wahr, dass das Wirtschaftswachstum in Japan, Südkorea und Singapur nicht nur den „Kapitalisten“ Vorteile brachte, sondern auch der Bevölkerung zugutekam. Das Land befasste sich daher intensiver mit den Wirtschaftssystemen marktwirtschaftlich orientierter Volkswirtschaften, zu denen auch die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik gehörte. Von ihr wandte man sich aber bald wieder ab. Der Grund war nicht ein Zuviel von Marktelementen. Stattdessen wirkten das damals große Gewicht des Staatssektors und vor allem der sozial stark abgesicherte Status der Arbeiter abschreckend.

So fiel der Blick bald auf diejenigen Volkswirtschaften, in denen Marktkräfte weniger stark sozial abgefedert waren, wie Südkorea und Singapur. Von Bedeutung war auch, dass sich diese Länder vor allem mithilfe ausländischer Technologien entwickelt hatten. Es handelte sich um eine Option, die für China nach den missglückten Versuchen der Entwicklung „aus eigener Kraft“ Aktualität gewann. Südkorea wies diesbezüglich – zeitversetzt – Erfahrungen mit zwei unterschiedlichen Konzepten auf. Zunächst hatte es sich am „Growth-Cum-Debt-Modell“ orientiert: Der Staat hatte Auslandskredite aufgenommen, hierfür moderne Technologien importiert und sie ausgewählten Unternehmen, in der Regel den größeren Betrieben, den sogenannten *Chaebols*, zur Verfügung gestellt. So war es möglich, mehr und bessere Produkte zu produzieren, die Einkommen zu erhöhen, zusätzliche Ersparnisse zu bilden und mithilfe von zusätzlichen Exporten die für die Rückzahlung der Schulden erforderlichen Devisen zu erwirtschaften.

China zeigte zunächst Interesse an diesem Konzept und begann im kleinen Rahmen, von ausländischen Banken bereitwillig angebotene Kredite zu akzeptieren und hierfür moderne Technologien einzukaufen. Bald wurde jedoch befürchtet, dass die technologisch rückständigen und trägen Staatsbetriebe, anders als die ehrgeizigen familiengeführten koreanischen *Chaebols*, nicht wilens oder zumindest nicht in der Lage sein würden, die kreditfinanzierten neuen Technologien wirtschaftlich zu nutzen. Befürchtet wurde, dass sich China immer mehr verschuldete, ohne seine Produktion und seine Exporte auszuweiten. Es hätte dann sehr bald seine Kreditverpflichtungen nicht mehr erfüllen können.

Anwerbung ausländischer Investoren

Daher richtete man den Blick auf ein Konzept, das Südkorea neuerdings sowie Singapur, Thailand und Malaysia bereits seit mehreren Jahren verfolgten: die Akzeptanz und Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen in Form von Joint Ventures und hundertprozentigen ausländischen Töchtern. Attraktiv an diesem Ansatz war, dass man neben Auslandskapital moderne Technologien, Management-Know-how und den Zugang zu Auslandsmärkten erhielt, verbunden mit der Entschlossenheit des ausländischen Investors, ein funktionsfähiges und profitables Projekt zu verwirklichen. Als Gegenleistung verpflichtete sich China, die ausländischen Unternehmen entsprechend ihrem Kapitalanteil am Gewinn teilhaben zu lassen. Wenn Projekte misslangen, bestanden, anders als beim Growth-cum-debt-Prozess, keine Rückzahlungsverpflichtungen.

Chinas Wirtschaftspolitiker waren von einem solchen Ansatz angetan, nicht zuletzt, weil das Land bei ausbleibenden Erfolgen nicht in die Schuldenfalle geriet. Zunächst wagte man nur kleine Schritte. In ausgewählten, wirtschaftlich bisher noch kaum erschlossenen Gebieten wurden von den Nachbarregionen abgeschottete sogenannte Sonderwirtschaftszonen ausgewiesen, in denen Investoren Steuer- und Zollerleichterungen sowie Zugang zum Weltmarkt bekamen. Zunächst investierten dort vor allem Hongkonger Geschäftsleute, die unter Nutzung der Niedriglöhne einfache Produkte für den Weltmarkt herstellten. Nachdem das Vertrauen in die neue Wirtschaftspolitik der chinesischen Führung gestiegen und die Infrastruktur verbessert worden war, wurden auch kapitalintensivere Produktionsbereiche in die Sonderwirtschaftszonen verlagert.

Als die wirtschaftlichen Erfolge der Sonderwirtschaftszonen unübersehbar wurden, begann man, ausgewählte Industrieregionen in den Großstädten für ausländische Direktinvestitionen zu öffnen. Diese boten ausländischen Investoren Beschaffungsmöglichkeiten vor Ort und Zugang zum chinesischen Binnenmarkt, wodurch sich China einen weiteren Investorenkreis erschloss. Dieser war bereit, hochmoderne kapitalintensive Anlagen zu errichten, chinesische Zuliefererbetriebe bei der technischen Modernisierung zu unterstützen und Fachpersonal auszubilden.

Ausländische Investitionsvorhaben mussten in jedem Einzelfall bewilligt werden. Hierzu hatten Unternehmer detaillierte technische und kauf-

männische Unterlagen einzureichen. Sie wurden von den Behörden unter anderem daraufhin überprüft, ob die eingebrachten Anlagen hinreichend modernes Know-how verkörperten. In welchem Umfang die eingereichten Blaupausen auch konkurrierenden chinesischen Unternehmen zur Verfügung gestellt wurden, ist schwer abzuschätzen. Einige ausländische Investoren sind der Ansicht, dass ihre technologischen Konzepte bereits in die Hände chinesischer Unternehmen gelangten, bevor sie überhaupt den ersten Spatenstich getan hatten.

Das wäre für China ein sehr kostengünstiger Imitationsprozess gewesen, der aber die Gefahr barg, dass in Zukunft weitere Investoren vor einem Engagement in China abgeschreckt würden. Es gab tatsächlich Phasen, in denen bezweifelt wurde, ob China der richtige Investitionsstandort sei. Damit der Erfolg der neuen Entwicklungsstrategie nicht infrage gestellt wurde, bemühte sich China stets, durch Verbesserungen der Investitionsbedingungen und weitere Öffnung des riesigen Binnenmarktes als Investitionsstandort attraktiv zu bleiben. Letztlich wurden daher von ausländischen Unternehmen die Chancen eines China-Engagements – hierzu gehörten Niedriglöhne, erfahrene und zuverlässige Fachkräfte sowie der Zugang zum Welt- und Binnenmarkt – größer eingeschätzt als die Gefahr, ihre technologische Überlegenheit zu verlieren. Heute gibt es im Ausland und in China wohl kaum jemanden, der nicht den in Bezug auf Auslandskapital von China gegangenen Weg als erfolgreich bezeichnen würde. Der große Umfang moderner, von Ausländern errichteter Produktionsanlagen, Chinas hohe Exportquote, der hohe Anteil in ausländischen Produktionsanlagen hergestellter Hightech-Produkte an den Exporten sowie die ständig wachsenden Devisenreserven sind deutliche Erfolgsindikatoren.

Technologische Entwicklung in privaten Unternehmen

Das auf ausländischen Direktinvestitionen basierende Wirtschaftskonzept ist wohl die entscheidende – im Ausland fast ausschließlich wahrgenommene – technologische Entwicklungsschiene Chinas seit den 1980er Jahren. Daneben gibt es zwei weitere in ihrer Bedeutung im Ausland falsch eingeschätzte Schienen, auf denen China seinen hochgesteckten technologischen Zielen näher kommt. Sie gewinnen immer mehr Bedeutung, verbinden sich miteinander und werden zusammen mit ausländischen Direktinvestitionen in Zu-

kunft wohl zu einem deutlichen technologischen Schub beitragen.

Die eine Schiene bilden die technologischen Entwicklungen in den privaten chinesischen Unternehmen. Privatunternehmen wurden seit den 1980er Jahren geduldet. Bei ihnen handelte es sich zunächst überwiegend um Kleinstbetriebe, die einfache Produkte für lokale Märkte erstellten. Bald machten sich zahlreiche der während der Kulturrevolution gegründeten Betriebe selbständig, die häufig von ehemaligen Aktivisten auf legale oder illegale Weise in den Griff genommen und später in ihr Eigentum überführt wurden. Die Aktivisten waren in der Regel nur wenig gebildet. Sie hatten aber ihre Betriebe zusammen mit anderen Bauern oder Arbeitern aufgebaut und geführt sowie, wenn auch nicht im marktwirtschaftlichen Umfeld, wichtige unternehmerische Erfahrungen erworben.

Millionen ehemaliger Kollektivbetriebe wurden nunmehr auf eigene Rechnung geführt. Sie deckten zunächst vorwiegend den Bedarf der lokalen Bevölkerung, der wegen der vorherigen Mangelwirtschaft und damaligen lockeren Geldpolitik außerordentlich groß war. Viele von ihnen wuchsen und begannen, benachbarte Regionen zu versorgen, wodurch der Wettbewerb zunahm. Es entstanden zahlreiche blühende Unternehmen. Einige Eigner zählen heute zu den chinesischen Milliardären. In Provinzen wie Zhejiang, südlich von Shanghai, ist ihr Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe sehr groß, anders als in Guangdong, Fujian oder Shanghai, wo man stärker auf ausländische Direktinvestitionen setzte.

Die erfolgreichen Unternehmen scheinen zufällig die sich später als richtig erweisenden Entscheidungen getroffen zu haben. Die Entscheidungen bezogen sich nicht nur auf die Produktionstechnologie, das Produktionssortiment, die Wahl der Beschaffungs- und Absatzwege sowie die Art der Kooperation mit ausländischen Partnern, sondern auch auf die Pflege der komplexen Beziehungen zur lokalen sowie zur übergeordneten Verwaltung und Parteiorganisation. Diese Unternehmen sind inzwischen hoch modern und hoch spezialisiert, produzieren zum Beispiel elektrische Schaltungen, Bauteile für Motoren sowie Messgeräte und beliefern renommierte westliche Unternehmen. Ihre formal wenig gebildeten Firmengründer verfügen über hoch qualifiziertes technisches und kaufmännisches Fachpersonal sowie eindrucksvolle Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, in denen an neuen Produkten und Technologien gearbeitet wird. Ihre Kinder schicken sie ins Ausland

an Eliteuniversitäten, wo sie Ingenieurwissenschaften oder Betriebswirtschaftslehre studieren, um sich für die Nachfolge zu qualifizieren.

Auch kleinere Unternehmen weisen eindrucksvolle Geschäftstätigkeiten auf. Hierzu gehören etwa die Geschäfte einer Möbelfabrik aus Zhejiang, die Holz aus Laos und Kambodscha importiert, und, weil dort die Löhne relativ hoch sind, Tausende Kilometer entfernt in Chinas Westprovinzen produziert und ihre Produkte an wohlhabende Konsumenten in Shanghai und Peking, aber auch in Italien und Frankreich verkauft.

Verwundern mag, dass diese zweite Schiene in einer noch vor Kurzem planwirtschaftlich geführten Wirtschaft so erfolgreich ist. China unterscheidet sich damit von der Sowjetunion, in der Privatunternehmen bei technologischen Neuerungen bisher nur eine begrenzte Rolle spielen. Ein Grund könnte paradoxerweise in Chinas Kulturrevolution liegen. In der Sowjetunion war der Planungsapparat stets allmächtig und ließ kaum wirtschaftliche „Basisinitiativen“ zu. In China dagegen konnten Aktivisten wegen der Zerschlagung des Planungsapparats bereits Führungserfahrungen erwerben, lange bevor man sich zu marktwirtschaftlichen Reformen entschloss. Insofern könnte die Kulturrevolution im Gegensatz zur damals verfolgten Absicht zum Aufbau eines von dynamischen Privatunternehmern getragenen modernen China beigetragen haben.

Die Erfolge staatlicher Unternehmen

Die dritte Wachstums- und Innovationsschiene bildet Chinas Staatssektor, dessen Betriebe zuvor die „fortschrittlichste“ Betriebsform repräsentierten. Seit Beginn der Reformen galten Staatsbetriebe als Hemmnis des wirtschaftlichen Fortschritts. Weil in ihnen allerdings der größte Teil der Arbeiter und Angestellten beschäftigt war, konnte aus sozial- und regionalpolitischen Gründen nicht auf sie verzichtet werden. Über viele Jahre hinweg wurden ihnen Kredite zu Sonderkonditionen zugeteilt, selbst dann, wenn abzusehen war, dass sie die Kredite nie bedienen können würden, weil sie den größten Teil zur Zahlung von Löhnen einsetzen mussten.

Zunächst begannen nur wenige Betriebe, vom Ausland nahezu unbemerkt, Fortschritte zu erzielen. Ihre Manager hatten das zur Verfügung gestellte Kapital nicht allein zur Zahlung von Löhnen genutzt. Sie setzten auch Modernisierungen

durch und passten das Produktionsprogramm dem Marktbedarf an. Inzwischen zählen einige von ihnen zu den weltgrößten Unternehmen, die sich nicht nur am chinesischen, sondern auch am Weltmarkt behaupten. Ein nicht unerheblicher Teil des Staatssektors ist daher nicht mehr eine volkswirtschaftliche Last, sondern hat seine Stärken entwickelt und seine weltweite Konkurrenzfähigkeit unter Beweis gestellt.

Wie bei den Privatunternehmen ist es auch bei den Staatsbetrieben schwer, generelle Erfolgsrezepte zu finden. Ihre Ausgangssituation war unterschiedlich. Betriebe aus der Schwerindustrie in den Industriezentren des Nordostens stießen auf größere Anpassungsschwierigkeiten als Betriebe der Leichtindustrie. Die Erfolge lassen sich vermutlich durch drei Ursachen erklären:

■ Die Manager der Betriebe haben Marktnischen erkannt, die Betriebe modernisiert und umstrukturiert. Unterstützt wurden sie durch ein Bündel staatlicher Maßnahmen. Der Staat stellte über viele Jahre Liquidität zur Verfügung, auch wenn kurzfristig keine Erfolge erkennbar waren. Gleichzeitig „härtete“ er die betrieblichen Budgets, das heißt, er reduzierte die jährlich zur Verfügung gestellten Mittel.

■ Außerdem erhöhte der Staat den Wettbewerbsdruck durch aktive Wettbewerbspolitik. Viele Staatsbetriebe verfügten faktisch über ein regionales Monopol, weil sich regionale Wirtschaftsverwaltungen gegen Produkte anderer Regionen abschotteten. Die zentrale Wirtschaftsführung erkannte, dass hieraus für Chinas Reformen und Modernisierungsprozesse erhebliche Gefahren resultieren, und setzte in vielen Branchen durch, dass regionale Behinderungen abgebaut wurden und Betrieben der gesamte chinesische Markt offen stand. Auf diese Weise wurden der Wettbewerbs- und Innovationsdruck erhöht.

■ Der dritte Grund lag in der spezifischen Wirtschaftsgesinnung der Bevölkerung. In den Anfangsjahren der Reformen, als sogar ehemalige Vorzeigebetriebe zu Transferzahlungsempfängern wurden, begann sich im gesamten Land eine pessimistische Stimmung auszubreiten, die den Reformplan hätte nachhaltig beeinträchtigen können. Bald aber begann ein wachsender Teil der Bevölkerung, die positiven Auswirkungen der Reformen wahrzunehmen und in ihnen eine Chance für sich zu sehen. Hierzu trug sicherlich die Berichterstattung der staatlich gelenkten Presse bei,

die ausführlich über Erfolge bei der Umstrukturierung berichtete.

Die positive Grundhaltung ist aber auch auf etwas zurückzuführen, das man in China mit dem Sprichwort „Hühner statt Eier“ beschreibt. Bedürftigen Personen, genauso wie Unternehmen und Volkswirtschaften, solle man nicht Geschenke machen, da sie diese nur konsumieren würden. Die Beschenkten befänden sich dann bald wieder in derselben miserablen Lage. Stattdessen sollte man ihnen kreditfinanzierte Produktionsmittel zur Verfügung stellen. Sie wären dann in der Lage, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen, und gezwungen, die erhaltenen Mittel wirtschaftlich einzusetzen, um die Schulden zurückzuzahlen. Eine solche Haltung erklärt wohl, weshalb Arbeiter und Angestellte maroder Staatsbetriebe keine Hilfe vom Staat forderten und bereit waren, einen Teil der Finanzmittel zur Unternehmensmodernisierung einzusetzen.

Die wirtschaftliche Lage der Staatsbetriebe ist schwer abzuschätzen. Chinesischen Statistiken zufolge tragen sie insgesamt immer noch weniger zum Wachstum bei als ausländische Firmen und Privatunternehmen, erhalten aber den größten Teil der gewährten Kredite. Daher stellt sich die Frage, ob der staatliche Sektor letztlich nicht doch noch zu den massiv subventionierten Problemereichen gehört. Vermutlich kann dies nicht generell verneint werden. Allerdings müssen die statistischen Angaben hinterfragt werden. Sicherlich ist davon auszugehen, dass die Kreditnehmer die Staatsbetriebe sind. Offen ist aber, ob diese Mittel nur im Staatssektor investiert werden oder ob Staatsbetriebe einen Teil weiterleiten. Denkbar sind viele Möglichkeiten. So können sie Produktionsbereiche in private Firmen auslagern und ihnen Finanzmittel zur Verfügung stellen oder sich an privaten chinesischen oder von Ausländern geführten Unternehmen beteiligen. All das ist nicht unwahrscheinlich, weil die Grenzen zwischen staatlichen und nicht staatlichen Betrieben immer undeutlicher werden sowie die breite Diversifizierung und Verflechtung von Unternehmensformen seitens der Regierung unterstützt wird.

Das hat die Verflechtung der drei Entwicklungsschienen zur Folge. So kooperieren ausländische Unternehmen mit staatlichen Betrieben. Inländische und ausländische Unternehmen schließen sich zusammen. Staatliche Betriebe privatisieren Teilbereiche ihrer Unternehmen. Private chinesische Firmen kooperieren mit staatlichen Unternehmen und Forschungsstellen. Staatliche For-

schungsinstitutionen gründen und finanzieren von ehemaligen Mitarbeitern geführte private Unternehmen. Staatlich und privat geführte Firmen kooperieren mit Firmen im Ausland, um dort zu produzieren und sich ausländische Forschungskapazitäten zu erschließen. Von diesen vielfältigen Möglichkeiten sind Innovationsimpulse zu erwarten, die China einen weiteren technologischen Sprung ermöglichen könnten.

Zukünftige Wirtschaftsentwicklung: Impulse und Probleme

Positive Impulse könnten auch aus einer Aufwertung der chinesischen Währung Renminbi erwachsen. Betriebe wären gezwungen, ihre Produktivität durch Innovationen und Imitationen zu erhöhen, um am Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Derartige Effekte waren in der Vergangenheit in Japan, Südkorea und Singapur zu beobachten. Eine Aufwertung ist nicht nur zu erwarten, weil sie wegen der zunehmenden Devisenreserven von vielen Handelspartnern gefordert wird. Auch in China wird kritisiert, dass wegen des niedrigen Außenwerts des Renminbi wertvolle Ressourcen an das Ausland verschleudert würden. Gefordert wird, die Kaufkraft der eigenen Bevölkerung zu erhöhen, statt die Welt mit Billigprodukten zu versorgen. Weitere Aufwertungsimpulse werden sich vermutlich aus der derzeitigen begrenzten Regionalisierung des Renminbi ergeben. So hat China, das seine Währung schrittweise liberalisieren und internationalisieren will, akzeptiert, dass sie für ausgewählte Geschäfte in den Nachbarländern, unter anderem in Russland, Kasachstan, der Mongolei, Vietnam, den Philippinen, Malaysia, Laos und Kambodscha, Verwendung findet. Dementsprechend wird die ausländische Nachfra-

ge nach Renminbi steigen, wodurch deren Außenwert zunimmt.

Änderungen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld dürften sich dagegen dämpfend auswirken. Die derzeitige Wirtschaftsdynamik findet in einer Art Goldgräberstimmung statt. Für diejenigen, die nicht einseitig auf den Gelderwerb ausgerichtet sind, wird sie als bedrückend empfunden. Unternehmen stehen in starker Konkurrenz miteinander, können aber ihr Kapital mit Glück und Geschick in wenigen Wirtschaftsperioden wieder erwirtschaften. Dazu tragen nicht allein die niedrigen Löhne bei. Arbeitskräfte können jederzeit entlassen werden, nur wenige Arbeitsschutz- und Arbeitszeitregelungen kommen zur Anwendung, und Betriebe können jederzeit neue Arbeitskräfte finden. Außerdem sind die Eigentumsrechte häufig ungeklärt, was von findigen Bau- und Immobilienunternehmen ausgenutzt wird. Zudem stoßen Unternehmer bei problematischen Projekten auf wenig Widerstand, weil es keine Bürgerbewegungen gibt. „Modern“ zu sein, ist zur Verhaltensmaxime geworden, auch wenn Häuserkomplexe, Schnellstraßen und umweltbelastende Vorhaben die Lebensqualität mindern. Die wenigen, die sich dennoch an Verwaltungsbeamte und Parteikader wenden, stellen häufig fest, dass diese mit den Bauunternehmen und Geschäftsleuten, gegen die sie vorgehen möchten, eng verflochten sind.

All das wird längerfristig nicht durchzuhalten sein. Die Folge wird sein, dass innovative Unternehmer ihre Vorhaben weniger leicht verwirklichen können. Innovationsprozesse würden tendenziell gedämpft, letztlich aber vermutlich in eine der Gesamtwohlfahrt dienlichere Richtung gelenkt werden. ■

Vereitelt die Finanzkrise die nachhaltige Entwicklung?

Prof. Dr. Gerhard Scherhorn

*Professor emeritus für Konsumökonomik der Universität Hohenheim, Stuttgart,
und Senior Consultant des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie*

Die Konferenz der G-20-Staaten in Pittsburgh vom 24. bis 25. September 2009 hat demonstriert, dass die führenden Politiker bestrebt sind, eine weitere Finanzkrise zu verhindern. Doch die erzielte Einigung reicht dafür nicht aus. Die Ursachen der Krise liegen tiefer als von den Konferenzteilnehmern bedacht.

Die G-20-Staaten haben beschlossen, die Verwirklichung ihrer Einsichten bezüglich der Vermeidung künftiger Krisen teilweise bis 2012 hinauszuschieben. Bis dahin wird ein Vorgehen nach dem Motto „Politics as usual“ wohl dafür sorgen, dass keine mächtigen Interessen verletzt werden. Unbequeme Notwendigkeiten haben offenbar nur dann eine Chance auf Umsetzung, wenn in der Krise die Leidtragenden aufbegehren, die Verursacher betroffen um sich blicken und die Gesellschaft Konsequenzen fordert.

Doch solche Konsequenzen sind nicht erfolgt. Keine einzige „systemrelevante“ Bank ist aufgeteilt worden, manche sind durch Fusion noch größer geworden, der Zusammenschluss anderer – der deutschen Landesbanken zum Beispiel – wird angestrebt. Keine Signale wurden gesetzt, dass die Banken die ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel und zinsgünstigen Zentralbankgelder in Kredite für Investitionen in Klimaschutz, Umweltschutz, erneuerbare Energien, Kreislauf-führung von Rohstoffen usw. lenken müssen. Kein Versuch ist gemacht worden, das Finanzkapital selbst an den Aufwendungen zu beteiligen, etwa indem man die Immobilienkredite im Ausmaß des Preissturzes ermäßigt oder indem man den überschuldeten Banken einen Passivtausch verordnet hätte, durch den stille Einlagen und nachrangige Obligationen in Eigenkapital umgewidmet worden wären. So sind die Banken nun sicherer denn je, dass der Staat sie nicht in Konkurs gehen lässt. Schon ein Jahr nach dem Ausbruch der Krise ist von der Betroffenheit nichts mehr zu merken – und das in einer Situation, in der nicht nur die Finanzmärkte Anlass geben, einen weiteren Zusammenbruch zu befürchten.

Wenn die nächste Krise kommt, werden die öffentlichen Kassen leer sein. Dann wird den Regierungen nichts anderes übrig bleiben, als unverzüglich die Regeln zu ändern. Dafür müssen fertige Pläne in den Schubladen liegen. Und mehr noch: Die Öffentlichkeit und die politischen Entscheidungsträger müssen sich auf die Situation vorbereiten, indem sie begreifen, dass die Krisenursachen in drei zusammenhängenden Fehlentwicklungen liegen:

- in der Deregulierung des Finanzwesens, die die Übernutzung der Finanzmärkte bewirkt hat;
- im Vorrang des Kapitals vor Arbeit und Natur, der die nachhaltige Entwicklung blockiert;
- in der Priorisierung des nationalen Eigeninteresses, die das weltwirtschaftliche Gleichgewicht demoliert.

Alle drei führen zu künftigen Krisen, weil sie die Gemeingüter aufzehren, die die Lebens- und Produktionsgrundlagen der Menschheit bilden. Erst wenn ihr Zusammenwirken verstanden wird, ist auch die nächste Finanzkrise zu verhindern.

So wie die Klimakrise durch Übernutzung der Gemeingüter fossile Ressourcen und Klimasystem verursacht wurde, so wurde die Finanzkrise durch Übernutzung des Gemeinguts Finanzmärkte verursacht:

Eine fossile Ressource wie das Erdöl gehört der ganzen Menschheit, auch wenn sie im Besitz einzelner Firmen oder Staaten ist. Sie als Gemeingut zu behandeln, erfordert, dass in die kreislaufför-mige Wiedergewinnung der Ressource oder in

den Ersatz durch erneuerbare Energien reinvestiert wird. Solange das nicht geschieht, werden die Kosten, die nicht dem Verursacher in Rechnung gestellt, sondern auf künftige Nutzer überwälzt werden, das Klimasystem belasten und die Erdölvorräte unwiederbringlich verringern.

Dasselbe passiert mit den Finanzmärkten. Ihre Funktion besteht darin, der realen Wirtschaft die Finanzierung von Investitionen und die Begrenzung von Risiken so zu vermitteln, dass die Produktionsmittel Arbeit, Kapital und Natur optimal eingesetzt werden. Spätestens seit der Jahrtausendwende wurde diese Funktion in ihr Gegenteil verkehrt. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs hat dazu geführt, dass die Finanzmärkte mit dubiosen und intransparenten Schuldverschreibungen überschwemmt wurden, sodass ihre gesamtwirtschaftliche Funktion außer Kraft gesetzt wurde.

Die Übernutzung der Finanzmärkte wurde durch ihre neoliberale Deregulierung nach der Devise „Märkte regulieren sich am besten selbst“ ermöglicht. In Wahrheit bewirkte die Deregulierung, dass die Marktregeln von da an am Gewinnstreben orientiert waren:

Die Berufung auf „den Markt“ appellierte zwar an die Vorstellung vom Wettbewerb, der nach den ökonomischen Lehrbüchern die Ressourcen in diejenige Verwendung lenkt, die den Knappheiten und Bedürfnissen am effektivsten und effizientesten Rechnung trägt. Doch de facto wurde nicht der marktwirtschaftliche, sondern der kapitalistische Wettbewerb durchgesetzt:¹ Die Märkte werden nicht durch einen die jeweiligen Anfangsgewinne immer wieder verringernenden Wettbewerb, sondern durch Erzwingung hoher Kapitalrenditen und Ausschüttungen gelenkt.

Die Politik – voran die Regierung unter *Margaret Thatcher* im Vereinigten Königreich seit 1979 und unter *Ronald Reagan* in den USA seit 1980 – wollte so aus der Stagflation (gleichzeitiges Auftreten von Stagnation und Inflation) der 1970er Jahre herauskommen. Das Wachstum der Realwirtschaft war nach dem Zweiten Weltkrieg von Wiederaufbau und Massenwohlstand angetrieben, bis die entwickelten Industriegesellschaften ein Niveau erreicht hatten, auf dem die Sozialprodukte mit immer geringerer Rate wuchsen. Löhne und Kon-

sum hingegen orientierten sich weiter an den bisherigen hohen Steigerungsraten, sodass das Preisniveau stieg.

Die Stagflation sollte durch Schwächung der Gewerkschaften, Aufhebung von Mobilitäts- bzw. Handelsbarrieren und Stimulierung des Finanzsektors überwunden werden. Man wollte an die Stelle der gesunkenen Wachstumsraten der Realwirtschaft ein Wachstum der Finanzwirtschaft setzen, als wäre das Muster des Strukturwandels – wachsende Märkte lösen stagnierende ab oder treten neben sie – auf das Verhältnis von Realwirtschaft und Finanzwirtschaft übertragbar.

Anfangs schien das sogar zu gelingen: Im Vereinigten Königreich und in den USA stieg der Anteil des Finanzsektors am Sozialprodukt von etwa fünf Prozent auf 25 bis 30 Prozent – dies aber um den Preis, dass sich in der Zeit zwischen 1983 und 2001 der Tagesumsatz auf den internationalen Finanzmärkten von 2,3 Milliarden auf 130 Milliarden Dollar erhöht hat, auf mehr als das 50-fache also. Von diesen 130 Milliarden Dollar wurden weniger als drei Milliarden gebraucht, um den internationalen Handel und die weltweiten Investitionen in den produktiven Sektor abzuwickeln.² Alles andere waren reine Finanztransaktionen, Spekulationen mit dem Kauf von Unternehmen, Aktien, Anleihen, Devisen und Derivaten – Wetten auf die Zukunft also, die aber überwiegend auf Kredit abgeschlossen, das heißt durch die nahezu unkontrollierte Geldschöpfungsmacht der Banken finanziert waren. Diese Aufblähung hat das Finanzkapital von der realen Produktion zu weit entfernt; die Blase musste platzen.

Instrumente der Deregulierung waren die Aufhebung des Trennbankensystems im Vereinigten Königreich 1986 und in den USA 1999, die Politik des billigen Geldes in den USA seit 2001, niedrige Kapitalunterlegungspflichten für Bankkredite, Verschonung der Hedgefonds und Private Equity Fonds von der Banken- und Börsenaufsicht, mangelnde Transparenz neuer Finanzprodukte, fehlende Aufsicht über Bankgeschäfte außerhalb der Bilanz, geduldete Verschiebung von Gewinnen in Steueroasen.³

Im Ursprung war die Deregulierung der Finanzmärkte Teil einer breiten Revision von Markt-

1 Vgl. David Harvey, *Kleine Geschichte des Neoliberalismus*, Zürich 2007; sowie Paul Krugman, *Nach Bush*, Frankfurt am Main 2008.

2 Vgl. David Harvey, a. a. O., Seite 199.

3 Vgl. Gerhard Scherhorn, *Geld soll dienen, nicht herrschen*, Wien 2009.

geln, die noch aus der Vorkriegs- oder Kriegszeit stammten und inzwischen als obsolet empfunden wurden, weil sie die Globalisierung von Produktion und Handel behinderten. Seit den 1970er Jahren wurde eine Vielzahl von als einschränkend empfundenen Regeln für Luftlinien, Lkw-Transporte, Versorgungsunternehmen, Telekommunikation sowie schließlich das Bank- und Börsenwesen geändert.

Die Revision im Ganzen war begründet, hat aber im Einzelnen wenig bis keine Rücksicht auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung genommen, das doch spätestens seit 1992 weltweite Geltung beanspruchen konnte. Die Lockerung einengender Vorschriften wäre durchaus mit dem Grundsatz vereinbar gewesen, zugleich die Praxis der Abwälzung privater Kosten auf die Allgemeinheit zurückzuführen.

Die Deregulierung der Finanzmärkte hat darüber hinaus die Maßstäbe des kaufmännischen Anstandes unterwandert, indem sie die Grenze zwischen sauberen und unsauberen Finanzgeschäften verwischte. Die dadurch verursachte Finanzkrise hat die öffentlichen Mittel abgeschöpft, die dringend an anderer Stelle gebraucht worden wären, um den drohenden Klimawandel zu verhindern.

Den G-20 geht es darum, die besagte Grenze wieder deutlich zu markieren. Dieses Bekenntnis zieht sich durch das „Leaders' Statement“, in dem die Beschlüsse und Absichten der Konferenz in Pittsburgh niedergelegt sind:⁴ Man will „Schwächen in Regulierung und Überwachung“ beseitigen, um die Exzesse zu zügeln, die zur Finanzkrise geführt haben. Wo „rücksichtsloses Verhalten und fehlende Verantwortlichkeit“ am Werk waren, da will man den Finanzinstitutionen nicht erlauben, dieses Verhalten fortzusetzen (Präambel Ziffer 16, Text Ziffer 10).

Im Zentrum der Reform soll die Verpflichtung der Banken stehen, ihre Kredite mit höheren Eigenkapital-Anteilen zu unterlegen (Präambel Ziffer 17). Die G-20 wollen international akzeptierte Regeln bis Ende 2010 entwickeln und bis 2012 einführen, um zu verhindern, dass künftig wieder Käufe von Wertpapieren oder Unternehmen zu 50 bis 80 Prozent mit Krediten finanziert werden können. Die Kapitalstandards sollen mit der Konjunkturlage steigen und fallen, mit einem Risiko-Index und einer Verschuldungsquote für Finanztransaktionen innerhalb und außerhalb der Bilanz variiere-

ren und durch strengere Liquiditätsanforderungen ergänzt werden. Dies sind Elemente des „Basel II Capital Framework“, wie es vom Basel Committee on Banking Supervision weiterentwickelt wird. Die Details sollen international harmonisiert werden, bis 2011 sollen alle größeren Finanzzentren der G-20 das Regelwerk übernehmen (Text Ziffer 13) – im Prinzip jedenfalls, denn die Harmonisierung der unterschiedlichen Bilanzierungsstandards zwischen EU und USA wird wohl bis dahin nicht abgeschlossen sein.

Ferner soll es strenge internationale Regeln für Manager-Einkommen und variable Vergütungen geben, die vom neu eingerichteten Financial Stability Board entwickelt werden, der auch ihre Einhaltung überwachen soll. Bonuszahlungen sollen nicht mehr über Jahre und erfolgsunabhängig garantiert werden können. Sie sollen nicht vor der vollständigen Abwicklung der belohnten Geschäfte gezahlt werden. Sie sollen künftig statt in Bargeld eher in Beteiligungen am Unternehmen ausgeschüttet werden, in der Höhe begrenzt und in der Begründung transparent sein, und sie sollen von unabhängigen Stellen überprüft und begrenzt werden können. Der Financial Stability Board soll bis März 2010 die Implementierung der neuen Standards verfolgen und gegebenenfalls weitere Maßnahmen vorschlagen (Text Ziffer 13).

Auch für die striktere Regelung und Überwachung des Handels mit Derivaten und verbrieften Wertpapieren, die Transaktionen von Hedgefonds und die Praktiken der Rating-Agenturen soll der Board Vorschläge ausarbeiten und den G-20 vor ihrer nächsten Konferenz vorlegen (Text Ziffern 11 und 13). Er hat dafür allgemeine Anweisungen bekommen, die weitgehend offen lassen, mit welcher Schärfe der künftige Missbrauch verhindert werden soll. Regeln für die Behandlung systemrelevanter Unternehmen soll er bis Ende Oktober 2010 vorschlagen.

All das weist in die richtige Richtung, lässt aber so lange Zeit Spielraum für Einflussnahme und Aufweichung, dass das Ergebnis sehr offen erscheinen muss:

Helmut Schmidt fordert in dem Zusammenhang zumindest eine „nationale deutsche Gesetzgebung zum Zwecke einer wirksamen Aufsicht über alle Arten von Finanzinstituten und Wertpapieren“.⁵ Dieser Schritt muss in jedem Fall geschehen, weil

4 www.pittsburghsummit.gov

5 Helmut Schmidt, Die Zeit vom 26. November 2009, Seite 21.

die nationale Regelung und Kontrolle auch für eine internationale Lösung notwendig sein wird – also warum nicht vorbereitend schon jetzt?

■ Das Argument, ein einzelnes Land könne sich einen Alleingang nicht leisten, ist nicht stichhaltig. Die nationale Gesetzgebung würde sich an den von den G-20 formulierten Zielen orientieren, auch wenn sie teilweise über sie hinausginge, und könnte unter dem ausdrücklichen Vorbehalt stehen, dass sie an eine spätere internationale Regelung angepasst wird. Sie müsste deshalb solche Regelungen aussparen, die wirklich nur im internationalen Gleichschritt eingeführt werden können.

■ Das nationale Vorgehen könnte die deutschen Finanzmärkte vor Intransparenz und hohen Risiken schützen und auf andere Länder anregend wirken. National könnten viele Details erprobt werden, die die G-20 noch nicht geklärt haben. Reichen die bisher angedachten Regelungen aus, um die Vermögensinflation, die in der Finanzkrise zutage trat, zu bekämpfen? Ist es gerechtfertigt, aus den Kapitalstandards für die Banken erstklassige Staatsanleihen auszunehmen, sodass für diese kein Eigenkapital vorgehalten werden muss? Müssen die Standards nicht auch mit der Größe der Bank zunehmen, damit die systemrelevanten Unternehmen eingehegt werden? Kann es bei der Aufhebung des Trennbankensystems bleiben, und wenn ja, welche Vorkehrungen können die Investmentbanker daran hindern, auf beiden Seiten der von ihnen vermittelten Geschäfte zu profitieren? Wie ist zu erreichen, dass Finanz- und Nachhaltigkeits-Ratings nicht das Recht der Meinungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen können, sondern daran gemessen werden, wie nachprüfbar, zutreffend und unabhängig sie sind?

■ Eine nationale Gesetzgebung wäre eine Grundlage für den Ausbau der nationalen Bank- und Börsenaufsicht, die in jedem Fall erfolgen muss, gerade auch wenn eine koordinierende internationale Aufsichtsbehörde eingerichtet wird. Derzeit haben weder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht noch die Deutsche Bundesbank die Kapazität, die nationalen Banken, Fonds, Agenturen und Finanzprodukte zu überwachen. Allein eine Genehmigungs- und Überwachungspflicht für neue Finanzprodukte, erst recht aber die laufende Überprüfung der eingegangenen Risiken und voraussichtlichen Wirkungen – zum Beispiel bei den Firmenübernahmen der Private Equity Fonds – stellt an sie zusätzliche Anforderungen, an die man sich schrittweise herantasten muss.

■ Und nicht zuletzt könnte die nationale Gesetzgebung Pionierarbeit leisten im Hinblick auf die Aspekte, die im „Leaders' Statement“ der G-20 zu wenig berücksichtigt werden. Sie könnte Konsequenzen daraus ziehen, dass die Finanzkrise keine unabhängige, isoliert zu betrachtende Erscheinung ist. Sie hängt mit den ökologischen Krisen wie dem Klimawandel, der Rohstoffverknappung, der Bodenerosion und Desertifikation, der Überfischung der Weltmeere und dem Artenschwund zusammen. Und sie ist Ausdruck einer sozialen Schieflage, die sich sowohl in der Zunahme nationaler Einkommensdiskrepanzen auswirkt als auch in weltwirtschaftlichen Ungleichgewichten.

Die Aufblähung des Finanzkapitals geht letztlich darauf zurück, dass Politik, Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaft auf den Vorrang des Kapitals gesetzt haben:

Das Wachstum des Sozialprodukts hat in den ersten Nachkriegsjahrzehnten dem Wiederaufbau und der Steigerung des allgemeinen Wohlstands gedient. In den entwickelten Industrieländern war in den 1970er Jahren beides erreicht, sie hätten sich damit begnügen und in einen anderen Gang schalten können. Denn damals wurde bereits erkannt, dass die Lebens- und Produktionsgrundlagen nicht erhalten werden, wenn das Kapital weiter Vorrang hat, also das Expansionsprivileg behält und deshalb Wirtschaftswachstum erzwingt. Das Privileg besteht darin, dass Kapital sich exponentiell vermehren darf, während Arbeit und Natur gleich bleiben, das heißt sich zyklisch erneuern.

Mit dem Begriff „Kapital“ kann heute, wohlge-merkt, nicht mehr nur der Besitz großer Vermögenswerte gemeint sein, die ein leistungsloses Zins- und Dividendeneinkommen abwerfen; er schließt inzwischen auch die Positionen derjenigen Anwälte, Ärzte, Künstler, Manager, Politiker, Sportler, Wissenschaftler usw. ein, denen ihre besondere Leistung oder Bekanntheit ein Spitzen-einkommen verschafft. Zu denen, die am Expansionsprivileg materiell interessiert sind, gehören heute auch viele, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und nach früheren Maßstäben eher der „Arbeit“ als dem „Kapital“ zugerechnet würden. So schimmert der alte Gegensatz zwischen Reich und Arm wieder durch die Begriffe Kapital und Arbeit hindurch.

In dieser Interpretation bedeutet das Expansionsprivileg, dass die Kapitalvermehrung – die Rendite – zulasten der Arbeit gehen darf, wenn der Anteil

der Lohneinkommen sinkt, weil Arbeitsplätze abgebaut, Löhne gesenkt, krank machende Arbeitsbedingungen nicht verbessert werden; und dass sie zulasten der Natur gehen darf, wenn Reinvestitionen in naturgegebene Ressourcen (Gesundheit, Ökosysteme, Klima, Rohstoffvorräte) unterbleiben, sodass diese aufgezehrt werden. So ist der Vorrang – der „Primat“ – des Kapitals gleichbedeutend mit Bereicherung durch Umverteilung nach oben sowie mit Substanzverzehr.

Den Blick dafür hat die rasche Folge ökologischer Krisen geöffnet, vom Waldsterben über Ölkrisen und Artenschwund bis zur Klimakrise. Im Jahr 1962 erschien das Buch „Der stumme Frühling“, 1972 „Die Grenzen des Wachstums“, 1992 der Brundtland-Report, und seit der Konferenz von Rio beansprucht das Konzept von der nachhaltigen Entwicklung den Charakter eines weltumspannenden Ziels. Es fordert die Umkehr von der Maximierung des Gewinns zulasten der Gemeingüter hin zur Reinvestition in deren Erhaltung und Kultivierung.

Dem stellte der Neoliberalismus unbeirrt den Primat des Kapitals entgegen: Das Unternehmen gehört den Kapitaleigentümern, das Management ist ausschließlich auf die Erhaltung und Mehrung ihres Vermögens verpflichtet. Entlohnung der Arbeit und Restitution der Natur sind Kosten, und Kosten dürfen zulasten der Gemeingüter reduziert werden. Das wurde in den Jahren der Deregulierung zementiert – etwa durch die Schwächung der Gewerkschaften, Aufhebung von Finanzmarktkontrollen und Erleichterung der Mobilität. In der Konsequenz wuchs das Finanzkapital überproportional in einem dreifachen Sinn: Es lockerte seine Bindung an die reale Produktion, um sich selbst vervielfachen zu können; es zwang die Realwirtschaft, ihre Gewinne durch vermehrte Abwälzung von Kosten auf das Natur- und Sozialkapital zu steigern; und es konzentrierte einen immer höheren Anteil des Volkseinkommens bei den hohen Einkommen und großen Vermögen.

Die Wirtschaft wurde zwar vor einem totalen Zusammenbruch wie 1929 bewahrt, doch die für die Rettung des Finanzkapitals aufgewendeten Mittel fehlen bei der Erhaltung von Arbeit und Natur, am schmerzlichsten bei der Abwendung der Klimakrise. Und die Wirtschaft wird weiter von der Maximierung der Kapitalrendite getrieben. Seit den 1970er Jahren steigt die Kapitalquote und steigt der Anteil der obersten zehn Prozent, noch mehr aber des obersten ein Prozent am Volkseinkommen – sie werden reicher, während die unteren

Anteile ärmer werden. Nach dem dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sind die Einkommen des obersten Zehntels von 2003 bis 2006 real um 4,2 Prozent gestiegen, die des untersten Zehntels jedoch um zwölf Prozent gesunken.

Die Standortkonkurrenz macht die Staaten zu Vehikeln der Kapitalexpansion, die Währungskonkurrenz führt zu globalen Ungleichgewichten. Auch sie gehören zu den Ursachen der Finanzkrise:

Die Deregulierung der Finanzmärkte war mehr als ein partielles Versagen bei der Neuordnung des globalen Wettbewerbs. Sie entsprang dem Vorrang der Ansprüche des Kapitals an das Sozialprodukt, der die Ansprüche von Natur und Arbeit beschneidet. Dass die Deregulierung die Schere zwischen den Einkommen der obersten Schicht sowie denen der mittleren und unteren so weit geöffnet hat, deutet darauf hin, dass die von den G-20 verkündete Absicht, starkes, nachhaltiges und ausgeglichenes globales Wachstum zu schaffen (Präambel Ziffer 13), sich in ihr Gegenteil verkehrt, wenn dieses Wachstum einseitig der Kapitalexpansion dient. Nachhaltige Entwicklung ist nur mit einem Wirtschaftswachstum vereinbar, das ohne Kostenabwälzung auf die Allgemeinheit erzielt wird. Es darf weder zulasten der naturgegebenen Lebens- und Produktionsgrundlagen gehen, des Naturkapitals, noch zulasten der gesellschaftlich gegebenen Lebens- und Produktionsgrundlagen, des Sozialkapitals. Dazu tragen zum Beispiel auch eine Gleichheit der Bildungschancen und eine als gerecht empfundene Partizipation am Einkommenserwerb bei.

Die G-20 präzisieren ihre Absicht: Sie wollen zum Zweck nachhaltigen Wachstums zum Beispiel Messmethoden entwickeln, mit denen nicht nur den „ökologischen Dimensionen der wirtschaftlichen Entwicklung“, sondern auch den „sozialen Dimensionen“ besser Rechnung getragen werden kann (Text Ziffer 5). Doch wollen sie nichts dagegen unternehmen, dass das Finanzkapital seine Renditen zunehmend mithilfe des Staates erzielt. Wo die Möglichkeiten der privaten Wirtschaft ausgereizt sind, da werden öffentliche Gelder abgeschöpft.

So wie das Finanzkapital in der Finanzkrise geschont wurde, wie die Millionen-Boni für Investmentbanker bereits wieder sprudeln dürfen, wie die seit Langem vorgeschlagene Steuer auf Finanztransaktionen im „Leaders’ Statement“ der

G-20 nicht auftaucht und ein Austrocknen der „Steuerparadiese“ nur allgemein erwähnt wird (Text Ziffer 15), so ist in dem Dokument keine Rede davon, dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wieder mehr Geltung zu verschaffen. Seit den 1970er Jahren sind die Steuern auf Kapitalerträge und höchste Einkommen gesunken; der Anteil der veranlagten Einkommensteuer am Steueraufkommen ist seit 1960 von 31 Prozent auf heute zwei Prozent gefallen. Das oberste Hundertstel der Einkommen wurde 2005 im Durchschnitt mit 35 Prozent besteuert zuzüglich eines geringen Prozentsatzes an Sozialversicherungen. Ein alleinstehender Geringverdiener dagegen zahlte einschließlich Sozialabgaben 47 Prozent. Würden die Reichen zehn Prozent wieder so besteuert wie 1960, hätte die öffentliche Hand in Deutschland 110 Milliarden Euro mehr Einnahmen pro Jahr.⁶ Dem steht gegenüber, dass für 2009 die Neuverschuldung auf 126 Milliarden Euro geschätzt wird.

Die Schonung der Reichen wird damit gerechtfertigt, dass das Kapital ein scheues Reh sei, das man nicht vergraulen dürfe, weil es sonst zu anderen Standorten fliehe. Dass die Regierenden in einem so lukrativen Standort wie Deutschland ernstlich darauf hereingefallen sein könnten, ist allzu unwahrscheinlich; dass sie zu den Einbläsern des Standortarguments einen zu einseitigen Kontakt haben, klingt schon plausibler. Vor allem zeugt es von mangelndem Realitätssinn, denn seit die Völker dieser Welt ihre Probleme nur noch gemeinsam lösen können, wird als erstes der Standortwettbewerb zwischen den Staaten kontraproduktiv und dürfte nicht mehr akzeptiert werden, weder als Richtschnur noch als Entschuldigung.

Eine besondere Form des Wettbewerbs zwischen Staaten ist die Konkurrenz zwischen „härteren“ und „weicheren“ Währungen, die sich in der herausgehobenen Rolle des Leitwährungslandes zuspitzt. Die USA haben seit der Neuordnung des Weltwährungssystems 1944 auf diese Rolle bestanden, obwohl sich schon damals abzeichnete, dass es angemessener wäre, eine Weltwährung sowie eine sie betreuende und überwachende „Clearing Union“ einzuführen. Für ein Leitwährungsland ist die Versuchung groß, mehr von der eigenen Währung in Umlauf zu bringen, als es für die eigenen Transaktionen braucht, sich in der eigenen Wäh-

rung zu verschulden, die weltweiten Ersparnisse an sich zu ziehen (weil sie in Direktinvestitionen und Dollar-Reserven angelegt werden) und mit dem Geld der anderen den eigenen Überkonsum zu finanzieren. Seit der Einführung flexibler Wechselkurse 1973 und vor allem seit der ab 2001 von der US-Notenbank betriebenen Politik des billigen Geldes sind die USA dieser Versuchung in solchem Umfang erlegen, dass ein gravierendes globales Ungleichgewicht entstanden ist, in dem „die ärmeren Länder die reicheren finanzieren“.⁷

Auch von diesem Ungleichgewicht ist bei den G-20 nicht die Rede, obwohl es zur Finanzkrise wesentlich beigetragen hat: Ohne das billige Geld der amerikanischen Zentralbank wäre die Immobilienblase nicht so groß geworden, dass sie platzen musste. Doch Überschuldung und Importüberschuss der USA sind das dritte der drei Probleme, die gelöst werden müssen, wenn es nicht zu erneuten Finanzkrisen kommen soll. Ebenso wie in einem Importüberschuss kann sich die Verfolgung der nationalen Interessen in einem gravierenden Exportüberschuss auswirken, der andere Länder am Aufbau eigener Industrien hindert und im eigenen Land die Nachfrage schwächt.

Die Lösung liegt in einer Reform des Weltwährungssystems, die über die nationalen Währungen eine globale stülpt, der die Funktion der Leit- und Reservewährung übertragen wird.⁸ Sie könnte vom Weltwährungsfonds verwaltet werden, der dafür einst geschaffen wurde. Er würde dafür sorgen, dass nationale Export- und Importüberschüsse zurückgeführt sowie dennoch auftretende Defizite aus einem gemeinsamen Reservefonds ausgeglichen werden.

Künftige – und schwerere – Finanzkrisen könnten vermieden werden. Die Beschlüsse der G-20 sind hoffentlich ein Anfang auf dem Weg, die Finanzmärkte strikter zu regulieren, die Kapitalexpansion auf nachhaltige Entwicklung zu begrenzen sowie internationale Ungleichgewichte durch Einführung einer Weltwährung einzudämmen. Aber hat die Weltgemeinschaft verstanden, dass allen drei Forderungen der Imperativ zugrundeliegt, kein Wachstum mehr zu dulden, das durch die Abwälzung von Kosten auf die Gemeingüter erschlichen wird? ■

⁷ Harald Schumann/Christiane Grefe, Der globale Countdown, Köln 2008, Seite 131.

⁸ Vgl. Joseph Stiglitz, Die Chancen der Globalisierung, München 2006.

⁶ Vgl. Gero Jenner, Das Pyramidenspiel, Wien 2008, Seite 29.

Warum sind Institutionen wichtig? – Zu den Ökonomie-Nobelpreisträgern 2009

Prof. Dr. Martin Kolmar

Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Universität St. Gallen

Bedeutende Wissenschaft geht oft einfachen Fragen nach, deren Beantwortung das Verständnis der Wirklichkeit fundamental bereichert. *Ronald Coase*, der für seine Arbeiten im Jahr 1991 den Wirtschafts-Nobelpreis erhielt, stellte eine solche Frage: Was ist der Unterschied zwischen dem Markt und den Unternehmen? Die diesjährigen Träger des Preises, *Elinor Ostrom* und *Oliver Williamson*, haben auch solche einfachen Fragen nach der Rolle von Institutionen gestellt, und sie stehen nicht nur in dieser Hinsicht in der Tradition von *Coase*.

Die zentrale Frage der ökonomischen Forschung ist, wie man durch die Organisation des Wirtschaftens das Problem der Knappheit lösen kann. Märkte, Unternehmen und der Staat lassen sich als idealtypische Organisationsweisen der Wirtschaft verstehen; es sind spezifische Regelsysteme, die Anreize schaffen und – mal besser und mal schlechter – die Knappheit lindern. Anders als im Ordoliberalismus Deutschlands wurde im neoklassischen Mainstream der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts die Frage nach der Organisation der Wirtschaft entweder nicht oder so gestellt, dass die Antworten unbrauchbar waren. Idealtypische Märkte können in der neoklassischen Welt das Knappheitsproblem weitestgehend lösen.

Wenn aber der Marktmechanismus so leistungsfähig ist, warum gibt es dann Unternehmen? Konsequenz wäre doch, alle Transaktionen über Märkte zu organisieren. Die große wissenschaftliche Leistung von *Ronald Coase* besteht darin, auf dieses Erklärungsvakuum aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen zu haben, dass man die Frage nach der Organisationsweise der Wirtschaft nicht sinnvoll stellen kann, wenn man ihre spezifischen Kosten nicht versteht.¹ Die neoklassische Theorie beschreibt eine Welt ohne Reibung, doch gerade die Reibung ist der zentrale Erklärungsfaktor. *Coase* nennt diese Reibung Transaktionskosten: Kosten, die durch die Organisation des Wirtschaftens entstehen. Wenn man verstehen möchte, welche Organisationsform der Wirtschaft in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation einer anderen Orga-

nisationsform überlegen ist, muss man die jeweils spezifischen Transaktionskosten identifizieren, quantifizieren und miteinander vergleichen. Diese Überlegung ist der Ausgangspunkt der „neuen Institutionenökonomik“.

Elinor Ostrom und *Oliver Williamson* haben diesen Ausgangspunkt gemein, jedoch entwickelten sie ihre Forschungen in jeweils eigene Richtungen. Beide stehen stellvertretend für eine Entwicklung, die als vertragstheoretische Wende bezeichnet werden kann. Das Hauptaugenmerk liegt dabei nicht mehr auf den technologischen Bedingungen der Produktion, sondern auf den Verträgen und Regeln, die zur Realisierung möglicher Handelsgewinne Anwendung finden können.

Der Markt als effiziente Organisationsform für den Tausch privater Güter

Im Jahr 1968 veröffentlichte *Garrett Hardin* einen wegweisenden Artikel, in dem er darauf hinwies, dass bei sogenannten Allmende-Gütern die dezentrale Entscheidung über ihre Bereitstellung bzw. Nutzung dazu führt, dass sie zu wenig bereitgestellt bzw. zu stark genutzt werden.² Ein Blick in die Tageszeitungen scheint ihm recht zu geben: Derzeit werden zum Beispiel die Bestände an Thunfisch oder Kabeljau so übernutzt, dass diese Arten kurz vor der Ausrottung stehen, und zahlreiche Umweltprobleme weisen Elemente der „Tragödie der Allmende“, also der Gemeindewiese, auf. Wie *Jared Diamond* auf anschauliche Weise nachge-

¹ Vgl. Ronald Coase, *The Nature of the Firm*, in: *Economica* 4, 1937, Seiten 386–405; sowie derselbe, *The Problem of Social Cost*, in: *Journal of Law and Economics* 3, 1960, Seiten 1–44.

² Vgl. Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in: *Science* 162, 1968, Seiten 1243–1248.

zeichnet hat, gibt es in der Menschheitsgeschichte zahlreiche Beispiele für den Zusammenbruch ganzer Kulturen, die auf ein nicht gelöstes Allmende-Problem zurückgeführt werden können.³

Allmende-Güter sind nach der gängigen Lehrbuchdefinition Güter, die rivalisierend im Konsum sind, von deren Nutzung aber Dritte nicht ausgeschlossen werden können. Ein Beispiel ist Sauerstoff, der entweder von der einen oder der anderen Person eingeatmet werden kann. Allerdings ist es nicht oder nur unter extremem Aufwand möglich, eine Person vom Einatmen des Sauerstoffs abzuhalten. Ähnliche Probleme tauchen bei wandernden Fischpopulationen auf. Im Gegensatz dazu gilt bei privaten Gütern ebenfalls die Rivalität im Konsum, es ist aber Ausschließbarkeit gegeben. Beispiele hierfür sind Konsumgüter wie Äpfel oder Autos.

Die Eigenschaft der Ausschließbarkeit hat wichtige Bedeutung für die Institutionen, die an der Produktion und der Verteilung von Gütern beteiligt sind. Zum Beispiel basieren Märkte auf der Garantie des Privateigentums, das die Möglichkeit des Ausschlusses voraussetzt. Die Überzeugung, dass Märkte eine effiziente Institution sind, um private Güter zu produzieren und zu verteilen, ist Teil der ökonomischen Grundüberzeugung und hat seit *Adam Smiths* Metapher von der unsichtbaren Hand des Marktes verschiedene Untermauerungen gefunden. So erklärt die allgemeine Gleichgewichtstheorie, die in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts über weite Strecken prägend für das ökonomische Denken war, die Funktionsweise des Preismechanismus und die damit einhergehende Effizienz des Marktergebnisses.⁴ Und *Friedrich August von Hayek* hat immer wieder auf die Eigenschaft des Marktes verwiesen, lokal vorhandene Informationen so zu bündeln, dass die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems die Leistungsfähigkeit eines zentral geplanten Systems um ein Vielfaches übersteigt.⁵

Übernutzung und Unterangebot

Auf einem Markt ist es möglich, potenzielle Handelsgewinne auszuschöpfen, weil jeder Marktteilnehmer das Eigentum aller anderen respektieren muss. Will er das Gut eines anderen Individuums

besitzen, muss er ihm einen für beide Seiten vorteilhaften Tausch vorschlagen. Wenn alle Tauschpartner alle relevanten Informationen haben und die miteinander geschlossenen Verträge auch durchsetzbar sind, ist zu erwarten, dass die möglichen Handelsgewinne ausgeschöpft werden und dass sich die Marktteilnehmer auf das Angebot solcher Güter spezialisieren, von denen sie sich die größten Vorteile versprechen. Ein solcher idealer Markt ist also in der Lage, zwei zentrale Probleme zu lösen: erstens das Problem, bestehende Gütermengen effizient auf die Individuen zu verteilen, und zweitens das Problem, jedem Individuum die richtigen Anreize zur Investition und Produktion zu geben. Diese letzte Eigenschaft resultiert daraus, dass durch die Institution des Privateigentums jedes Individuum sicher sein kann, dass es die Erträge seiner Investitionen realisieren können.

Diese Eigenschaften gelten auch, wenn die Marktteilnehmer nur unvollständig informiert sind, zwischen ihnen aber hinreichend großer Wettbewerb existiert. Wettbewerb ist ein Regulativ zu den potenziellen Vorteilen für Einzelne, die durch Machtpositionen aufgrund eines Informationsvorsprungs resultieren können.

Wenn ein Ausschluss von der Nutzung aber nicht möglich ist, kann ein Markt nicht funktionieren, da die Güter auch ohne Gegenleistung von Dritten konsumiert werden können. Dies ist insbesondere für Investitionsentscheidungen ein Problem, da die Investoren nicht sicher sein können, dass sie die Erträge ihrer Investitionen auch genießen können. Die Nutzung der Allmende ist ein Beispiel für ein solches Anreizproblem auf Ebene der Investitionen: Könnte man die Gemeindewiese nur in einer Periode zur Fütterung des Viehs nutzen, wäre es effizient, sie vollständig abzuweiden; welche Kühe wie viel Gras fressen, ist für die Effizienz unerheblich. Ein Problem entsteht erst aus der Tatsache, dass die Weide auch in der nächsten Periode zur Fütterung genutzt werden soll. Somit stellt ein Verzicht der Nutzung heute eine Investition in die möglichen Erträge der Wiese morgen dar. Die Kosten eines Verzichts auf Nutzung in Form von schlechter ernährtem Vieh oder Zufütterung werden damit vollständig vom einzelnen Nutzer getragen, die Erträge fallen aber allen Nutzern zu, so dass es einen Anreiz zur Übernutzung gibt.

Genau genommen ist eine Gemeindewiese ein schlechtes Beispiel für ein Allmende-Gut, weil in vielen Fällen eine Parzellierung der Wiese und die Einführung von Privateigentum möglich sind, die Allmende also in diesen Fällen zu einem privaten

3 Vgl. Jared Diamond, *Collapse*, London 2005.

4 Siehe etwa Gérard Debreu, *Theory of Value*, New York 1959.

5 Vgl. Friedrich August von Hayek, *Wirtschaftstheorie und Wissen*, Tübingen 2007.

Gut wird. Nach der gängigen ökonomischen Lehre würde daher die Lösung des Problems in der Schaffung von Privateigentum liegen. Da aber Privateigentum und funktionierende Märkte nur notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für eine effiziente Steuerung sind, ist die Erforschung alternativer Steuerungsmechanismen von zentraler Bedeutung, um die Vor- und Nachteile alternativer Organisationsweisen des Wirtschaftens besser zu verstehen. Darüber hinaus ist klar, dass es zahlreiche und gesellschaftlich wichtige Beispiele für „echte“ Allmende-Güter gibt, sodass das gewonnene Wissen in diesen Bereichen anwendbar sein kann. Der Begriff Gemeinschaftsgut soll hier verwendet werden, wenn ein rivalisierendes Gut gemeint ist, das nicht Privateigentum ist und nicht durch den Marktmechanismus verteilt wird. Die unzureichende Bereitstellung eines rivalisierenden Guts in einer Situation ohne Institutionen – seien es Märkte oder andere – wird Allmende-Problem genannt.

Regeln für die Bewirtschaftung von Gemeinschaftsgütern

Das Allmende-Problem gibt nur einen theoretischen Referenzpunkt an, der aufzeigt, welche „Rückfallposition“ eine Gesellschaft hat, wenn sie keine Institutionen entwickelt, die das stets potenziell existierende Anreizproblem lösen. Institutionen und kooperatives Verhalten existieren daher gedanklich immer vor dem Hintergrund von nichtkooperativem Verhalten. Kooperation, wie Jack Hirshleifer es formulierte, entsteht stets im Schatten des Konflikts.⁶ An diesem Punkt stellt sich die zentrale Frage nach den Institutionen, die einer Gesellschaft zur Verfügung stehen, um das Allmende-Problem zu lösen. Dabei ist zum einen wichtig zu verstehen, welche Mechanismen prinzipiell zur Verfügung stehen. Zum anderen sind die Anwendungsbedingungen dieser Mechanismen entscheidend bei der Beantwortung der eher wirtschaftspolitisch-normativen Frage, wie man mit Allmende-Problemen umgehen sollte.

Elinor Ostroms Forschung beginnt, wenn man so will, an diesem Punkt.⁷ Dabei fällt ihr multidisziplinärer Forschungsansatz auf, in dem sie experimentelle Methoden mit Fallstudien verknüpft. Unter Ökonomen schien klar zu sein, dass Gemeinschaftseigentum an Gütern kein überzeugender

Weg ist, Anreizprobleme zu lösen, da die individuellen und die gesellschaftlichen Anreize zu weit auseinanderfallen. Gemeinschaftseigentum erzeuge selbst eine Form des Allmende-Problems. Wenn dies aber so ist, bleibt nur noch die Bereitstellung der Gemeinschaftsgüter durch den Staat. Allerdings gibt es in der Realität zahllose Beispiele des gelungenen dezentralen Umgangs mit dem Allmende-Problem, und häufig ist es gerade eine Form des Gemeinschaftseigentums, die ein nachhaltiges Bewirtschaften ermöglicht.

Eine der zentralen Leistungen Elinor Ostroms besteht darin, durch viele Studien diese unterschiedlichen Mechanismen erfasst und strukturiert zu haben, sodass sie in ihrer Systematik verstehbar werden. So konnte gezeigt werden, dass neben der individuellen Bereitschaft, freiwillig an der Lösung von Allmende-Problemen mitzuwirken, Institutionen in einem engeren Sinn eine wichtige, wenn auch komplexe Rolle spielen. Sie betrifft sowohl die individuelle Motivation als auch die äußeren Anreize. Hierbei erwies sich die vertragstheoretische Wende in der Institutionenökonomik als fruchtbar, da sie erlaubte, den Fokus auf die mit dem Gemeinschaftseigentum einhergehenden formellen und informellen Regeln zu legen, denen Mitglieder einer Gruppe unterliegen. Die Arbeit von Ostrom zeigt auf, dass drei Klassen von Regeln existieren, die bei einer Bewirtschaftung von Gemeinschaftsgütern zur Anwendung kommen:

- „Boundary Rules“ geben an, welcher Personenkreis in die Gruppe der das Gemeinschaftsgut nutzenden Personen aufgenommen wird. Dabei stellt sich heraus, dass sich die unterschiedlichen Bewirtschaftungsmodelle unterscheiden nach Wohnsitz oder Mitgliedschaft, persönlichen Attributen wie Alter, ethnische Zugehörigkeit, Kaste, Ausbildung sowie dem Verhältnis zwischen Person und Ressource (Gewohnheitsrecht durch langfristige Nutzung, Nutzung spezieller Technologien wie dem Netztyp beim Fischen sowie temporärer Rechte durch ein anerkanntes Zuordnungsverfahren).

- „Position Rules“ geben an, welche speziellen Positionen zur Überwachung der Bewirtschaftungsregeln geschaffen und wie sie ausgefüllt werden. Dabei ist Überwachung nötig, wenn die Ressource wertvoll genug ist, gut angeeignet werden kann und hinreichende Größeneffekte der Überwachung existieren. Allerdings scheint in vielen Fällen die Funktion der Überwachung eher symbolisch zu sein und der Erfolg nicht auf der Ausübung von Zwangsgewalt zu basieren. Darüber hinaus werden häufig Sanktionsregeln geschaffen,

⁶ Vgl. Jack Hirshleifer, *The Dark Side of the Force*, Cambridge 2001.
⁷ Einen guten Überblick über Ostroms Denken geben die Bücher: Elinor Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge 1990, sowie dieselbe, *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey 2005.

die von Strafzahlungen über einen teilweisen Verlust der Nutzungsrechte bis hin zu Haftstrafen reichen.

■ „Choice Rules“ legen fest, was eine spezifische Person in einem bestimmten Umweltzustand tun darf, tun kann bzw. nicht tun darf. Die Regeln bestehen fast immer aus zwei Komponenten: einer Zuweisungsregel (gegeben zum Beispiel durch einen Prozentsatz der Gesamtmenge der Ressource, einer Menge der Ressource oder einem zeitlichen bzw. räumlichen Nutzungsrecht) sowie einer Spezifikation eines persönlichen Attributs wie der Landgröße, der vergangenen Nutzung, der Lage des Landes oder dem Bedarf der Person, die die Nutzung bestimmen.

In der Realität findet sich eine auf den ersten Blick überwältigende Vielfalt an Kombinationen dieser Regeltypen bei der Bewirtschaftung von Gemeinschaftsgütern. Zwischen den beiden extremen Organisationsformen der Wirtschaft – Privateigentum in Kombination mit dem Marktmechanismus und zentralisierte Regulierung durch staatliche Entscheidungsträger – existiert ein dritter Weg der Lösung von Anreizproblemen: das Selbstmanagement innerhalb der Gruppe von Betroffenen, das nicht auf Privateigentum, sondern auf Gemeinschaftseigentum mit spezifischen Regeln basiert.

Diese Organisationsform wurde lange Zeit von Vertretern des ökonomischen Mainstream nicht in Betracht gezogen und spielte auch für die Politikberatung – insbesondere in der Entwicklungspolitik – keine Rolle. Ein solches Denken in dezentralen Strukturen hat seine geistigen Wurzeln in den Arbeiten zur politischen Ökonomie von *James Buchanan* sowie den Arbeiten *von Hayeks* über die Relevanz lokalen Wissens. Eine wesentliche Leistung *Ostroms* ist, die Tatsache ins Bewusstsein gerückt zu haben, dass dieser dritte Weg in der Praxis vielfach erfolgreich beschritten wird.

Voraussetzungen von Kooperation und Selbstmanagement

Fraglich ist, ob diese Ergebnisse darauf beruhen, dass in den gängigen ökonomischen Theorien wesentliche Variablen fehlen, die dafür verantwortlich sind, dass die Realität nicht erklärt werden kann, oder ob die untersuchten Gesellschaften noch nicht die Überlegenheit der von Ökonomen vorgeschlagenen neuen Organisationsformen verstanden haben. Die Leistungsfähigkeit der auf dem Weg der kulturellen Evolution entstandenen

Lösungsmodelle sollte keinesfalls unterschätzt werden, sodass auf den ersten Blick der Rechtfertigungsdruck auf den einfachen Modellen des Mainstream lastet. Man sollte sich aber die Antwort auf diese provokative Frage auch nicht zu einfach machen, wenn es darum geht, aus der Analyse *Ostroms* Schlussfolgerungen für derzeitige bzw. zukünftige Allmende-Probleme zu ziehen.

Erstens zeigen die Arbeiten zwar, dass Systeme des Gemeinschaftseigentums mit Selbstmanagement funktionieren, nicht aber, dass sie teilweise besser funktionieren als mit dem Marktmechanismus gepaartes Privateigentum. Wenn es sich beim Gemeinschaftsgut um ein privates Gut handelt, lohnt sich ein Rückgriff auf *von Hayek*, der betont hat, dass in solchen Fällen gerade Märkte das Problem des nur lokal verfügbaren Wissens in den Griff bekommen. Zweitens legt eine Analyse der Bestimmungsfaktoren von Kooperation einige Grundpfeiler für das erfolgreiche dezentrale Management frei: Kooperation wird erleichtert, wenn die Vertragspartner wiederholt miteinander interagieren und genügend weit in die Zukunft reichende Interessen haben, wenn die Gruppe relativ klein und wenn sie bezüglich ihrer Mitglieder stabil ist. Darüber hinaus legt die sozialpsychologische Forschung nahe, dass die Identifikation der Gruppenmitglieder miteinander und mit der gemeinsamen Sache die Bereitschaft zur Kooperation erhöht.

Für viele der von *Ostrom* untersuchten Beispiele treffen diese Bedingungen zu, und es ist weitgehend unstrittig, dass sie auch in kleinräumigen und traditionellen Strukturen, wie der lokalen Bewirtschaftung von Wäldern, Bewässerungssystemen oder Fischgründen, funktionieren. Dies hat wichtige Folgen für die Entwicklungspolitik, den Umgang mit dem Subsidiaritätsprinzip und den föderalen Aufbau von Staaten. Bei den Problemen wie der Überfischung der Meere oder dem vom Menschen verursachten Klimawandel sind diese Bedingungen aber nicht erfüllt, sodass unklar ist, inwieweit das Wissen auf diese Bereiche übertragbar ist. Leider handelt es sich in diesen Bereichen um echte Allmende-Güter, bei denen der Markt nicht funktionieren kann, sodass wir uns bei ihrer Lösung mit nur sehr dürftigem Kartenmaterial auf den Weg machen müssen.

Was ist der Staat? – Eine differenzierte Betrachtung

Die Arbeiten von *Ostrom* stellen auch das Verständnis vom Staat auf die Probe. Wird nach dem Staat

gerufen, handelt es sich dabei oft um ein nebulöses Wesen, das sich gerade aufgrund seiner mangelnden Fassbarkeit hervorragend für Projektionen eignet. So wird in der Wohlfahrtsökonomik mit der Fiktion eines wohlwollenden Planers gearbeitet, eine Annahme, die gerade in der politischen Ökonomie kritisiert wird. Im Sinne der vertragstheoretischen Wende kann der Staat als ein Regelsystem aufgefasst werden, das bestimmte Aufgabenbereiche schafft, die von den Individuen ausgefüllt werden, sei es als Präsident, Minister, Beamter oder staatlicher Angestellter. Um den Begriff des Staates besser zu verstehen, ist es nützlich, mit *Oliver Williamson* zwischen vier unterschiedlichen institutionellen Ebenen der Analyse gesellschaftlicher Prozesse zu unterscheiden:⁸

■ **Gesellschaftliche Einbettung (Ebene 1):** Auf dieser Ebene finden sich informelle Institutionen wie Bräuche, Traditionen, Normen und Moral. Sie wurden üblicherweise von Ökonomen nicht ins Zentrum der Analyse gerückt, sondern bilden den Hintergrund, vor dem eine Gestaltung von Institutionen erfolgt.

■ **Institutionelle Umwelt (Ebene 2):** Auf dieser Ebene sind die formalen Regeln angesiedelt, zum Beispiel die Verfassung und die untergeordneten Gesetze einer Gesellschaft. Hier wird etwa auch der föderale Aufbau eines Staates vorgegeben.

■ **Governance-Strukturen (Ebene 3):** Hier sind die auf der Ebene der institutionellen Umwelt vorgesehenen Institutionen angesiedelt. Sie können politisch (zum Beispiel das Parlament, Ministerien, Gerichte) oder ökonomisch (zum Beispiel Aktiengesellschaften, Stiftungen) sein.

■ **Ressourcenallokation (Ebene 4):** Die übergeordneten Ebenen bilden den Hintergrund, vor dem die ökonomischen Entscheidungen der Individuen ablaufen. Hierzu zählen die individuellen Nachfrage- und Angebotsentscheidungen, die durch die institutionelle Umwelt gesteuert werden.

Im Sinne dieser Struktur folgt, dass die Ebene 3 bei der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern eine Form von Staatlichkeit darstellt, da innerhalb oder außerhalb eines Staatswesens eine institutionelle Umwelt zusammen mit Governance-Strukturen geschaffen wird, der sich Individuen freiwillig

unterwerfen. Fraglich ist, an welcher Stelle Systeme des Selbstmanagements in die obige Struktur eingeordnet werden. Wenn sie innerhalb eines Staatswesens mit einem gefestigten Rechts- und Rechtsdurchsetzungssystem (Ebene 2) stattfinden, können sie auf die gegebenen Spielregeln zurückgreifen und sind damit als Governance-Strukturen auf Ebene 3 interpretierbar. Sie lassen sich aber auch selbst als Schaffung einer institutionellen Umwelt (Ebene 2) verstehen, denn der Staat ist ebenfalls ein Selbstmanagement einer Gruppe durch die Schaffung von Regeln. Allerdings tritt in dieser Sichtweise stärker als in der ersten Interpretation hervor, dass solche Regelsysteme selbst-durchsetzend sein müssen, da sie nicht auf die Zwangsgewalt eines vorgelagerten Staates zurückgreifen können. Die Schaffung einer individuellen Motivation, die selbstgeschaffenen Regeln einzuhalten, tritt dabei ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

Unterschiede zwischen Markt und Unternehmen

Diese Überlegungen bauen eine Brücke zu den Arbeiten *Oliver Williamsons*.⁹ Sein wesentliches Verdienst liegt in den Beiträgen zur Klärung der Frage, warum es Unternehmen gibt bzw. was der Unterschied zwischen der Organisationsform Markt und der Organisationsform Unternehmen ist. Seine Arbeiten haben wesentliche Impulse gegeben sowohl für das volkswirtschaftliche Denken über Institutionen und die richtige Regulierungs- und Wettbewerbspolitik als auch für das betriebswirtschaftliche Denken über die richtige Integrationstiefe von Unternehmen.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist eine simple Beobachtung: Untersucht man das Verhalten von Unternehmen innerhalb einer Wertschöpfungskette, lassen sich mindestens drei Organisationsweisen unterscheiden: Manche Unternehmen kaufen Vorprodukte auf sogenannten Spot-Märkten spontan bei Bedarf ein, andere Unternehmen schließen langfristige Verträge über die Lieferung von Vorprodukten, und wiederum andere Unternehmen stellen die Vorprodukte selbst her. Darüber hinaus ist das Steuerungsmodell dieser Schnittstellen nicht ein für alle mal vorgegeben, sondern verändert sich über die Zeit, wie die In- und Outsourcing-Wellen zeigen. Damit stellt sich

⁸ Vgl. Oliver Williamson, *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, in: *Journal of Economic Literature* 38, 2000, Seiten 595–613.

⁹ Folgende Bücher geben einen guten Einblick in das Denken Williamsons: Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies. Analysis of Antitrust Implications*, New York 1975, sowie derselbe, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985.

die Frage, ob die spezifische Organisation der Schnittstelle zwischen Vorprodukt und Endprodukt für das Wirtschaftsergebnis eine Rolle spielt.

Williamson hat eine provozierende Frage gestellt, die als Williamson-Puzzle in die Literatur eingegangen ist: Angenommen, zwei voneinander unabhängige Unternehmen produzieren Güter mit einem bestimmten Gewinn. Warum kann man die beiden Unternehmen nicht zu einem zusammenschließen und alles unverändert lassen, außer in Bereichen, in denen die dezentralen Aktivitäten offensichtlich ineffizient sind? Auf diese Weise müsste sich ein mindestens ebenso großer Gewinn wie bei getrennten Unternehmen ergeben. Zu Ende gedacht sollte man die gesamte Ökonomie als ein großes Unternehmen organisieren. Damit hätte man aber eine Form der Zentralverwaltungswirtschaft geschaffen.

Williamsons Antworten führten mit zur vertragstheoretischen Wende in der ökonomischen Forschung. Unternehmen sind spezifische vertragliche Strukturen auf Ebene 3, die „eingehängt“ sind in die Kultur (Ebene 1) und die allgemeinen Gesetze (Ebene 2) eines Landes. Unternehmen zeichnen sich dabei durch die Elemente hierarchische Organisation, geringe Anreize für die Mitarbeiter und – als Kompensation – relativ starke direkte Kontrolle aus. Märkte funktionieren umgekehrt ohne hierarchische Organisation und Kontrolle, aber mit starken Anreizen. Dabei bilden diese vertraglichen Strukturen jeweils nur die Endpunkte eines Kontinuums möglicher Organisationsformen.

Transaktionskosten aufgrund unvollständiger Verträge

Die Transaktionskosten auf dem Markt und von Unternehmen werden in diesem Ansatz durch die Unmöglichkeit erklärt, Transaktionen vollständig durch Verträge abzusichern: Wenn es möglich wäre, eine beliebig komplizierte Transaktion durch einen Vertrag zu strukturieren, wäre der Unterschied zwischen Markt und Unternehmen hinfällig. *Williamson* hat zahlreiche Ursachen für die Unvollständigkeit von Verträgen herausgearbeitet und gezeigt, wie sich diese Unvollständigkeit auf die jeweiligen Transaktionskosten auswirkt. Seine berühmteste Überlegung ist: Mit dem Beginn einer Geschäftsbeziehung findet eine fundamentale Transformation statt; vor Beginn existiert eine Situation des gegenseitigen Wettbewerbs, die durch das Zustandekommen der Geschäftsbeziehung in

die Situation eines gegenseitigen Monopols verwandelt wird. Dies ist ohne Relevanz, solange sich beide Seiten entweder vor Beginn in einem vollständigen Vertrag binden können oder sich im Laufe der Geschäftsbeziehung keine gegenseitigen Abhängigkeiten bilden. Solche Abhängigkeiten entstehen aber, wenn die Vertragspartner Investitionen tätigen müssen, deren Wert innerhalb der Geschäftsbeziehung größer ist als außerhalb. Aus solchen beziehungsspezifischen Investitionen entsteht ein Potenzial für Ausbeutung, das sogenannte Hold-up-Problem, das dazu führen kann, dass profitable Projekte nicht zustande kommen. Markt und Unternehmen wirken unterschiedlich auf dieses Problem. Transaktionskosten entstehen in dieser Theorie aufgrund vertraglicher Unvollständigkeiten.

Zur Veranschaulichung diene ein einfaches Beispiel: Ein Zulieferer Z ist Hersteller von Beschlägen für Möbel. Er kann durch eine Investition von 100 000 Euro seine Produktionsanlagen so verändern, dass er speziell für einen Möbelhersteller M Beschläge anfertigen kann. Tut er dies, und passt auch der Hersteller seine Produktion so an, dass er die Beschläge einbauen kann, steigt der erwartete Umsatz des Möbelherstellers um 400 000 Euro im Vergleich zum Einbau von Standardbeschlägen. Die Kosten der Anpassung bei M seien ebenfalls 100 000 Euro. Allerdings kann Z die spezifisch hergestellten Beschläge nur an M verkaufen, und M kann aufgrund der Umrüstung nur Beschläge von Z verwenden. Die Investition ist beziehungsspezifisch. Z und M haben einen Anreiz, miteinander in eine Geschäftsbeziehung einzutreten, da Handelsgewinne von 400 000 Euro minus 100 000 Euro minus 100 000 Euro gleich 200 000 Euro existieren.

Wenn sie vor Beginn der Geschäftsbeziehung einen Vertrag über die Aufteilung der Handelsgewinne schließen können, ist davon auszugehen, dass ein effizienter Vertrag geschlossen wird. Ist dies nicht möglich, so entsteht ein potenzielles Problem, da sich nach den Investitionen Z und M in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis befinden: Z kann versuchen, M auszubeuten, da es für M kostspielig ist, seine Produktionsanlagen wieder so umzurüsten, dass auch andere Beschläge verwendbar sind, und M kann versuchen Z auszubeuten, da dieser die Beschläge nur an M verkaufen kann und ebenfalls eine kostspielige Umrüstung tätigen müsste, um wieder flexibel zu sein. Die Organisationsformen Markt und Unternehmen beeinflussen den Grad der jeweiligen Abhängigkeit, da sich der Drohpunkt einer Beendigung

der Geschäftsbeziehung verändert: Auf einem Markt beendet man die Zusammenarbeit zwischen M und Z, in einem integrierten Unternehmen kündigt man dem jeweiligen Manager.

Fließender Übergang vom Wettbewerb zur Zentralverwaltung

Mit der Theorie von *Williamson* lässt sich besser verstehen, unter welchen Voraussetzungen die drei idealtypischen Organisationsformen für eine Transaktion jeweils möglichst effizient sind:

■ **Schnittstelle Markt, Zukauf auf Spot-Märkten:** Unternehmen haben keinen Anlass zur Integration, falls die Vorleistung keine Beziehungsspezifität aufweist und die Anzahl von Anbietern und Nachfragern hinreichend groß ist, um eine Situation vollständigen Wettbewerbs zu erzeugen. Dies ist in der Regel bei standardisierten Produktionen zu erwarten. In dem Fall genügt es, den Bedarf kurzfristig auf Märkten zu decken, und es gibt keinen Anreiz, eine solche Beziehung zu verändern.

■ **Schnittstelle Markt, langfristige Verträge:** Eine Geschäftsbeziehung kann zwischen juristisch selbständigen Unternehmen mithilfe langfristiger Verträge erfolgen, wenn die notwendigen Investitionen einen gewissen Grad an Beziehungsspezifität aufweisen, dem aber durch langfristige Verträge Rechnung getragen werden kann, weil in ihnen alle relevanten Elemente glaubwürdig vertraglich geregelt werden können.

■ **Schnittstelle Unternehmen:** Wenn beziehungs-spezifische Investitionen auf unvollständige Verträge stoßen, tritt das Hold-up-Problem auf, sodass Bedingungen existieren können, unter denen eine Integration beider Stufen der Wertschöpfung in einem Unternehmen Vorteile gegenüber dem Markt bieten.

Der Übergang zwischen völlig atomistischen Märkten und einer völlig zentralverwalteten Wirtschaft ist also fließend, und klassische volkswirtschaftliche Diskussionen über Markt- versus Staatswirtschaft bekommen eine neue, weniger ideologische

Perspektive. Aber auch die praktische Relevanz ist zum Beispiel für die Frage nach In- oder Outsourcing klar. Diese Sichtweise auf das Organisationsproblem macht die Theorien *Williamsons* sowohl für die volkswirtschaftliche als auch für die betriebswirtschaftliche Forschung höchst relevant, und sie baut eine Brücke zwischen den beiden Disziplinen.

Institutionen in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik

Eine wichtige Lehre aus den Arbeiten *Williamsons* ist, dass ein Markt und damit Privateigentum nur dann das volkswirtschaftliche Anreizproblem zufriedenstellend lösen kann, wenn entweder Wettbewerb existiert oder in Verträgen alle anreizrelevanten Elemente glaubwürdig festgelegt werden können. Ist dies nicht möglich, und entstehen beispielsweise aufgrund beziehungs-spezifischer Investitionen Abhängigkeiten, so muss der Investor die Kosten der Investition tragen, ein Teil der Erträge fällt aber dem anderen Vertragspartner zu. Dies ist exakt das Problem, das dem Allmende-Problem zugrunde liegt. Die möglichen Ursachen für das Auftreten des Problems sind unterschiedlich, aber die von *Ostrom* und *Williamson* entwickelten Theorien über organisatorische Lösungsmodelle basieren aufgrund der identischen Problemstruktur auf den gleichen theoretischen Bausteinen, wie zum Beispiel individuelle Motivation, Reputation und Glaubwürdigkeit.

Die Arbeiten beider Wissenschaftler haben einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, das Problem der Anreizsteuerung durch Institutionen aus der richtigen Perspektive wahrzunehmen. Darüber hinaus liefern sie wichtige Einsichten in die Rolle von Institutionen zur Lösung dieses Problems. Dennoch bleibt viel ungeklärt: Wichtige Fragen werden derzeit etwa bezüglich der kulturellen und motivationalen Einbettung (Ebene 1) gestellt, und anders als früher verstehen Ökonomen immer besser, dass es keine allgemeingültige Theorie guter Institutionen gibt. Details sind wichtig. Das macht die Übertragung der Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Beratung kompliziert. ■

Freiheit, Gleichheit, Grundeinkommen? – Eine Analyse gesellschaftlicher Wertemuster

Seit einiger Zeit ist zu beobachten, dass in Deutschland die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens als Alternative zur gängigen Sozialstaatspraxis kontrovers diskutiert wird. Unzählige Polemiken dagegen, viele Apologien dafür und manche abwägenden Überlegungen sind bereits gedruckt oder vorgetragen worden, von Wirtschafts- und Politikeliten ebenso wie von engagierten Bürgern. Die Idee offenbarte sich dabei kurzerhand als spannungsreiches Instrumentarium, das unterschiedliche gesellschaftliche Werteorientierungen zum Vorschein bringt. Denn wer seine Meinung zum Grundeinkommen kundtut, verrät meist mehr über sich und seine eigenen normativen Hintergründe, als bei der bloßen Einschätzung einer politischen Perspektive zu erwarten wäre.

Anstatt in den Chor der Jublierenden und Schimpfenden einzustimmen, hat sich unter Federführung *Michael Opielkas* ein Forscherteam formiert, das in einer empirischen Analyse die Zusammenhänge sozialer Werteorientierungen mit der Idee des Grundeinkommens genauer untersuchen wollte. Die Ergebnisse dieses Projekts liegen inzwischen in Buchform vor – und bieten allerhand interessante Funde.

Opielka, Professor für Sozialpolitik an der Fachhochschule Jena, stellt mit seinen Kollegen einleitend fest, dass „die Idee des Grundeinkommens in konträren politischen und sozialen Gruppen Zustimmung findet“, wobei dieses „transzendierende Moment“ die Frage aufwirft, inwieweit das Grundeinkommen an strukturelle gesellschaftliche Wertemuster anknüpft – etwa an verschiedene Gerechtigkeitsideale. Die Hauptintention der Autoren wird hier bereits deutlich. Es sollen jene Faktoren erklärt werden, die viele Stellungnahmen zum Grundeinkommen beeinflussen: soziale Wert- und Moralvorstellungen.

Für die Studie wurden zahlreiche Interviews geführt, deren Ergebnisse hier zusammengefasst sind. Nach einer anfänglichen Übersicht, die Werte als Gegenstand der soziologischen Theorie und empirischen Sozialforschung behandelt, sowie einer Auslotung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte (Leistungs-, Verteilungs-, Bedarfs- und Teilhabegerechtigkeit) in ihrem Verhältnis zum Grundeinkommen, geht es bereits an die Rekapitulation der Gespräche. Sowohl einzelnen Personen als auch Fokusgruppen aus den Bereichen Wirtschaft, Politik und soziale Arbeit wurden Fragen zum Grundeinkommen gestellt, die mit der Methode der Deutungsmusteranalyse ausgewertet wurden. Die qualitativen Aussagen sind weder repräsentativ noch lassen sie Rückschlüsse auf die tatsächliche Praktikabilität eines Grundeinkommens zu, „gleichwohl dürfte der Erkenntniswert erheblich sein“. Denn zu den unterschiedenen Themen „Menschenbild“, „operative Gerechtigkeit“ und „politischer Vollzug“ zeigen sich nicht selten gegensätzliche oder ambivalente normative Bezüge, die das Grundeinkommen zu entlarven vermag.

Die Realisierung eines Grundeinkommens, das zeigt die Studie nachdrücklich, scheint weniger direkt von politischen und ökonomischen als von normativen Gründen abzuhängen, die es zu kennen gilt. Durch diesen überaus heterogenen Normen-Dschungel, speziell in Gerechtigkeitsfragen, navigiert die Publikation jedoch sicher und aufschlussreich, womit sie nicht nur zur Grundeinkommensdebatte, sondern zum gesamten Diskurs um die Zukunft der Wohlfahrtsstaaten einen konstruktiven, wertvollen Beitrag leistet. ■



■ Michael Opielka/Matthias Müller/Tim Bendixen/Jesco Kreft, Grundeinkommen und Werteorientierungen. Eine empirische Analyse, VS Verlag, Wiesbaden 2009, 166 Seiten.

Philip Kovács

Otto Graf Lambsdorff

* 20. Dezember 1926 † 5. Dezember 2009

„Ich hatte zugesagt.“



Einer seiner letzten öffentlichen Auftritte war sein Vortrag zur „Ludwig-Erhard-Lecture“, gehalten zwei Tage nach der Wahl zum Bundestag und nur wenige Wochen vor seinem Tod. Wir sagen das nicht mit Stolz, denn es ist nicht unser Verdienst, dass *Otto Graf Lambsdorff* auch im Gebot

seiner selbst auferlegten Pflichterfüllung so war, wie er eben war. Wir sagen es mit Bewunderung für die Energie eines Mannes, der sein Wort hält – und sei es sitzend vor dem Mikrofon: Es gilt die gegebene Zusage. Zu seinem Auftritt ließ *Lambsdorff* sich von einem Helfer bis vor den Vortragssaal des Bonner Universitätsclubs fahren. Er erschien, vorbereitet und pünktlich wie eh und je, denn: „Ich hatte zugesagt.“

So war er und so wird er nicht nur den Mitgliedern der Ludwig-Erhard-Stiftung in Erinnerung bleiben. Sie haben ihn als klugen Ratgeber für das Wohl der Stiftung und für die Pflege der Erinnerung an *Ludwig Erhard*, den Gründer und Spiritus Rector der Stiftung, im beratenden Gespräch erlebt. Erlebt, nicht in schriftlichen Voten nachgelesen: Es hat, soweit erinnerlich, keine Jahresversammlung und keine Preisverleihung gegeben, an der *Otto Graf Lambsdorff* nicht teilgenommen hätte, wenn es ihm mit Blick auf den Terminkalender eines amthohen Politikers irgend möglich war. Zurückhaltend bei der Wortmeldung, aber immer hilfreich für den Fortgang der Beratungen und die Wertbeständigkeit von gelegentlich ohne Vorbereitungen zu fassende Beschlüsse: Das preußische „ich dien“ galt ihm überall, wo er sich zum Engagement bereit erklärt hatte.

Dass Karrieren nicht immer ruhig verlaufen und dass Beweglichkeit eine Pflicht sein kann, hat *Lambsdorff* schon als Kind in seiner Familie als Herausforderung erlebt. *Otto Friedrich Wilhelm von der Wenge Graf Lambsdorff* wurde 1926 in Aachen geboren. Die Familie des Vaters entstammte westfäli-

schem Adel. Der junge *Lambsdorff* verbrachte die Schulzeit in Berlin und auf der Ritterakademie in Brandenburg. Dann kam die Einberufung an die Front. Als Kriegsversehrter kehrte *Lambsdorff* 1946 aus der Gefangenschaft zurück. Die durch eine Verwundung notwendig gewordene Oberschenkelamputation erlebte und erlitt er bis zu seinem Tod als Herausforderung, an der die Öffentlichkeit tunlichst nicht mehr teilzuhaben hatte als durch den Anblick eines mit durchaus energischer Grazie gehandhabten friderizianisch anmutenden Gehstocks.

Mit einem solchen Handikap konnte der diszipliniert lebende Graf zurechtkommen. Fast niedergeworfen hätte ihn allerdings der – im Verfahren nicht bestätigte – Vorwurf der Bestechlichkeit im Zusammenhang mit der Flick-Parteispenden-Affäre der frühen 1980er Jahre. Ihm dies vorzuwerfen, hat *Lambsdorff* damals tief gekränkt. Ganz verwunden hat er es über viele Jahre nicht, vielleicht zur Gänze nie. Als er im Jahr 1984 angeklagt wurde, legte er sein Ministeramt nieder. Am Ende des Verfahrens wurde die Anklage „Bestechlichkeit“ fallen gelassen. *Lambsdorff* wurde wegen Steuerhinterziehung – begangen nicht zu seinen Gunsten, sondern zugunsten der FDP – zu einer Geldstrafe verurteilt. Das Ende des Verfahrens war nicht das Ende seiner Karriere: Ein Jahr nach der Urteilsverkündung wählte die FDP ihn zu ihrem Bundesvorsitzenden. Hatte sie je einen besseren? Antworten auf solche Fragen sind auch zeitbedingt. Aber dass die Frage – wenn auch letztlich unter dem Vorzeichen der objektiven Unbeantwortbarkeit – gestellt wird, ist doch schon als Indiz nicht ohne Bedeutung. Wo „der Graf“ war und wirkte, da hat er Maßstäbe hinterlassen.

Wir in der Ludwig-Erhard-Stiftung werden das Andenken an *Otto Graf Lambsdorff* hochhalten. Und nicht nur wir. Auch diejenigen, die uns in Amt und Mitgliedschaft folgen werden, haben allen Grund, dem „Marktgrafen“ neben *Ludwig Erhard*, dem Stiftungsgründer und „Vater der Sozialen Marktwirtschaft“, einen Ehrenplatz in den Annalen der Stiftung zu reservieren. ■

Hans D. Barbier

ORIENTIERUNGEN

ZUR WIRTSCHAFTS- UND GESELLSCHAFTSPOLITIK

122

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

Dipl.-Volksw. Berthold Barth
Dipl.-Volksw. Natalie Furjan
Dipl.-Volksw. Lars Vogel

Autoren dieser Ausgabe

RA Ulrich Hocker
Martin Kannegiesser
Prof. Dr. Wolfgang Klenner
Prof. Dr. Martin Kolmar
Philip Kovce
Dr. Otto Graf Lambsdorff †
Dr. Hagen Lesch
Dr. Wolfgang Mansfeld
Dr. Frank Christian May
Prof. Dr. Volker Rieble
Prof. Dr. Horst M. Schellhaaß
Prof. Dr. Gerhard Scherhorn
Prof. Dr. Josef Schmid
Dr. Peter Westerheide

Foto auf Seite 72: Henning Lüders, Berlin

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 122 – Dezember 2009.
Die 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.

Simipusau